

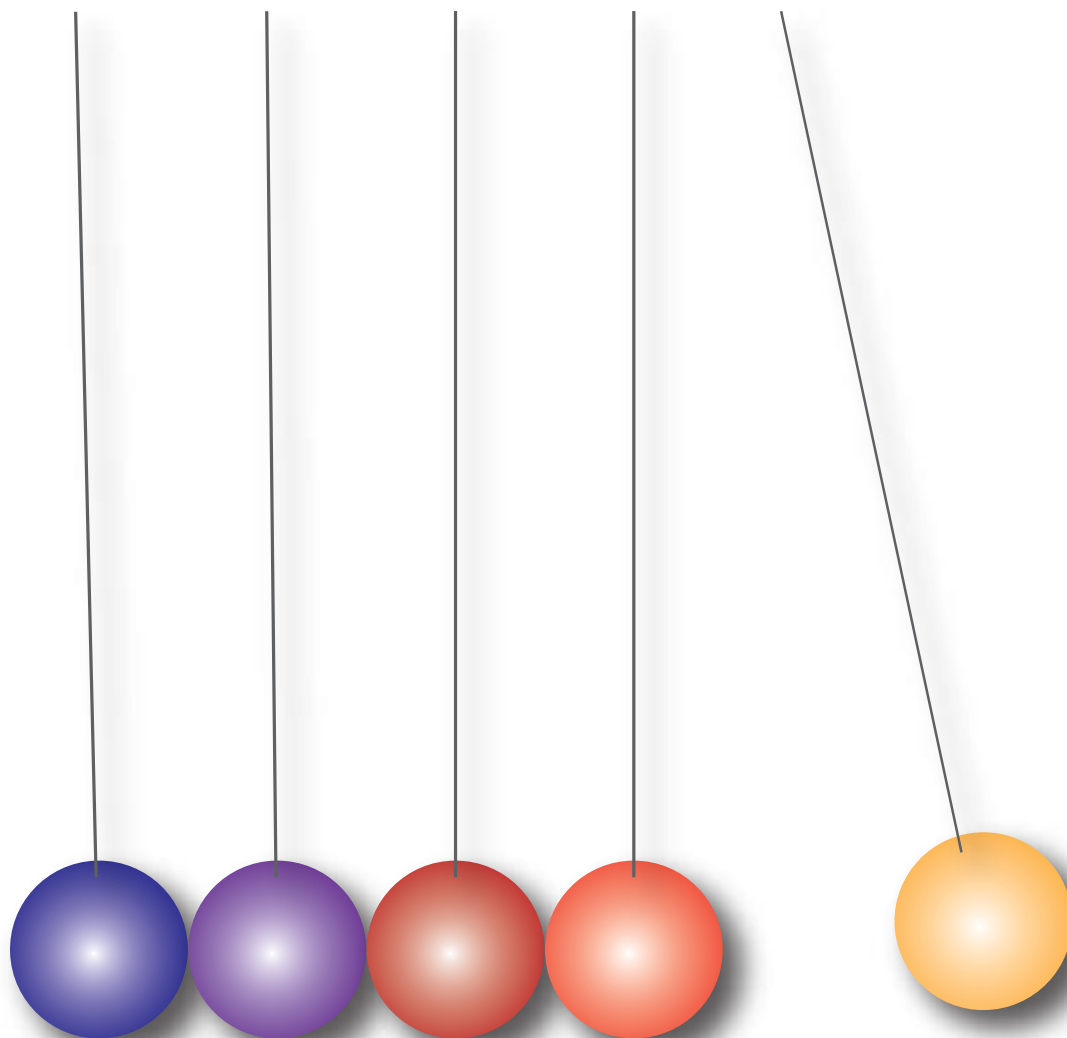
# Izveštaj o humanom razvoju Srbija 2008.



U N  
D P

*Srbija*

## REGIONALNA SARADNJA



**IZVEŠTAJ O HUMANOM RAZVOJU  
SRBIJA 2008.**



**REGIONALNA  
SARADNJA**

**Beograd, 2008.**

Stavovi, analize i preporuke autora ne moraju istovremeno da odražavaju mišljenje narucioca ove nezavisne publikacije, UNDP, njegovog Izvršnog odbora ili Ujedinjenih nacija i zemalja članica.

Copyright © 2008

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji,  
Internacionalnih brigada 69, 11000 Beograd, Srbija

Glavni autor i urednik: Jelica Minić

Autori (po abecednom redu): Aleksandar Macura, Anđelka Mihajlov, Brankica Grupković, Damjan Tatić, Dragan Vujčić, Edvard Jakopin, Fuada Stanković, Goran Bašić, Gordana Danilović-Grković, Marijana Vidas-Bubanja, Marina Blagojević, Mato Meyer, Melita Vujnović, Milan Simurdić, Milorad Ivanović, Smiljan Vukanović, Vladimir Petronijević, Vladimir Vukojević i Vojislav Bajić.

Sugestije i korekcije (po abecednom redu): Andrey Ivanov, Milica Uvalić i Vladimir Gligorov

Lektor za englesku verziju: Gretchen Luchsinger

Prevod statističkog aneksa: Žaneta Miljanić

Dizajn: Katarina Stanković-Bjegović

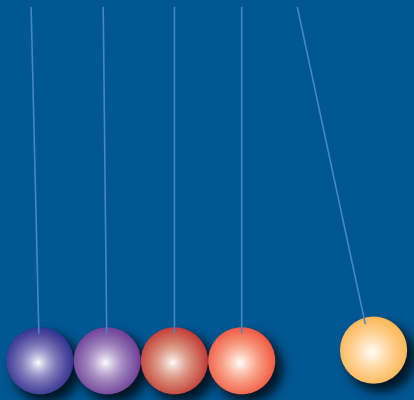
Štampa: Klik print

Štampano u Beogradu, Srbija

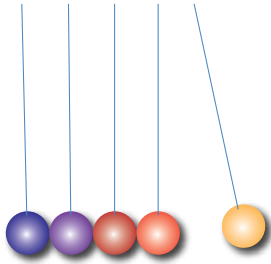
Prvo izdanje, oktobar 2008

Tiraž: 200

ISBN: 978-86-7728-103-8



# PREDGOVOR



## PREDGOVOR I

Početak 2008. godine, osam godina nakon političkih promena, Republika Srbija se opet našla na prekretnici. Da li nastaviti putem evropskih integracija ili ući u samoizolaciju? Građani Srbije su se na predsedničkim i parlamentarnim izborima odlučili za Evropu i nastavak reformi. Po prvi put u poslednjih deset godina imamo četiri godine političke stabilnosti sa jasnim ciljevima: odbrana našeg teritorijalnog integriteta diplomatijom i međunarodnim pravom, integracija u Evropsku Uniju i poboljšanje životnog standarda građana.

Međutim, ima mnogo izazova pred nama. Jedan od njih je, svakako, unapređenje regionalne saradnje. Ekonomski gledano, slobodno možemo reći da je Srbija u velikoj meri već integrisana u Evropu i da ima dobre ekonomske odnose sa zemljama u regionu. Činjenica da oko 55% spoljnotrgovinske razmene Republika Srbija ostvaruje sa Evropskom unijom i oko 33% sa zemljama zapadnog Balkana to svakako potvrđuje. Ako se tome doda da su sve zemlje zapadnog Balkana potpisnice sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA), Sporazuma o energetske zajednici zemalja SEE i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, dobra ekonomska saradnja u regionu ne može se dovesti u pitanje.

Ono što ostaje kao otvoreno pitanje je kako uspostaviti dobru regionalnu saradnju na političkom, društvenom i socijalnom planu. To pitanje je još više produbljeno nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova, koje Srbija nikada neće prihvatiti jer se radi o gruboj povredi međunarodnog prava. Nažalost, ovaj nezakoniti čin podržan je od nekih zemalja regiona. Potrebno je da Beograd i Prištinu vratimo za pregovarački sto i da postignemo istorijski kompromis. To je jedini način da se ostvari dobra saradnja u regionu.

Izveštaj UNDP-a koji je pred nama daje dobar pregled šta je do sada urađeno u ključnim sektorima privrede i društva i preporuke za dalje reforme. On je dobra osnova za sagledavanje jedne šire slike o političkom, društvenom i ekonomskom stanju Srbije i njenim odnosima sa regionom. Preporuke koje su date za Republiku Srbiju u velikoj meri važe i za sve zemlje zapadnog Balkana. Svi u regionu imamo slične ciljeve: poboljšati standard i život građana, unaprediti privrednu i društveno-političku saradnju sa zemljama u regionu i postati član Evropske unije.

Poseban akcenat stavljen je na analizu ključnih problema u Srbiji. Unapređenje kvaliteta nacionalne infrastrukture, veće investicije u energetske sektor, povećanje efikasnosti državne administracije i ulaganje u ljudski kapital preduslov su za održivi rast i razvoj. Ovo su upravo prioritete Vlade Republike Srbije u narednom periodu. Time ćemo podići konkurentnost naše privrede i spremni dočekati jaku konkurenciju koja nas očekuje na evropskom tržištu. Istovremeno, u takvom društvu svi građani će moći da osete blagodeti rasta i razvoja zemlje, da dostignu svoj puni lični potencijal i da žive bolje i u miru sa svojim susedima.

Božidar Đelić

Potpredsednik Vlade za evropske integracije  
Vlada Republike Srbije

## PREDGOVOR II

Imam zadovoljstvo da predstavim Izveštaj o humanom razvoju za Srbiju za 2008. godinu na temu regionalne saradnje.

Koncept humanog razvoja podrazumeva mnogo više od rasta ili pada nacionalnog dohotka. Humani razvoj znači stvaranje okruženja u kome pojedinac može da razvije sve svoje potencijale i da vodi produktivan i kreativan život. Dakle, razvoj koji proširuje mogućnost pojedinca da vodi život koji je u skladu sa vrednostima do kojih drži.

Cilj ovog Izveštaja je da bude podrška naporima Srbije da, zajedno sa svojim susedima i međunarodnim partnerima, radi na ostvarenju naprednije regionalne saradnje i integracije. Izveštaj objedinjuje pokazatelje o tome kako prepreke u regionalnoj saradnji (nastale uglavnom kao nasleđe nedavnih sukoba) utiču na narode u regionu, pokazatelje o prednostima unapređene saradnje, kao i o tome šta je do sada učinjeno na njenom unapređenju. Izveštaj takođe sugerise ključne buduće aktivnosti.

Od početka ovog veka, građani Republike Srbije i njeni organi vlasti ostvarili su značajan napredak u rešavanju složenih problema s kojima su bili suočeni nakon raspada bivše Jugoslavije. Međutim, još mnogo toga je neophodno učiniti na uklanjanju prepreka koje stoje na putu prekogranične saradnje, omogućavanju boljeg korišćenja regionalnih resursa i na tome da građani Srbije, kao i svi drugi u regionu, ostvare veće koristi od unapređenih veza između njihovih zemalja.

Zemlje jugoistočne Evrope imaju povoljnu perspektivu s obzirom na to da su ušle u period visokog ekonomskog rasta, uključujući i značajnu ekspanziju izvoza i investicija. Region je već sada drugi po redu najznačajniji trgovinski partner Srbije, odmah nakon EU, sa 33% udela u ukupnoj trgovinskoj razmeni.

Nedavno jačanje veza sa EU, kao i sve veći stepen usvajanja regionalnih inicijativa, ukazuje na veći stepen političke zrelosti u regionu. Time će se smanjivati prepreke koje predstavljaju nove granice uspostavljene na zapadnom Balkanu, a narodima će se omogućiti da prevaziđu ranije sukobe i da uživaju u svojim sličnostima u mnogim oblastima.

Međutim, da bi Srbija i njeni susedi mogli da održe trenutni ekonomski rast i da bi omogućili svojim građanima da uživaju u njegovim prednostima, neophodno je da se na pozitivan način razreši određeni broj ključnih prepreka, kao što je visoka stopa nezaposlenosti, energetska neefikasnost, i veliki dispariteti u razvoju unutar nacionalnih granica.

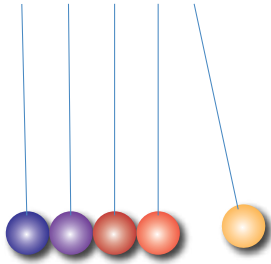
U slučaju Srbije izazov je možda najveći u oblasti obrazovanja. Među preporukama uključenim u ovaj izveštaj, posebno podržavam izbor obrazovanja kao prvog nacionalnog razvojnog prioriteta i kao osnove za ubrzan razvoj ekonomije zasnovane na znanju. Sistem obrazovanja koji je u potpunosti usklađen sa brzim promenama u globalizovanom svetu i sistem koji je u potpunosti dostupan svim delovima srpskog društva, obezbedio bi budućnost u kojoj svi građani Srbije mogu da ostvare svoj stvarni potencijal. Intenzivnija saradnja između obrazovnih ustanova, vlada i nevladinih organizacija na nacionalnom, regionalnom i evropskom nivou predstavljaje jedan od presudnih prvih koraka u ostvarenju ovog cilja.

Nadam se da će dokazi i preporuke predstavljeni u ovom Izveštaju doprineti unapređenju regionalne saradnje i doprineti da Srbija ostvari svoju ulogu u izgradnji otvorenijeg regiona, regiona koji može da preraste u miran, prosperitetan i integrisan deo Evropske Unije.



Lance Clark

Stalni predstavnik UNDP



## ZAHVALNICA

*Izveštaj o humanom razvoju za Srbiju, 2008* je tokom 2007. i 2008. godine pripremao tim nacionalnih eksperata, prolazeći brojne konsultacije sa regionalnim, nacionalnim i međunarodnim partnerima. UNDP je za vreme ovog dugotrajnog procesa obezbeđivao tehničku podršku.

Jelica Minić je, pored toga što je vodeći autor ovog izveštaja, odigrala ogromnu ulogu u koordiniranju tima eksperata kao i u pružanju neophodne tehničke podrške. Posebnu zahvalnost dugujemo iznenada preminulom Vladimiru Vukojeviću, za njegovu predanost i profesionalizam u računanju indeksa humanog razvoja. Vladimiru je pomagalo osoblje Republičkog zavoda za statistiku i tim eksperata iz Republičkog zavoda za razvoj koji je predvodio Edvard Jakopin, uz podršku Jurija Bajeca.

Članovi nacionalnog tima koji su radili na ovom izveštaju su (po abecednom redu):

Aleksandar Macura (UNDP), Anđelka Mihajlov, Brankica Grupković, Goran Bašić, Damjan Tatić, Dragan Vujčić, Gordana Danilović-Grković, Marijana Vidas-Bubanja, Marina Blagojević, Mato Meyer (UNDP), Melita Vujnović, Fuada Stanković (Svetska zdravstvena organizacija), Vladimir Petronijević, Vojislav Bajić, Milan Simurdić, Milorad Ivanović i Smiljan Vukanović. Njima su savetima pomagali Dragan Stojović, Duško Lopandić, Jasminka Kronja i Vladimir Grečić.

Od strane UNDP-a, Paola Pagliani i ja smo zajednički upravljali izradom izveštaja.

Takođe zahvaljujemo i Andrey Ivanovu, Savetniku za humani razvoj UNDP regionalnog centra u Bratislavi na orencionom treningu koji je pre početka izrade izveštaja održao članovima nacionalnog tima, kao i na komentarima koje je dao na konačni nacrt izveštaja.

Zahvalnost dugujemo nacionalnim ekspertima i predstavnicima raznih ministarstava, lokalnih vlasti, UN-a, međunarodnih i nevladinih organizacija, koji su prisustvovali konsultativnim okruglim stolovima i svojim sugestijama i komentarima doprinosili kvalitetu izveštaja. Posebnu zahvalnost za *peer review* dugujemo Milici Uvalić i Vladimiru Gligorovu.

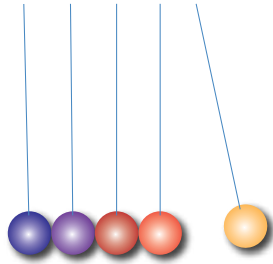
Puno hvala i novopazarskoj kancelariji Evropskog pokreta u Srbiji kao i regionalnim agencijama za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Užicu i Subotici za nesebičnu pomoć u organizovanju konsultacija, a posebno Biseri Šećeragić, Jadranki Stantić i Snežani Selaković.

Daniel Varga  
Koordinator za izradu NHDR-a

# SADRŽAJ

PREDGOVOR .....	4
SKRAĆENICE .....	8
REZIME .....	11
POGLAVLJE 1	
<b>UVOD: OKVIR ZA ANALIZU .....</b>	<b>27</b>
POGLAVLJE 2	
<b>POLITIČKI ODNOSI: BILATERALNA I MULTILATERALNA SARADNJA .....</b>	<b>41</b>
POGLAVLJE 3	
<b>REGIONALNA SARADNJA KAO FAKTOR POVEĆANJA TRGOVINE I INVESTICIJA – IZGLEDI ZA PREVAZILAŽENJE RASTA NEZAPOSLENOSTI.....</b>	<b>59</b>
POGLAVLJE 4	
<b>RAZVOJ INFRASTRUKTURE .....</b>	<b>83</b>
POGLAVLJE 5	
<b>SOCIJALNI RAZVOJ .....</b>	<b>117</b>
POGLAVLJE 6	
<b>REGIONALNA SARADNJA U PITANJIMA BEZBEDNOSTI.....</b>	<b>155</b>
LITERATURA .....	187
DODATAK	
<b>INDEKS HUMANOG RAZVOJA – HDI.....</b>	<b>209</b>



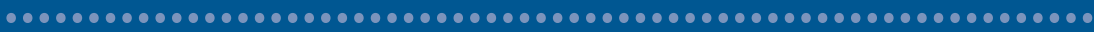
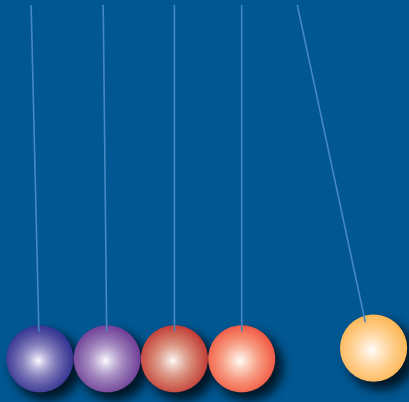


## SKRAĆENICE

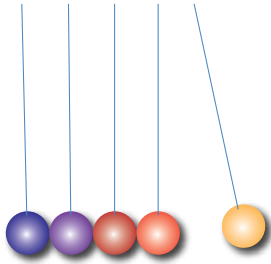
AAOM	Alternativna akademska obrazovna mreža
ASTRA	Akcija protiv trgovine ljudima
BFTA	Balticka zona slobodne trgovine
CEDAW	Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
CEFTA	Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini
COMECON	Savet za zajedničku ekonomsku pomoć
DURN	Društvo za unapređivanje romskih naselja
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EC	Evropska komisija
EIB	Evropska investiciona banka
EHEA	Evropska oblast visokog obrazovanja
EMS	Elektromreža Srbije
EPS	Elektroprivreda Srbije
EU	Evropska unija
FDI	Strane direktne investicije
GDI	Indeks razvoja prema polu
GDP	Bruto društveni proizvod
GEM	Pokazatelj osnaženosti polova
GRECO	Grupa država za borbu protiv korupcije
HDI	Indeks humanog razvoja
HERA	Mreža za borbu protiv trgovine ljudima u centralnoj i južnoj Evropi
IDP	Interno raseljena lica
IEA	Međunarodna agencija za energiju
IMF	Međunarodni monetarni fond
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
ISG	Nadzorna grupa za infrastrukturu
IT	Informacione tehnologije
MAARI	Regionalna inicijativa u oblasti migracija, azila i izbeglica

MCR	Milenijumski ciljevi razvoja
NATO	Organizacija severnoatlantskog saveza
NVO	Nevladina organizacija
NIS	Naftna industrija Srbije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PPP	Paritet kupovne moći
RATEL	Republička agencija za telekomunikacije
REREP	Regionalni program rekonstrukcije životne sredine u jugoistočnoj Evropi
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SALW	Malokalibarsko i lako naoružanje
SAP	Proces stabilizacije i pridruživanja
SECI	Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi
SECO	Državni sekretarijat za ekonomska pitanja
SEE	Jugoistočna Evropa
SEESAC	Centar za kontrolu malokalibarskog i lakog naoružanja u jugoistočnoj Evropi
SPOC	Inicijativa protiv organizovanog kriminala
STAR	Strategije, obuka i zastupanje radi pomirenja
UN	Ujedinjene nacije
UNCTAD	Konferencija UN o trgovini i razvoju
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNECE	Ekonomski komisija za Evropu Ujedinjenih nacija
UN ECOSOC	Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija
UNEP	Program Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredine
UNESCO	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNICEF	Dečji fond Ujedinjenih nacija
UNMIK	Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala
UN-OHRLLS	Kancelarija visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za najnerazvijenije zemlje, zemlje bez izlaska na more i male ostrvske države u razvoju
PDV	Porez na dodatu vrednost
WHO	Svetska zdravstvena organizacija
WTO	Svetska trgovinska organizacija





# REZIME



## REZIME

Skorašnja zbivanja u Srbiji ohrabruju: uspeh proevropske opcije na predsedničkim, parlamentarnim, pokrajinskim i lokalnim izborima u Srbiji u 2008. godini; potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, 28. Aprila 2008; napredak u saradnji sa Međunarodnim sudom za ratne zločine na prostoru bivše Jugoslavije nakon hapšenja optuženih Stojana Župljanina i Radovana Karadžića. Kao što se može videti u *Izveštaju o humanom razvoju za Srbiju 2008.* ostvaren je napredak i u nizu drugih oblasti kao što su ljudska i manjinska prava; ravnopravnost polova; prekogranična saradnja; rastući izvoz i strana ulaganja; delimično poboljšanje infrastrukture; reforme u domenu zdravstva, školstva, regulisanja statusa romske populacije i drugih marginalizovanih grupa; kao i pravosuđa i policije. Moglo bi se reći da su neka od ovih postignuća svojevrsna prekretnica, dok bi se za druga moglo reći da predstavljaju skroman rezultat. Ali, sve ove promene su imale pozitivan uticaj na političku spremnost i kapacitete Srbije da razvija saradnju sa drugim zemljama jugoistočne Evrope.

Jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova, 17. Februara 2008, predstavlja najveći izazov za regionalnu saradnju od 2000.g, od kada su sve zemlje regiona uzele učešće i obavezale se da razvijaju dobrosusedske odnose i da izgrađuju novu, posleratnu regionalnu arhitekturu. Može se smatrati uspehom to što su Beograd, kao i druge regionalne prestonice i međunarodna zajednica uspele da sačuvaju delotvornom regionalnu saradnju, pa čak i da sprovedu „prenos vlasništva“ od „spolja vođenog“ Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi na Savet za regionalnu saradnju, pod političkim okriljem Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi.

Ovaj izveštaj pokazuje da je prevazilaženje skorašnjih konflikata i tenzija, i poboljšanje odnosa sa bivšim jugoslovenskim republikama i drugim susedima, od ključnog značaja za humani razvoj u Srbiji. Prednosti unapređene regionalne saradnje prevazilaze potencijalnu ekonomsku korist. Regionalna saradnja je preduslov za postizanje stabilnosti, bezbednosti i prosperiteta za sve ljude koji žive u Srbiji. Različiti razlozi – bezbednosni, politički, ekonomski i socijalni – koji je čine neophodnom, međusobno su tesno povezani. Regionalna stabilnost i bezbednost su neophodni za ekonomski razvoj i ostvarivanje produktivnog i kreativnog života stanovništva, što povratno deluje na jačanje stabilnosti i bezbednosti. Ukoliko se nalaze izolovane, zemlje regiona se ne mogu dovoljno uspešno nositi sa problemima kao što su privredni rast, povratak izbeglica, razvoj infrastrukture i zaštita životne sredine.

Za Srbiju, razvoj regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi i posebno na zapadnom Balkanu, predstavlja moćan instrument za ubrzavanje evropske integracije. Kako bi se ovaj proces učinio delotvornijim, bilo je potrebno ostvariti blisku kordinaciju i saradnju sa drugim zemljama regiona u sprovođenju reformi i zajedničkih projekata vezanih za evropsku integraciju. Upravo zato je regionalna saradnja u odabranim oblastima političkog, socijalnog i privrednog razvoja, razvoja infrastrukture, kao i razvoja pravosuđa i unutrašnjih poslova odabrana kao centralna tema u procenjivanju humanog razvoja u Srbiji u 2008.g.

Zemlje jugoistočne Evrope se nalaze u uzlaznoj fazi, budući da je u toku period visokih stopa privrednog rasta, uključujući značajan porast izvoza i investicija. Uz to, institucionalizacija odnosa sa EU i porast regionalnog vlasništva u razvijanju međusobnih odnosa pokazuju političko sazrevanje u regionu. Ovakva kretanja će pomoći u smanjivanju prepreka koje su

uspostavile nove granice na zapadnom Balkanu, pomažući ljudima da prevaziđu posledice prethodnih sukoba i da koriste sve ono što im je zajedničko u mnogim domenima koji su analizirani u ovom izveštaju.

Ali, Srbija sa svojim susedima deli i preostale izazove: siromaštvo, nezaposlenost, rastuće socijalne i regionalne nejednakosti, nedovoljno razvijenu infrastrukturu, institucionalne slabosti i političke prepreke u međusobnoj saradnji. Ipak, politički razvoj u regionu u pogledu konsolidacije demokratije, uverljivijeg opredeljenja za evropske integracije i za nenasilno upravljanje krizama (kao u slučaju Kosova, Bosne i Hercegovine, i bivše jugoslovenske republike Makedonije), daje osnov za pozitivna očekivanja, budući da su zajednički interesi i politička volja da se saraduje porasli na značaju u odnosu na nerešene probleme i ona pitanja koja izazivaju podele.

Mada je tokom poslednjih godina pokrenuto više regionalnih inicijativa u jugoistočnoj Evropi i u mnogim oblastima ostvareni konkretni rezultati i dalje se nailazi na znatan skepticizam ili negativne ocene regionalne saradnje, koji se najčešće zasnivaju na predrasudama, pogrešnim predstavama ili prosto na nedovoljnom poznavanju samog procesa. Ovaj izveštaj daje vrlo iscrpan pregled ovih inicijativa, i treba da doprinese boljem razumevanju ostvarenog napretka, „ne zanemarujući pritom postojeće problem i izazove.

U izveštaju su poštovani principi nacionalnog vlasništva, participacije i uključivanja šireg kruga aktera, što je ostvareno putem angažovanja preko dvadeset domaćih istraživača, kao i uključivanjem brojnih učesnika u javne debate o preliminarnim nalazima. Analiza se zasniva na mnoštvu različitih izvora, pri čemu je ostvarena konzistentnost glavnih poruka u čitavom izveštaju – ukazivanjem na pozitivne rezultate regionalne saradnje. Očekuje se da izveštaj izvrši odgovarajući uticaj služeći kao osnov za zagovaranje politike saradnje. Primenjeni normativni pristup, kao i konkretni zaključci koje sadrže sva poglavlja mogu doprineti boljem sagledavanju značaja razmatranih pitanja među donosiocima odgovarajućih politika. Ono što ovaj izveštaj posebno nudi, to je razmatranje specifičnih zadataka sa kojima se Srbija suočava u okviru inicijativa za regionalnu saradnju, uz konkretne preporuke za ostvarivanje daljeg napretka. Ključni nalazi podržavaju inicijative i mere koje doprinose promovisanju regionalne saradnje na nacionalnom i regionalnom nivou.

## 1. Izazovi i mogućnosti koje pruža regionalna saradnja

U ovom izveštaju se ispituju najvažniji aspekti regionalne saradnje na zapadnom Balkanu i u jugoistočnoj Evropi; pritom se analizira njihova relevantnost za Srbiju, kao i to kako im Srbija može doprineti. Regionalna integracija je imperativ, posebno za male zemlje koje prevladavaju u regionu, pošto one moraju rešavati mnoge probleme putem međunarodne, evropske ili regionalne saradnje. Perspektiva evropske integracije, kao zajednički cilj svih zemalja regiona, daje vodeću ulogu Evropskoj uniji u uspostavljanju i promovisanju regionalne saradnje na zapadnom Balkanu, imajući u vidu širok spektar još uvek postojećih problema.

Dva su ključna motiva za uspostavljanje regionalne saradnje i integracije: bezbednost i razvoj. Međutim, mada trgovinski i bezbednosni aranžmani obično predstavljaju početne regionalne strukture, regionalna saradnja može obuhvatati brojne oblasti ekonomskog i društvenog života, političke strukture, unutrašnju bezbednost, zaštitu životne sredine, oblast kulture i dr. Radi se, dakle, o kompleksnom i multidimenzionalnom procesu povezivanja u regionu, koji ne uključuje samo odnose između država i nacionalnih administracija već i mnoge druge društvene aktere kao što su predstavnici poslovnog sveta, politike, civilnog društva i dr. U tom procesu, sve važniju ulogu preuzimaju lokalne zajednice koje razvijaju različite vidove prekogranične saradnje.

### **Boks 1. Definisanje regiona**

*Evropska unija je prilikom pokretanja Procesu stabilizacije i pridruživanja 1999.g. lansirala termin „zapadni Balkan“, za zemlje obuhvaćene tim procesom (bivše jugoslovenske republike, bez Slovenije, sa Albanijom). Uobičajeni termin „Balkan“ koji se široko koristi za region Balkanskog poluostrva, preimenovan je u „jugoistočnu Evropu“, koja danas obuhvata uobičajeni skup balkanskih zemalja: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Srbija (sa Kosovom prema Rezoluciji 1244 SBUN), Rumunija i Turska. Po potrebi, ovoj grupi zemalja se pridodaju i neke zemlje koje gravitiraju u regionu (kao što su Moldavija, a u širem smislu i Slovenija i Mađarska) ili joj se oduzimaju Turska i Grčka. Međutim, obično iz političkih razloga, termin jugoistočna Evropa se često koristi alternativno sa terminom zapadni Balkan, što može dovesti do nejasnog razgraničenja samog predmeta istraživanja. U ovom izveštaju, pojam zapadni Balkan podrazumeva region koji obuhvata zemlje učesnice Procesu stabilizacije i pridruživanja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija sa Kosovom (prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti UN), a jugoistočna Evropa uz prethodne zemlje uključuje i Bugarsku, Moldaviju i Rumuniju, a kada je to naglašeno i Grčku i Tursku.*

Mogu se razlikovati institucionalizovani vidovi saradnje, kao i njeni labaviji okviri. Nekada su vidovi saradnje usko specifični ili mogu da se zasnivaju na funkcionalnom umrežavanju, zavisno od vrste problema koje treba da reše. Srbija može imati koristi od unapređivanja političke i ekonomske situacije u čitavom regionu kroz posebne inicijative (na primer formiranje zona slobodne trgovine ili razvoj infrastrukture) ili putem direktnog preuzimanja *acquis communautaire* koji su direktno povezani sa procesom regionalne integracije (npr. harmonizacija stanja u regionu putem integrisanja propisa iz oblasti energetike, kao posledice stvaranja Energetske zajednice jugoistočne Evrope; višegodišnje zajedničko planiranje razvoja transportne infrastrukture; sporazum o vazдушnom saobraćaju u JIE i sl.).

Moguće je posmatranje i iz drugog ugla, kao što je podela na inicijative koje dolaze odozgo, sa vrha (tj. državne, *top-down*) i na one iz baze (tj. *bottom-up*), koje su podstaknute od strane nevladinih organizacija (NVO), raznih udruženja, lokalnih zajednica i slično. Moguće su i podele na autohtone inicijative, koje nisu podstakle i/ili finansirale spoljne organizacije/institucije (kao što je npr. Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi) i spolja podstaknute inicijative (poput Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi ili Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi). U aktivnostima Srbije su u prethodnom periodu dominirale inicijative sa vrha, kao i one koje su imale eksterno poreklo, što je posledica stanja u kome je ceo proces regionalne saradnje krajem devedesetih godina na izvestan način počinjao iznova. Izveštaj ukazuje da su ukupno prisustvo i delovanje Srbije u raznim inicijativama nesumnjivo bili pozitivni.

Generalno, regionalna saradnja je doprinela uspostavljanju novih oblika ponašanja i prevazilaženju predstava o samodovoljnosti država. Ona je podsticala saradnju administracija, predstavnika civilnog društva, privrednih i drugih krugova; omogućavala prevazilaženje raznih prepreka; i olakšavala komunikaciju, kao i stvaranje raznovrsnih mreža saradnje. Samo postojanje regionalnih inicijativa utiče na javno mnjenje i na stvaranje svesti o zajedničkim ciljevima, što olakšava proces pripremanja prekograničnih projekata i angažovanje međunarodnih finansijskih sredstava. Poseban značaj ima razvijanje kontakata između mladih generacija, putem zajedničkih projekata škola i univerziteta, uključujući razmenu studenata i profesora. Trebalo bi naročito podsticati bolje međusobno upoznavanje nacionalnih kultura u regionu.

Zajednički cilj svih regionalnih inicijativa na zapadnom Balkanu bio je razvoj multilateralne saradnje, kao osnove ekonomskog napretka, političke i ekonomske stabilizacije i konsolidacije dobrosusedskih odnosa. To su istovremeno i preduslovi za uspešnu integraciju u Evropsku uniju. U okviru mnogih regionalnih aktivnosti, zemlje koje su nedavno pristupile EU pokazale su zemljama koje ih na tom putu slede logiku i sekvence procesa integracije, deleći sa njima svoje iskustvo kroz razne bilateralne i multilateralne aranžmane.

U zaključcima i preporukama, koje sadrži svako poglavlje ovog izveštaja, ukazuje se na glavne prednosti i izazove sa kojima se Srbija suočava u podsticanju razvoja regionalne saradnje, i daje se ocena o tome kako Srbija može iskoristiti povećano regionalno vlasništvo nad tim procesima, imajući u vidu složenost regionalnih institucija i njihovu ravnomernu rasprostranjenost po regionu.

## 2. Politički odnosi

Nakon 2000. godine, vlasti u Srbiji su proklamovale normalizaciju i poboljšanje odnosa sa susedima, uključujući i regionalnu saradnju, kao jedan od glavnih spoljnopolitičkih prioriteta. Proces reintegracije SRJ u međunarodnu zajednicu zapravo je počeo normalizacijom odnosa sa susedima i uključenjem u tada već brojne organizacione forme regionalne saradnje.

Učešće Srbije u raznim aktivnostima regionalnog karaktera imalo je načelnu podršku bitnih domaćih političkih činilaca, iako je ona u konkretnim situacijama oscilirala od slučaja do

slučaja. Dok se na političkom, visokom nivou saradnje regionalno učešće podrazumevalo ili bilo podsticano (nivo šefa države i vlade, MIP-ova, parlamenta), na operativnom nivou ministarstava i niže, situacija je zavisila je od političkih okolnosti i institucionalnih kapaciteta. Vrlo značajno pitanje učešća Srbije u inicijativama regionalne saradnje odnosi se na vezu između razvoja multilateralne saradnje u regionu, s jedne strane i pitanja unapređenja bilateralnih odnosa, posebno sa susedima iz bivše Jugoslavije.

Učešće i pozitivan pristup Srbije u regionalnoj saradnji doprinose procesu evropske integracije, budući da predstavljaju jedan od političkih kriterija u Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao i pravnu obavezu u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Regionalna komponenta Pomoći Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju (CARDS), a sada Instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA) dala je podsticaja i podržala je regionalnu saradnju. Osim toga, instrumenti finansiranja EU za zemlje koje su u procesu pridruživanja ili pristupanja (kao što je bio CARDS ili sada IPA) uključuju regionalnu komponentu koja pruža podsticaje regionalnoj saradnji u oblastima prekograničnih programa, unutrašnjih poslova i pravosuđa, trgovinske saradnje i dr.

I pored pozitivne ocene u pogledu efekata regionalnih inicijativa na položaj Srbije u regionu i saradnju sa susednim zemljama, treba konstatovati da ove inicijative i oblici multilateralne saradnje za sada nisu zaista presudno pomogli da se suštinski promeni politički i socijalno-ekonomski ambijent regiona. Regionalne inicijative su u celini dale samo delimične rezultate, što se objašnjava raznim faktorima, od nedovoljne političke podrške do nedostatka finansijskih resursa, kao i drugim problemima kao što su nedovoljno administrativno iskustvo država članica, neadekvatni politički i ekonomski uslovi, nedostatak jasnih ciljeva i planova rada i sl. Mada je napredak ekonomske saradnje vidljiv, obim i struktura trgovinskih i ekonomskih tokova potvrđuju pretežnu orijentaciju na EU i razvijene zemlje Zapada. Saradnja između suseda je napredovala, ali je i dalje ostalo još mnogo toga što bi trebalo uraditi.

U periodu 2001–2007, regionalna saradnja je proširivana i intenzivirana, u čemu je Srbija imala vidnu ulogu. Ipak, ovaj trend nije uvek praćen poboljšanjem u nekim od osetljivih bilateralnih odnosa Srbije, poput njenih odnosa sa BiH ili Hrvatskom. Ti odnosi su opterećeni hipotekom sukoba iz prethodne decenije i ugroženi brojnim činiocima, pretežno unutrašnje političkog karaktera. Bilateralni odnosi i regionalna saradnja će i nadalje biti pod uticajem unutrašnjepolitičkih kretanja, ali jačanje ugovorne osnove odnosa, na bilateralnom i regionalnom nivou, stabilizuje dijalog i saradnju, čak i onda kada unutrašnjepolitička i pogotovo izborna dinamika mogu izazvati negativne efekte.

Što se tiče Kosova i Metohije, Srbija će morati da definiše svoju poziciju u regionalnoj saradnji vezano za period nakon proglašenja nezavisnosti<sup>1</sup>, pri čemu bi se trebalo voditi načelom izbegavanja samoizolacije. Zamrznuti konflikt između Beograda i Prištine bi mogao ugroziti prednosti i perspektive razvoja čitavog regiona ukoliko se u datim okolnostima ne definiše *modus vivendi et operandi*. Za humani razvoj je od presudnog značaja da se ljudima omogući da komuniciraju, obavljaju poslovne aktivnosti, traže mogućnosti zapošljavanja i unapređuju druge dimenzije svoje egzistencije, kako na nacionalnom tako i na regionalnom nivou.

## Preporuke

- Na precizniji i što jasniji način definsati svoje spoljnopolitičke prioritete, uključujući i ciljeve saradnje sa susedima, kao glavne smernice za njeno učešće u regionalnoj saradnji i procesu evropskih i evroatlantskih integracija;

---

<sup>1</sup> 17. februara 2008, nakon neuspešnih pregovora, Kosovo je jednostrano proglasilo nezavisnost, mada se na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN i dalje smatra pokrajinom u okviru Srbije. Mnoge zemlje članice EU i UN (mada ne i većina) priznale su nezavisnost Kosova, ali Srbija nije. Savet bezbednosti nije doneo novu rezoluciju koja bi stavila van snage Rezoluciju 1244.



- Jasnije definisati veze između spoljnopolitičkih ciljeva i interesa Srbije i pojedinih regionalnih programa i inicijativa za saradnju, kako bi se na vidljiviji način profilisalo puno učešće u pojedinim programima. Srbija mora definisati ključne političke i ekonomske prioritete koji će biti promovisani kroz razne oblike regionalne saradnje. Uz to, potrebna je struktura koordinacije (npr. formiranje radnih grupa) po svakom od prioritetnih sektora saradnje predviđenih strategijom razvoja Regionalnog saveta za saradnju: ekonomski i socijalni razvoj, razvoj infrastrukture, pravosuđe i unutrašnji poslovi, saradnja u oblasti bezbednosti i razvoj ljudskih potencijala (obrazovanje, nauka). Ove radne grupe bi trebale da budu povezane sa odgovarajućim strukturama nadležnim za proces harmonizacije sa EU;
- Transformacija regionalne saradnje u pravcu „regionalnog vlasništva“. To podrazumeva pažljiviju podelu uloga i učešća između zemalja regiona u pojedinim aktivnostima i inicijativama, na bazi pozitivnog takmičenja i regionalne sinergije. Pored jačanja „regionalnog vlasništva“, neophodno je da se radi na eliminisanju prepreka za pojačan proces evropske integracije i regionalne saradnje, pre svega na planu političkih preduslova (kao što je saradnja sa Međunarodnim sudom za ratne zločine na prostoru bivše Jugoslavije, politika trajnog pomirenja sa susedima);
- Obezbediti sredstva iz budžeta za učešće u regionalnim inicijativama. To je značajno kako zbog aktivnosti Sekretarijata Regionalnog saveta za saradnju i povećanja broja raznih „centara“ za saradnju u regionu, tako i zbog povlačenja donatora iz pojedinih programa. Potrebno je izbeći nepotrebno dupliranje (posebno između Regionalnog saveta za saradnju, Centralnoevropske inicijative, Crnomorske ekonomske saradnje i Procesu stabilizacije i pridruživanja) i omogućiti smanjivanje troškova uključujući i ukidanje pojedinih centara. Trebalo bi sačiniti analizu efekata pojedinih programa iz ugla njihovih troškova.
- Uključiti u process koordinacije i druge aktere, posebno lokalne samouprave, privatni sektor (privredne komore, udruženja poslodavaca i dr.) i organizacije civilnog društva, ne samo na administrativnom nivou, već i kroz najšire učešće u regionalnim aktivnostima. Da bi to bilo izvodljivo, trebalo bi uspostaviti razmenu informacija i koordinaciona tela sa širim učešćem, kao što je to slučaj u saradnji sa EU.
- Podržati saradnju između parlamenata, njihovih odbora i samih narodnih poslanika, kako bi se ojačali odnosi među susedima i ukupna regionalna saradnja. Podjednak značaj ima i saradnja političkih partija i njeno prenošenje sa nivoa evropskih stranačkih asocijacija na regionalni i bilateralni nivo.
- Podržati interes manjina u Srbiji i drugim zemljama regiona kako bi se unapredili bilateralni odnosi i regionalna saradnja. Manjine bi trebalo direktno uključiti u te procese. Stabilan region, integrisan u EU, pruža najbolje garancije da će ljudska i manjinska prava biti zaštićena, kao i da će se ostvariti nesmetana komunikacija između manjina i njihovih matičnih zemalja.
- Preduzeti inicijativu, omogućiti transparentnost, otvorenost prema susedima i stalni dijalog kao pretpostavke za stvaranje drugačije slike o Srbiji u svetu i za njeno osposobljavanje da deluje kao nezavisan učesnik u međunarodnim odnosima. Potrebno je pro-aktivno učešće u regionalnoj saradnji, uključujući i stvaranje „mikro-saveza“ između pojedinih zemalja radi ostvarenja sličnih interesa i ciljeva. To podrazumeva određeno preusmeravanje saradnje od obuhvatnih inicijativa u kojima učestvuju sve zemlje, na interesno zasnovane inicijative, na *ad-hoc* ili stalnoj osnovi, koje okupljaju samo one zemlje koje su pogođene nekim zajedničkim problemima.
- Neophodno je dalje unapređivati regionalnu saradnju u pravcu izgradnje zajedničke platforme prema Briselu, što podrazumeva zauzimanje zajedničkih pozicija na najvišem

nivou i u diplomatskim aktivnostima (zagovaranje zajedničkih interesa, ukazivanje na koristi za EU od članstva zemalja zapadnog Balkana, uključujući razvijanje zajedničke informacione strategije prema građanima EU itd.). Treba posebno nastojati na isticanju regionalne dobrosusedske politike prilikom korišćenja predpristupnih fondova EU, kao i u predstavljanju Srbije kao atraktivnog regionalnog aktera i destinacije za strana ulaganja.

### 3. Trgovina i investicije

Ekonomska saradnja u regionu ima veliki značaj za Srbiju u održavanju rezultata ostvarenih nakon 2000. godine. Pored toga, utvrđivanje zajedničkih interesa u oblasti ekonomske saradnje može doprineti izgradnji poverenja i prevazilaženju tenzija proisteklih iz nedavnih sukoba. Glavni prioriteti u regionalnoj ekonomskoj saradnji su: trgovinska liberalizacija, regionalno tržište energije, razvoj transportne infrastrukture, zaštita životne sredine, privlačenje stranih direktnih investicija (SDI), razvoj informacionih i komunikacionih tehnologija i rast malih i srednjih preduzeća. Oni se poklapaju sa prioritetima Lisabonske strategije i trebalo bi da omoguće zemljama jugoistočne Evrope da unaprede svoje kapacitete i pripreme se za integraciju u EU. Primena Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA 2006) može da doprinese jačanju konkurentnosti zemalja regiona i da omogući porast izvoza i zaposlenosti, kao i životnog standarda.

Decenija konflikata, ekonomskog zaostajanja i izolacije Srbije od njenog regionalnog i međunarodnog okruženja dovela je do nastanka brojnih ograničenja za humani razvoj. Analiza ekonomskih pokazatelja i pored ukazivanja na pozitivne rezultate, daje pregled brojnih ograničavajućih faktora u ekonomskom razvoju Srbije, kao što su nizak nivo bruto domaćeg proizvoda (BDP) po stanovniku; visok procenat siromašnih ili onih koji su na granici siromaštva; visoka registrovana nezaposlenost; nepovoljan rejting zemlje u određivanju međunarodne konkurentnosti; visok spoljni i unutrašnji dug; visok platni deficit; nizak udeo investicija u BDP; visoko učešće javnog sektora i javne potrošnje u BDP; i rastuće regionalne razlike.

BDP po stanovniku je 2007. godini u Srbiji je bio 10.375 US\$ (prema paritetu kupovne moći), što je iznosilo manje od jedne trećine proseka u EU15 (32.938 US \$). Ali, zahvaljujući relativno dobrim performansama u oblasti obrazovanja i zdravstva, indeks humanog razvoja je relativno visok (videti HDI dodatak). Nezaposlenost, koja je u periodu 2000–2005. porasla za 37,4 procenta, postala je akutan problem. Sigurnost radnih mesta ugrožena je usled porasta zaposlenosti u neformalnom sektoru. Široka primena državne intervencije u privredi je još uvek zastupljena, imajući u vidu da vlada daje značajne subvencije javnim preduzećima kao i onima koja su u društvenoj svojini. Restrukturiranje velikih društvenih i državnih preduzeća je još u početnoj fazi. Mada su privatizacija i investicije najbolji i najmoćniji mehanizmi za prevazilaženje ekonomskog rasta bez smanjenja nezaposlenosti ("jobless growth"), u zemljama u tranziciji se njihov doprinos često ne može sagledati na kratak rok. Pozitivni trendovi u privredi Srbije su strukturna pomeranja ka sektoru usluga (62,8 procenta u 2005. Prema 55,8 procenta u 2000. g.), kao stalni rast aktivnosti malih i srednjih preduzeća, koja su u 2005. g. ostvarivala 53 procenta nacionalnog dohotka.

U periodu 2000–2005. u jugoistočnoj Evropi je započela faza oporavka, tako da je većina zemalja zabeležila godišnji prosečan rast BDP od oko 5% ili više od toga, sa izgledima da se taj trend nastavi. Značajan doprinos ekonomskom rastu dali su bilateralni sporazumi o slobodnoj trgovini u regionu, privilegovani pristup tržištu EU i porast SDI. Nivoi razvijenosti ostaju niski najviše zbog toga što nekoliko godina bržeg rasta nije moglo da nadoknadi deceniju velikog zaostajanja.

U periodu 2004–2007. godine, izvoz je bio značajna komponenta ekonomskog oporavka Srbije i iznosio je 23,3 milijardi USD kumulativno. Uvoz je dostigao 52,9 milijardi USD, uz

deficit od 29.7 milijardi USD. Prosečan udeo EU u ukupnoj spoljnotrgovinskoj razmeni Srbije je iznosio 50%, dok je tržište regiona jugoistočne Evrope po značaju drugi trgovinski partner Srbije. Od 2001. Do 2006. godine, izvoz se povećao 6.7 puta na 8.3 milijardi USD, dok se uvoz povećao 6.4 puta na 6.7 milijardi USD.

U periodu od 2001. do 2006. godine, ostvaren je značajan priliv stranih direktnih investicija, ali je više od dve trećine otišlo u Bugarsku i Rumuniju, posebno počev od 2003.g. Hrvatska je, izuzev 2006.g. privlačila mnogo više SDI nego druge zemlje zapadnog Balkana. Srbija je rangirana na drugo mesto po visini priliva SDI, a samo 2006.g. je prednjačila u odnosu na Hrvatsku, zbog nekoliko velikih privatizacija.

Mnogi industrijski sektori u Srbiji su ostali tehnološki zaostali i nekonkurentni zbog međunarodne izolacije tokom devedesetih godina. Istovremeno, došlo je do velikog odliva mozgova, budući da je zemlju napustio veliki broj visokokvalifikovanih stručnjaka. U oceni implementacije Evropske povelje o malim i srednjim preduzećima, Srbija je najniže rangirana u pogledu raspoloživih kapaciteta za njihov razvoj, posebno u pogledu kapaciteta obrazovnih institucija da pruže znanje i kvalifikacije koji bi odgovarali potrebama malih i srednjih preduzeća. Ovakav rejting ukazuje na potrebu da se brži razvoj ovog sektora posmatra iz perspektive humanog razvoja, počev od obrazovanja, kroz sve vidove transfera znanja i novih tehnologija iz naučno-istraživačkog sektora u privredu.

### Preporuke

- Politika koja podstiče rast zaposlenosti bi trebalo da dobije prioritetan značaj. Jer, niska stopa zaposlenosti u Srbiji, kao i u većini drugih zemalja zapadnog Balkana, predstavlja ozbiljnu pretnju za ostvarivanje održivog rasta i doprinosi rastućoj marginalizaciji određenih delova stanovništva i političkoj radikalizaciji. Predstojeći zadaci i izazovi aktivne politike vezane za tržište rada zahtevaju da se posebna pažnja usmeri na: nastavak reformi Nacionalne službe za zapošljavanje i radnog zakonodavstva; izradu programa za specifične grupe i segmente tržišta radne snage, a posebno za zapošljavanje radnika koji postaju tehnološki višak u procesu privatizacije preduzeća u društvenom vlasništvu i prestrukturiranju javnih preduzeća; poboljšanje kvaliteta radne snage (stručno obrazovanje i dodatni obrazovni programi, itd.); promovisanje razvoja privatnog sektora i preduzetništva, putem smanjenja poreza i subvencionisanja dela troškova rada; suzbijanje neformalne ekonomije; i obezbeđivanje mera osiguranja u slučaju nepredviđenih nepovoljnih okolnosti, naročito kada je u pitanju gubitak posla.
- Efikasnija socijalna zaštita. Srbija, kao zemlja sa niskim dohotkom, ne može sebi da priušti bogat i velikodušan sistem socijalne zaštite. Poseban problem je kako uvesti sistem socijalne zaštite u neformalni i deo agrarnog sektora, koji su van državnog fiskalnog sistema. Postoji potreba da se pronađu alternativni načini za uvođenje socijalne zaštite i u neformalnu ekonomiju.
- Politike koje olakšavaju tranzicione procese u toku reformi trgovine. Ukoliko se regionalna liberalizacija trgovine odrazi negativno na deo zaposlenih u Srbiji, očekuje se da će socijalna politika, politika zapošljavanja i ostale makroekonomske politike na pravi način reagovati i preraspodeliti deo dobitaka od trgovine između dobitnika i gubitnika, što zahteva unapređivanje empirijskih istraživanja (npr. uz pomoć modela opšte ravnoteže).
- Reforme koje podstiču strane direktne investicije. To podrazumeva: regulatorne reforme u domenu politike konkurencije, investicione politike, trgovinske i poreske politike, i borbe protiv korupcije; poboljšanje institucionalnih kapaciteta i unapređivanje saradnje na nacionalnom i lokalnom nivou kako bi se olakšao razvoj preduzetništva; fokusiranje na one sektore koji najbolje mogu doprineti razvoju veština, inovacija i podizanju produktivnosti u nacionalnim okvirima; unapređivanje svesti o značaju SDI; jačanje

korporativnog upravljanja i preduzetništva; i jasno usmeren razvoj međunarodne marketinške strategije za privlačenje stranog kapitala ne samo u cilju privatizacije preduzeća, nego i u *greenfield* investicije.

- Dalje harmonizovati politike koje podstiču SDI na regionalnom nivou. Dalja integracija regionalnih finansijskih tržišta, uz dominantno prisustvo banaka iz EU širom jugoistočne Evrope, zahteva dodatnu podršku EU i međunarodnih finansijskih institucija kako bi se poboljšao nacionalni i regionalni okvir za finansijske tokove i usluge.
- Dati prioritet politici razvoja malih i srednjih preduzeća. To podrazumeva unapređivanje zakonskog, regulativnog i institucionalnog okvira i infrastrukture neophodne za podršku razvoja preduzeća i preduzetništva, posebno u fazama osnivanja i registracije; unapređivanje konkurentnosti, posebno putem inovacija, boljeg menadžmenta i unapređivanja kvaliteta proizvoda i usluga; prilagođavanje finansijskog sistema i poreske politike potrebama preduzeća; unapređivanje obrazovnog sistema kako bi odgovarao potrebama privrede i tržišta rada (nivo i struktura kvalifikacija, znanja i veština), uz istovremeno ograničavanje odliva mozgova; jačanje tehnoloških kapaciteta i pomoć u razvoju klastera, inkubatora i tehnoloških parkova; unapređivanje veza između privrednih, obrazovnih i naučno-istraživačkih organizacija kako bi se ostvario delotvorniji transfer znanja i tehnologija ka privredi.
- Održati u svim zemljama jugoistočne Evrope odgovarajući nivo međunarodne razvojne pomoći za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih reformi. Srbiji je i dalje potrebno da nastavi da dobija podršku za izgradnju institucija i institucionalnih kapaciteta, posebno kad je u pitanju reforma javne uprave, primena određenih nacionalnih strategija, uključujući odgovarajuću obuku, kao i modernizacija i koordinacija organa vlasti.
- Bolje razumevanje činjenice da regionalna saradnja i integracija, u svim oblastima koje su bitne za ekonomski razvoj, mogu unaprediti ekonomski potencijal kako Srbije, tako i njenih suseda. Time se dobijaju veće tržište i stabilniji uslovi investiranja i stvaraju bolji uslovi za tehnološki napredak, inovacije i zaposlenost.

## 4. Energija i infrastruktura

U regionalnoj saradnji već ima rezultata u nekim značajnim sektorima kao što su energija, transport, telekomunikacije i zaštita životne sredine. Budući da razvoj infrastrukture iziskuje značajna sredstva, region je veoma upućen na finansijsku i tehničku pomoć evropskih i međunarodnih institucija. Regionalni projekti su najdelotvorniji način da se unapredi infrastruktura, imajući u vidu potrebu da se nacionalne mreže i sistemi povežu prvo na regionalnom, a zatim i na evropskom i međunarodnom nivou. Nivo razvijenosti infrastrukture i mogućnosti koje se time otvaraju za slobodu kretanja i pristup tehnologiji, mogu u velikoj meri doprineti humanom razvoju.

Razvoj harmonizovanog regionalnog tržišta za različite sektore, od telekomunikacija do transporta i energije, može da privuče strane investitore da ulažu u ove sektore i da olakša primenu evropske regulative u regionu. Kroz regionalne projekte i inicijative ova tržišta mogu potom biti integrisana u evropske mreže i strukture. Glavni kriterij za evropska ulaganja u infrastrukturu jugoistočne Evrope su, pored tehničkih, ekonomskih i ekoloških zahteva, da projekti imaju regionalni karakter i da doprinose zaokruživanju transevropskih ruta i mreža.

Energetski resursi Srbije su ograničeni. Uvozna energija čini oko 40 procenata raspoložive primarne energije, a verovatno je da će taj udeo i dalje rasti. Energetska intenzivnost privrede Srbije je vrlo visoka, uključujući i glavne izvozne proizvode. Potrošnja energije po domaćinstvu je takođe visoka. Ovakve tendencije utiču i na kretanje inflacije, tako da potreba da se smanji uticaj potrošnje energije na ekonomski rast predstavlja jedan od glavnih izazova

sa kojim se privreda Srbija suočava. Energetski intenzivan privredni rast nije dugoročno moguć. Napuštanje takvog modela bi trebalo izvesti u kontekstu brojnih integracionih kretanja u sektoru energetike, u vreme kada energetska bezbednost i efikasnost, uz klimatske promene i rastući značaj bezbednosti životne sredine, predstavljaju vodeća politička pitanja u svetskim razmerama.

Zaključivanje Ugovora o energetskoj zajednici u jugoistočnoj Evropi ima vitalan značaj za dalji razvoj sektora energetike kao osnove za trajan i stabilan ekonomski rast. Nakon ovog inicijalnog koraka, Vlada Srbije suočava se sa potrebom restrukturiranja i privatizacije sektora, kao i sa drugim aktivnostima koje su bitne za potpisivanje i ratifikaciju pratećih međunarodnih sporazuma kao što su Energetska povelja, Arhuška konvencija i Inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija.

Glavni izazovi razvoja putničkog i teretnog saobraćaja u Srbiji su razlike u nivou razvijenosti i velike razlike u gustini stanovništva po regionima; nizak udeo intermodalnog saobraćaja; vrlo star vozni park (sa prosečnom starošću putničkih vozila od 11 godina); nerazvijena mreža regionalnih aerodroma; neravnomeran razvoj putne mreže, koja nije u potpunosti usklađena sa evropskim standardima; i železnička mreža koja tim standardima uopšte ne odgovara.

Zemlje jugoistočne Evrope imaju slične probleme i sa saobraćajnom infrastrukturom. To uključuje neadekvatne institucionalne kapacitete; nedostatak planskog razvoja i održavanja putne mreže; ograničeni fond za njen razvoj; visoka zaduženost; problemi vezani za granične prelaze; i neadekvatne pretpostavke za razvoj intermodalnog saobraćaja. U prevazilaženju nabrojanih problema, regionalni projekti mogli bi da obezbede poboljšanje transportnih veza u svim sektorima (putevi, železnica, unutrašnji plovni putevi i vazdušni saobraćaj) i da omoguće maksimiranje potencijalnih prednosti od saobraćajne infrastrukture za ukupni ekonomski i humani razvoj na čitavom zapadnom Balkanu. Regionalni projekti u tom sektoru su daleko atraktivniji za strane investitore i omogućavaju stvaranje zajedničkih saobraćajnih mreža u regionu i Evropi.

U Srbiji se, tokom prethodne decenije, sektor telekomunikacija razvijao znatno sporije nego u drugim zemljama u okruženju, a dostignuti standardi su mnogo niži nego u EU. Prvi uzrok ovakvog stanja je raspad bivše Jugoslavije, koji je bio praćen kolapsom sektorskog upravljačkog sistema. Drugi razlog su međunarodne sankcije koje su uvedene tokom devedesetih, a potom i bombardovanje Organizacije severnoatlantskog saveza, 1999. godine. Telekomunikaciona mreža u Srbiji je bila razorena, uključujući relejne telefonske radio stanice, satelitske prenosnike i druge delove infrastrukture. Budući da je to razaranje došlo na kraju decenije opšte izolacije, posledice po stanje ukupne opreme i dalji razvoj telekomunikacionog sektora su bile vrlo teške.

Od 2000. godine, Srbija je izašla iz međunarodne izolacije i opredelila se za slobodno tržište koje joj je omogućilo brz napredak, mada će pravi rezultati biti vidljivi tek za nekoliko godina. Sadašnji cilj je da se ostvari nivo razvijenosti u sektoru telekomunikacija koji preovlađuje u zemljama EU. Podržavajući razvoj informacionog društva, Srbija može omogućiti smanjivanje digitalnog jaza u odnosu na EU i ispuniti uslove neophodne za članstvo u EU.

Rešavanje problema zaštite životne sredine u zemljama regiona i regionu u celini, doprineće održivom razvoju i boljem kvalitetu života i omogućiti stvaranje dobrih osnova za ruralni i urbani razvoj, prihvatljive obrasce industrijskog razvoja, bezbednu hranu, održivo korišćenje prirodnih resursa i smanjivanje nivoa siromaštva. Glavni izazov je kako uključiti dimenziju zaštite životne sredine u druge sektorske politike. Uspešno savladavanje ovih i drugih prepreka iziskuje nastavljanje i povećanje međunarodne pomoći i poboljšanje kapaciteta kako bi se ona bolje iskoristila.

## Preporuke

- Da bi efikasna regionalna saradnja bila moguća u svakom od navedenih sektora, neophodno je izgraditi odgovarajuće pravne i institucionalne okvire. Ovi okviri treba istovremeno da omoguće približavanje regiona EU. Nadležna ministarstva bi u cilju ispunjavanja tog zadatka morala obezbediti odgovarajuće ljudske resurse i tehničke uslove kao podršku regionalnim i međunarodnim projektima i da pri tom ostvare neophodnu koordinaciju aktivnosti među domaćim akterima u različitim sektorima.
- Treba ojačati partnerstvo različitih zainteresovanih aktera (vladine institucije, nevladine organizacije, industrija, sindikati, univerziteti itd.). U uslovima rastuće konkurencije, kao posebno obećavajuće može se istaći partnerstvo između javnog i privatnog sektora u ostvarivanju sinergije i optimiziranju korišćenja resursa.
- Unaprediti i omogućiti pristup blagovremenim i tačnim informacijama i svim domenima infrastrukture. To bi omogućilo bolje privlačenje investicija u projekte regionalnog karaktera, čime bi se dao značajan podsticaj ekonomskom razvoju i većoj zaposlenosti.
- U sektoru energetike, treba modernizovati postojeće kapacitete za proizvodnju električne energije, kako bi se povećala njihova efikasnost i ekološka prihvatljivost. Potrošnja energije po jedinici proizvodnje i po domaćinstvu, morala bi se usaglasiti sa međunarodnim standardima. Domaćinstvima su potrebni uređaji koji štede energiju i efikasniji sistem grejanja. Kako bi se razvila trgovina energijom u regionu i sa njegovim neposrednim susedstvom, prvenstveno sa EU, neophodno je da zaista zaživi regionalno tržište električne energije koje će poboljšati snabdevanje i smanjiti troškove. Vlada Republike Srbije bi trebalo da razmotri usvajanje zakona o primeni Sporazuma o Energetskoj zajednici za jugoistočnu Evropu. Za buduće investitore se otvara mogućnost optimalnog korišćenja regionalne harmonizacije energetskog sektora, kao i boljih mogućnosti za snabdevanje primarnom energijom, zahvaljujući regionalnoj saradnji u izgradnji naftovoda i gasovoda.
- Srbiji je potrebno da se izradi dugoročni plan razvoja saobraćaja. Sadašnji planovi su uglavnom fokusirani na prioritetnu regionalnu saobraćajnu mrežu, bez detaljnijeg sagledavanja lokalnih i nacionalnih potreba. Pomenuti plan bi bio osnov za upravljanje, održavanje, detaljnije planiranje, finansiranje i izgradnju saobraćajne infrastrukture. On bi morao biti institucionalno integrisan u nacionalni razvojni plan poštujući neophodne procedure. Za početak bi bilo neophodno da se uspostavi zajednička baza podataka o saobraćajnoj infrastrukturi i da se primene relevantna podzakonska akta koja proističu iz novog Zakona o putevima (kategorizacija putne mreže, tehničke instrukcije i saobraćajna signalizacija itd.), kao i da se ubrza usvajanje zakona koji su važni za putnički i teretni saobraćaj (zakon o bezbednosti saobraćaja, zakon o putničkom saobraćaju itd.). Očekuje se da zemlje zapadnog Balkana daju svoj puni doprinos nedavno otvorenim pregovorima o Ugovoru o transportnoj zajednici za jugoistočnu Evropu.
- Potrebno je da se politika Srbije u oblasti telekomunikacija usmeri na sledeće prioritete: liberalizacija sektorskog tržišta; pružanje univerzalnih usluga, uz podršku razvoju novih, integrisanih usluga; dalji razvoj telekomunikacione infrastrukture, posebno kroz razvoj širokopoljanskih servisa sa domašajem do udaljenih i nerazvijenih područja; korišćenje dinamičnih novih tehnologija kako bi se premostio informacioni jaz u odnosu na razvijene zemlje; i puno učešće u novoj svetskoj informacionoj privredi. U liberalizaciji tržišta telekomunikacija, Srbija mora staviti u prvi plan zaokruživanje institucionalnog i regulatornog okvira i promociju i nadgledanje konkurentskog tržišnog okruženja. U građenju institucionalnog okvira glavna smernica je harmonizacija sa *acquis communautaire* EU.

- Kako bi imala koristi od regionalne saradnje u zaštiti životne sredine, Srbija se mora usmeriti na sledeće prioritete: ratifikacija međunarodnih sporazuma, u skladu sa Nacionalnom strategijom integracije u EU; povećani kapacitet i kvalifikacije za lokalne usluge iz domena ekološke zaštite; osnivanje Agencije za zaštitu životne sredine, kao nezavisnog profesionalnog tela koje omogućava međusektorske servise; unaprediti kapacitet za efikasno delovanje vladinog Saveta za održivi razvoj i obezbediti mu administrativnu podršku; ojačati partnerstvo vlasti (nacionalnih, pokrajinskih i lokalnih), nevladinog sektora i biznisa; osnažiti kapacitete NVO koje se bave održivim razvojem i životnom sredinom.

## 5. Socijalni razvoj

Glavni preduslovi humanog razvoja uključuju obrazovanje, kvalitetnu zdravstvenu zaštitu, stanovanje i zaposlenost za sve građane. U okolnostima kada značajan broj građana Srbije živi u siromaštvu, ili na granici siromaštva (10–20 procenata), u analizi humanog razvoja moraju se uzeti u obzir socijalna isključenost i položaj ranjivih grupa, kako bi se mogle formulisati i primeniti politike koje bi dovele do poboljšanja životnog standarda. Ovaj izveštaj je zato obuhvatio obrazovanje, javno zdravlje, rodnu jednakost, položaj Roma, izbeglica i raseljenih lica i osoba sa invaliditetom, imajući u vidu perspektive regionalne saradnje.

Obrazovanje predstavlja prioritet za svako društvo koje teži da ostvari održivi razvoj. U jugoistočnoj Evropi, obrazovanje obuhvata i usvajanje evropskih vrednosti, sticanje znanja neophodnog za tržišnu privredu i uslove konkurencije, kao i za društvenu uključenost. Tokom dve prethodne decenije, kvalitet obrazovanja u Srbiji se znatno pogoršao, usled ukupnog ekonomskog i socijalnog zaostajanja. Bilo je određenih pozitivnih tendencija vezanih za zakonske promene, inicijative obrazovnih institucija i međunarodnu pomoć i saradnju, prvenstveno onu unutar samog regiona. One bi se morale nastaviti i proširiti, budući da visoko obrazovanje, pre svega, ima veliki potencijal u podržavanju procesa evropske integracije i regionalne saradnje.

Sektor javnog zdravlja u Srbiji je takođe bio unazađen. Decenijama se nije ulagalo u javno zdravlje, niti se pokušavao rešiti problem nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti usled društvenih i ekonomskih razlika. Ljudi koji su siromašni, pripadaju ranjivim grupama i socijalno su marginalizovani izloženi su većem riziku smrtnosti. Mada ima razlika među zemljama jugoistočne Evrope, one se sve suočavaju sa sa zajedničkim izazovima: slab sistem zdravstvene zaštite i unazađen ljudski i socijalni kapital usled konflikata i devastiranih privreda. Sadašnja ulaganja u zdravstvenu zaštitu su još uvek daleko ispod nivoa na kome su bila početkom devedesetih godina.

U pogledu ravnopravnosti polova u Srbiji, aktivan ženski pokret s visokim nivoom znanja, ekspertize i profesionalnosti omogućio je trajni napredak u ovoj oblasti. Jake regionalne i međunarodne veze osnažile su lokalne mreže i organizacije. I pored toga, Srbija zaostaje u usvajanju zakona o rodnoj ravnopravnosti, još je uvek visok stepen isključenosti u političkom odlučivanju i žene se suočavaju sa rastućom nezaposlenošću i diskriminacijom na tržištu radne snage.

Romska populacija je svakako najsiromašniji i najzapostavljeniji deo stanovništva u Srbiji, što je slučaj i u drugim zemljama jugoistočne Evrope. Najakutniji problem sa kojim se Romi suočavaju su uslovi života u nehigijenskim naseljima u kojima većina njih živi. Najdelotvorniji način za suzbijanje siromaštva u kome žive predstavlja takva politika njihovog socijalnog uključivanja, koja je usmerena prvenstveno na legalizaciju i popravljavanje uslova života u tim naseljima, uz njihovo raseljavanje samo ako je to zaista neophodno. Indikatori krajnjeg siromaštva među Romima obuhvataju lošije zdravstveno stanje, kraći očekivani životni vek, nižu uključenost u obrazovni sistem i veću stopu nezaposlenosti u poređenju sa nacionalnim

prosekom. Srbija znatno zaostaje za drugim zemljama regiona u pogledu izgradnje institucionalne i organizacione infrastrukture za obuhvatno rešavanje problema socijalne isključenosti Roma. Dekada uključivanja Roma 2005–2015. predstavlja političku obavezu za vlade centralne i jugoistočne Evrope da poboljšaju društveno-ekonomski položaj Roma u regionalnim okvirima. Srbija je juna 2008.g. preuzela predsedavanje ovom inicijativom.

Srbija je, 2002.godine, usvojila Nacionalnu strategiju za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica, koja uključuje odredbu o obezbeđivanju pristupačnih uslova stanovanja (uključujući mogućnost kupovine, povoljne kredite, smeštaj u socijalnim prihvatilištima za najugroženije kategorije, itd.), kao i niz drugih mera koje treba da smanje siromaštvo među stanovništvom koje je izmešteno iz svojih prebivališta. Izbeglice i interno raseljena lica su u izvesnoj meri lišeni nekih prava koje imaju ostali građani. Zato je neophodno da se radi na poboljšavanju njihove situacije u sledećim oblastima: statusna pitanja, dostupni uslovi stanovanja, ili obezbeđena socijalna prihvatilišta, obezbeđen pristup obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, penzijsko i socijalno osiguranje. Regionalna saradnja ima veliki značaj u rešavanju problema navedenih kategorija stanovništva.

Osobe sa invaliditetom imaju prava da uživaju sva ljudskih prava garantovana međunarodnim i nacionalnim zakonima. Srbija je eksplicitno zabranila njihovu diskriminaciju u svom Ustavu. U aprilu 2006.godine, usvojen je zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom. Pored svojih generalnih odredbi protiv diskriminacije, zakon navodi posebne slučajeve u kojima je diskriminacija zabranjena, procedure za zaštitu osoba izloženih diskriminaciji, sankcije za izvršioce akta diskriminacije i mere koje Vlada treba da sprovede kako bi podsticala socijalno uključivanje osoba sa invaliditetom.

## Preporuke

- Obrazovanje treba da predstavlja vrhunski prioritet nacionalnog razvoja, jer ono predstavlja osnov ubrzanog privrednog razvoja i integracije Srbije u EU. Neophodno je podsticati slobodu kretanja unutar regiona usvajanjem zakona koji bi regulisali uzajamno priznavanje kvalifikacija u skladu sa Lisabonskom konvencijom, koju je Srbija ratifikovala. Treba unaprediti sistem utvrđivanja kvaliteta i razviti kriterije i procedure harmonizovane sa opštim sistemom kojim se reguliše utvrđivanja kvaliteta u evropskom višem obrazovanju i naučnoj delatnosti. Treba unaprediti kapacitete učesnika u obrazovnom procesu, na svim nivoima. Potrebno je ojačati saradnju između obrazovnih institucija, vlada i nevladinih organizacija na nacionalnom, regionalnom i evropskom nivou.
- Unapređivanjem usluga zdravstvene zaštite na opštinskom nivou povećati socijalnu koheziju. Treba intenzivirati praćenje prenosivih bolesti i razviti programe za njihovo suzbijanje. Potrebno je da se poboljšaju institucionalni kapaciteti i da se unapredi međusektorska saradnja kako bi ishrana i prehranbeni proizvodi bili raspoloživi i dostupni. Treba poboljšati kvalitet i samodovoljnost regiona u obezbeđivanju bezbednih zaliha krvi i proizvoda od krvi. Treba povećati ponudu bazičnih paketa zdravstvenih usluga koje bi bile besplatne. Treba uspostaviti regionalnu mrežu i sistem za prikupljanje i razmenu informacija u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite.
- Da bi se dalje unapredio status rodne ravnopravnosti, treba je uključiti u sve nacionalne strategije i treba primenjivati donete zakone iz ove oblasti. Obezbediti da pitanje rodne ravnopravnosti bude zastupljeno i u onim oblastima koje su do sada bile zanemarene, kao što su nauka i tehnologija, položaj žena u seoskim područjima itd. Treba održati stalnu i dobro organizovanu međunarodnu podršku i institucionalizovati regionalnu saradnju. Saradnju između državnih institucija i NVO treba poboljšati, kako bi se uz pomoć donatora, bolje raspodelile nadležnosti i odgovornosti.



- Treba obezbediti stvarnu političku podršku za primenu Dekade uključivanja Roma. Treba uvesti kriterije za primenu i vođenje Nacionalne strategije za integraciju i osnaživanje Roma i za uspostavljanje odgovarajuće institucionalne infrastrukture. Treba alocirati odgovarajuća finansijska sredstva kako bi se sprovedi predviđeni akcioni planovi. Treba iskoristiti Dekadu uključivanja Roma za iniciranje bilateralne i prekogranične saradnje u razmeni uspešnih iskustava.
- Za izbeglice i interno raseljena lica, vlade Hrvatske i Srbije treba da povećaju napore u primeni obaveza koje proističu iz Sarajevske deklaracije. One treba da potpišu, što je pre moguće, Sporazum o dvojnem državljanstvu i da kroz bilateralne odnose reše i druga pitanja vezana za povratak izbeglica u Hrvatsku. Treba povećati angažovanje u rešavanju nagomilanih problema vezanih za interno raseljena lica sa Kosova, kao što su primena sudskih odluka na Kosovu i slaba koordinacija u razmeni dokumenata između Vlade Srbije i UN Misije na Kosovu.
- Treba dopuniti Zakon o javnim nabavkama, u skladu sa Direktivom o javnim nabavkama EU, kako bi se usaglasili standardi dostupnosti i sprečavanja diskriminacije protiv lica sa invaliditetom u pogledu mogućnosti njihovog fizičkog pristupa javnim zgradama, uslugama i infrastrukturi. Obezbediti da svako dete sa invaliditetom ima pristup obrazovanju. Dopuniti listu zanimanja za osobe sa invaliditetom u skladu sa tehnološkim razvojem i tražnjom na tržištu radne snage. Planiranu rekonstrukciju primarnih institucija zdravstvene zaštite treba sprovести tako da svi zdravstveni centri i usluge budu dostupni i licima sa invaliditetom.

## 6. Bezbednost

Značaj regionalne saradnje za unapređivanje bezbednosti građana u Srbiji proizilazi iz širenja transnacionalnog organizovanog kriminala. Prema pregledu koji je urađen 2005.g, mada građani ne smatraju da organizovani kriminal predstavlja pretnju za njihovu ličnu bezbednost, oni ga ispravno vide kao pretnju za društvo u celini: 74 procenta ispitanika misli da Srbija ne može postati prosperitetna ukoliko ne reši problem organizovanog kriminala i korupcije.

*Izveštaj o humanom razvoju za Srbiju 2008.* daje detaljnu analizu onih područja u kojima regionalna saradnja može poboljšati bezbednost u Srbiji, kao što su borba protiv organizovanog kriminala, migracije, integrisano upravljanje granicom i prekogranično delovanje pravosuđa. Pri tome se mora imati u vidu da je saradnja otpočela tek nakon 2000.g. i da u odnosima između zemalja zapadnog Balkana još uvek prevladuje opreznost. To se posebno odnosi na osetljiva pitanja vezana za nasleđe nedavnih sukoba i razmenu podataka iz domena unutrašnje i spoljne bezbednosti. Sve inicijative EU i drugih aktera da se regionalna saradnja istakne kao uslov za dalju evropsku integraciju, nailaze na otvoren ili prikriven otpor, posebno kada se radi o nastojanjima da se „regionalizuju“ visoko osetljive bezbednosne informacije i rezultati kriminoloških istraga. Posebno su problematična pitanja vezana za prethodne konflikte, kao što je razmena informacija o ratnim zločincima, za suzbijanje mafijaških prekograničnih aktivnosti.

Sva pitanja bezbednosti mogu se vezati za pitanje dobre uprave i efikasnih, odgovornih i transparentnih institucija. Značaj dobre uprave u ukupnom razvoju svakog društva je neosporan. Institucije, pravila i politički procesi igraju veliku ulogu u tome da li ekonomije napreduju ili ne napreduju, deca pohađaju školu, a humani razvoj dobija na značaju. Humani razvoj nije samo socijalni, ekonomski ili tehnološki izazov; on takođe ima i institucionalni i politički aspekt. Reforma sektora bezbednosti podrazumeva institucionalne promene, pošto je potrebno da institucije budu efikasne, bez korumpiranih javnih službenika, podložne javnom nadzoru i odgovorne prema građanima.

## Preporuke

- Uspostavljanje poverenja građana u institucije. Za Srbiju je od ključnog značaja da ostvari napredak u Procesu stabilizacije i pridruživanja, koji predstavlja glavni okvir reformi u domenu bezbednosti.
- Uspostaviti čvrstu institucionalnu saradnju zasnovanu na partnerstvu, prvenstveno sa susednim zemljama. To je neophodno ne samo zbog zajedničkih izazova sa kojima se zemlje suočavaju i koji često prelaze državne granice, već i zato što to podrazumeva i odgovornost prema susedima a i daje bolje rezultate. To se podjednako odnosi na upravljanje migracijama, borbu protiv organizovanog kriminala i suđenja za ratne zločine.
- Poboljšati razmenu informacija i podataka. Zemlje zapadnog Balkana treba da usvoje zajednički pravni okvir, harmonizuju međusobno svoje zakone, u što većoj meri u skladu sa *acquis communautaire*, uvedu uporedivo statističko praćenje i integrišu u svoje institucionalne okvire mehanizme saradnje.
- Zajednički raditi na uvođenju viših formi saradnje. To se pre svega odnosi na formulisanje zajedničkih politika u različitim domenima. To se može ostvariti samo ukoliko se svest o potrebi partnerskog rada zasniva na poverenju, deljenju zajedničkih interesa i vrednosti i prevladavanju starih sumnji i neprijateljstava.

## 7. Sažet prikaz ukupnih nalaza i mogućnosti daljeg razvoja

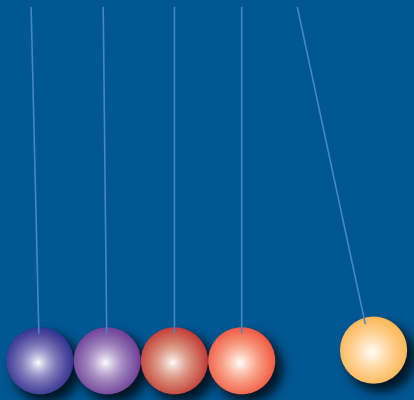
Regionalna saradnja na zapadnom Balkanu ima suštinski značaj u prevazilaženju nasleđa koje su ostavili nedavni sukobi, očuvanju poverenja i uspostavljanju ravnoteže interesa na regionalnom nivou, koja je neophodna kako bi se kontrolisale potencijalne pretnje stabilnosti. Ideja integracije proističe iz postojanja duge zajedničke političke i ekonomske istorije, geografske bliskosti i višestrukih etničkih, kulturnih i jezičkih veza i međusobnih uticaja. Sukobi koji su se odigrali u bivšoj Jugoslaviji predstavljali su, u velikoj meri, nasilno iscrtavanje novih granica, koje je uključivalo i etničko čišćenje. Nekadašnje granice često nisu pratile geografsku, ekonomsku ili etničku logiku, što je odražavalo složenu istorijsku prošlost regiona.

Prema nalazima ovog izveštaja, mogući dalji razvoj regionalne saradnje i integracije na zapadnom Balkanu, mogao bi se odvijati u tri osnovna pravca: jačanje formalnih vidova bilateralne i multilateralne saradnje preko državnih administracija; formalna i neformalna saradnja, na osnovu konvergencije političkih režima (ka funkcionalnim demokratijama i vladavini prava), ekonomskih politika i bezbednosnih aranžmana; i pasivna integracija kroz učešće u evropskim strukturama i politikama.

Nakon odluke EU i drugih međunarodnih aktera da se zemalje zapadnog Balkana podstaknu da preuzmu veće regionalno vlasništvo i vođstvo u upravljanju procesima regionalne saradnje i integracije, pokazuje se da se regionalna saradnja može simultano odvijati po sva tri osnova. Integracija u EU strukture i politike je ipak najmanje sporna i podložna oscilacijama, iako njen vremenski okvir nije jasno definisan.

Davanje kandidatskog statusa svim zemljama regiona u bliskoj budućnosti i praćenje prilagođavanja, koje proističe iz pregovora o pristupanju, uz povećanu slobodu kretanja stanovništva, direktno će doprineti većoj posvećenosti političkih elita daljem jačanju regionalne saradnje, bez straha da bi ona mogla da postane zamena za evropsku integraciju. U tim okolnostima, Srbija bi mogla igrati značajnu ulogu u konsolidaciji i unapređivanju postojećih regionalnih inicijativa, kao i u pokretanju novih programa regionalne saradnje.



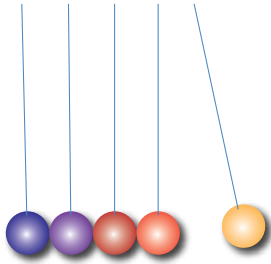


---

## POGLAVLJE 1

### **UVOD:**

### **OKVIR ZA ANALIZU**



## POGLAVLJE 1 **UVOD: OKVIR ZA ANALIZU**

Humani razvoj omogućava ljudima da žive duže, zdravije i ispunjenijim životom. To podrazumeva materijalne aspekte kao što su zdravlje, ishrana i obrazovanje. Pojedinci i društvene grupe morali bi da imaju mogućnosti da suštinski učestvuju u društvenim procesima i uživaju političke slobode i pristup kulturnim dobrima (Ranis and Stewart 2000, str.49).

Dakle, humani razvoj predstavlja mnogo više od rasta nacionalnog dohotka – on podrazumeva stvaranje takvog okruženja u kome ljudi mogu u potpunosti razviti svoje mogućnosti i voditi produktivan i kreativan život u skladu sa svojim potrebama i interesima. U centru ovakvog konceptualnog okvira su ljudi<sup>1</sup>, koji predstavljaju glavno nacionalno bogatstvo. Ekonomski rast se posmatra samo kao način da se poveća mogućnost izbora pojedinaca i zajednica. U siromašnim društvima, borba protiv siromaštva se zato ne svodi samo na opšte ekonomske ciljeve, već se naglasak stavlja na takvu preraspodelu dohotka koja stavlja u prvi plan unapredjenje ljudskih resursa, obezbeđuje dugoročno održivi rast i razvoj.

Koncept humanog razvoja zagovara sličan skup vrednosti kao i koncept ljudskih prava: ostvarivanje ljudskih sloboda. Ljudi moraju biti slobodni kako bi mogli da izaberu između datih mogućnosti i kako bi mogli učestvovati u donošenju odluka koje utiču na njihov život. Humani razvoj i ljudska prava međusobno se nadograđuju, doprinoseći dobrobiti i dostojanstvu svih ljudi, izgrađujući njihovo samopoštovanje, kao i sposobnost da se poštuju drugi.

Tokom devedesetih godina prošlog veka, humani razvoj u Srbiji bio je ugrožen ne samo zbog ratnih sukoba i ekonomskog zaostajanja, nego i zbog međunarodnih sankcija i izolacije zemlje. Građani Srbije živeli su u većoj i kompleksnijoj državi, kakva je bila bivša Jugoslavija i imali su gotovo neograničenu slobodu kretanja i unutar zemlje i van njenih granica. Međutim, decenija konflikata je ostavila teško nasleđe u odnosima sa drugim bivšim jugoslovenskim republikama i drugim ključnim regionalnim i međunarodnim akterima. Politička izolacija, ekonomske sankcije i zapuštena, a tokom intervencije Organizacije severnoatlantskog saveza (NATO) i oštećena infrastruktura, ugrozili su pristup inostranim tržištima za srpske proizvode i drastično su ograničili mogućnost da građani Srbije putuju u inostranstvo. Preorijentacija na ratnu privredu i ograničena vladavina prava podstakli su šverc roba i ilegalnu trgovinu oružjem, drogom i ljudima, što je potom postao prevlađujući model trgovine širom regiona, ugrožavajući ukupnu bezbednost.

---

<sup>1</sup> U svetskom izveštaju o humanom razvoju za 1994. godinu, predložena je nova razvojna paradigma koja se sastoji od novog koncepta ljudske bezbednosti i održivog humanog razvoja, koja treba da „omogući svim pojedincima da u potpunosti prošire svoje ljudske kapacitete i da ih na najbolje načine iskoriste u svim domenima – ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom... Možda bi zato, kao neophodan preduslov za delotvornu strategiju održivog humanog razvoja, bilo potrebno izvršiti veliko prestrukturiranje obrazaca u svetskoj raspodeli dohotka, proizvodnji i potrošnji“, kako bi se zaštitili oni koji su siromašni danas, kao i prirodni resursi za još nerođene generacije. (UNDP 1994, str.4).

Prevazilaženje nedavnih sukoba i tenzija i poboljšanje saradnje sa bivšim jugoslovenskim republikama i ostalim susednim zemljama, koje su već članice Evropske unije (EU), ima suštinski značaj za humani razvoj u Srbiji. Prednosti unapređivanja regionalne saradnje prevazilaze potencijalnu ekonomsku korist, jer ona predstavlja preduslov stabilnosti, napretka i bezbednosti za sve ljude koji žive u Srbiji.

Različiti skup razloga koji čine regionalnu saradnju na zapadnom Balkanu bitnom, međusobno su tesno isprepletani. Regionalna stabilnost i bezbednost su neophodni za ekonomski razvoj i produktivan život ljudi, što sa svoje strane, dodatno jača stabilnost i bezbednost. Zemlje regiona ne mogu izolovano jedne od drugih rešavati probleme kao što su ekonomski rast, povratak izbeglica, razvoj infrastrukture i prekogranični kriminal.

Za Srbiju, regionalna saradnja u jugoistočnoj Evropi i posebno na zapadnom Balkanu predstavlja uslov za bržu evropsku integraciju, kao što je ponovo potvrđeno u Saopštenju iz Salzburga (Evropska komisija, 2006), u kome se nivo i intenzitet regionalne saradnje i dobrosusedski odnosi postavljaju kao politički kriterijum za pristupanje pojedinih zemalja. Šire uzev, u odnosu na druge eksterne partnere, grupa marginalizovanih zemalja, organizovana kao region, znatno povećava njihovu pregovaračku moć. Naročito se male države moraju orijentisati na saradnju kako bi rešile svoje probleme, jer je alternativa često „klijentski“ status u odnosu na neku od velikih sila izvan regiona. Vodeća uloga EU u podsticanju regionalne saradnje ne otklanja u potpunosti rizik da drugi značajni međunarodni akteri<sup>2</sup> nastoje da ojačaju svoje pozicije u regionu, umesto da zajednički nastoje da mu pomognu u prevazilaženju posledica nedavne prošlosti.

Među drugim bitnim razlozima koji idu u prilog regionalne saradnje su i održivo korišćenje prirodnih resursa i zaštita životne sredine, budući da se njene granice ne poklapaju sa političkim granicama. Saradnja obezbeđuje bolju zaštitu i korišćenje regionalnih javnih dobara, kao što su voda, energija i drugi resursi i olakšava prevenciju ili zaštitu od prirodnih katastrofa, kao i onih koje je prouzrokovao čovek.

U Izveštaju o humanom razvoju Srbije u 2008.g. regionalna saradnja je upravo zbog njenog značaja i neophodnosti odabrana kao vodeća tema. Pritom se nastojalo da se daju odgovori na sledeća pitanja:

- Koji su konkretni rezultati regionalne saradnje, od koristi za Srbiju, u različitim oblastima kao što su: politička saradnja, trgovina i investicije, razvoj infrastrukture, saradnja u socijalnoj sferi i saradnja vezana za pitanja bezbednosti? Kakva su dostignuća Srbije u razvijanju saradnje sa susedima u ovim oblastima?
- Koje su glavne prepreke za brže i bolje ostvarivanje regionalne saradnje Srbije sa zapadnim Balkanom?
- Koja je uloga Srbije u različitim regionalnim inicijativama, imajući u vidu novu konfiguraciju regiona koji je sada u potpunosti okružen zemljama članicama EU? Kakva je perspektiva tih inicijativa?
- Kako različite regionalne inicijative podržavaju integraciju Srbije u EU doprinoseći ispunjavanju kriterijuma regionalne saradnje?
- Kakve preporuke se mogu dati za unapređivanje dalje politike Srbije u razvoju multilateralne saradnje u regionu, posebno imajući u vidu humani razvoj, u kreiranju zaposlenosti i jačanju preduzetništva i razvoju demokratije, uključujući interese manjina, podršku civilnom društvu i saradnju između lokalnih vlasti?

---

<sup>2</sup> To se posebno može videti u razvoju energetskog sektora, u kome su EU, Sjedinjene države i Rusija glavni akteri u regionu. Njihovi interesi nisu jasno usaglašeni, a često su i divergentni. Videti Altman 2007, str.2.

Polazni okvir u ovom izveštaju je pretpostavka da se regionalna saradnja odvija na više nivoa, na institucionalizovan ili neformalan način, u velikom broju sektora, uz učešće širokog spektra aktera. Ovaj proces je veoma dinamičan, uz podsticaje koji dolaze iz raznih pravaca. U definisanju regionalne saradnje, polazi se od toga da su regioni teritorijalno zasnovani subsistemi međunarodnog sistema sa različitim stepenom regionalne integrisanosti (Hettne 2000, str.xviii).

Međunarodni akteri mogu igrati presudnu ulogu, naročito u inicijalnim fazama razvoja regionalne saradnje. Nedavna istorija jugoistočne Evrope, obeležena tenzijama, konfliktima i dezintegracijom SFRJ, otežavala je kreatorima politike u zemljama regiona da sagledaju koristi od bliže saradnje.. Bili su neophodni spoljni podsticaji kako bi se proces saradnje pokrenuo, podstakao i održao do trenutka kada zemlje u regionu budu sposobne da nad njim preuzmu puno „vlasništvo“<sup>3</sup>. U ovoj fazi, saradnja će zavisiti u velikoj meri od toga kako će se jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova i Metohije ) odraziti na unutrašnji politički razvoj u Srbiji, kao i u etnički i konstitucionalno složenim državama kao što su Bosna i Hercegovina i Makedonija i najzad na samom Kosovu i Metohiji.

Kao što naglašava Hettne (Hettne 2000, str.xix), „regionalizacija generalno označava proces, i uz to, obično podrazumeva element aktivizma, tj. strategiju regionalizacije... (koja) može transformisati neki periferni region od pasivnog objekta, koji uglavnom može stvarati probleme za organizovanje centralne regione (‘moć da se stvara kaos’), u subjekt (međunarodnih odnosa) sa kapacitetom da artikuliše svoje interese i rešava konflikte unutar samog regiona. Taj proces se opisuje kao stvaranje povećanog nivoa ‘regionalne integrisanosti’... U našem istraživanju je ustanovljeno da je najpogodniji pristup novoj regionalnoj dinamici ispitivanje koje su to opcije koje imaju na raspolaganju države pojedinačno i koje su glavne strukture moći koje determinišu njihovu spoljnu orijentaciju“.

U ovom poglavlju, razmatraju se glavne tendencije i determinante koje određuju ulogu Srbije u regionalnoj saradnji na zapadnom Balkanu, koja će se potom analizirati u čitavom izveštaju u različitim domenima.

## 1. Faze regionalizacije

Zemlje jugoistočne Evrope su deo globalnih procesa, koji se u regionu manifestuju i kao faze dezintegracije i kao faze ponovne integracije. Nakon Drugog svetskog rata, zabeležena su tri talasa regionalne saradnje i integracije u svetu (UNDP Bratislava Regional Centre 2005, str.23). Prvi talas je vezan za formiranje Evropske ekonomske zajednice<sup>4</sup>, 1957.g. Tokom osamdesetih godina i ranih devedesetih, jačaju integracioni procesi u Severnoj i Južnoj Americi i Aziji<sup>5</sup>. Treći talas je nastupio nakon 1997.godine, nakon azijske finansijske krize i postkonfliktnog uređivanja Balkana i drugih regiona u svetu. Proces jačanja regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi pripada ovom talasu i karakterišu ga brojne regionalne inicijative.

Prvi talas regionalne integracije bio je dominantno usmeren na liberalizaciju regionalne trgovine i zajedničku zaštitu regionalnog tržišta. Fazu koja je započela osamdesetih godina,

<sup>3</sup> Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi transformisan je u Savet za regionalnu saradnju (RCC), koji je uspostavljen u okviru Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi, kao jedine autentične regionalne inicijative, koju su pokrenule same balkanske zemlje. RCC bi trebalo da značajno doprinese unapređivanju regionalne integracije (mereno intenzitetom regionalnog identiteta i saradnje i povećanom odgovornošću za regionalni razvoj). Tokom prenosa odgovornosti, glavni izazov je bio kako da se slabe zemlje i postkonfliktna društva regiona osposobe da preuzmu vlasništvo i vodstvo nad procesom saradnje.

<sup>4</sup> U isto vreme kada je osnovana i Evropska zajednica za atomsku energiju, a nakon prethodnog osnivanja Evropske zajednice za uglj i čelik (1951.), koje su obe bile vođene razlozima bezbednosti (kao što su bili kontrola Nemačke i Hladni rat sa Sovjetskim savezom).

<sup>5</sup> Tokom devedesetih godina, prema Svetskoj trgovinskoj organizaciji, registrovano je 64 novih regionalnih trgovinskih sporazuma širom sveta, a samo u periodu 2000–2002, 30 novih sporazuma. Videti: Schadeva 2005, str.236.

obeležava složeniji vid integracije koji uključuje ekonomske, političke, socijalne, ekološke, bezbednosne i kulturne aspekte. On se zasniva na stvaranju znatno raznovrsnijih okvira, čiji je prioritet stvaranje regionalne koherentne strukture i identiteta. Novi regionalizam karakterišu procesi integracije koji se više odvijaju odozdo i iznutra, stvarajući jedan ekstrovertni sistem, kao rezultat rastuće međuzavisnosti u svetskoj privredi.

Danas, u svojoj trećoj fazi, regionalizam predstavlja važan oblik ovladavanja globalnim izazovima, budući da sve veći broj zemalja nema kapacitet i sredstva da rešava probleme na strogo nacionalnom nivou. Jedan od njegovih oblika je i „Evropa regiona“, koncept koji zaobilazi nacionalnu državu kao posrednika između lokalnog i globalnog. Nivo i intenzitet regionalne saradnje, ili integracije, može rasti i opadati zavisno od regionalne dinamike na koju utiču kako globalni, tako i nacionalni i lokalni faktori. Svaki region ima i svoju specifičnu strukturu koju određuju ne samo nacionalne države, već i subnacionalne etničke grupe i mikroregioni. Regioni vremenom i sami mogu postati akteri na globalnoj sceni, kao što pokazuje EU. Nacionalne države ih mogu posmatrati kao arenu za promovisanje svojih sopstvenih interesa, mada može doći do stvaranja internih tenzija usled toga što različite grupe u društvu te interese različito sagledavaju.

Dok neke grupe smatraju da mogu da ostvare korist u proširivanju prostora svog delovanja (na supranacionalnom nivou), druge se drže stečenih pozicija na nacionalnom prostoru. Zato su procesi građenja regionalnog entiteta i identiteta veoma složeni, utoliko pre što su oblasti saradnje i struktura aktera danas neuporedivo razuđeniji uključujući biznis, političare, predstavnike civilnog društva i dr. Lokalne zajednice preuzimaju rastuću ulogu u prekograničnoj saradnji. Mada su potencijalne koristi od ove višeslojne integracije neuporedivi, veći su i izazovi.

Slučaj zapadnog Balkana je očigledan primer da kolaps političkog autoriteta na jednom nivou dovodi do otvaranja prethodno latentne borbe za vlast na nižim nivoima i da je teško ponovo uspostaviti ravnotežu u etnički složenim društvima. Prethodni konflikti, otpor da se ustupi deo novostečenog suvereniteta, nezavršeni i zakasneli (u poređenju sa većinom zemalja zapadne Evrope) proces izgradnje nacionalnih država, nerešena statusna pitanja i povrh svega problemi tranzicije u demokratska društva i tržišne privrede, otežavaju regionalnu saradnju zemalja zapadnog Balkana. Budući da mali broj konflikata može biti rešen, a da se ne stvore novi problemi, neophodno je stalno nadgledanje potencijalnih novih sukoba interesa.

Zapadni Balkan se danas nalazi tek u prvoj fazi regionalne integracije, koju karakteriše liberalizacija međusobne trgovine<sup>6</sup> (Tabela 1.1). Ali, kao što će se videti u delovima ovog izveštaja koji slede, elementi formiranja zajedničke politike se već mogu uočiti u oblasti energetike, gde su sve zemlje regiona pristupile Energetskoj zajednici jugoistočne Evrope. Planovi razvoja transportne infrastrukture se svake godine ažuriraju i u pripremi je Sporazum o transportnoj zajednici (Communication of the European Commission to the European Parliament and the Council, 2008, str.17). Mada se u oba slučaja radi o spolja iniciranom sektorskom integrisanju u šire transevropske infrastrukturne mreže, neizbežno je došlo do međusobnog usklađivanja politika i zajedničkog planiranja. To upućuje na zaključak da sve do

<sup>6</sup> Podaci o trgovini pokazuju da među zemljama zapadnog Balkana, uz izuzetak Albanije, postoji značajna upućenost na regionalnu razmenu, što zbog postojanja ranijih veza u okvirima bivše Jugoslavije, što zbog mnogo oštrijih uslova konkurencije na evropskom i svetskom tržištu. U 2005. godini, udeo intraregionalne trgovine je za bivše jugoslovenske republike visok: 38 procenata ukupnog izvoza Makedonija je u 2005.g. izvozila u zemlje JIE, SCG 34,6 procenata, BiH 32,4 procenta, Hrvatska 21,8 procenata. Taj udeo je za ostale zemlje manji ili sasvim ograničen: Bugarska 11,2 procenta, Rumunija 4,9 procenata i Albanija 3 procenta. Intenzitet međusobne trgovine je dalje povećan tokom 2006. i 2007.g. sa usvajanjem Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA), što predstavlja realan osnov za konstituisanje ekonomskog regiona.



punog integrisanja zemalja zapadnog Balkana u EU sledi produbljivanje njihove međusobne saradnje.

Tabela 1.1. Stupnjevi produbljivanja regionalne integracije

Dubina integracije	Trgovinska liberalizacija	Zajednička trgovinska politika	Sloboda kretanja faktora proizvodnje	Zajednička monetarna i fiskalna politika	Zajednička vlada
Sporazumi o slobodnoj trgovini	+				
Carinska unija	+	+			
Zajedničko tržište	+	+	+		
Ekonomska unija	+	+	+	+	
Plitička unija	+	+	+	+	+

Izvor: Shadeva 2005, str. 234.

Razvoj regionalne integracije na zapadnom Balkanu, mogao bi se odvijati u tri osnovna pravca:

- Jačanje formalnih vidova bilateralne i multilateralne saradnje preko državnih administracija;
- Formalna i neformalna saradnja, na osnovu konvergencije političkih režima), ekonomskih politika i bezbednosnih aranžmana ; i
- Pasivna integracija kroz učešće u evropskim strukturama i politikama (Hettne 1997, str.35).

Nakon odluke EU i drugih međunarodnih aktera da se poveća učešće samih zemalja regiona u upravljanju procesima regionalne saradnje i integracije kroz povećano regionalno vlasništvo i regionalno vođstvo, pokazalo se da se regionalna saradnja simultano odvija po sva tri osnova. Integracija u EU strukture i politike je ipak najmanje sporna i podložna oscilacijama, mada njen vremenski okvir nije jasno definisan.

Regionalna saradnja Srbije može se analizirati iz raznih uglova, imajući u vidu njene ciljeve i karakter. Između ostalog, može se napraviti razlika između institucionalnih i funkcionalnih oblika saradnje (videti Tabelu 1.2). Srbija ima koristi od specifičnih podsticajnih mera (na primer formiranje zona slobodne trgovine ili razvoj infrastruktura), ili integrisanja u EU putem direktnog preuzimanja *acquis communautaire* EU (na primer harmonizacija propisa iz oblasti energetike i transportne infrastrukture)<sup>7</sup>. Moguće je posmatranje ovih procesa i iz perspektive sa vrha (koje dolaze od države, *top-down*) ili inicijativa iz baze (od strane nevladinih organizacija, lokalnih zajednica i slično, tj. *bottom-up*). Moguće su i podele na autohtone inicijative (koje nisu podstakle i/ili finansirale spoljne organizacije/ institucije, kao što je Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi) ili one koje su uspostavljene spolja (poput Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi).

Srbija je najčešće bila uključena u spolja pokrenute inicijative, koje su poticale s vrha, u kojima je njeno učešće i delovanje bilo u celini uzev pozitivno. To je predstavljalo deo procesa uspostavljanja novih oblika ponašanja i prevazilaženja svesti o samodovoljnosti država. Ove inicijative su podsticale saradnju administracija, privrednih i drugih krugova zemalja regiona, smanjivanje raznih vrsta prepreka, olakšavanje komunikacije u regionu i stvaranje mreža

<sup>7</sup> Za dodatne informacije videti van Meurs 2003, str. 26–30.

raznovrsnih kontakata, kao i podizanje svesti o zajedničkim ciljevima. To je olakšalo proces pripremanja prekograničnih projekata i angažovanje međunarodnih finansijskih sredstava. Posebno su značajni kontakti između mladih generacija, putem zajedničkih projekata škola i univerziteta, uključujući razmenu studenata i profesora. Potrebno je takođe podsticati bolje međusobno upoznavanje nacionalnih kultura u regionu.

Tabela 1.2. Oblici regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi

Institucionalna saradnja	
<p><b>1. MULTILATERALNA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>TIP ODNOSA</i> ODOZGO–NADOLE</li> <li>▪ <i>FORMA</i> STRUKTURE ORGANIZACIJE INICIJATIVE SPORAZUMI ČLANSTVO</li> <li>▪ <i>CENTRIRANA VAN REGIONA</i> GLOBALNE STRUKTURE (UN, Svetska trgovinska organizacija, Međunarodni monetarni fond, Svetska banka i dr.) EVROPSKA UNIJA (Proces stabilizacije i pridruživanja – PSP) EVROATLANSKE STRUKTURE (NATO tj. Partnerstvo za mir) SUSEDNI REGIONI (Centralnoevropska inicijativa, Crnomorska ekonomska saradnja, Jadransko-jonska inicijativa, Proces podunavske saradnje)</li> <li>▪ <i>CENTRIRANA NA REGION</i> JUGOISTOČNA EVROPA (Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi SECI, Pakt za stabilnost u JIE) BALKAN (Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi) ZAPADNI BALKAN (u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja EU)</li> </ul>	<p><b>2. BILATERALNA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>TIP ODNOSA</i> ODOZGO–NADOLE</li> <li>▪ <i>FORMA</i> SPORAZUMI (trgovina, investicije, izbegavanje dvostrukog oporezivanja, vizni režim, readmisija, kultura itd.)</li> <li>▪ <i>CENTRIRANA NA REGION</i> JUGOISTOČNA EVROPA BALKAN ZAPADNI BALKAN</li> </ul>
Funkcionalna saradnja	
<p><b>3. SEKTORSKA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>TIP ODNOSA</i> ODOZGO–NADOLE MULTILATERALNA BILATERALNA</li> <li>▪ <i>FORMA</i> SPORAZUMI MEMORANDUMI</li> <li>▪ <i>PREDMET SARADNJE</i> TRGOVINA (Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini 2006) ENERGETSKA ZAJEDNICA JUGOISTOČNE EVROPE UKLJUČIVANJE U TRANSEVROPSKE TRANSPORTNE MREŽE (Transportna observatorija jugoistočne Evrope – SEETO) REGIONALNA SARADNJA U UNAPREĐIVANJU INVESTICIONE KLIME (INVESTMENT COMPACT) ELEKTRONSKA I ŠIROKOPOJASNA JIE (e-SEE i b-SEE) INICIJATIVA ZA REFORMU OBRAZOVANJA U JIE (ERI - SEE) EVROPSKA ISTRAŽIVAČKA MREŽA U JIE (SEE – ERA.NET) INTEGRISANO UPRAVLJANJE GRANICAMA – OHRIDSKI PROCES REGIONALNI CENTAR ZA BORBUNO PROTIV PREKOGRANIČNOG KRIMINALA REGIONALNI CENTAR ZA MIGRACIJE, IZBEGLICE I RASELJENA LICA PARLAMENTARNA SARADNJA (npr regionalna saradnja skupštinskih odbora za evropsku integraciju – COSAP)</li> <li>▪ <i>CENTRIRANA VAN REGIONA</i> TRANSEVROPSKA SUSEDNI REGIONI</li> <li>▪ <i>CENTRIRANA NA REGION</i> JUGOISTOČNA EVROPA BALKAN ZAPADNI BALKAN</li> </ul>	<p><b>4. PO SPECIFIČNIM PITANJIMA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>TIP ODNOSA</i> ODOZDO–NAGORE MULTILATERALNA BILATERALNA</li> <li>▪ <i>FORMA</i> UMREŽAVANJE</li> <li>▪ <i>PREDMET SARADNJE</i> SARADNJA PREKOGRANIČNIH REGIJA (EURO-REGIONI) PREKOGRANIČNA SARADNJA LOKALNIH ZAJEDNICA (SUSEDKI PROGRAMI i dr.) ASOCIJACIJE GRADOVA ASOCIJACIJA BALKANSKIH KOMORA MREŽE MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA SARADNJA OBRAZOVNIH I KULTURNIH INSTITUCIJA SARADNJA AKADEMIJA NAUKA SARADNJA STUDENTSKIH ORGANIZACIJA SARADNJA NEVLADINIH ORGANIZACIJA SARADNJA MEDIJA</li> <li>▪ <i>CENTRIRANA VAN REGIONA</i> TRANSEVROPSKA SUSEDNI REGIONI</li> <li>▪ <i>CENTRIRANA NA REGION</i> JUGOISTOČNA EVROPA BALKAN ZAPADNI BALKAN</li> </ul>

## 2. Preduslovi institucionalizacije regionalne saradnje

Posebno pitanje je kako će se dalje razvijati institucionalne forme regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi, imajući u vidu da je institucionalizacija jedan od glavnih pravaca razvoja međunarodnih odnosa<sup>8</sup>. Postoje tri ključne pretpostavke za uspostavljanje uspešnih regionalnih aranžmana:

Bliskost zemalja koje u njoj učestvuju: Ona se po pravilu zasniva na postojanju ekonomske, saobraćajne, istorijske, kulturne, etničke ili bilo kojih drugih vidova međusobne bliskosti u nekom regionu, koja omogućava jačanja međuzavisnosti i međusobnog umrežavanja. Faktor geografske bliskosti igra važnu ulogu i u privrednom domenu, pa je jedna od najizraženijih odlika globalne ekonomije upravo njeno sve zastupljenije organizovanje na regionalnom nivou. Mnogi ključni pokazatelji globalizacije, kao što su trgovinski tokovi, kretanje direktnih stranih investicija, a pogotovo infrastrukturne mreže ili međunarodne institucije, konstituišu se u preovlađujućoj meri na nivou regiona (Rusi 2007, str.193). Prevažilaženje geografskih barijera, kao što su planinski lanci ili velike reke, olakšalo je čvršće povezivanje i komunikacije.

Zajednički interesi i izazovi: Može se činiti protivrečnim da u uslovima sve intenzivnije globalizacije raste značaj regionalne i subregionalne saradnje. Ali, to odražava potrebu da se objedine resursi radi što boljeg suočavanja sa globalnim izazovima i preprekama kako bi se ostvarili nacionalni ciljevi. Međutim, za ostvarivanje uspešne regionalne saradnje potrebno je više od zajedničkih interesa. Njen poželjan zajednički osnov je regionalni identitet, bilo da već postoji, ili predstavlja potencijal koji se može potstaknuti integracionim procesima.

Zajedno sa redefinisanjem nacionalnih identiteta, zemlje JIE, a posebno države bivše Jugoslavije su se suočile i sa pitanjem regionalnog identiteta. U regionu jugoistočne Evrope mogao se konstatovati fenomen stvaranja novih regionalnih identiteta, vraćanja na neke ranije oblike identiteta (poput pojmova: centralna Evropa, podunavske zemlje), ili „bekstva“ od pojedinih pojmova (termina Balkan i sl). Ovo pitanje je više nego što bi se to na prvi pogled moglo zaključiti, opterećivalo oficijelnu saradnju u regionu.

Osim uticaja fizičke bliskosti, evolucija regionalnog identiteta u jugoistočnoj Evropi u znatnoj meri proizilazi iz spoljnih uticaja, prvenstveno od strane Evropske unije. Njena politika proširenja prema centralnoj i istočnoj Evropi i strategija prema jugoistoku Evrope utiče na postepnu evoluciju (samo)definicije regiona. Drugim rečima, politička identifikacija regiona nije proizašla iz nekog internog osećaja „regionalnog identiteta“, nego iz spoljnog odnosa prema politički nestabilnoj i ekonomski slaboj oblasti Balkana<sup>9</sup>. U politici EU za ovaj region je pronađen novi naziv: „zapadni Balkan“ (tj. zemlje bivše Jugoslavije, osim Slovenije, plus Albanija, ili pet plus jedan minus jedan)<sup>10</sup>.

Na zapadnom Balkanu ima mnogo toga zajedničkog – počev od ekonomskih uslova, prethodnog istorijskog i političkog iskustva, nekada zajedničkog institucionalnog okvira, kulture i načina života, ali i zajedničkog iskustva nedavnih ratova, međusobnih tenzija i konflikata i još nerešenih teritorijalnih pitanja. Kako je ključni aspekt regionalne saradnje poboljšanje bezbednosti i stabilnosti, strukture političke i ekonomske saradnje su se razvijale, u fazi koja je sledila, na bazi početnog okvira za stabilizaciju (npr. Pakt za stabilnost, Proces stabilizacije i pridruživanja).

<sup>8</sup> Pored EU, poznati primeri su i Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini (NAFTA), Zajedničko tržište juga (Mercosur) i Asocijacija nacija jugoistočne Azije (ASEAN).

<sup>9</sup> Videti vrlo zanimljivu analizu o spoljnom uticaju na razvoj regionalnog identiteta. Bechev, 2006.

<sup>10</sup> O saradnji u regionu videti: Lopandic and Bajic 2003, Lampe 2006 Bilman 1998, Uvalić 2001, Clemant 1997/98, ELIAMEP 1998, Medjunarodna komisija za Balkan 1998, Demetropolou 1999.

Tu je takođe i faktor izmešanog stanovništva, jer narodi na zapadnom Balkanu nastanjuju više od jedne države (Albanci, Bošnjaci, Hrvati i Srbi), u kojima ili predstavljaju većinu, ili jedan od konstitutivnih naroda (npr. Srbi u BiH, Albanci u Makedoniji i dr.). Ovakav raspored čini kako preduslov, tako i prepreku za stvaranje regionalnog identiteta. Zato je razumljivo da najveći podsticaj za regionalnu saradnju proističe iz uslovljavanja EU, mada je neophodno da i sam sadržaj saradnje bude dovoljno privlačan.

Politička volja da se saraduje: Od kraja devedesetih, nesumnjivo je da su političke inicijative koje su pretežno dolazile izvan regiona bile glavni podsticaj za formiranje svesti o regionu zapadnog Balkana, kao akteru u međunarodnim odnosima. Međutim, komunikacija koja se odvijala između političara nije bila dovoljna. Politička volja nije ekskluzivni domen političara. Uspostavljanje kontakata između pojedinaca, opština, obrazovnih naučnih i kulturnih institucija imalo je podjednak značaj u pokretanju brojnih aktivnosti u okviru sedam regionalnih inicijativa. Sve zemlje zapadnog Balkana su svesne značaja ovih aktivnosti što se pokazalo i u njihovoj povećanoj spremnosti da učestvuju u ostvarivanju većeg stepena institucionalizacije u okviru nekoliko sektorskih sporazuma i da preuzmu veću odgovornost (vlasništvo) nad tim procesom.

Uz puno učešće zemalja regiona, u okviru Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, definisani su sledeći prioriteti regionalne saradnje<sup>11</sup>:

- **Ekonomski razvoj:** obuhvata regionalnu trgovinu i domaće i strane investicije, naročito jedinstveni sporazum o slobodnoj trgovini i regionalni okvir za investicije. Na osnovu ovih aranžmana očekuje se i podrška privatnog sektora.
- **Infrastruktura:** obuhvata saobraćajnu infrastrukturu, sa davanjem posebnog značaja glavnim koridorima u JIE; energetiku (uključujući gas); vazdušni prostor; elektronsku JIE. Puno uključivanje međunarodnih finansijskih institucija biće od presudnog značaja za olakšavanje procesa saradnje u ovim oblastima.
- **Pravosuđe i unutrašnji poslovi:** obuhvataju posebno borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, uključujući podršku regionalnoj saradnji u boljem sprovođenju zakona preko Regionalnog SECI centra za borbu protiv prekograničnog kriminala i preko poboljšanja saradnje između centra i Eurobola.
- **Bezbednosna saradnja:** obuhvata reformu sektora bezbednosti, uključujući konverziju vojnog sektora i borbu protiv širenja zabranjenog malog oružja i lakog naoružanja. Uz to, ohrabruje se regionalna saradnja i izvan okvira Pakta za stabilnost u JIE.
- **Jačanje ljudskog potencijala:** obuhvata obrazovanje, tehničku i profesionalnu obuku, istraživanje i naučnu saradnju u celini i posebno unapređivanje kapaciteta javne administracije.
- **Parlamentarna saradnja** je posebna, krovna tema, koja treba da podrži aktivnosti u svim prethodnim oblastima.

Ovi prioriteti važe i za Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi i novoosnovani Savet za regionalnu saradnju, kao i za proces pristupanja EU.

### 3. Zapadni Balkan na putu ka Evropskoj uniji

Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU u 2008.g. Srbija je postala potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji. Evropska integracija, kroz proces unutrašnjih reformi, zasnovanih na standardima Evropske unije u oblastima slobode, bezbednosti i pravde, tržišne privrede i funkcionalne države, doprinosi ostvarivanju humanog

<sup>11</sup> <http://www.stabilitypact.org>

razvoja za građane Srbije. Članstvo u EU će, pored njegovog prihvatanja (od strane građana i elita) i sistemskog ugradjivanja evropskih vrednosti u srpsko društvo, predstavljati i formalno priznanje uspešnosti Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Zemlje zapadnog Balkana trebalo bi da budu naredna grupa zemalja članica Evropske unije u sledećoj deceniji. Sve zemlje zapadnog Balkana imaju perspektivu članstva u EU, kao što je Evropski savet odlučio u Feiri, juna 2000.g, a zatim potvrdio u Solunu, juna 2003. Ova odluka je potvrđena i na narednim sastancima EU na visokom nivou, uključujući neformalni sastanak ministara inostranih poslova, u Salzburgu, marta 2006<sup>12</sup>. Uz to, predložen je skup mera za zemlje zapadnog Balkana tokom slovenačkog predsedavanja. One se odnose na „direktne kontakte građana, obuhvatajući liberalizaciju viznog režima i stipendije, razvoj civilnog društva i podsticanje regionalnog ekonomskog i socijalnog razvoja“ (Commission Communication to the European Parliament and the Council 2008, str.3). Evropski Komesar za proširenje, Oli Ren, pozdravio je novi sporazum o Ugovoru o Evropskoj uniji, usvojen na neformalnom samitu u Lisabonu, 18. Oktobra 2007.g. „Uspeh međuvladine konferencije koja je pripremala Reformski ugovor značajan je za proširenje“, rekao je on, posebno ističući pažljivo formulisanje teksta o pristupanju. „To bi trebalo da ukaže na činjenicu da proširenje, zasnovano na jasnim i dobro postavljenim uslovima, i dalje predstavlja ključnu politiku Unije“<sup>13</sup>.

Evropska perspektiva je od presudnog značaja, imajući u vidu da su ratne godine devedesetih, sa poverćenom tranzicijom dovele do povećanja socijalnih i regionalnih razlika. Zato danas postoje velika očekivanja i zahtevi u pogledu ekonomskog i socijalnog razvoja i njegove ravnopravnije raspodele. Usporavanje ili zaustavljanje procesa evropske integracije moglo bi dovesti do stvaranja evropskog geta koji bi obuhvatio većinu zapadnobalkanskih naroda zarobljenih iza zida viznih barijera. Nade da se može ostvariti prosperitet i stabilnost molge bi se ugasi bez procesa evropske integracije. Takođe, jasno je da nefunkcionalne države i protektorati usporavaju tempo integracije<sup>14</sup>.

Proces stabilizacije i pridruživanja<sup>15</sup> pokrenut je u maju 1999, izražavajući dugoročno opredeljenje Evropske unije da pomogne zemljama regiona, kako u pogledu političkih stremljenja, tako i u razvijanju ljudskog kapitala. Albanija, Bosna and Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija (uključujući Kosovo, prema Rezoluciji SBUN 1244) obuhvaćeni su u PSP<sup>16</sup>, u okviru politike proširenja EU, koja priprema čitav region zapadnog Balkana za integraciju u EU. PSP je istovremeno bilateralni i regionalni proces, koji uspostavlja odnose između obuhvaćenih zemalja i EU i istovremeno ohrabruje njihovu međusobnu regionalnu saradnju. Analizirajući politiku EU, M. Delević zaključuje da „...mada je zamišljena kao deo istog skupa mera, stabilizacija iziskuje u većoj meri regionalni kontekst, dok integracija, čak i u okviru zajedničkog regionalnog okvira, predstavlja jedan u suštini bilateralni zadatak“<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> U januaru 2006, Evropska komisija je usvojila Komunikaciju „Zapadni Balkan na putu ka EU: učvršćivanje stabilnosti i povećanje prosperiteta“. Ovaj dokument daje ocenu napretka koji je učinjen od Samita EU – zapadni Balkan, u Solunu, 3003. i predlaže konkretne mere i instrumente kako bi se osnažila politika EU prema zapadnom Balkanu (Commision of the European Communities,2006).

<sup>13</sup> ENLARG-NEWSLETTER@ec.europa.eu 2007.

<sup>14</sup> Krastev 2007, str.96.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)

<sup>16</sup> 17 februara 2008.g, Kosovo i Metohija je jednostranim aktom proglasilo nezavisnost, koju je priznala većina zemalja EU. EU je poslala svoju EULEX misiju na Kosovo i Metohiji da pomogne u izgradnji pravnog sistema i sistema unutrašnjih poslova, što je naišlo na snažno protivljenje vlasti u Srbiji. Mehanizam za praćenje PSP je već prethodno postojao kao pregovarački okvir sa Vladom Kosova i Metohije.

<sup>17</sup> Videti širu argumentaciju u Delević 2007, str.26. i 98.

Tabela 1.3. Napredak u procesu stabilizacije i pridruživanja

	Početak PSP	Studija izvodljivosti	Potpisan SSP	Podnet zahtev za status kandidata	Prihvaćen status kandidata	Početak pregovora o članstvu	Broj zatvorenih poglavlja
Albanija	1999.	januar 2003.	jun 2006.	—	—	—	—
Bosna i Hercegovina	1999.	novembar 2003.	jun 2008.	—	—	—	—
Crna Gora	2000.	april 2005.	oktobar 2008.	—	—	—	—
Hrvatska	1999.	maj 2000.	oktobar 2001.	februar 2003.	april 2004.	oktobar 2005.	3
Makedonija	1999.	jun 1999.	april 2001.	mart 2004.	decembar 2005.	—	—
Srbija	2000.	april 2005.	april 2008.	—	—	—	—

PSP sledi tri cilja: stabilizaciju i brz prelazak na tržišnu privredu, unapređivanje regionalne saradnje i perspektivu pristupanja EU. On pomaže zemljama regiona da izgrade svoje kapacitete da usvoje i primene evropske standarde, uključujući *acquis communautaire*<sup>18</sup>, kao i međunarodne standarde<sup>19</sup>.

Ključni strateški i politički element u dugoročnom angažovanju EU, eksplicitno vezan za perspektivu pristupanja i prilagođen nivou razvijenosti svake od zemalja regiona, jeste da se svakoj od njih omogućava da napreduje sopstvenim tempom, a da se istovremeno snažno ohrabruje regionalna saradnja. Radi se o partnerstvu koje se unapređuje, u kome EU nudi mešavinu trgovinskih koncesija, ekonomske i finansijske pomoći i ugovornih odnosa.

Jedno od poglavlja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je posvećeno regionalnoj saradnji sa izjavom da će zemlja potpisnica aktivno promovisati regionalnu saradnju. Štaviše, nakon potpisivanja sporazuma ta zemlja se obavezuje „da će otpočeti pregovore sa zemljom ili zemljama koje su već potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju kako bi zaključile bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji, s ciljem da se unapredi opseg saradnje između zemalja na koje se to odnosi.“<sup>20</sup> Konstruktivna regionalna saradnja se uvažava kao indikator koji ukazuje na spremnost neke zemlje da se integriše u EU, sledeći model integracije i saradnje u samoj EU.

Evropski integracioni procesi relativizuju predominantnu ulogu tradicionalnih nacionalnih država kako na nivou unutrašnje organizacije postojećih država, tako i u okviru širih regiona i organizacije ukupnog sistema međunarodnih odnosa (Rusi 2007, str. 191). Evropska unija

<sup>18</sup> Ukupan korpus evropskih zakona poznat je kao *acquis communautaire*. To uključuje sve sporazume, regulativu i direktive koje su donele evropske institucije, kao i presude koje je doneo Evropski sud pravde.

<sup>19</sup> Sve zemlje regiona su napredovale na svom putu ka EU. Hrvatska je od Evropskog saveta dobila status kandidata 18. juna 2004. dok je Makedonija dobila status kandidata 15. decembra 2005. Ostale zemlje PSP, Albanija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Srbija, koje su sve potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, su potencijalni kandidati za članstvo u EU. Prema odluci Samita u Solunu, Kosovo je deo Procesu stabilizacije i pridruživanja, u skladu sa Rezolucijom SBUN 1244 i pregovori se odvijaju u okviru Mehanizma za praćenje procesa stabilizacije i pridruživanja.

<sup>20</sup> Član 12 u SSP sa Hrvatskom.

uključuje u širi proces harmonizacije ne samo svoje brojne članice različite veličine i moći, već preko pridruženog statusa i partnerskih mreža i one države koje još nisu članice, a deo su Evrope, ili čitavih regiona na obodima EU<sup>21</sup>. Štaviše, pored država nacija, EU obuhvata sve veći broj autonomnih teritorija (Olandska ostrva, Grenland, Farska ostrva, Katalonija, Južni Tiro, Severna Italija i dr.), od kojih neke nastoje da dobiju polu-nezavisni status bar u okviru regiona kojima pripadaju, npr. Farska ostrva unutar Nordijske saradnje (ibid). Tokom neuspešnih pregovora 2006. i 2007.g, vlasti Srbije predlagale su takve modele kao osnov za rešavanje statusa Kosova i Metohije. Kao teritorija pod međunarodnom upravom, ono je već učestvovalo u brojnim regionalnim strukturama na zapadnom Balkanu, a šire i u jugoistočnoj Evropi.

Regionalna saradnja na zapadnom Balkanu se ne može razumeti bez razumevanja koncepta Evrope regija – ustupanja tradicionalnog koncepta nacionalnih država pred jačanjem regiona, gradova-regija i regionalnih mreža. To zahteva nove tehnologije upravljanja i uspostavljanje kontrateže horizontalnih struktura u odnosu na vertikalne strukture moći. Takve strukture se uobličavaju u dugotrajnim procesima jurisdikcijske integracije, nasuprot istorijskoj tradiciji iscrtavanja granica vojnom silom.

Na zapadnom Balkanu je tokom devedesetih godina prošlog i prvoj deceniji novog veka došlo do intenzivnog i turbulentnog procesa stvaranja nacija, u poredjenju sa dugotrajnim proces u Evropskoj istoriji. Taj proces vezan je za sva iskušenja „zgnusnutog“ vremena, uključujući i spor razvoj autonomnih procesa<sup>22</sup>. Zato je EU dobila presudnu ulogu u oblikovanju ne samo regionalne saradnje već i unutrašnjih političkih, socijalnih i ekonomskih procesa u nestabilnim postkonfliktnim društvima.

#### 4. Percepcija i ocena regionalne saradnje

Šta se u Srbiji podrazumeva pod regionom u kome se zemlja nalazi? U koliko meri se saradnja sa susedima i regionalna saradnja poklapaju? Svaka zemlja jugoistočne Evrope imala je svoju specifičnu definiciju ovih pojmova. To je, u prvom redu, posledica raspada Jugoslavije i kasnijeg nastajanja novih suverenih entiteta, kao i promena nastalih nestankom istočnog bloka i stalne transformacije evropske arhitekture. Tako su članice Evropske unije postale direktni susedi Srbije, okružujući je sa severa i sa istoka.

Širi koncept regiona, posmatran iz Beograda, prevazilazi podele koje proističu iz institucionalnih odnosa sa EU (tj. članice EU, kandidati za članstvo u EU, ostali) i uglavnom se poklapa sa zemljama koje su članice u tzv. Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (nekadašnja Balkanska saradnja), odnosno obuhvata ceo geografski prostor Balkana, uključujući i Grčku i Tursku<sup>23</sup>.

Neke regionalne inicijative, koje su okupile i pripremile za saradnju zemlje zapadnog Balkana, pokrivaju i njegovo šire susedstvo, kao što je bio slučaj sa Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi, Centralnoevropskom inicijativom, Jadransko-jonskom inicijativom, Procesom podunavske saradnje, Crnomorskom

<sup>21</sup> Susedska politika EU razvijena je prvenstveno za zemlje koje pripadaju Zajednici nezavisnih država. Mediteranska politika EU obuhvata severnu Afriku i Bliski Istok, sa posebnim pridruženim statusom zemalja Magreba. EU je takođe razvila posebne odnose sa nizom afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja koje su obuhvaćene u okviru ACP politike.

<sup>22</sup> Zato je predloženo da EU, umesto da podržava izgradnju država-nacija, treba da podrži izgradnju država-članica EU na zapadnom Balkanu, što bi predstavljalo delotvorniju dugoročnu strategiju. Viđeti u Međunarodna komisija za Balkan, 2005, str.14.

<sup>23</sup> Moldavija, mada nije balkanska zemlja, uspeła je da se uključi u PzS JIE i da se time kvalifikuje kao zemlju jugoistočne Evrope, nakon lobiranja i podrške Rumunije i drugih eksternih aktera.

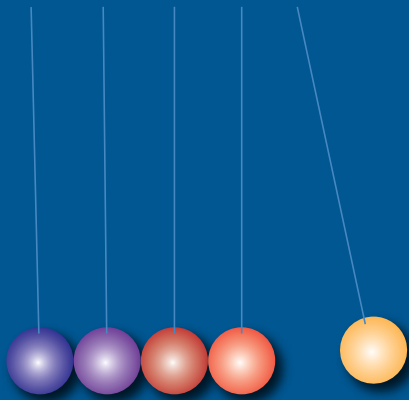
ekonomskom saradnjom, ili Centralnoevropskim sporazumom o slobodnoj trgovini. Ova poslednja pored zemalja zapadnog Balkana uključuje i Moldaviju.

Zajednički cilj svih regionalnih inicijativa na zapadnom Balkanu bio je razvoj multilateralne saradnje, kao osnove ekonomskog napretka, političke i ekonomske stabilizacije i konsolidacije dobrosusedskih odnosa. U okviru većine regionalnih inicijativa, zemlje koje su nedavno pristupile EU, podelile su svoja iskustva sa zemljama koja se nalaze na istom putu.

U prethodnom periodu, glavni pokretač i promoter integracionih procesa u regionu bila je međunarodna zajednica. Danas je potrebno da zemlje regiona u većoj meri preuzmu kontrolu nad procesom međusobne saradnje, kako bi on mogao dati dugoročne i održive rezultate.



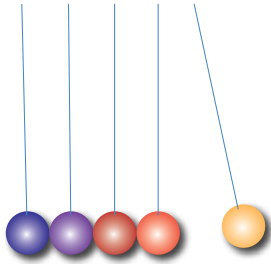




---

## POGLAVLJE 2

# **POLITIČKI ODNOSI: BILATERALNA I MULTILATERALNA SARADNJA**



## POGLAVLJE 2 **POLITIČKI ODNOSI: BILATERALNA I MULTILATERALNA SARADNJA**

### Uvod

Nakon promene režima i izlaska iz međunarodne izolacije krajem 2000. godine, sukcesivne Vlade Srbije<sup>24</sup> su proklamovale normalizaciju regionalnih odnosa i saradnje kao jedan od glavnih spoljnopolitičkih prioriteta.

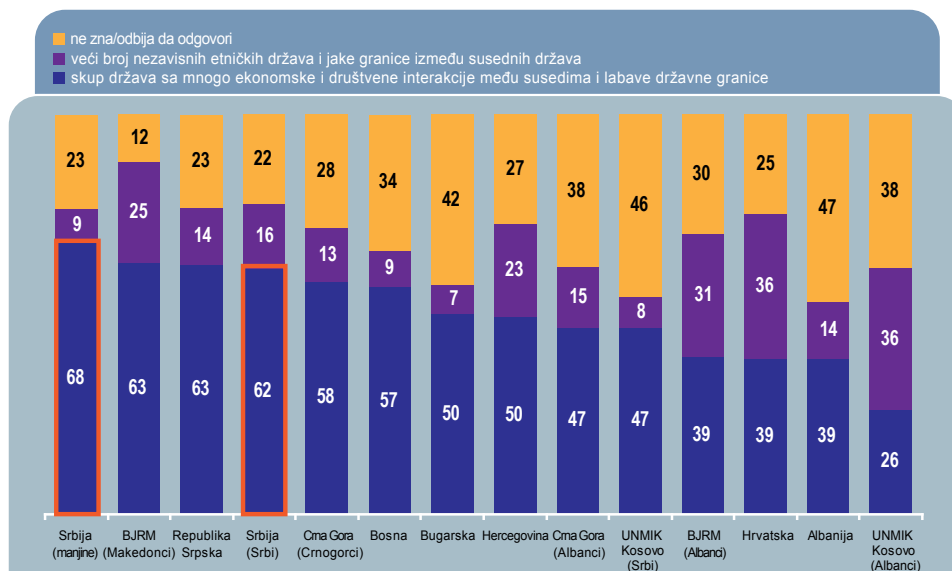
Srbija ima osam neposrednih suseda – više nego većina drugih evropskih zemalja – što proizilazi iz njenog centralnog položaja u balkansko-podunavskom regionu u kome je nastao i veliki broj manjih, novih država. Gotovo dve trećine opština u Srbiji se nalaze uz granicu, što dodatno ukazuje na vitalni značaj dobrosusedskih odnosa i prekogranične saradnje. Susedi Srbije se nalaze u vrlo različitim internim i međunarodnim situacijama, što podrazumeva potrebu da se razvija pažljiva i izdiferencirana politika bilateralnih odnosa sa susedima, prilagođena specifičnostima svakog partnera. S druge strane, multilateralni pristup regionalnoj politici omogućava uravnoteženo rešavanje pitanja značajnih za sve.

Posle čitave decenije konflikta, regionalna saradnja je još uvek za Srbiju put koji obećava normalizaciju i jačanje dobrih odnosa sa susedima, pogotovo sa novim državama stvorenim na prostoru bivše Jugoslavije. Regionalna saradnja ublažava teškoće nastale stvaranjem novih državnih granica, koje po samoj svojoj prirodi otežavaju prekogranične kontakte i nesmetan protok roba, ljudi, kapitala i usluga. Ovaj pristup olakšava i ubrzava integraciju Srbije u EU, jer se time umanjuju razlike u bilateralnim odnosima koje su rezultat različitih stepena integracije. Ona je doprinela i izgrađivanju zajedničkih stavova (takozvani „jedan glas za region“), što je zauzvrat poboljšalo ekonomsku i političku privlačnost regiona za strana ulaganja, turizam i dr., uvećavajući interes zemalja Jugoistočne Evrope u odnosu na EU i druge međunarodne činioce (Lopandić, 2000). Većina ljudi u Srbiji podržava regionalnu saradnju (vidi grafikon 2.1).

---

<sup>24</sup> Kao što je poznato, u periodu do maja 2006. godine, spoljnopolitičke nadležnosti je obavljala Savezna Republika Jugoslavija, odnosno (od maja 2003. g) državna zajednica Srbija i Crna Gora (o tome videti niže).

Grafikon 2.1 Većina građana Srbije podržava ex-YU saradnju



Izvor: Manchin, 2007

Tokom 2007. status Kosova i Metohije je imao glavni politički uticaj na unutrašnju i spoljnu politiku, uz intenzivne pregovore pod okriljem UN i kasnije Trojke (EU, Rusija, SAD). Srbija je u 2008. ušla sa pitanjem statusa Kosova i Metohije koje je zasenilo njenu unutrašnju politiku, ekonomsku situaciju i međunarodni položaj. U svim pregovorima i u međunarodnim forumima, uključujući Savet bezbednosti OUN, Beograd je insistirao na očuvanju teritorijalnog integriteta i suvereniteta u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti OUN. Potom je, 17. februara 2008. Priština jednostrano proglasila nezavisnost. Reagujući, Srbija je taj akt proglasila ništavnim u skladu sa stavovima i rezolucijama koje su prethodno usvojene u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Snizila je nivo diplomatskih odnosa sa državama koje su podržale jednostrano proglašenje nezavisnosti. Regionalna saradnja je potisnuta u drugi plan, makar na kraći rok, jer je Srbija svoj spoljnopolitički fokus i aktivnost pomerila prema Savetu bezbednosti OUN. Istovremeno, intenziviran je dijalog sa članicama UN koje podržavaju Rezoluciju 1244, posebno sa Rusijom. Na unutrašnjem planu došlo je potpune podele u vladajućoj koaliciji na temi nastavka evropskih integracija, pošto je većina članica EU priznala nezavisnost Kosova. Štaviše, EU je odlučila da na Kosovo i Metohiju uputi misiju za pravne poslove koja ima zadatak da radi na implementaciji Ahtisarijevog plana<sup>25</sup>, a koja nije potvrđena od strane Saveta bezbednosti. U takvim uslovima Vlada je raspuštena i novi parlamentarni izbori su sazvani za 11.05.2008.

Analiza razvoja regionalne saradnje Srbije u poslednjih nekoliko godina zahteva odgovore na sledeća pitanja: Kakav je karakter regionalne saradnje i kako je ona evoluirala u periodu 2001–2007? U kojoj meri je Srbija bila aktivni učesnik, a u kojoj meri samo pratila razne forme regionalne saradnje? Da li je regionalna saradnja suštinski doprinela integraciji Srbije u region (uključujući i poboljšanje bilateralnih političkih odnosa sa susedima) i stabilizovanju regionalnih odnosa? U kojoj meri je regionalna saradnja doprinela procesu evropske integracije? Da li je pitanje unapređenja regionalne saradnje instrumentalizovano i radikalizovano na unutrašnjoj političkoj sceni u Srbiji i susednim državama? Da li je politička korist od problema još uvek veća za one u političkoj eliti koji su svoju poziciju ustanovili na konfliktima?

<sup>25</sup> Vidi tekst na [www.unmik.org](http://www.unmik.org)

U ovom poglavlju biće prvo analizirani bilateralni politički odnosi Srbije sa susedima, sa posebnim naglaskom na unapredjivanju ljudskih i manjinskih prava, uključujući regionalnu saradnju u oblasti rodne ravnopravnosti. Takođe, istražiće se prekogranična saradnja koja jača direktne veze lokalnih zajednica i građana susednih država. U drugom delu poglavlja, biće razmotrena multilateralna politička saradnja u regionu, sa posebnim uvidom u različite regionalne inicijative i oblike njihove institucionalizacije. Posebna pažnja je posvećena parlamentarnoj saradnji koja ima veliku ulogu u brojnim regionalnim inicijativama kao jedan od najvažnijih vidova političke saradnje.

## Bilateralna saradnja

### Regionalni položaj Srbije i spoljnopolitički prioriteti

Sa aspekta spoljne politike prema susedima Srbija je u 2007. doživela važne i odlučujuće promene. Srbija je u toj godini nastupila kao samostalni subjekt u međunarodnim odnosima, nakon osamostaljenja Crne Gore 2006. godine. U junu 2007. godine Srbija je obnovila pregovore sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), što je takođe imalo uticaja na regionalne odnose i koji je potpisan 29.04.2008.<sup>26</sup> Njegova primena će zavistiti od pune saradnje Srbije sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

Početakom 2007. održani su parlamentarni izbori. Dugi pregovori, vođeni do poslednjeg dana ustavom predviđenog roka za formiranje vlade, rezultirali su velikom koalicijom<sup>27</sup>. Sve stranke koje čine vladajuću koaliciju podržavaju evropske integracije, regionalnu saradnju i dobrosusedstvo kao glavne spoljnopolitičke ciljeve. Tri od četiri stranke vladajuće koalicije su članice evropskih stranačkih asocijacija<sup>28</sup>.

Krajem 2006. godine Srbija je dobila novi Ustav. U tekstu se kao osnova uređenja Srbije decidno navode „evropske vrednosti“<sup>29</sup>. Takođe, u Ustavu se kaže da „spoljna politika Republike Srbije počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava“<sup>30</sup>.

Ključnu odrednicu za međunarodni položaj Srbije i njenu spoljnu politiku predstavljali su pregovori koji su se, pod okriljem OUN, vodili o statusu Kosova i Metohije. Srbija je odbacila predlog koji je sačinio specijalni izaslanik generalnog sekretara OUN. Osnovni stav Srbije jeste da se planom revidira Rezolucija SB OUN 1244, što narušava teritorijalni integritet i suverenitet Srbije, te odredbe međunarodnog prava i drugi međunarodni dokumenti. Zvanični Beograd ponudio je nastavak pregovora, podržavajući kompromisno rešenje i korišćenje političkih i pravnih instrumenata u iznalaženju održivog rešenja, prihvatljivog za obe strane.

U preambuli novog Ustava Srbije se ističe ; „ Pokrajina Kosovo i Metohija je sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima“.

<sup>26</sup> Vidi w [www.seio.sr.gov.yu](http://www.seio.sr.gov.yu)

<sup>27</sup> Koaliciju su činile Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije–Nova Srbija i G17 sa parlamentarnom većinom od 130 od ukupno 250 mesta u Narodnoj skuštini Srbije.

<sup>28</sup> Demokratska stranka je u članstvu Socijalističke internacionale, a Demokratska stranka Srbije i stranka G-17 su članice Evropske narodnjačke stranke.

<sup>29</sup> Tekst Ustava na [www.parlament.sr.gov.yu](http://www.parlament.sr.gov.yu)

<sup>30</sup> Ustav Republike Srbije, član 16.

Što se tiče susednih država i tu je Srbija u 2007. doživela veoma značajne promene, sa ozbiljnim implikacijama na njenu spoljnu politiku i međunarodni položaj. Nakon crnogorskog referenduma 2006. prestala da postoji Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Srbija je u odnose sa susedima, regionom, Evropom i svetom po prvi put nakon sedam decenija stupila kao samostalni međunarodno pravni subjekt. Pored toga, Srbija je dobila na svojim granicama još dve članice Evropske Unije. Prijem Rumunije i Bugarske, nakon što je Mađarska postala članica 2004. godine označava kvalitativnu promenu neposrednog spoljnopolitičkog okruženja.

Novi susedi Srbije su u najvećem broju unapredili status prema EU. Hrvatska pregovara o članstvu, Makedonija ima status kandidata, Albanija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora su potpisale SSP sa EU.

Susedi su napredovali prema Severnoatlantskom Savezu (NATO), ključnoj vojno bezbednosnoj organizaciji za region zapadnog Balkana i Evropu. Pored članstva Mađarske, Rumunije i Bugarske, očekuje se odluka o punopravnom članstvu Hrvatske, ali i Makedonije i Albanije. Srbija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora su krajem 2006. primljene u NATO program „Partnerstvo za mir“ kao prečutnom preduslovu za sticanje kandidata za EU. Tokom 2007. otvorena je politička debata o budućim koracima prema NATO u kontekstu pregovora o statusu Kosova. U Rezoluciji o KiM (2007) koju je usvojila Narodna Skupština vojno politička pozicija Srbije je određena kao „vojna neutralnost“ (Deklaracija o vojnoj neutralnosti 2007), ali to nije razrađeno, odnosno definisano.

Za odnose Srbije sa susedima od ključnog značaja je činjenica da je ceo region zapadnog Balkana geografski okružen članicama Evropske unije i NATO-a. Za Srbiju je sada EU i na istoku, kao i na severu, što ima snažan politički, ekonomski, društveni, pa i psihološki uticaj, kako na političku elitu, tako i na stanovništvo.

Stepen uključenosti regiona, a time i Srbije, u ove integracije je sa početkom 2007. dostigao prilično visoki nivo. Nova Vlada Srbije je jasno formulisala politički cilj da radi na punom članstvu u EU, a prisutno je jasno saznanje da put Srbije prema EU i evroatlantskim integracijama vodi preko regiona i suseda.

Strategija pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji<sup>31</sup> koja je usvojena u Narodnoj skupštini Republike Srbije 2005. sadrži ključne principe odnosa sa susedima: mirno rešavanje sporova, dobrosusedstvo, nepovredivost granica, ugovorno regulisanje odnosa. Pored toga naglašava se značaj odnosa sa susedima za stvaranje povoljnije političke klime, olakšavanje i intenziviranje kretanja ljudi, kapitala, roba i usluga kao i za osmišljenu kulturnu i naučnu saradnju. U izjavama najviših predstavnika državne vlasti uočljiv je snažan naglasak na značaju suseda, novih i starih.<sup>32</sup> U grupi prvih se nalaze države naslednice bivše Jugoslavije, dok drugu čine susedi sa kojima se Srbija graniči na severu, istoku i jugu<sup>33</sup>. Prioritet će, po svemu sudeći, biti dalja normalizacija, razvoj i unapređenje odnosa sa „novim“ susedima. U tom okviru za Vladu Srbije se izdvaja razvoj odnosa sa Bosnom i Hercegovinom ( posebno Republikom Srpskom)<sup>34</sup>, na osnovu poštovanja Dejtonskog sporazuma<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Vidi Strategiju na [www.seio.sv.gov.yu](http://www.seio.sv.gov.yu)

<sup>32</sup> Vidi inauguracioni govor predsednika Tadića na [www.predsednik.yu](http://www.predsednik.yu) i ekspozije premijera Koštunice na [www.srbija.sv.gov.yu](http://www.srbija.sv.gov.yu)

<sup>33</sup> Novi susedi: Hrvatska, BiH, Crna Gora, Makedonija. Stari susedi: Mađarska, Rumunija, Bugarska i Albanija.

<sup>34</sup> Prva poseta ministra spoljnih poslova Srbija ostvarena je upravo u BiH, 28.05.2007.

<sup>35</sup> Dejtonski mirovni sporazum dostupan na [www.vladars.net](http://www.vladars.net)

Istovremeno, Srbija ima legitiman interes za položaj srpske zajednice u susednim državama, koje se nalaze u različitim ustavno pravnim položajima. Pristup ovoj temi ima značajan uticaj kako na bilateralne odnose sa susedima, tako i na unutrašnje političke odnose u Srbiji. Sa druge strane, na odnose sa susedima, ali i sa EU, kao i na ukupan ugled Srbije u međunarodnoj zajednici, utiče i položaj manjinskih zajednica u Srbiji, koje predstavljaju jednu trećinu stanovništva i čije matične države su skoro po pravilu susedne zemlje. Brojna populacija Roma, bez matične države u regionu, prisutna je u svim državama i pod određenim uslovima može predstavljati integracioni faktor

Odnosi Srbije i suseda su stalni predmet praćenja i ocenjivanja od strane predstavnika međunarodne zajednice. Evropska komisija u svom izveštaju o napretku Srbije u 2006. godini njene odnose sa susedima ocenila kao dobre, kada se radi o starim susedima, ili kao odnose koji se popravljaju kada se govori o novim susedima (Evropska Komisija 2006)<sup>36</sup>. U Zajedničkom saopštenju sa Prvog interparlamentarnog sastanka Evropskog parlamenta i Skupštine Srbije konstatovano je da „Srbija nastavlja da pruža doprinos regionalnoj saradnji i da sledi politiku usmerenu na unapređivanje odnosa sa susedima“<sup>37</sup>. Visoki predstavnici Saveta Evrope su takođe izneli pozitivnu ocenu Srbije u kontekstu njenog predsedavanja Savetom tokom 2007<sup>38</sup>. Jedan od četiri prioriteta predsedavanja jeste „jačanje evropskih perspektiva za unapređivanje saradnje i dobrosusedskih odnosa kroz unapređenu primenu standarda i ciljeva Saveta Evrope u jugoistočnoj Evropi“<sup>39</sup>.

Početkom 2008. Komisija EU je ocenila da „Srbija ima ključnu političku i ekonomsku ulogu u regionu“ (Izveštaj za Evropski Parlament i Savet, 2008). Srbija je takođe važna za stabilnost regiona, stoji u Izveštaju, a dodaje se da će susedi imati koristi od stabilne i prosperitetne Srbije u porodici evropskih država. Zaključuje se da je Srbija suočena sa strateškim izborom u vezi svoje budućnosti, a ishodi predsedničkih izbora održanih u februaru 2008. i parlamentarnih izbora iz maja 2008. potvrdili su evropske aspiracije Srbije.

### Odnosi sa novim susedima

Države svrstane kao „novi“ susedi – Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Slovenija – nastale su na prostoru bivše Jugoslavije. Odnose Srbije sa ovim državama prvenstveno su obeleženi istorijom zajedničkog života u granicama iste države tokom sedam decenija, ali i okolnostima koje se odnose na raspad bivše države i nasleđa rata kojim je bio praćen..

Može se govoriti o dva koloseka odnosa sa novim susedima. Prvi predstavljaju pitanja vezana za raspad bivše države. Generalni, međunarodnopravni okvir za rešavanje otvorenih pitanja je postavljen u dva multilateralna sporazuma: Dejtonskom i Sporazumu o sukcesiji<sup>40</sup>. Na odnose Srbije sa novim susedima značajno utiče postojanje i rad Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju. U tom delu jedan kompleks tema predstavljaju klasična pitanja izgradnje bilateralnih, međudržavnih odnosa: međusobno priznanje, uspostavljanje diplomatskih odnosa (sada uspostavljeni sa svih pet država), regulisanje prosezanja granice, bilateralni ugovori i drugo. Drugi sklop tema je vezan za specifična pitanja imovine, stečenih prava, regulisanja socijalnog i zdravstvenog osiguranja, viznog režima, izbeglica, nestalih lica, procesuiranja ratnih zločina, traganja za nestalim licima. Dodatnu karakteristiku bilateralnih

<sup>36</sup> Vidi Izveštaj Komisije na sajtu [www.europa.eu/enlargement](http://www.europa.eu/enlargement)

<sup>37</sup> Brisel, 21–22. 11.2006.

<sup>38</sup> Vidi [www.coe.int/T/SECRETARYGENERAL/](http://www.coe.int/T/SECRETARYGENERAL/)

<sup>39</sup> Vidi [www.mfa.gov.yu/coe](http://www.mfa.gov.yu/coe)

<sup>40</sup> Sporazum o sukcesiji bivše SFRJ u Službeni list SRJ broj 6/2007

odnosa, ali i regiona u celini, predstavlja uticaj unutrašnjih politika, što je posebno uočljivo u izbornim procesima. Dodatno, odnosi se izgrađuju u uslovima tranzicije i dubokih promena društvenog uređenja vezanim za promenu strukture vlasništva, proces privatizacije i konsolidovanje višestranačkog političkog života.

Drugi kolosek odnosa se tiče svih pitanja koja su rezultat osnovnog spoljnopolitičkog cilja Srbije – uključenja u evropske i evroatlantske integracije, a pre svega članstvo u Evropskoj uniji. Činjenica da svi novi susedi, kao i sama Srbija, imaju u najvećoj meri iste spoljnopolitičke ciljeve pozitivno i podstičajno utiče na razvoj bilateralnih odnosa.

U ovom skupu tema se nalaze prvenstveno pitanja ekonomske saradnje: trgovine, razvoja svih vidova saobraćajne infrastrukture i komunikacija, energetske saradnje, unapređenja naučne i kulturne saradnje, turizma, zaštite okoline, ljudskih prava i kontakata među ljudima. Tu je i saradnja u oblastima borbe protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima i drogom, sprečavanje ilegalnih migracija, terorizma. Radi se o ključnim elementima kompatibilnosti sa normama, standardima i pravnim i institucionalnim nasleđem EU.

Poseban segment predstavlja vojna saradnja. Od prijema Srbije je u program NATO „Partnerstvo za mir“, zajedno sa svim drugim susedima, preduzimaju se usaglašene aktivnosti na reformama sektora vojne bezbednosti i izradi novih strategija odbrane, sa naglaskom na otklanjanje bezbednosnih rizika. Saradnja na ovom planu doprinosi stabilnosti i jačanju poverenja u regionu. U okviru Pakta za stabilnost JIE Srbija aktivno učestvuje u radu Regionalnog centra za pomoć u sprovođenju kontrole naoružanja (RACVIAC) koji je značajno doprineo uspostavljanju bilateralne vojne saradnje Srbije sa susedima.<sup>41</sup>

Stalno raste broj nevladinih organizacija (NVO) i nedržavnih aktera u odnosima sa novim susedima koji razvijaju prekograničnu saradnju – taj trend je poželjan i zaslužuje podršku. NVO i organizacije civilnog društva su doprinele sadržaju i stabilnosti u bilateralnim odnosima širom regiona. Istovremeno, povećavaju se prekogranične investicije, kompanije se povezuju, a u porastu je bilateralna i regionalna saradnja političkih partija, uz nove veze sa evropskim stranačkim asocijacijama.

### Otvorena pitanja

Rešavanje otvorenih pitanja sa novim susedima, partnerski i na bazi stabilnih odnosa, kao i regionalna saradnja i međusobno poštovanje predstavljaju ključne stavke spoljne politike Srbije. To uključuje neke od sledećih elemenata.

Tužbe Bosne i Hercegovine i Hrvatske protiv Savezne Republike Jugoslavije pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu su podigle tenzije u odnosima Srbije sa ova dva suseda. U predmetu Bosne i Hercegovine, Sud je odbacio tužbu za genocid za vreme rata 1992–1995, ali je presudio da je Srbija narušila odredbe Konvencije o genocidu jer nije sudski gonila i osudila počinioce. U predmetu Republike Hrvatske, optužbe se odnose na agresiju. Ovaj spor je tek u preliminarnoj fazi, ali samo postojanje tužbe predstavlja opterećenje za odnose Srbije i Hrvatske.

Procesuiranje ratnih zločina je manje vidljiv, ali veoma značajan segment odnosa Srbije sa novim susedima (vidi Poglavlje 6). Imajući u vidu regionalni karakter rata, sve države će morati da sarađuju kako bi se osigurao progon osoba optuženih za ratne zločine i postigla

<sup>41</sup> Regionalni centar od 2000. funkcioniše u Hrvatskoj. Inicijativa za njegovo formiranje je potekla od Pakta za stabilnost u JIE, sa dvostrukim ciljem. Prvi, da pruži pomoć državama u regionu u kontroli naoružanja i primeni međunarodnih sporazuma u toj oblasti. Takođe, da kao forum za regionalni dijalog i saradnju u oblasti vojnih pitanja doprinese jačanju poverenja i bezbednosti.



pravda i pomirenje. Pravosudna saradnja sa susedima, bilateralna i regionalna je od suštinskog značaja za napredak u traganju za nestalim osobama<sup>42</sup>.

Složeni i osetljivi pregovori o razgraničenju su pokrenuti nakon demokratskih promena u Srbiji oktobra 2000. godine. Prisutni su pozitivni pomaci u pogledu razgraničenja sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Makedonijom – formirane su mešovite diplomatske komisije, usvojeni osnovni dokumenti o modalitetima pregovora, razmenjene su karte i predlozi. Srbija se priprema za početak pregovora sa Crnom Gorom. Ključno je da se izostanak sporazuma ne odražava negativno na prekogranični promet ljudi i roba. Pregovori o razgraničenju se mogu aktuelizovati u skladu sa približavanjem Srbije i njenih suseda EU, jer Unija zahteva da nove članice imaju što manje otvorenih graničnih pitanja. Implementacija Sporazuma o sukcesiji bivše SFRJ je spora i selektivna. Podela novčanih sredstava u stranim bankama je uglavnom okončana. Napredak je ostvaren u podeli diplomatsko-konzularne imovine, ali teškoće su prisutne oko realizacije povraćaja imovine pravnih i fizičkih lica, u skladu sa ankesom G teksta Sporazuma. Izostanak primene sukcesije može otežati privrednu saradnju i rezultirati dugotrajnim sudskim sporovima.

U Srbiji boravi 440,000 izbeglica<sup>43</sup>. U najvećem broju radi se o osobama srpske nacionalnosti izbeglim iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske (vidi Poglavlje 5). Srbija, Bosna i Hercegovina i Hrvatska su 2004. potpisale Sarajevsku deklaraciju o povratku izbeglica kao bilateralnom, ali i regionalnom problemu<sup>44</sup>. Implementacija ovog dokumenta je spora i neujednačena, što je delom rezultat različitih propisa o povraćaju imovine, posebno stanarskih prava. Jedna od politički najznačajnijih tema je činjenica da srpski narod živi u različitim ustavnopravnim položajima u nekoliko država na Balkanskom poluostrvu i u Centralnoj Evropi što utiče na formulisanje i sprovođenje spoljne politike Srbije prema susedima. Srbija prati evropske principe i standarde u odnosima sa Srbima van državnih granica, teži ugovornom regulisanju njihovog položaja i aktivnom učešću u dijalogu sa susedima. Primetan je interes državnih organa da se zaključe sporazumi o dvojnog državljanstvu, što je do sada postignuto samo sa Bosnom i Hercegovinom. Crna Gora je iznela suštinske rezerve prema predlogu.

Položaj Srpske pravoslavne crkve je u pojedinim državama kontraverzan. Njen položaj i aktivnosti su ugovorno regulisani u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, dok je njena uloga u Makedoniji i Crnoj Gori predmet spora koji ne doprinosi bilateralnim odnosima.

### Odnosi sa starim susedima

Spoljnu politiku Srbije i odnose sa starim susedima pretežno karakterišu dobri odnosi i kontinuirani politički dijalog, pogotovo sa Rumunijom, Bugarskom i Mađarskom. Tri od četiri suseda su članice EU (Mađarska od 2004, a Rumunija i Bugarska od 2007), a od ranije i članice NATO. Činjenica da su ova tri suseda članice integracija kojima stremi i Srbija je značajan faktor u odnosima. Kao članice EU i NATO to su pouzdani, prihvatljivi i predvidljivi partneri. Uz njihovu pomoć Srbija je u povoljnijem položaju kada se radi o pristupu EU fondovima i specijalnim programima EU za regionalni razvoj.

<sup>42</sup> Prema podacima komisije za nestala lica u vladi Srbije na spisku nestalih lica, državljanina Srbije u Hrvatskoj nalazi se još 493 lica, dok se u BiH traga za 103 lica. Istovremeno komisija raspolaže podacima o 2400 nestalih lica srpske nacionalnosti u Hrvatskoj. Međunarodni komitet Crvenog Krsta navodi 1200 ovih lica.

<sup>43</sup> Podaci Komesarijata za izbeglice Srbije iz 2005. govore da iz Hrvatske u Srbiji sa statusom izbeglice boravi 76.546 osoba. Komesarijat procenjuje da je preko 150.000 izbeglica iz Hrvatske uzelo državljanstvo Srbije. Hrvatski podaci govore da se iz Srbije vratilo 91.555 izbelih Srba. Detaljnije na [www.kirs.sr.gov.yu](http://www.kirs.sr.gov.yu)

<sup>44</sup> Sarajevska deklaracija dostupna na [www.kirs.sr.gov.yu](http://www.kirs.sr.gov.yu)

Osnovni problem u odnosima sa susedima članicama Unije su ograničenja u kretanju ljudi zbog obaveza koje ove države imaju u odnosu na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku Unije. Takođe sa ovim susedima značajan deo dijaloga predstavlja položaj mađarske, rumunske i bugarske manjine, ali i položaj sprske manjine u Mađarskoj i Rumuniji. Sada je u fokusu aktivnosti uspostavljanje dijaloga i saradnje na bazi standarda Saveta Evrope i Evropske Unije.

Sa ovim susedima Srbija nema graničnih problema, granica je praktično nasleđena kao i sporazumi iz perioda prethodne države. Komparativna prednost veza sa ovim susedima su saobraćajni, turistički, ekološki, odnosno ukupni ekonomski razvojni potencijali Dunava, kao najveće i najznačajnije reke EU.

Tri od četiri „stara“ suseda (Albanija, Bugarska i Rumunija) učestvuju sa Srbijom u Procesu saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SEECP), kao osnovnom političkom okviru regionalne saradnje na Balkanskom poluostrvu.

Odnosi sa Albanijom su u fazi dužeg zastoja. Osnovni razlog je podrška albanskih vlasti nezavisnosti Kosova i Metohije. Albanija je 1992. priznala „Republiku Kosovo“ i sa predstavnicima privremenih institucija na Kosovu i Metohiji održava intenzivne „međudržavne kontakte“.

## **Ključne oblasti saradnje**

### **Ljudska i manjinska prava**

Politički i međudržavni problemi država u jugoistočnoj Evropi sa kojima su se suočile na početku tranzicije, uključujući masovna kršenja ljudskih prava tokom dramatične dezintegracije Jugoslavije, sada su deo prošlosti. Međutim, nasleđe ovog perioda nastavlja da utiče na ukupno stanje u regionu, da opterećuje odnose među državama i usporava proces evropskih i evroatlantskih integracija.

Neki od tih problema se pojavljuju u vezi sa sprovođenjem ljudskih prava i prava nacionalnih manjina u regionu. Na primer, države zapadnog Balkana su se obavezale tokom pregovora o Procesu stabilizacije i pridruživanja da će poštovati ljudska i prava manjina, ali mnoge od njih još nisu dovršile institucionalnu i normativnu infrastrukturu za njihovu implementaciju. Srbija, nakon usvajanja novog Ustava, još nije u celini institucionalno uredila zaštite prava građana i prava nacionalnih manjina na posebnost. Za sada je izostala šira društvena akcija u pogledu suočavanja sa prošlošću i odgovornošću za zbivanja koja su tokom devete decenije XX veka potresla region.

Regionalne inicijative za promociju i zaštitu ljudskih prava i prava nacionalnih manjina nisu česte, s obzirom na lošu praksu u vezi sa implementacijom međunarodnim ugovorima preuzetih obaveza. Najznačajnije regionalne inicijative – Pakt za stabilnost koji od 2008. godine dobija novi značaj i organizacionu formu i Centralno-evropska inicijativa – inicirane su izvan regiona i nisu autentičan regionalni doprinos jačanju regionalnog povezivanja. Državni akteri su skloniji da ova pitanja razmatraju i regulišu u bilateralnim odnosima i donekle putem prekogranične saradnje. Nešto aktivnije u odnosu na međudržavnu saradnju su nevladine organizacije koje su razvijale projekte posvećene regionalnoj dimenziji zaštite i jačanja ljudskih i manjinskih prava.

Što se tiče bilateralne saradnje, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope preporučuje da kada god je moguće susedi zakluče multilateralne i bilateralne ugovore o zaštiti nacionalnih manjina. Rezolucija Komisije UN za ljudska prava iz 1995.

nedvosmisleno zagovara bilateralne ugovore<sup>45</sup>. Takvi ugovori imaju dugu istoriju u Evropi. Svesne njihovog značaja, međunarodne organizacije su preduzele aktivnosti i inicijative za unapređenje relevantnih instrumenata i mehanizama.<sup>46</sup>

Prednosti bilateralnih ugovora je u tome što mogu da se posvete specifičnim potrebama svake nacionalne manjine u zavisnosti od istorijskih, političkih, društvenih prilika koje su uticale na njihov položaj. Oni su unapredili međudržavne odnose i stabilnost u regionu, kao i položaj nacionalnih manjina, ali svakako da bi bili još efikasniji ukoliko bi države uspostavile odgovarajuće mehanizme za njihovo sprovođenje. U tom smislu ustanovljavaju se međudržavne komisije u čiji sastav su uključeni predstavnici manjina. One ne raspolazu efikasnim mehanizmima pomoću kojih bi uticali na odlučivanje. Do sada, ovlašćenja komisija su se ograničavala na preporuke vladama u pogledu realizacije ili izmena ugovora.

Povlastice koje manjine mogu ostvarivati na osnovu ovih sporazuma najčešće se odnose na kulturu i obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, oslobađanje od pribavljanja viza i boravišnih dozvola i taksu, izdavanje radnih dozvola, smanjenje troškova putovanja u matičnim državama i pogodnosti za sticanje državljanstva država matica. Države različito tretiraju obim prava koja priznaju sunarodnicima u inostranstvu; pojedine obezbeđuju samo neke od navedenih povlastica, dok druge, kao npr. Mađarska imaju ugovore koji su sveobuhvatniji. Ustav Srbije upućuje na obavezu države da štiti prava i interese svojih državljana (ali ne i autohtone dijasporu) u inostranstvu, uključujući i pojednostavljenu proceduru za dobijanje pasoša.

Kao i u slučaju regionalnih veza, izgleda da nevladine organizacije predvode bilateralne inicijative sa većinom projekata koji su usredsređeni na otklanjanje posledica konflikata, izgradnju tolerancije i jačanje međuetničkih odnosa, kao i integraciju regiona u EU i NATO.

### Politička uloga rodne ravnopravnosti

U Srbiji su još od početka 90-ih godina višestruki i složeni naponi za ostvarenje rodne ravnopravnosti bili blisko povezani sa anti-ratnim naporima i naporima u oblasti pomirenja. Dinamični i inovativni ženski pokret u Srbiji formiran sredinom 70-ih dobio je novi podsticaj sa ratovima u bivšoj Jugoslaviji koji su bili praćeni pogoršanjem statusa žena, povećanom misogenijom i dinamikom konflikata u odnosima među rodovima.

Počev od sredine 90-ih, obim aktivnosti ženskih NVO se povećava i one stižu sve viši nivo stručnosti o konkretnim pitanjima (vidi Boks 2.1). Prethodno su ženske grupe u Srbiji uglavnom bile fokusirane na aktivnosti podizanja svesti (Grupa Žene i društvo), obrazovanje (Centar za ženske studije), političku aktivnost (Stranka žena, Ženski parlament, Ženski lobi, Žene u crnom) i na borbu protiv nasilja prema ženama (SOS telefon i Autonomni ženski centar protiv nasilja nad ženama).

Kasnije su ove grupe počele da se okupljaju oko ekonomskih tema i zaštite manjinskih grupa među ženama (žene izbeglice, hendikepirane žene, lezbejke, žene Romkinje i trgovina ženama). One su se ne samo razgranale širom Srbije, već su i profesionalizovale njihove

<sup>45</sup> Prema podacima Beogradskog centra za ljudska prava Srbiju obavezuje 80 međunarodnih ugovora u vezi sa zaštitom ljudskih prava. Od toga 20 međunarodnih ugovora je potpisano i ratifikovano neposredno posle Drugog svetskog rata, 25 ih je ratifikovala Skupština SFRJ, 16 Skupština SRJ, a 10 Parlament Državne zajednica Srbija i Crna Gora. Pored ovih, Srbiju u oblasti ljudskih prava obavezuje i poštovanje 9 međunarodnih ugovora koje je zaključila Kraljevina SHS, odnosno Kraljevina Jugoslavija. Većina ovih dokumenata odnosi se na zaštitu socijalnih i ekonomskih prava, potom na ostvarivanje i zaštitu politička i građanska prava, a neka su specifična jer se odnose na prava ugroženih grupa (nacionalne manjine, izbeglice, zarobljenici) sprečavanje diskriminacije, korupcije ili ekstremna kršenja ljudskih prava (genocid, tortura i mučenja).

<sup>46</sup> Vidi UN dokument (E/CN.4/1995L.32)

aktivnosti. 2006. godine, 35 ženskih grupa u Srbiji su bile angažovane u procesu pod pokroviteljstvom UN Razvojnog fonda za žene (UNIFEM)<sup>47</sup> na izradi Nacionalnog plana akcije za poboljšanje položaja žena i ostvarenje rodne ravnopravnosti (2007–2010). Ovakva saradnja je bitan preduslov za dugoročni razvoj partnerstva između države i ženskog pokreta, koji bi trebalo da doprinese ubrzanju procesa institucionalne transformacije u pravcu jednakosti u svim domenima.

Tokom devedesetih, političko angažovanje žena je bilo jedan od ključnih faktora u antiratnom pokretu, demokratskim protestima (1991,1992,1996–1997 i 2000) i izborima. Nakon izbora 2000. žene su uglavnom bile isključene iz oblasti političkog odlučivanja. Glavnim demokratskim strankama, uz retke izuzetke, još uvek dominiraju muške mreže. Sadašnju fazu razvoja demokratije obeležava nastojanje da se ostvare lične dobiti od uključivanja u „novu političku klasu“ i neformalne sisteme i strukture političkog odlučivanja (klanovi, klijentelizam, favorizovanje), ne omogućava ženama da budu ocenjivane na bazi kompetencija. Žene političari su spore u izgradnji mreža solidarnosti radi međusobne podrške, u sopstvenim strankama i van partijskih sredina. Umesto toga, postojanje malih kvota za žene je pojačalo konkurenciju među njima. Udeo žena parlamentaraca je porastao sa 12,4 na 20,4 procenta na poslednjim izborima, ali to ne odražava pravu meru političkog i stranačkog angažovanja žena, niti njihovo učešće u stranačkom članstvu.

Ove činjenice se podudaraju sa osećanjem gubitka među većinom običnih građana, žena i muškaraca. Prema nedavnoj studiji „Rodni barometar: Srbija 2006“, prisutan je rastući jaz između njih i nove političke klase – samo 5,2 posto žena i 9,2 posto muškaraca osećaju da kao građani imaju više uticaja na odlučivanje nakon promena 2000.

Oblast rodne ravnopravnosti (gender mainstreaming) u savremenoj Jugoistočnoj Evropi uključuje niz različitih aktera, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu. Pored ženskih nevladinih organizacija i pokreta, on se sastoji od: svih glavnih institucija EU, OUN i ostalih međunarodnih organizacija; specijalizovanih međunarodnih agencija posvećenih ženskim pitanjima; donatorskih organizacija i posredničkih organizacija i mreža; različitih državnih organa za rodnu ravnopravnost; političkih stranaka i stranačkih asocijacija; ženskih organizacija unutar stranaka; ženskih sindikata i organizacija u okviru sindikata; pojedinih političara, žena i muškaraca kao i uticajnih lidera. Kroz kontakte i razmenu, zajedničke projekte i aktivnosti, ovi akteri su stvorili gustu mrežu politika vezanih za rodnu ravnopravnost i mobilizovali politički pritisak za njenu implementaciju. Regionalna saradnja je suštinski element strategije koju su prihvatili svi glavni nacionalni akteri uključeni u pitanja rodne ravnopravnosti, jer to doprinosi kako internacionalizaciji ženskog pitanja i političkom pritisku u pravcu pomaka nabolje, tako i regionalnoj saradnji u uspostavljanju civilnog društva.

Regionalne mreže su se često uključivale u šire ženske mreže. Primer je Mreža za rodna pitanja Centralne i Istočne Evrope koju je 1994. inicirao Evropski forum za demokratiju i solidarnost radi rešavanja rodnog aspekta izgradnje demokratije i statusa žena u državama u tranziciji. Ova radna grupa je inicirala brojne aktivnosti i organizavala konferencije i radionice širom regiona, na dobrovoljnoj osnovi. Evropski forum je 1997 odlučio da nastavi sa radom na ovim temama i da dodatno uobliči strukturu rada. Drugi primer je Ženska mreža Centralne i Istočne Evrope/Ženska mreža Istok – Zapad koja povezuje aktiviste iz više od 30 država. Članstvo okuplja široki krug aktivista – feministkinje i aktiviste za ljudska prava, pisce, studente, novinare, pravnike, parlamentarce, profesore, umetnike, sindikalne aktiviste i zdravstvene radnike. Glavni cilj je podrška formiranju nezavisnih ženskih pokreta i jačanje kapaciteta žena i ženskih nevladinih organizacija radi uticaja na politiku koja se tiče života žena. Većina ostalih postojećih regionalnih ženskih mreža uspostavljena je na temeljima

<sup>47</sup> Vidi [www.unifem.org](http://www.unifem.org)

### **Boks 2.1. Porast ženskog aktivizma**

*Prvi SOS telefon uspostavljen je u Zagrebu (1988), praćen sa sličnim sistemom u Ljubljani (1989) i Beogradu (1990). Ženski aktivisti u Beogradu su prošle obuku u Zagrebu, pre početka projekta.*

*Žene u crnom iz bivše Jugoslavije, najpoznatija anti-ratna ženska grupa, započela je da se sastaje van teritorije bivše Jugoslavije, da bi inicirala komunikaciju. Godine 1992. žene iz Ljubljane, Zagreba, Beograda, Prištine, Novog Sada i Skoplja okupile su se u Veneciji da bi razmenile iskustava, a sa umrežavanjem su nastavile tokom godina rata. Ovi sastanci su se često suočavali sa ozbiljnim i bolnim diskusijama o povezanosti individualne i kolektivne krivice i „hijerarhijom žrtve“. Ovi razgovori su otvorili prostor za toliko potrebnu javnu raspravu o ratu, odgovornosti i pomirenju.*

*Regionalna konferencija „Žene i politika mira“ koja je održana u Zagrebu 1996. godine okupila je feministkinje iz šireg regiona Balkana i Mediterana.*

*Lezbejske grupe iz Ljubljane, Zagreba i Beograda održale su tri regionalne konferencije, počev od 1997.*

ranijih veza između feministkinja iz bivše Jugoslavije (npr. Mreža „Star“ i GTF u okviru Pakta za stabilnost JI Evrope). Regionalne mreže takođe su se često inkorporisale u šire ženske mreže, na primer Mreža Centralne i Istočne Evrope za studije roda, Ženska mreža CEE, Ženska mreža Istok–Zapad, kao i u ostale međunarodne mreže, na primer one koje se bave borbom protiv nasilja nad ženama.

Saradnja između feminističkih naučnih radnica u centrima za ženske studije se odvija u formi predavanja, konferencija, zajedničkih publikacija i razmene iskustava. „Prva balkanska konferencija o rodovima: Problemi sa Balkanom“ održana je 2004. u Sarajevu i okupila je brojne istaknute feminističke naučne radnice i mlade istraživače iz regiona, a 2008. će se održati naredna. 2007. su inicirane posle diplomске studije roda, takođe u Sarajevu, uz angažovanje profesora i studenata iz celog regiona. Zajednička istraživanja i publikacije su sve češća pojava, ponekad uz neki oblik spoljne inicijative. Na primer, 2003. godine, Evropski parlament je započeo izradu sveobuhvatne studije o društvenom položaju žena na Balkanu. Mnoge od inicijativa potiču iz regiona, i formiraju se odozdo nagore, dolaze od NVO, ekspertskih grupa, mreža naučnih radnika, itd.

U maju 2007 Srbija je podnela izveštaj o implementaciji Konvencije o zabrani diskriminacije žena (CEDAW), na dve sednice CEDAW Komiteta. Preporuke Komiteta upućuju na potrebu finaliziranja zakonodavnih promena za obezbeđenje rodne ravnopravnosti, omogućavanje monitoringa i razrade mehanizama prigovora, kao i jačanje rodni mehanizama.

### **Parlamentarna saradnja**

Dosadašnja iskustva parlamentarne saradnje u regionu su uglavnom indirektna, prvenstveno na skupovima parlamentarnih dimenzija Saveta Evrope, OEBS, NATO i kroz kontakte sa Evropskim Parlamentom. Aktivnosti su se razvijale u pravcu jačanja kapaciteta i stvaranje održivih radnih struktura između parlamenata. Pakt za stabilnost u JIE je naznačio parlamentarnu saradnju kao jedan od prioriteta regionalne saradnje.

Prioritete u saradnji parlamenata u regionu predstavljala su pitanja evropskih integracija, pre svega harmonizacija regionalne sa zakonodavstvom EU, demokratska kontrola sektora bezbednosti, kontrola budžeta i reforma pravosuđa, makroekonomska i socijalna politika, vizni režim i obrazovanje.

Jačanje regionalne saradnje, pogotovo kroz potpisivanje sporazuma CEFTA i Ugovora o energetske zajednici omogućava aktivniji pristup parlamentarnoj saradnji u regionu. Pored toga, pregovori o članstvu u Uniji država regiona predstavljaju jedinstvenu priliku da parlamentarci intenzivnije razmenjuju iskustva i saznanja iz obimne zakonodavne aktivnosti koja prati proces evropskih integracija. To se posebno odnosi na pripreme zakona, parlamentarne rasprave i ratifikacije i nadzor nad implementacijom. Značaja je i razmena iskustava i međusobno informisanje o načinima saradnje parlamenata sa drugim komponentama društva, pogotovo sa civilnim društvom. Parlamentarna saradnja uključuje i saradnju stručnih službi i pratećeg parlamentarnog aparata.

Parlamentarci su promotori regionalne saradnje i doprinose i jačanju stabilnosti regiona što je „win-win“ situacija za region fokusiran na evropske integracije. Podsticaj u ovom pravcu se očekuje i od udruženja evropskih političkih stranaka kojima pripada većina parlamentaraca regiona.

Značajan rezultat parlamentarne saradnje predstavlja uspostavljanje saradnje između odbora za evropske integracije u formi Konferencije odbora za evropske integracije parlamenata država članica procesa stabilizacije i pridruživanja. Ovo telo je uspostavilo saradnju sa korespondentskim telom odbora za evropske integracije parlamenata država članica Unije.

Značaj parlamentarne saradnje je prepoznat u transformaciji Pakta za stabilnost u Savet za regionalnu saradnju, sa sedištem u Sarajevu. Parlamentarna saradnja će naime predstavljati krovnu aktivnost Saveta, sa potencijalom formiranja Parlamentarne skupštine Saveta za regionalnu saradnju. Parlamentarna saradnja je najvažniji oblik međunarodne saradnje Narodne skupštine Republike Srbije.

Prema izveštaju Narodne skupštine o međunarodnoj saradnji za 2006. realizovane su 32 posete predstavničkih tela drugih država i delegacija, multilateralanih parlamentarnih institucija i susreta sa stranim parlamentarcima.

### Prekogranična saradnja i evroregioni

U procesu evropskih integracija posebnu ulogu ima prekogranična saradnja, kao snažna poluga razvoja pograničnih regiona i lokalnih zajednica uz državnu granicu.<sup>48</sup> Evroregioni su važan element prekogranične saradnje.<sup>49</sup> Evropske integracije nisu samo nacionalni ili regionalni proces, u tim aktivnostima je nepohodna snažna lokalna samouprava sa adekvatnom podrškom. Prekogranična saradnja se može posmatrati i kao proces i kao sredstvo za razvoj potencijala i kapaciteta lokalne samouprave u pograničnim regionima za pružanje usluga koje spadaju u njihovu nadležnost. Prekogranična saradnja se može uspešno odvijati samo u onim poljima i sferama za koje lokalne vlasti sa obe strane granice imaju jednak ili sličan stepen nadležnosti i interesa. Konačni cilj prekogranične saradnje je uspostavljanje i razvoj partnerstava i kontakata kao i jačanje privrednog, kulturnog i socijalnog, odnosno sveukupnog potencijala regiona. U tom smislu ovaj vid saradnje poseduje potencijal da značajno stabilizuje i sadržajno obogati odnose između država.

Pogranični regioni su dugo bili periferija društveno-ekonomskog razvoja. Bili su privredno, socijalno i infrastrukturno zapostavljeni i najslabije razvijena područja unutar država ovog regiona. U uslovima procesa evropskih integracija granice od faktora razdvajanja postaju faktor spajanja. Saradnja kroz zajedničke projekte i programe usmerena je na promociju njihovog razvoja, sa evroregionima kao poslednjom stepenicom u tom procesu.. Takva prekogranična saradnja postoji dugi niz godina među državama članicama EU i do sada je dala dobre rezultate u smanjivanju razlika u razvijenosti.

Implementacija takvih programa je navela EU da 2004. uspostavi Susedske programe za podršku prekogranične saradnje, sprečavanje i smanjenje razlika u nivou razvoja regiona

<sup>48</sup> Podaci govore da 33,13% od ukupnog broja Mađara u Srbiji živi u četiri pogranične opštine sa Mađarskom. Nešto je manji procenat Hrvata 27,13 koji nastanjuje 7 pograničnih opština. 75,82% Bugara u Srbiji živi u dve pogranične opštine, a 32,8% Rumuna u 13 srbijanskih opština. Najzad i 11,5% Vlaha je nastanjeno u 4 pogranične opštine sa Rumunijom (kada je reč o Vlasima treba imati u vidu da se radi o pravu na pojedinačno izjašnjavanje o identitetu–etničkom poreklu). Ako se tome doda podatak da u Sandžaku živi preko 80% Bošnjaka u Srbiji (opštine Novi Pazar, Sjenica i Tutin), a u još 6 opština živi 15,68% Muslimana. Istovremeno u pograničnim delovima Rumunije (u županijama Timiš i Mehedinc živi oko 80% srpskog stanovništva u Rumuniji), Hrvatske (Vukovarsko-sremska županija i pogranični delovi Baranje je brojno srpsko stanovništvo), takođe u Mađarskoj u kojoj Srbi nisu brojni ali su tradicionalna srpska naselja u pograničnom pojasu, u okolini Segedina.

<sup>49</sup> Evroregioni se formiraju kao nepolitički entiteti radi rešavanja zajedničkih problema, unapređenja dobrobiti građana koji žive u pograničnim područjima i koordinacije zajedničkih projekata u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim pravom. Kada je reč o pravnom statusu, evroregioni su u organizaciono-strukturnom smislu različito koncipirani. Tako evroregioni mogu biti bez statusa pravnog lica, bazirani na privatnom ili javnom pravu, radne zajednice ili zajednice interesa sa pravnim subjektivitetom. Ne postoji međunarodno priznate pravne definicije i opisa evroregiona kao modela prekogranične saradnje. Da bi se rešio problem, Savet Evrope je ponudio Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji poznatu kao Madridska konvencija. Republika Srbija nije potpisnica, a Konvencija se ne nalazi na listi obaveza za potpisivanje i ratifikaciju Srbije kao članice SE.

## Boks 2.2. Regionalne inicijative i članstvo

### Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (PS JIE)

Pokrenut je na sastanku MIP-ova zemalja regiona u Sofiji 1996. godine i predstavlja nastavak autohtone tradicije "balkanske saradnje" iz sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka. U radu učestvuju 11 zemalja: Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i Turska. Funkcioniše u formi samita, redovnih sastanaka ministara spoljnih poslova, aktivnosti "Trojke", sastanaka političkih direktora i sektorskih ministarskih sastanaka. Članice predsedavaju na po godinu dana.

### Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi

EU je formirala Pakt 1999. kao element strategije Procesu stabilizacije i pridruživanja za zapadni Balkan. Srbija i Crna Gora su primljeni u članstvo oktobra 2000. Korisnici Pakta su 6 zemalja zapadnog Balkana, uz Rumuniju, Bugarsku i Moldaviju i UNMIK ispred Kosova i Metohije. U Paktu su prisutne i druge susedne zemlje (npr. Mađarska, Slovenija), međunarodne institucije (Svetska banka, OECD) i donatori (npr. EU, SAD, Japan i dr). Funkcioniše u formi godišnjeg "Regionalnog stola" (ministri zemalja učesnica), tri radna stola (demokratija i ljudska prava, ekonomija, bezbednost i pravosuđe) i više od dvadesetak specifičnih inicijativa.

### Centralnoevropska inicijativa (CIE)

Pokrenuta još 1989 godine na inicijativu Italije, sada okuplja 18 država članica. Srbija i Crna Gora su postale članovi krajem 2000. godine. Održava godišnje samite, sastanke ministara spoljnih poslova i nacionalnih koordinatora, kao i brojne radne grupe. Ima sekretarijat u Trstu, mali budžet, kao i projekte koji su finansirani putem Evropske banke za obnovu i razvoj.

### Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi (SECI)

Pokrenuta 1996. godine na inicijativu SAD kao „pragmatičan oblik“ regionalne saradnje. De-

uz spoljne granice Unije. Susedski programi su usmereni na uspostavljanje i pospešivanje kontakata između zajednica na lokalnom nivou i jačanju kulturnih, socijalnih i ekonomskih veza i saradnje. Ovi programi takođe imaju za cilj promociju održivog ekonomskog razvoja, zaštitu životne sredine, borbu protiv organizovanog kriminala, poboljšanje upravljanja granicama i bezbednosti. Ukupno, odlikavaju razvojne prioritete pograničnih regija i EU, kao i ideale Unije o slobodnom kretanju ljudi, roba, kapitala i ideja.

Susedski programi će dovesti do unapređenja bilateralnih odnosa u regionu, a time i regionalne saradnje. Očekuju se pozitivni rezultati u ekonomskoj, kulturnoj, turističkoj saradnji, kao i u oblasti zaštite životne sredine. Takođe, doprineće smanjenju razlika u stepenu razvoja i uspostavljanju novih vidova saradnje između građana, institucija i organizacija sa obe strane granice.

Posebna dimenzija prekogranične saradnje Srbije se odnosi na saradnju manjinskih zajednica sa matičnim državama. Ovaj vid saradnje je od izuzetnog značaja za proces pomirenja, stabilizacije i izgradnje odnosa Srbije sa novim susedima, posebno sa Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom.

## Multilateralne inicijative

Nakon decenije izolacije, 2001. i 2002. Srbija je brzo obnovila svoj status ili se pridružila sledećim regionalnim inicijativama: Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SECEP), Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (PS JIE), Inicijativu za saradnju u JIE (SECI), Centralnoevropska inicijativa (CEI), Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC), Jadranskojonska inicijativa (JJI), Dunavski proces saradnje (DPS), Međunarodna komisija za sliv reke Save (SK), Regionalni centar za pomoć u sprovođenju Sporazuma o kontroli naoružanja (RACVIAC). (vidi Boks 2.2). U okviru ovih regionalnih inicijativa i organizacija, predstavnici Srbije su bili aktivni u preko stotinu raznih formi saradnje, uključujući radne grupe, sektorske centre i specifične projekte. Značajne momente predstavljaju predsedavanje Procesom saradnje u JIE (april 2002–april 2003), organizovanje u Beogradu Regionalnog stola Pakta stabilnosti u JIE (maj 2006), predsedavanje Jadransko-jonskom inicijativom (2004–2005) i Organizacijom za crnomorsku ekonomsku saradnju (2006–2007), kao i nizom drugih regionalnih foruma.

### Teme i teškoće

Srbije je napredovala u regionalnoj integraciji, ali je proces opterećen teškoćama proisteklim iz unutrašnjih i spoljnih problema kao što su: status Kosova i Metohije; nedovoljna svest u javnosti o važnosti regionalne saradnje i njene povezanosti sa evropskim integracijama; ograničeni finansijski i administrativni resursi; pravne i organizacione teškoće; nepostojanje otvorenosti centralnih organa prema lokalnim vlastima i inicijativama nevladinih organizacija.

Spoljne teškoće i prepreke uključuju brojnost i složenost aktivnosti u regionalnoj saradnji što rezultira sa dosta dupliranja i nedovoljno definisanim sadržajem i ciljevima, te probleme u bilateralnim odnosima sa susedima. Dodatno, nema koherentnosti između bilateralnih politika EU prema zemljama zapadnog Balkana u procesu stabilizacije i pridruživanja i regionalne saradnje, kao i između spolja podsticanih inicijativa i interesa koje imaju domaći nosioci ili korisnici, pri čemu pojedine proizilaze iz spoljnih interesa. Veštački zasnovana saradnja, proizašla iz potrebe da se ispune uslovljavanja EU, takođe predstavlja problem.

Realizacija politike regionalne saradnje Srbije u okviru njene spoljne politike u određenoj meri je zavisila od specifične ustavne situacije u kojoj se nalazila Srbija u periodu 2000–2006. Srbija je bila jedna od dve članice Savezne Republike Jugoslavije do 2003 i deo Državne zajednice Srbije i Crna Gora do maja 2006 (Đurković 2007, str.226; Jovanović 2006; Vejvoda

2004, str. 37–55). Neizvesnost konačnog ustavnog rešenja je predstavljala prepreku za utvrđivanje i realizaciju jasne dugoročne spoljnopolitičke strategije, koordinaciju nadležnosti između resora i definisanje jasne uloge Ministarstva spoljnih poslova i diplomatske mreže u inostranstvu. Glavni nosilac politike regionalne saradnje je bilo Ministarstvo spoljnih poslova Savezne Republike Jugoslavije, odnosno institucija koja je na nivou Državne zajednice bila deo zajedničke administracije Srbije i Crne Gore. Za razliku od Crne Gore, koja je tokom ovog perioda imala svoje ministarstvo inostranih poslova, Srbija sve do nestanka državne zajednice nije formirala svoje posebno ministarstvo. Ove nejasnoće su se odrazile na učešća Srbije u nekim regionalnim organizacijama.

Na nivou koordinacije u Republici Srbiji, Ministarstvo spoljnih poslova, kao i druga tela na nivou Državne zajednice, nisu bili u punoj meri uključeni u rad republičkih radnih tela i međuresornih komisija. Ovo je rezultiralo činjenicom da su organi Državne zajednice donekle bili tretirani kao „strana tela“ od strane resora u Vladi Srbije, što je dodatno opterećivalo proces međusobnog informisanja, saradnje i koordinacije.

Osim ustavne situacije, posebnu specifičnost položaju Srbije u regionalnim inicijativama je proizlazila iz položaja Kosova i Metohije, odnosno nastojanja UNMIK-a da se u ime Kosova i Metohije autonomno uključi u regionalnu saradnju. Ove tendencije su bile sve izraženije nakon osnivanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore. U ovom okviru, UNMIK je, na primer, učestvovao na skupovima i u aktivnostima Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi. Bio je jedan od potpisnika nekih multilateralnih sporazuma, poput Energetske zajednice jugoistočne Evrope, zatim sporazuma Otvoreno nebo o vazдушnom saobraćaju i CEFTA sporazuma o slobodnoj trgovini. Predstavnici Srbije su, uz određene rezerve, ipak prihvatili učešće UNMIK, nastojeći da time pokažu da je moguće uključivanje Kosova i Metohije u regionalnu saradnju, uz primenu Rezolucije SB OUN 1244. Odnos vlasti Srbije prema ovom pitanju nije bio sasvim koherentan, nekada je bio rigidniji, a nekad fleksibilniji. U budućnosti jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova i Metohije može još više komplikovati učešće Srbije u regionalnim aktivnostima. To se pokazalo tokom 2006. i 2007. godine na nekim sastancima Procesu saradnje i Pakta stabilnosti, gde je status Kosova i Metohije sve više predstavljao glavni predmet razgovora i razlog sporova među učesnicima.

Ukupno, uključivanje Srbije u razne regionalne aktivnosti imalo je podršku bitnih domaćih političkih činilaca, iako je ono u konkretnim situacijama osciliralo od slučaja do slučaja. Dok se na najvišem političkom nivou (šefovi država i vlada, ministri inostranih poslova, parlamenti) regionalna saradnja jasno podržavala, na operativnom nivou ministarstava i niže, situacija je zavisila od pojedinačnih okolnosti. Mogu se konstatovati različiti stepeni interesa, kao i kapaciteta za aktivno uključivanje u regionalnu saradnju<sup>50</sup>. U nekim slučajevima predstavnici Srbije su bili vrlo aktivni u iznošenju preporuka, organizovanju sastanaka i drugim aktivnostima. Nastojali su da angažmanom, davanjem raznih predloga, organizacijom sastanaka i na drugi način u punoj meri doprinesu saradnji. Srbija je pokazala inicijativnost i organizacioni kapacitet tokom predsedavanja Procesom saradnje u Jugoistočnoj Evropi i u realizaciji pomenutih susedskih programa. U drugim slučajevima, njeno učešće je bilo manje vidljivo. U nekim inicijativa bilo je pritužbi na preopterećenost, nedovoljnu administrativnu podršku i dupliranje sličnih aktivnosti od strane međunarodnih organizacija (na primer, antikorupcijske inicijative UN, Saveta Evrope i Pakta stabilnosti za JIE).

Aktivnost i efikasnost učešća Srbije u pojedinim inicijativama je često zavisila od profila i uloge njenih predstavnika, nivoa podrške koju su imali u nacionalnom kontekstu i njihove

*limično je integrisana sa Paktom stabilnosti (međunarodni koordinator obe inicijative je bila ista osoba). Najprofilisaniji projekt u okviru ove inicijative je SECI Centar za borbu protiv organizovanog kriminala u Bukureštu (koordinaciono telo za saradnju resora unutrašnjih poslova i carine u regionu).*

#### **Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC)**

*Okuplja zemlje Crnomorskog regiona i pojedine zemlje Balkana (Albanija, Grčka, Srbija), sa sekretarijatom u Istanbulu i razvojnom bankom u Solunu. Održava povremene samite i redovne sastanke ministara spoljnih poslova, kao i sektorske sastanke na nivou desetak radnih grupa. Srbija i Crna Gora su postale članice 2003.*

#### **Proces saradnje na Dunavu (PDS)**

*Iniciran je 2002. od Austrije i Rumunije, održava povremene ministarske i poslovne konferencije zemalja podunavskog regiona.*

#### **Jadransko-jonska inicijativa (JJI)**

*Pokrenula je 1998. Italija, članice čine priobalne zemlje Jadranskog i Jonskog mora. Aktivnosti se odvijaju u okviru šest radnih stolova, kao i ministarskih sastanaka koje organizuje zemlja koja predsedava inicijativom.*

*Uspostavljeni su i drugi oblici saradnje za pojedina pitanja, u nekim slučajevima uz pomoć donatora. Oni uključuju:*

**SPOC** - Bukurešt. Sekretarijat Inicijative Pakta stabilnosti za borbu protiv organizovanog kriminala (pri Centru SECI)

**SPAI** - Sarajevo. Centar za borbu protiv korupcije u regionu.

**MARRI** - Skoplje. Centar za saradnju u oblasti migracija, azilanta i izbeglica.

**RACVIAC** - Zagreb. Centar za saradnju u oblasti odbrane i demilitarizacije.

**SEESAC** - Beograd. Centar za akcije eliminisanja lakog naoružanja i mina.

**eSEE** - Sarajevo. Sekretarijat za razvoj informatičkog društva i „elektronske inicijative“ u JIE.

**ERI** - Zagreb. Sekretarijat inicijativa za reformu obrazovanja.

**Savska komisija** - Zagreb. Aktivnosti saradnje u oblasti sliva Save i rečnog saobraćaja.

<sup>50</sup> O administrativnim kapacitetima u Srbiji vidi: Institucionalni kapaciteti zakonodavnih tela u SCG za učešće u procesu evropskih integracija, izveštaj, EPUS, Beograd, februar 2004. V. takođe analzu adm. kapaciteta Srbije u Commission Staff Working Document, Serbia 2006 Progress Report, COM 2006/649 final, Brussels, 8.11.2006.



sposobnosti da organizuju odgovarajuću nacionalnu strukturu koordinacije. Načelno, predstavnici su bili efikasniji u slučajevima kada su dolazili iz vladinih sektora sa jasno definisanim ulogama i odgovornošću. Teškoće su se javljale posebno u situacijama kada one nisu bile jasno definisane<sup>51</sup> ili kada su učesnici bili iz nevladinih organizacija, bez odgovarajuće nacionalne ili lokalne podrške. Posebna teškoća je proizilazila iz neadekvatne nacionalne regulative za odgovarajuće učešće u međunarodnim aktivnostima, ili zbog nepostojanja iskustva. Razvoj multilateralne saradnje u regionu, unapređujući bilateralne odnose, posebno sa susedima iz bivše Jugoslavije, je važna tema. I pored pozitivnih efekata regionalnih inicijativa na položaj Srbije u regionu, treba konstatovati da ove inicijative za sada nisu rezultirale suštinskom promenom političkog i ekonomsko-socijalnog ambijenta regiona.

Regionalne inicijative su u celini dale samo delimične rezultate (Ekonomska komisija UN za Evropu)<sup>52</sup>. To se objašnjava raznim faktorima, od nedovoljne političke podrške do nedostatka finansijskih resursa i administrativnog iskustva država članica, te nejasnih ciljeva i planova rada. Iako je regionalna saradnja stalno proširivana, a Srbija imala vidnu ulogu, ovaj trend nije uvek praćen poboljšanjem u nekim od osetljivih bilateralnih odnosa, poput onih sa Bosnom i Hercegovinom ili Hrvatskom. To znači da ne postoji automatizam između unpređenja multilateralnih regionalnih odnosa i bilateralne saradnje (iako ono prvo posredno ima pozitivan uticaj na drugo i obrnuto). Štaviše, postoje limiti preliivanja dobrih odnosa između zemalja: na primer, unapređena ekonomska i trgovinska saradnja, saobraćaj, saradnja policija ne utiče automatski na unapređenje političkih odnosa.

Evolucija regionalne saradnje u pravcu jačanja regionalnog vlasništva kao glavnog elementa u multilateralnoj saradnji može paradoksalno dovesti do tenzija. Razlog ovome proizilazi iz činjenice što će se sa većim involviranjem neke zemlje u većoj meri osećati i problemi i teškoće u bilateralnim odnosima<sup>53</sup>. U meri u kojoj spoljni učesnici (posebno EU) snižavaju svoju taktičku ulogu u procesima saradnje, poput Pakta za stabilnost u JIE, povećava se pritisak na države regiona za većom promocijom svojih, specifičnih pozicija i interesa. Na primer, u pregovorima oko sporazuma CEFTA 2006 i oko strukturisanja budućeg Regionalnog saveta za saradnju, Hrvatska je veoma aktivno radila (u dobroj meri i uspela) da se uspostavi kao regionalni lider. Pri tome, primetne su bile i tendencije „spontanih koalicija“ između pojedinih zemalja, u koje nije bila uključena Srbija. Ovakvi primeri mogu da budu osnov za zdravo regionalno nadmetanje koje u krajnjem vidu na duži rok može da urodi efikasnijom regionalnom saradnjom (ukoliko ne bude zloupotrebljavano ili blokirano), ali to zahteva pažljiv nastup Srbije koja bi trebalo još više da radi na planu okupljanja suseda oko zajedničkih interesa.

Učešće u regionalnoj saradnji i pozitivan pristup Srbije svakako su olakšali proces njene evropske integracije što je jedan od političkih kriterija u procesu stabilizacije i pridruživanja i pravna obaveza prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Osim toga IPA, pred pristupna

<sup>51</sup> Tipičan primer za to je učešće u tzv. „DPPI“ inicijativi Pakta stabilnosti, koja se odnosi na akcije u hitnim situacijama vezanim za prirodne i druge vrste katastrofa, gde je dolazilo do sporova zbog nedefinisane podela nadležnosti između ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova.

<sup>52</sup> Ova konstatacija se odnosi i na druge subregione.

<sup>53</sup> Ovo se može ilustrovati i konkretnim primerima: raniji Ministar spoljnih poslova Srbije i Crne Gore, odnosno Srbije, Vuk Drašković, i pored brojnih susreta sa predstavnicima Hrvatske u okviru regionalne saradnje, nije realizovao nijednu zvaničnu posetu Zagrebu u kontekstu bilateralnih odnosa dve zemlje (što je bila reakcija službene Hrvatske na stavove V. Draškovića vezana za neka istorijska pitanja). Slično ovome, šefovi Srbije i Crne Gore/ Srbije, s jedne strane i predsedništva Bosne i Hercegovine, s druge strane, su se u periodu 2005–2006 susreli na nizu multilateralnih samita – ali nije organizovan niti jedan bilateralni susret na visokom novu u okviru bilateralnog „Saveta za saradnju“ itd.

pomoć EU, koja je od 2007. zamenila CARDS, pruža dodatne podsticaje za prekograničnu saradnju kao i za saradnju u pitanjima unutrašnjih poslova, pravosuđa i trgovine.

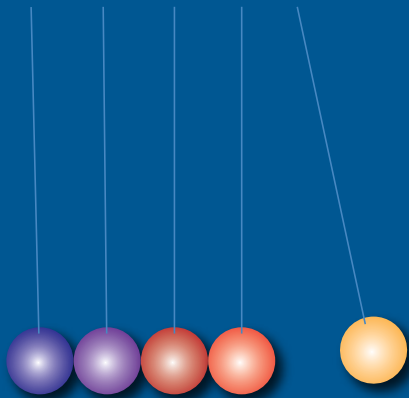
### Zaključci i preporuke

Srbija treba da precizno i jasno identifikuje svoje spoljnopolitičke prioritete, uključujući i ciljeve tešnje saradnje sa susedima, evropskim i evroatlantskim integracijama. Preporuke uključuju sledeće.

- Inicijativa, transparentnost, kontinuitet dijaloga i otvorenost prema susedima i regionu su neophodni preduslovi za promenu slike o Srbiji u svetu i njeno prilagođavanje samostalnom nastupu u međunarodnim odnosima;
- Bilateralni odnosi i regionalna saradnja će i nadalje biti pod uticajem unutrašnjih političkih kretanja u državama regiona. Jačanje ugovorne osnove odnosa, bilateralno i regionalno stabilizuje dijalog i saradnju, iako unutrašnja politička i pogotovo izborna dinamika mogu izazvati negativne efekte;
- Transformacija regionalne saradnje u pravcu „regionalnog vlasništva“, podrazumeva i pažljiviju podelu uloga i učešća između zemalja regiona u pojedinim aktivnostima i inicijativama, na bazi pozitivnog takmičenja i regionalne sinergije;
- Eliminisanje prepreka za pojačan proces evropske integracije i regionalne saradnje posebno zavisi od političkih preduslova (saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, politika trajnog pomirenja sa susedima);
- Potrebno je jasnije definisati vezu između spoljnopolitičkih ciljeva i interesa Srbije, te programa i inicijativa za regionalnu saradnju, kako bi se postiglo puno učešće;
- Potrebno je identifikovati ključne političke i ekonomske prioritete koji će biti promovisani kroz razne oblike regionalne saradnje (na primer razvoj infrastrukture, energetike, vizna politika i pravosuđe i unutrašnji poslovi, saradnja u oblasti regiona reke Dunava i reke Save, razvoj informacijskog društva, edukacija i sl); Prioriteti bi posebno trebalo da imaju jaku orijentaciju na podsticanje ekonomskog rasta i saradnje;
- Potrebno je da radne grupe koordiniraju prioritetne sektore saradnje predviđene strategijom razvoja Republike Srbije: ekonomski razvoj, razvoj infrastrukture, pravosuđe i unutrašnji poslovi, saradnja u oblasti bezbednosti i odbrane, razvoj ljudskih potencijala (obrazovanje, nauka). Ove radne grupe bi trebalo da budu povezane sa odgovarajućim strukturama EU;
- Neophodna je *cost-benefit* analiza pojedinih programa jer učešće u regionalnim inicijativama sve više podrazumeva povećanje finansijskih sredstava iz budžeta (finansiranje sekretarijata Regionalnog saveta za saradnju i drugih inicijativa, povlačenje donatora iz nekih programa, povećanje broja raznih „centara“ za saradnju i dr);
- Regionalno vlasništvo podrazumeva i veće insistiranje na racionalizaciji brojnih regionalnih inicijativa, izbegavanje nepotrebnog dupliranja (posebno između Regionalnog saveta za saradnju, Centralnoevropske inicijative i Crnomorska ekonomska saradnja) i pojeftinjenju aktivnosti uključujući i ukidanje pojedinih centara;
- Posebni naponi su potrebni na promovisanju regionalne susedske politike kada se radi o korišćenju IPA sredstava EU, sa naglaskom na pozitivan doprinos Srbije kao spoljnopolitičkog partnera i regionalnog aktera;
- Kapacitete za regionalnu saradnju, kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou pojedinih aktivnosti i projekata, treba ojačati i učiniti efikasnijim i transparentnijim. Uključivanje Ministarstva spoljnih poslova u Vladu Republike Srbije će olakšati ovaj proces.( izbaciti)

Istovremeno neophodna je jasnija i koordiniranija procena i planiranje kadrovskih i drugih potreba u Ministarstvu spoljnih poslova i drugim resorima kako bi se, kada god je to moguće, poboljšala zastupljenost Srbije u stalnim organima i telima regionalnih institucija;

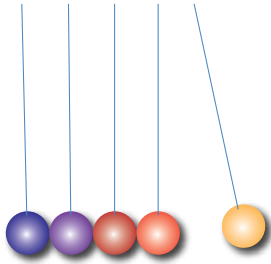
- Akteri izvan centralne administracije, pogotovo lokalne vlasti, privreda (trgovinske komore, udruženja poslodavaca), nevladine organizacije i udruženja građana treba više uključivati u procese koordinacije, ne samo na administrativnom nivou, već i kao aktivne učesnike u regionalnim aktivnostima. U tom smislu, korisno je formirati određena šira tela za koordinaciju i informisanje, slično procesu koordinacije za saradnju sa EU (na primer „Konsultativni savet za regionalnu saradnju“);
- Široki prostor za jačanje odnosa sa susedima i regionalne saradnje pruža saradnja parlamenata, njihovih odbora i samih parlamentaraca. U istoj meri značajna je i saradnja političkih stranaka, njeno prenošenje iz evropskih političkih udruženja na bilateralni i regionalni nivo;
- Potrebno je da nacionalne manjine budu uključene u regionalnu saradnju i razvoj bilateralnih odnosa. Stabilan, u Evropsku Uniju integrisan, region je najveća garancija zaštite ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, nesputane komunikacije nacionalnih manjina i matičnih država;
- Proaktivan pristup učešću u regionalnoj saradnji treba da ima u vidu delovanje u pravcu razvijanja „mini-koalicija“ pojedinih zemalja, baziranim na sličnim interesima i ciljevima. Ovo bi podrazumevalo preusmeravanje saradnje od sveobuhvatnih inicijativa u koje su uključene sve zemlje u interesno-zasnovane inicijative gde učestvuju samo one zemlje koji su zainteresovane za pojedina pitanja, na ad hoc ili trajnijoj osnovi;
- Srbija bi trebalo da definiše svoju poziciju u regionalnoj saradnji nakon jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova i Metohije kako bi izbegla izolaciju;
- Buduća regionalna saradnja treba da bude usmerena u pravcu razvoja zajedničke platforme u odnosu na Brisel, uključujući i zajedničke političke stavove na visokom nivou i diplomatske aktivnosti (na primer promocija zajedničkih interesa, koristi za EU od ulaska regiona u Uniju, uključujući i razvoj regionalne strategije informisanja prema građanima EU).



---

## POGLAVLJE 3

# **REGIONALNA SARADNJA KAO FAKTOR POVEĆANJA TRGOVINE I INVESTICIJA – IZGLEDI ZA PREVAZILAŽENJE RASTA NEZAPOSLENOSTI**



## POGLAVLJE 3 **REGIONALNA SARADNJA KAO FAKTOR POVEĆANJA TRGOVINE I INVESTICIJA – IZGLEDI ZA PREVAZILAŽENJE RASTA NEZAPOSLENOSTI**

### Uvod

Ekonomski razvoj je fundamentalna komponenta humanog razvoja, mada ne i jedina. Ekonomija koja dobro funkcioniše trebalo bi da obezbeđuje povoljne uslove za zapošljavanje i poboljšanje životnog standarda. U zemljama u tranziciji razvoj je faktor podrške demokratskim reformama i društvenoj transformaciji. Održivi razvoj, između ostalog, mora biti zasnovan na informacijama, znanju i inovacijama što podrazumeva potrebu značajnih ulaganja u istraživanje i razvoj, podsticanje inovacija, široku primenu informacionih tehnologija, održivo korišćenje resursa i jačanje poslovnog okruženja.

Razvoj takođe mora biti povezan sa ciljevima humanog razvoja, uključujući pravično obezbeđenje uslova za zapošljavanje. Ekonomski oporavak zemalja zapadnog Balkana je bio praćen rastom nezaposlenosti, rastom produktivnosti rada i realnih zarada, ali je istovremeno pokazao da koristi od ekonomskog oporavka nisu bile pravično distribuirane. UNDP istraživanja pokazuju da su tržišta rada stagnantna i da su stope zapošljavanja niske (Slay, Maddock and Kulic, 2006, str. 2–5).

U uslovima globalizacije, ekonomski razvoj se ne može postići u izolaciji. Regionalna ekonomska saradnja je za Srbiju ključni elemenat da bi održala i poboljšala rezultate postignute posle 2000. godine. S druge strane, izgradnja zajedničkih interesa susednih zemalja u oblasti ekonomske saradnje može pomoći u izgradnji poverenja i prevazilaženju tenzija stvorenih u nedavnim konfliktima. Izgledi za integraciju u EU čine regionalnu saradnju i dobre susedske odnose još važnijim.

Ekonomska saradnja dobija sve važniju ulogu kada su u pitanju četiri aspekta ekonomskog razvoja Srbije: trgovina, strane direktne investicije (SDI), mala i srednja preduzeća i razvojna pomoć.

### Privreda zemalja jugoistočne Evrope – osnovni ekonomski indikatori

Zemlje jugoistočne Evrope su imale različite tokove ekonomske transformacije bazirane na razlikama u zaradama, poreskim sistemima, sistemima socijalne sigurnosti, obrazovanju radne snage i potrebi za restrukturiranjem ekonomije (Balkanski Institut za rad i socijalnu politiku 2008, str. 8). Posmatrano u celini, ove zemlje su još uvek nedovoljno razvijene, sa značajnim nivoom nezaposlenosti, široko rasprostranjenom sivom ekonomijom, velikom zavisnosti od spoljne pomoći, i nedovoljno razvijenim tržišnim institucijama i poslovnim ambijentom za privlačenje SDI. One se bore sa velikim socijalnim razlikama i siromaštvom.

U skoro svim zemljama regiona došlo je do pada proizvodnje, a to se najviše osetilo u Srbiji. Srbija je 2005. godine dostigla samo 60% svog bruto društvenog proizvoda (BDP) iz 1989. godine. Trend oporavka i rasta je započeo 2000. godine, tako da je većina zemalja zabeležila godišnji prosečan rast BDP od oko 5% ili više od toga; sa izgledima da se taj trend nastavi. Niže stope su zabeležile BJR Makedonija i Crna Gora, a Kosovo i Metohija je u 2002., 2003. i 2005. godini imalo negativne stope rasta (Uvalic 2007, str. 237).

Od 2000. godine, rana faza tranzicije je završena i započete su strukturalne promene u celom regionu. Institucionalne reforme koje su ključne za razvoj privatnog sektora, integraciju u EU i dugoročni napredak su u toku. Poslovna klima nastavlja da se poboljšava, a privatni sektor sada čini oko 62% BDP. Širenje poslovnih mogućnosti je omogućeno razvojem trgovine, domaćeg finansijskog sektora i ulaskom stranih investicija. Međunarodna zajednica (uključujući Evropsku zajednicu, međunarodne finansijske institucije i pojedinačne donatore) je pomogla privlačenju investitora preko odabranih oblika pomoći. Dalji oporavak i rast će u velikoj meri zavisiti od spoljnih finansijskih priliva i *know-how*.

Jugoistočna Evropa bi mogla postati značajno tržište u Evropi uz pomoć političke stabilnosti, brzih ekonomskih reformi, poboljšanih pravnih okvira i veće zakonske sigurnosti. Dinamičan rast i regionalna integracija, zajedno sa integracijom u EU, mogu ubrzati smanjenje razlika u razvijenosti, naročito ako se smanje politički rizici.

Značajni doprinosi ekonomskom rastu su već prisutni kao rezultat funkcionisanja bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini u regionu, privilegovanog pristupa EU tržištu i povećanja SDI. Nivoi razvijenosti ostaju niski najviše zbog toga što nekoliko godina bržeg rasta nije moglo da nadoknadi deceniju dubokog pada.

Uočljive su značajne razlike između pojedinih zemalja jugoistočne Evrope (videti Tabelu 3.1). Hrvatska ima najviši BDP per capita koji premašuje 15,500 USD u 2007. godini, prema podacima IMF. Iste godine, Srbija je ostvarila BDP per capita od 10,375 USD. Moldavija ima najniži nivo 2,900 USD.

Poređenje prosečnog BDP per capita zemalja EU-15, ukazuje na velike razlike. Hrvatska je ostvarila 47.2%, Srbija 31.4% i Slovenija 82.6% proseka EU-15.

Tabela 3.1: Ekonomski indikatori (2007)

	BDP per capita (PPP u USD)	Relativni nivo (EU-15 = 100)	BDP Stope rasta	Tekući platni bilans u odnosu na BDP	Trgovinski bilans (milioni USD)	SDI (milioni USD)	Indikatori tranzicije (1–4+) procena		
							Restrukturiranje preduzeća	Liberalizacija cena	Liberalizacija spoljne trgovine
Albanija	6.289	19,1	6,0	-8,3	-2.500	450	2,3	4,3	4,3
Bosna i Hercegovina	6.963	21,1	5,8	-12,9	-4.843	1.500	2,0	4	3,7
Bugarska	11.302	34,3	6,1	-21,4	-8.511,4	5.389	2,7	4,3	4,3
Hrvatska	15.549	47,2	5,7	-8,5	-12.667	3.845	3,0	4,3	4,3
BJR Makedonija	8.468	25,7	5,0	-2,7	-1.330	170	2,7	4,3	4,3
Crna Gora	3.322*	11,3*	7,5	-37	-1.290,7	750	2,0	4	4,0
Moldavija	2.900	8,8	5,0	-9,7	-1.937	300	2,0	4	4,3
Rumunija	11.386	34,5	6,0	-13,9	-14.726,4	5.131	2,7	4,3	4,3
Srbija	10.375	31,4	7,3	-16,5	-9.729	3.000	2,3	4	3,3
EU-15	32.938	100,0							

Izvori: IMF, World Economic Outlook Database, April 2008; EBRD Transition Report 2007.

Napomene: \* odnosi se na 2005; EU-15 su stare članice EU (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Portugal, Švedska, Španija, Ujedinjeno Kraljevstvo).

## Karakteristike privrede Srbije

Nakon decenije konflikata i izolacije, Srbija je započela sa ekonomskim reformama kasnije u odnosu na druge zemlje u regionu. U periodu od 2001. do 2007. godine, Srbija je postigla makroekonomsku stabilnost i stabilan ekonomski razvoj, kao i visoku stopu rasta. Dinamični rast proizvodnje posle 2000. godine praćen je ubrzanim reformama ekonomskog sistema, tržišta rada i socijalnog sektora. Dinar je ostao stabilan, a rezerve deviza su neprestano rasle. Cene i spoljna trgovina su deregulisani i liberalizovani. Odnosi sa međunarodnim finansijskim institucijama su ponovo uspostavljeni. Značajan napredak je učinjen u implemenataciji strukturnih reformi, naročito u oblasti privatizacije sektora bankarstva. Preko 350 zakona o strukturnim reformama je usvojeno.

Međutim, brojna ograničenja u razvoju Srbije ostaju. Indikatori niske razvojne pozicije<sup>54</sup> uključuju visok procenat siromašnih ili stanovnika kojima prete siromaštvo (10 do 20%), visoka stopa registrovane nezaposlenosti (18.8% – 2007) i nepovoljna pozicija zemlje u pogledu nivoa međunarodne konkurentnosti (91. mesto na svetskoj rang listi, World Economic Forum, 2008). Stopa spoljnog duga je visoka, dostiže 59.5% BDP u 2007. godini. Javna potrošnja je među najvišim u regionu, a ističu se i značajne razvojne nejednakosti u različitim delovima zemlje. Do 2005. godine, procenjeni kumulativni gubitak BDP od 1991. godine, izražen u stalnim cenama, iznosio je 377 milijardi USD. Udeo Srbije u svetskom izvozu je smanjen sa 0.15% u 1990. na 0.05% u 2007. godini (UNCTAD 2006, str. 3).

Od 2001. godine, deficit tekućeg platnog bilansa je postao najveći uzrok makroekonomskih neravnoteža. U periodu od 2000–2007. godine, deficit se povećao značajno, zbog povećanja deficita trgovine. Deficit tekućeg platnog bilansa je iznosio 7.3 milijardi USD ili 16.8% BDP u 2007. godini, dok je deficit trgovinskog bilansa dostigao 9.7 milijardi USD ili 22.3% BDP. Stabilnost deviznog kursa i nastavak rasta rezervi deviza su pomogli postizanje stabilnosti cena nakon 2000. godine.

Nivo javne potrošnje u odnosu na BDP je porastao u 2006. godini u odnosu na prethodnu godinu, tako da ukupni konsolidovani prihodi iznose 40.4%, a ukupni konsolidovani rashodi 44.2% BDP. Deficit, obračunat prema standardnoj metodologiji za izračunavanje poslovnih rezultata države je dostigao 2,5% BDP. (Narodna Banka Srbije 2007, str. 35).

U periodu između 2002–2007. godine, 2.189 kompanija je privatizovano, od kojih oko 750 državnih preduzeća nije privatizovano (Ministarstvo finansija Republike Srbije 2008, str. 56–58). Ovaj aspekt restrukturiranja je još uvek u inicijalnoj fazi, mada je jasno da su privatizacija i investicije najbolji način za prevazilaženje problema nezaposlenosti. Vlada subvencioniše javna i društvena preduzeća, što je činilo 12% od prihoda u 2005. godini.

Strukturne promene u privredi se kreću u pravcu povećanja udela sektora usluga, koji se povećao sa 55.8% bruto dodate vrednosti u 2000. na 62.8% u 2005. Mala i srednja preduzeća su generisala oko 53% ukupnih prihoda.

Prema analizi Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD 2007), koja se bavi ocenom napretka u tranziciji uz pomoć 14 indikatora tranzicionog procesa, Srbija ima dobru poziciju samo kad su u pitanju privatizacija malih preduzeća i liberalizacija cena. Srbija nije pokazala dobre rezultate kad su u pitanju privatizacija krupnih preduzeća, sistem spoljne trgovine i kursa, politika konkurencije, telekomunikacije, vodosnabdevanje i otpadne vode. Harmonizacija standarda i usvajanje tehničkih propisa u Srbiji odvija se vrlo sporo, a ograničava je nedovršenost nacionalnog sistema akreditacije i sertifikacije koji predstavlja ozbiljnu tehničku prepreku nesmetanom protoku robe i usluga.

<sup>54</sup> Za dodatne informacije, videti Vlada Srbije 2006a i 2006b, MMF World Economic Outlook Database 2008 i Narodna Banka Srbije 2007.

Jedan od najbitnijih dugoročnih problema privrede Srbije je nezaposlenost. Relativno slab napredak u otvaranju novih radnih mesta je tipičan za zemlje koje su u ranoj fazi tranzicije. Nezaposlenost u Srbiji je dramatično porasla od 1992. godine, sigurnost zaposlenja se smanjila uz povećanje zaposlenosti u neformalnoj ekonomiji.<sup>55</sup> Problem nezaposlenosti je postao akutan naročito u periodu posle 2001. godine kada su se počeli odvijati procesi restrukturiranja i privatizacije privrede. Otvaranje novih radnih mesta u privatnom sektoru teče sporo i pored prilično dinamičnog ekonomskog razvoja (videti Tabelu 3.2).

Tabela 3.2: Neskklad između ekonomskog rasta i zapošljavanja

	Procentualne promene						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BDP (stope rasta)	4,1	4,9	4,5	5,7	6,2	6,1	7,5
Radna snaga *	1,8	1,4	2,6	0,3	2,2	-1,1	-1
Zaposlenost *	0,2	-1,7	-1,3	0,5	0,9	-2,1	-1,2
Nezaposlenost *	12,2	13,3	14,6	18,5	20,8	20,9	18,8

\*Kraj godine.

Izvor: EBRD 2007; Republički zavod za statistiku Srbije 2008 (prema metodologiji Međunarodne organizacije rada).

Nezaposlenost karakteriše dominantan udeo lica koja su nezaposlena dugo vremena : 80% nezaposlenih lica, starosne dobi od 15 do 64 su nezaposleni jednu ili više godina. Sporo otvaranje novih radnih mesta je naročito karakteristično za nerazvijena područja. Čak i kada postoje mogućnosti, mnoga nezaposlena lica nemaju odgovarajuće obrazovanje ili veštine. Spremnost ili sposobnost za odlazak na rad u dinamičnije delove zemlje takođe predstavlja problem. Biti nezaposlen ili raditi u „sivoj“ ekonomiji i slično, je vrlo blizu siromaštva.

Udeo žena u ukupnoj zaposlenosti iznosi samo 40%, što korespondira maloj stopi zaposlenosti 44% u odnosu na cilj koji je postavljen u Lisabonskoj povelji u pogledu zapošljavanja žena od 67%. Stopa nezaposlenosti žena je 8 poena viša nego kod muškaraca. Mladi ljudi su takođe u nepovoljnoj poziciji. Skoro polovina ( 48%) mladih između 14 i 24 godine su nezaposleni. Problemi u zapošljavanju postoje među marginalizovanim grupama kao što su Romi, izbeglice, lica sa invaliditetom i raseljena lica (Republički zavod za statistiku Srbije 2008).

### Uticaj trgovine na zaposlenost i rast

Liberalizacija trgovine može imati značajan uticaj na zaposlenost i dohodak tako što povećava prosečne nivoe dohodaka i stimuliše rast, ali njene koristi mogu biti različite. Restrukturiranje ekonomskih aktivnosti u cilju postizanja konkurentskih prednosti može dovesti do zatvaranja određenih kompanija i gašenja radnih mesta u nekim sektorima i otvaranja novih firmi i investiranja u povećanje proizvodnje u drugim sektorima. Kratkoročno, neto efekti na zaposlenost mogu biti pozitivni ili negativni u zavisnosti od mnogo faktora, kao što je npr. funkcionisanje tržišta radne snage i roba. Dugoročno, povećana efikasnost privrede može dovesti do povećanja kvantiteta radnih mesta i zarada ili kombinacije oba elementa (Jansen, Lee 2007, str. 2).

Globalna liberalizacija trgovine i širenje EU u određenoj meri erodiraju trgovinske preferencijale koje je EU odobrila zemljama zapadnog Balkana. Asimetrična redukcija trgovinskih barijera između starih i novih članica EU smanjuje relativnu privlačnost zemalja zapadnog Balkana. EU je takođe zaključila sporazume o slobodnoj trgovini sa mnogim

<sup>55</sup> Liberalizacija trgovine može stvoriti mogućnosti za nova radna mesta i tržišta za samozapošljavanje, naročito u delatnostima koje su orijentisane ka izvozu, i time smanjiti ulogu sive ekonomije.



### Boks 3.1: Kratka istorija - CEFTA

Početak devedesetih EU je usmerila zemlje centralne i istočne Evrope da formiraju dve slobodne trgovinske zone – CEFTA (The Central European Free Trade Area) i BFTA (The Baltic Free Trade Area). Naime, EU je ocenila da te zemlje tada još nisu bile zrele za pridruživanje EU i da je neophodno da prvo razviju što tešnje međusobne političke i ekonomske odnose, što se naročito odnosilo na razvoj međusobne trgovine.

Sporazum o slobodnoj trgovini zemalja centralne Evrope (CEFTA) je potpisan decembra 1992. godine. Sklopile su ga Mađarska, Čehoslovačka i Poljska. Nakon raspada SEV-a i Varšavskog pakta te tri zemlje su prvo formirale tzv. „Višegradsku grupu“ na bazi deklaracije o međusobnoj saradnji tih zemalja. Od 1993. godine, CEFTA ima četiri člana, jer se Čehoslovačka u međuvremenu podelila na dve države. U prvom talasu proširenja, CEFTA se usmerila na Jugoistočnu Evropu. Slovenija je tako postala peta članica CEFTA-e od 1.01.1996. godine. Rumunija je postala punopravna članica 1.07.1997.; Bugarska 1.01.1999., Hrvatska 1.03.2003., a BJR Makedonija 2006. godine. Prvog maja 2004. godine iz članstva su istupile: Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka i Slovenija, jer su postale punopravne članice EU, a 1. januara 2007. godine su istupile Rumunija i Bugarska iz istog razloga.

Brojna istraživanja o funkcionisanju CEFTA-e pokazala su da je realizacija osnovnih pretpostavki CEFTA-e premašila očekivanja zemalja osnivača i pored činjenice da je potpuna liberalizacija agroindustrijskih proizvoda bila neuspešna. Stabilan rast i značajno povećanje obima trgovine zemalja CEFTA-e je najznačajniji dokaz uspešnosti njihove ekonomske integracije, kao i jačanja njihovih trgovinskih veza putem liberalizacije. Poboľšanje uslova za međusobnu trgovinu je bio rezultat liberalizacije trgovine za industrijske proizvode, kao i liberalizacije

zemljama širom sveta tako da veći deo odobrenih trgovinskih koncesija za zemlje zapadnog Balkana više ne predstavljaju preferencijale. Ove zemlje treba da ojačaju svoju konkurentnost i regionalnu trgovinsku saradnju i da nastave sa produbljivanjem povezivanja i integracije u EU (Muller-Jentsch 2007, str. 2–3).

U zemljama JIE, trgovina u nekim sektorima je ispod svog potencijala, mada su skoro svi sektori dostigli plafon svojih potencijala u trgovini sa EU. Postoje ogromne razlike između zemalja istočnog Balkana (Rumunija i Bugarska) i zemalja zapadnog Balkana. Ove prve su se približile plafonu svojih potencijala, a druge nisu. Relativno nizak nivo integracije zemalja zapadnog Balkana samo potvrđuje neophodnost još većeg trgovinskog otvaranja (Damijan et al. 2006, str. 61–62).

### Trgovina Srbije sa zemljama JIE

U periodu 2004–2007. godine, kumulativni izvoz Srbije je iznosio 23.3 milijardi USD. Uvoz je dostigao 52.9 USD, uz deficit od 29.7 milijardi USD. Prosečan udeo EU u ukupnoj spoljnotrgovinskoj razmeni Srbije je iznosio 50%. Trgovinski deficit sa EU je u proseku iznosio preko 45% od ukupnog trgovinskog deficita.

Drugi trgovinski partner Srbije po značaju je tržište regiona jugoistočne Evrope. Od 2004. godine, izvoz se povećao 6.7 puta na 8.3 milijardi USD, dok se uvoz povećao 6.4 puta na 6.7 milijardi USD. Glavni partneri su Bosna i Hercegovina, BJR Makedonija i Hrvatska. Relativni značaj izvoza Srbije u ove zemlje je bio mnogo veći nego u druge zemlje u regionu. Albanija i Moldavija su danas marginalni trgovinski partneri Srbije, udeo ukupne razmene te dve zemlje sa Srbijom je ispod 1%. Postoje konstantni trgovinski suficiti u razmeni sa Albanijom, BiH, Crnom Gorom, Makedonijom, i deficiti sa Rumunijom, Bugarskom, Hrvatskom i Moldavijom.

S obzirom na to da je proces liberalizacije trgovine počeo u jugoistočnoj Evropi u 2001. godini i da su svi bilateralni sporazumi bili ratifikovani tek u 2004. godini, nije moguće precizno i u potpunosti proceniti uticaj liberalizacije trgovine na regionalnu razmenu Srbije. Međutim, stalni rast razmene nagoveštava da će sporazum CEFTA 2006 omogućiti još veći rast međusobne razmene zemalja JIE.

Tabela 3.3. Udeo zemalja JIE u ukupnoj spoljnoj trgovini Srbije u 2005. i 2006. (u %)

Zemlja	Izvoz			Uvoz		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Albanija	0,49	0,51	0,91	0,03	0,04	0,05
B i H	16,60	11,65	11,80	2,79	2,60	2,79
BJR Makedonija	5,82	4,67	4,95	1,61	1,52	1,66
Bugarska	2,07	2,39	2,47	1,94	3,20	3,16
Crna Gora	–	9,58	10,77	–	1,13	0,71
Hrvatska	4,37	3,90	3,75	2,47	2,53	2,86
JIE	32,34	35,51	37,40	11,55	14,40	13,59
Moldavija	0,07	0,06	0,05	0,08	0,06	0,06
Rumunija	2,92	2,75	3,00	2,63	3,32	2,30
Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije						

Industrijski proizvodi su bili dominantni u strukturi izvoza Srbije u zemlje JIE, 69.6% u 2006. Agroindustrijski proizvodi čine relativno značajan udeo izvoza Srbije u BiH, Crnu Goru i Makedoniju. Izvoz tih proizvoda u EU ograničen je niskom konkurentnošću proizvođača iz

Srbije (između ostalog i zbog značajnih subvencija poljoprivrednim proizvođačima EU), neusklađenošću propisa u Srbiji, itd.

Sporazumi o slobodnoj trgovini, uključujući CEFTA 2006, nisu ostvarili veći stepen liberalizacije trgovine poljoprivrednim proizvodima. Glavni razlozi su: rastući viškovi poljoprivrednih proizvoda (često istih) zajedno sa slabom tražnjom za njima, urgentna potreba da se transformišu poljoprivredni sektor kako bi mogao da funkcioniše u uslovima tržišne ekonomije i nedostatak volje da se unifikuju poljoprivredne politike. Kad je u pitanju Srbija, nedostatak liberalizacije je suzio izvoz na veoma mali broj agro-industrijskih proizvoda (maline, kupine, višnje, trešnje, gljive, šećer, itd.). Tržišni viškovi utiču na mnoge proizvode koji nemaju pristup spoljnim tržištima.

### Liberalizacija trgovine u regionu JIE

Deo Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope bio je posvećen ubrzanju normalizacije odnosa i oporavka nakon sukoba u regionu putem liberalizacije trgovine. Bilo je zamišljeno da se proces odvija u dve faze. U prvoj fazi, zemlje JIE bi ukinule administrativne barijere, obustavile uvođenje novih prepreka u trgovini i koordinisano smanjile trgovinske prepreke. U drugoj fazi, zemlje JIE bi pristupile Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) i osnovale zonu slobodne trgovine.

Istovremeno sa ispunjavanjem svojih obaveza u okviru Pakta za stabilnost, EU je pokrenula proces stabilizacije i pridruživanja i sa većinom zemalja JIE zaključila sporazume o stabilizaciji i pridruživanju. Jednostrano im je omogućen veći pristup tržištu EU.

Potpisan je Memorandum o razumevanju o liberalizaciji i olakšavanju uslova trgovine u zemljama JIE.<sup>56</sup> Međutim, tada još nije postojala politička volja i zemlje JIE opredelile su se za stvaranje mreže ograničenih bilateralnih sporazuma ocenjujući da je to manje rizično i potencijalno efikasnije. Ukupno je potpisano 32 bilateralna sporazuma o slobodnoj trgovini, ali su se pokazali nedovoljnim. Pristupi su varirali u velikoj meri, stvarajući zamršene trgovinske odnose. U nastojanju da se sporazumi usaglase, određeni važni segmenti su ostali neregulirani, kao što su npr. javne nabavke, usluge, investicije i prava intelektualne svojine, iako je CEFTA zauzela sličan stav na početku svoje implementacije.

U akcionom planu za 2005. godinu i na sastancima Radne grupe za trgovinu Pakta za stabilnost (TWG) zemlje su odlučile da bi bilateralne sporazume trebalo zameniti jedinstvenim regionalnim sporazumom o slobodnoj trgovini i da CEFTA može da posluži kao dobra osnova za takav sporazum. Nova CEFTA, usvojena 2006. godine, je sveobuhvatan, moderan i ambiciozan sporazum. Može u velikoj meri da doprinese ekonomskom i političkom razvoju u zemljama JIE, ali će testirati i administrativni kapacitet i političku volju (Pakt za stabilnost JIE 2008a, str.11). CEFTA 2006 obuhvata sve zemlje i teritorije zapadnog Balkana i Moldaviju. Usaglašen je sa STO, uz poštovanje odredbi STO i za nečlanice kao što su BiH, Crna Gora i Srbija. Zadržava postignuti nivo liberalizacije trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima, kao i koncesije. Uvedena je postepena liberalizacija za trgovinu uslugama, investicije, intelektualnu svojinu i javne nabavke, dok postojeće oblasti liberalizacije detaljnije definiše.

Uvodi mogućnost dijagonalne kumulacije porekla proizvoda, prvo u okviru regiona, a kasnije i sa EU. Formira se zajednički komitet koji vrši superviziju primene sporazuma i predstavlja novi mehanizam za rešavanje sporova. Do 2010. godine, počinje puna primena pravila o konkurenciji i nediskriminaciji. (Lopandić 2007, str. 5).

*trgovine poljoprivrednim proizvodima do određenog stepena. Osim toga, došlo je do značajnog povećanja priliva direktnih stranih investicija, jer je formiranje i funkcionisanje CEFTA-e dodatno ohrabrilu strane investitore.*

*Značajan efekat funkcionisanja CEFTA-e je bio i u tome da su države članice stekle iskustvo u multilateralnoj saradnji i pripremile se za učešće u strukturama i pristupanju EU. Preko 14 godina postojanja CEFTA-e dokazuje da je ova organizacija bila stabilan i pozitivan faktor koji je oblikovao trgovinu i ekonomske odnose među članicama. Zemlje članice CEFTA-e su izvršile reforme koje su obuhvatale u značajnoj meri i poljoprivredu. To je doprinelo povećanju produktivnosti i konkurentnosti mnogih proizvoda. Zahvaljujući ovoj transformaciji članice CEFTA su mogle da zaštite svoja tržišta ne samo uz pomoć carinskih propisa, već i korišćenjem mehanizama slobodne trgovine, uključujući stabilno povećanje konkurentnosti vlastitih proizvoda.*

*Rezultati su pokazali da je potrebno određeno vreme da bi sporazum o slobodnoj trgovini pokazao pozitivne rezultate. Autonomni faktori su bili vrlo važni za širenje bilateralnih trgovinskih tokova, a ne samo smanjenje carinskih stopa. Autonomni faktori (npr. domaća tražnja za određenim uvoznim proizvodima) deluju odmah posle početka primene sporazuma, dok smanjenje carinskih stopa postaje delotvorno tek u 2. ili u 3. godini nakon primene sporazuma. To potvrđuje tezu da odmah nakon primene sporazuma u pravilu dolazi do ekspanzije uvoza bitnih uvoznih proizvoda, dok je za ostale proizvode potrebno vreme da bi se uspostavile nove poslovne veze. Naime, nove poslovne veze se uspostavljaju nakon smanjenja barijera u trgovini što dalje povećava uticaj smanjenih carinskih stopa na ekspanziju trgovinskih tokova. Pored toga, uticaj autonomnih faktora na ekspanziju uvoza iz zemalja članica CEFTA bio je u proseku 2-4 puta veći od uticaja smanjenja carinskih stopa.*

*Izvor: Damijan and Masten 2002, str. 21-22.*

<sup>56</sup> Protokol o saglasnosti su potpisale: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija i SCG

### Intraregionalna trgovina

Podaci iz perioda 2000–2006. pokazuju da relativni značaj intraregionalne trgovine varira, mada nekoliko glavnih osobina uglavnom ostaje nepromenjeno. Albanija i Rumunija su najmanje regionalno integrisane zemlje u okviru JIE. Bugarska i Moldavija imaju relativno nizak udeo u regionalnoj trgovini. Rumunija i Bugarska nisu značajnije usmerile svoju trgovinu prema regionu zbog intenzivne pripreme za članstvo u EU i veće orijentacije na razvoj saradnje sa članicama EU (videti Tabelu 3.4).

Tabela 3.4: Udeo intraregionalne trgovine u ukupnoj trgovini zemalja JIE (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Albanija	11,4	11,2	11,1	9,3	9,7	9,7	17,3
Bosna i Hercegovina	59,1	58,9	67,4	62,1	70,1	67,8	79,4
Bugarska	17,6	13,2	12,4	13,2	13,3	15,5	19,1
Hrvatska	18,1	19,6	22,6	23,5	25,3	28,3	27,7
BJR Makedonija	51,3	51,8	56,2	56,7	67,8	65,4	58,3
Moldavija	26,4	20,7	20,6	21,9	18,3	18,6	24,7
Rumunija	7,7	6,1	4,8	5,8	4,8	6,3	8,4
Srbija i Crna Gora	52,7	42,3	41,9	40,5	47,1	53,4	47,4

Izvor: IMF Direction of Trade Statistics, Yearbook, 2007

*Napomena:* Podaci se odnose na udeo uvoza i izvoza zemalja JIE u njihovoj intraregionalnoj trgovini

Četiri zemlje nastale raspadom bivše Jugoslavije—Bosna i Hercegovina, Hrvatska, BJR Makedonija, i Srbija i Crna Gora— beleže stabilan i visok udeo u intraregionalnoj trgovini i to kako izvoza tako i uvoza iz drugih zemalja JIE. U budućem periodu se može očekivati dalje povećanje udela ovih zemalja. Veliki deficiti su posledica tranzicionih procesa (privatizacije, restrukturiranja, liberalizacije itd) i relativno niskog nivoa privredne razvijenosti, jer su te zemlje upućene na veliki uvoz tehnologija, opreme i drugih sofisticiranih proizvoda iz EU i drugih visoko razvijenih zemalja.

Analiza (Zdravković 2007, str. 1–14)<sup>57</sup> sličnosti izvozne ponude i trgovinske komplementarnosti zemalja JIE u odnosu na tržište EU i regionalna tržišta može da upotpuni sliku o mogućnostima za dalji rast trgovine. Rezultati obračuna ukazuju na visoki stepen sličnosti ponude i na relativno ograničene mogućnosti u pogledu toga šta pojedine zemlje regiona mogu međusobno da ponude (ibid.). Videti Tabelu 3.5.

<sup>57</sup> Sličnost izvoza između ovih zemalja je korišćena kao kriterijum za procenjivanje stepena u kome su njihove ekonomske strukture sličnije ili različite, po Finger i Kreinen indeksu za sličnosti izvoza.

Tabela 3.5: Indeks sličnosti izvoznih ponuda JIE-7 u 2005 godini

	Srbija	Hrvatska	BJR Makedonia	Bugarska	Rumunija	Bosna i Hercegovina	Albanija	Prosek
Srbija		56,4	51,7	60,6	52,9	51,6	36,5	51,6
Hrvatska	56,4		39,5	57,8	61,9	44,2	34,0	49,0
BJR Makedonia	51,7	39,5		53,0	51,8	32,9	52,1	46,8
Bugarska	60,6	57,8	53,0		71,9	51,4	45,2	56,7
Rumunija	52,9	61,9	51,8	71,9		44,6	47,8	55,2
Bosna i Hercegovina	51,6	44,2	32,9	51,4	44,6		38,1	43,8
Albanija	36,5	34,0	52,1	45,2	47,8	38,1		42,3

Izvor: www.intracen.org.

Najveći stepen sličnosti imaju Bugarska i Rumunija, koje su 2007. godine postale članice EU. Njihov indeks je uporediv sa indeksima novih članica EU iz Centralne Evrope. Te dve zemlje nisu imale turbulencije na političkom, ekonomskom i socijalnom planu koje su uticale na ekonomska kretanja. Najniži stepen sličnosti imaju BJR Makedonija sa BiH i Hrvatskom, i Albanija sa Hrvatskom, Srbijom i BiH. To je u najvećoj meri posledica specijalizacije Makedonije i Albanije u izvozu radno-intenzivnih proizvoda i specijalizacije BiH i Srbije u izvozu resursno-orijentisanih proizvoda.

Poređenje sličnosti indeksa izvoznih ponuda za zemlje JIE i novih zemalja članica EU iz Centralne Evrope sa uvoznom tražnjom za EU-13<sup>58</sup> ukazuje na to da su regionalni indeksi veći od pojedinačnih indeksa po zemljama. Ovo ukazuje da postoji određena komplementarnost izvoznih ponuda zemalja u odnosu na uvoznju tražnju u EU.

Indeksi sličnosti izvoza potvrđuju Linderovu hipotezu o većoj trgovini između EU i zemalja sa višim *per capita* dohotkom. Određeno blago smanjivanje indeksa sličnosti za zemlje CEFTA-5 (Češka republika, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija) proizilazi iz povećanog udela energenata u uvozu EU, smanjivanja udela izvoza radno-intenzivnih proizvoda u izvozu i rasta udela proizvoda visokih tehnologija u izvozu (ibid.).

Zbirni regionalni indeks sličnosti za JIE-7 je značajno niži u odnosu na CEFTA-5, što znači da će ovim zemljama biti potrebno 10 do 15 godina da prilagode izvoznju ponudu zahtevima velikog evropskog tržišta. Indeks je rastući, a najveći porast indeksa je imala Hrvatska koja ima i najveći *per capita* dohodak u regionu.

Srbija je u sredini, i veća je ekonomija od BiH, Makedonije i Albanije tako da bi trebalo i da sa razduženijom strukturom izvoza nastupa u EU. Međutim, nije došlo do porasta indeksa, jer je to bilo očekivano pri liberalizaciji pristupa tržištu EU. Uopšteno govoreći, zemlje u regionu moraju proći kroz proces značajnog industrijskog prestrukturiranja kako bi se uskladile sa potrebama Evropskog tržišta.

### **Pozitivni i negativni efekti regionalne liberalizacije trgovine**

CEFTA 2006 će doprineti političkoj stabilnosti regiona i stvoriti uslove za ravnomerniji razvoj i jačanje solidarnosti. Slobodna trgovinska zona ima potencijal da poveća regionalnu trgovinu i pripremi zemlje za konkurenciju sa razvijenim zemljama, što će rezultovati više izbalansiranim spoljnotrgovinskim odnosima i partnerstvom. Za većinu zemalja JIE,

<sup>58</sup> EU-13 – Stare EU zemlje članice bez Belgije i Luksemburga koji su imali zajedničku statistiku u tom periodu.

liberalizacija trgovine, regionalna saradnja i puna integracija sa EU su prioriteti, mada većina tih zemalja treba da se u mnogo većoj meri osloni na razvoj baziran na trgovini („export-driven growth“), jer trgovina može da posluži kao pokretač ekonomskog razvoja i otvaranja novih radnih mesta.<sup>59</sup> Rast izvoza će takođe pomoći smanjenju trgovinske neravnoteže, što je problem naročito u Srbiji.

Koristi koje pruža CEFTA 2006 uključuju ekonomski rast, nove oblike zapošljavanja i niže cene. Uklanjanje nekarinskih barijera, pored carinskih taksi, treba da podstakne saradnju u pitanjima tehničkih prepreka u trgovini, standarda, saradnju drugih pograničnih organa, itd. Liberalizovanije i stabilno poslovno okruženje, koje odlikuju jedinstvena pravila i povećana sigurnost za investitore, treba da privuku SDI.

Porast konkurentnosti i specijalizacije izvoznih sektora može povećati efikasnost, produktivnost i ekonomiju obima, zajedno sa efikasnijom alokacijom resursa. Ovo može za uzvrat podstaknuti ulaganja u istraživanje i razvoj, inovacije, i bliske veze između preduzeća i istraživačkih institucija, što može privući dodatni strani kapital. Dijagonalna kumulacija porekla proizvoda će podstaći razvoj prekogranične (cross-border) zajedničke proizvodnje, što će omogućiti lakši bescarinski tretman proizvoda u uvozu u EU i druge zemlje i povećati izvozni i investicioni kapacitet, kao i rast tehnološke opremljenosti i konkurentnosti.

Regionalna saradnja u trgovini i drugim oblastima privrede će pomoći zemljama JIE koje nisu članice STO u pripremi za članstvo, kao i u pripremi za članstvo u EU. Osim toga, slobodna trgovina u regionu je jedan od uslova u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, a i više delova CEFTA 2006 su direktno povezani sa primenom pravila EU.

Ostale koristi mogu obuhvatiti niže transportne i administrativne troškove i poboljšanje mehanizma za rešavanje sporova. Veća regionalna saradnja takođe treba da smanji krijumčarenje, korupciju i organizovani kriminal.

Potencijalni negativni efekti liberalizacije trgovine uključuju povećanje uvoza koji dovodi do pritiska na trgovinski i platni bilans, i smanjenja carinskih i poreskih prihoda. Neka preduzeća se suočavaju sa otežanim uslovima poslovanja usled pojačane konkurencije. Smanjenje dohotka u manje konkurentnim sektorima i gašenje firmi koje nisu razvile svoje konkurentne sposobnosti može dovesti do sve veće nezaposlenosti (Kancelarija SCG za pridruživanje EU 2006, str. 31–35 i 55–57). Ovi problemi za zemlje JIE mogu biti delimično ublaženi uz pomoć određenih mera EU koje predstavljaju kombinaciju podrške liberalizaciji trgovine i ekonomskog razvoja (Uvalić 2005, str. 25).

Gruba procena efekata za privredu Srbije ukazuje da su potencijalne koristi veće od negativnih efekata; detaljnija procena iziskuje primenu CGE modela za Srbiju. Proračuni rađeni za druge zemlje nisu adekvatni indikatori zbog razlika u strukturi privrede, nivoima razvijenosti i mnogih drugih specifičnih karakteristika.

Uopšteno govoreći, lakše prilagođavanje se može očekivati u sektorima kao što su finansijske usluge, turizam koji su već orijentisani ka izvozu. Sektori koji su bili visoko zaštićeni moraju uložiti velike napore da bi postali efikasniji i konkurentni. U tu grupu spadaju: agroindustrijski kompleks, automobilska industrija, građevinarstvo, osiguranje, bankarstvo, i naročito javna preduzeća sa velikim brojem zaposlenih. Otvaranje sektora usluga može podstaći

<sup>59</sup> Takođe postoji jaka veza između otvorenosti privrede, nivoa produktivnosti i BDP per capita, tako da otvaranje privrede za 1%, povećava nivo BDP per capita za oko 0,9% do 3%. Dokazano je da otvorena tržišta omogućuju firmama da efikasno posluju. Velika tržišta mogu da učine ulaganja u istraživanje i razvoj (R&D) profitabilnijim, dok otvaranje prema modernim tehnologijama i spoljnoj konkurenciji podstiču inovativne aktivnosti. Osim toga, produbljivanje specijalizacije i širenje upotrebe novih tehnologija su povezane sa trgovinom i stranim direktnim investicijama i kao najmanji mogući efekat se ističe rast produktivnosti (Nordas, Mirodout and Kowalski, 2006).

razvoj privrede Srbije, a ne samo trgovina robama. Ponuda bankarskih usluga sa raznim pogodnostima može pomoći u privlačenju investicija, na primer, ako se lokalna štednja usmeri u lokalne investicije i omogućiti malim preduzećima pristup kreditima.

### Strana direktna ulaganja

Značajan porast stranih direktnih investicija (SDI) je doprineo transformisanju zemalja Centralne i Istočne Evrope. Postoje veoma nediferencirana očekivanja kada je reč o stvarnoj ulozi stranih direktnih investicija, počev od poboljšanog ekonomskog rasta i pristupa modernim tehnologijama, preko boljih izvoznih performansi i povećanja konkurentnosti i doprinosa kreiranju novih radnih mesta. Politike privlačenja i upravljanja stranim direktnim investicijama moraju razmotriti različite pristupe ovom pitanju.

Pre svega, nijedan instrument ekonomske politike nema tako veliki značaj u procesu rešavanja svih ili većine problema u ekonomiji jedne zemlje. SDI mogu nesumnjivo biti od velike koristi u brojnim sektorima, ali svakako se ne mogu tretirati kao „čarobni štapić“. Drugo, različite oblasti ekonomske politike imaju različite „vremenske segmente primene“. Kreatori ekonomske politike moraju usaglasiti različite zahteve (npr. kratkoročni uticaj na zaposlenost i dugoročni rezultati u oblasti politike obrazovanja – oba elementa u tesnoj su vezi sa stranim direktnim investicijama). Treće, u skladu sa raširenim uverenjem među zemljama članicama Pakta stabilnosti JIE, SDI imaju generalno mnogo produktivniji i dalekosežniji uticaj od onog koji stvara domaći kapital. Između ostalog, upošljavaju manje ljudi da bi postigli veće rezultate za razliku od domaćih kompanija koje posluju na nižem nivou efikasnosti. Konačno, SDI u skladu sa naporima za očuvanjem svojih konkurentskih prednosti, generalno prati uvođenje novih tehnologija (uz napuštanje starih). Tehnološko unapređivanje ima veći prioritet i prednost u primeni u odnosu na kreiranje novih radnih mesta.

Dok strane direktne investicije mogu doprineti olakšavanju problema zapošljavanja, empirijska istraživanja potvrđuju da one ipak nisu glavni faktor u procesu kreiranja novih radnih mesta. Ovo se ne bi moglo protumačiti kao nešto suprotno prirodi SDI, ali bi se moglo doživeti kao ozbiljna prepreka za razumevanje mnogobrojnih prednosti, koje na putu ekonomske modernizacije, zemlje mogu očekivati od kompanija koje su u inostranom vlasništvu.

### Regionalni trendovi

U jugoistočnoj Evropi, dinamika investicija oslikava brzinu, obim i efikasnost tranzicionih procesa, uz direktne uticaje na humani razvoj. Određene osnovne karakteristike tranzicionih procesa u Centralnoj i Istočnoj Evropi koji su relevantni za JIE uključuju:

- Relativno brz i održiv ekonomski rast zasnovan na rastu produktivnosti i efikasnosti, ali ne i povećanju zaposlenosti;
- Visok i održiv priliv stranih direktnih investicija, prvenstveno usled umanjenog rizika (ostvarena politička stabilnost i institucionalne promene) i procesa privatizacije; i
- Odložen proces restrukturiranja javnog sektora i periodični fiskalni problemi. (Gligorov 2007a, str. 227).

U većini zemalja JIE, strane direktne investicije su prvenstveno bile usmerene na proces privatizacije. Uz nekoliko izuzetaka, bilo je manje konvencionalnih *Greenfield* investicija. Investicije su uglavnom usmeravane ka malim i srednjim preduzećima uz manji uticaj na rast, izvoz ili otvaranje novih radnih mesta. U poređenju sa zemljama centralne i istočne Evrope, strane direktne investicije u proizvodnom sektoru u zemljama JIE imaju manji udeo u ukupnim investicijama i još uvek postoje značajna ograničenja u tzv. strateškim sektorima u nekim zemljama kao što su bankarstvo, usluge i telekomunikacije. Nagli priliv SDI je bio

### **Boks 3.2: „Delta” kupuje bugarski „Pikadili”**

*Kupovinom „Pikadilijeve” mreže supermarketa „Delta Holding” (srpska privatna kompanija) nastavlja već započeto širenje u regionu. Nedavno je za 35 miliona EUR preuzet banjalučki „Tropik”, najveći trgovinski lanac u Republici Srpskoj, a iz „Delte” su poručili da nameravaju da kupe i „Bosku”, najveću robnu kuću u Banjaluci. Inače, preuzimanjem „Tropika”, „Delta” je sa 6% učešća na tržištu postala drugi najveći trgovac u BiH. Tokom ove godine izvršena su i značajna ulaganja u Crnu Goru i Makedoniju, gde je takođe najavljeno otvaranje lanca supermarketa. Što se tiče Bugarske, ova država, nova članica EU, za razliku od Rumunije u kojoj još uvek preovlađuju sitni trgovci, već je uveliko „napadnuta” od velikih trgovinskih lanaca, a kupovinom „Pikadilija” „Delta” će zauzeti odličnu poziciju za dalji rast na ovom tržištu. Trenutno vodeći u Bugarskoj je austrijski maloprodajni lanac „Bila” sa učešćem na tržištu od 18%, „Pikadili” je na drugom mestu, a za svoj deo kolača se bore nemački diskonti „Kaufland” i nezaobilazni „Metro”.*

*Izvor: Press Clipping Vibilia, No. 1785, 6 September 2007.*

usmeren ka poslovnom opsluživanju domaćeg tržišta koje je po definiciji ograničeno (Inotai 2005, str. 15–20).

Situacija u zemljama centralne i istočne Evrope je bila slična pre deset godina, ali u međuvremenu su neke od njih (prvenstveno Češka Republika i Mađarska, ali u određenom obimu Poljska i Slovačka) postale veoma značajni proizvođači robe sa visokim stepenom dodate vrednosti i tehnološki visoko kvalitetne robe. Nema sumnje da je blizina tržišta zapadne Evrope prednost, ali samo ukoliko je kombinovana sa neophodnim strukturnim promenama i aktivnom uključenošću SDI.<sup>60</sup>

Još jedna razlika između zemalja JIE i zemalja centralne i istočne Evrope je pronalaženje novih geografskih izvora SDI (videti Boks 3.2). Dok glavne izvoznice kapitala (kao Nemačka i Italija) iz EU i SAD i dalje imaju najveći udeo u investicijama, novi igrači pojavljuju se na sceni – Grčka i Turska. Grčka i Turska postaju značajan investitor, u znatno većem stepenu od očekivanog, donoseći sa novim investicijama i sopstvene nove modele koje su deo njihovih politika razvoja. To se može objasniti dejstvom nekoliko faktora: blizina, oklevanje zapadnih investitora, spora privatizacija, lični kontakti i uticaji, itd. Istovremeno, kapital iz centralne i istočne Evrope, ali takođe i iz Hrvatske i Slovenije igra značajnu ulogu u nekim zemljama JIE.

Još jedna razlika je priliv kapitala iz Rusije, naročito u energetsom sektoru. Ovo je nedavno intenzivirano preko vrlo vrednih sporazuma sa Bugarskom i Srbijom, nakon ranijih sporazuma sa Grčkom i Mađarskom. Srbija je potpisala sporazum o slobodnoj trgovini sa Rusijom 1990-tih godina koji bi trebalo da se ratifikuje u ruskom parlamentu, otvarajući svoje tržište za sofisticiranije i proizvode visoke vrednosti kao što su automobili.

Ukupan neto priliv stranih direktnih investicija od 4 milijarde USD u 2000. godini je dostigao skoro 27.4 milijardi 2007. godine (EBRD 2007; videti Tabelu 3.6). U velikoj meri, priliv SDI je nastavio da zavisi od privatizacije, tako da skoro 80% ukupnih stranih direktnih investicija u protekle tri godine je otišlo u Rumuniju, Bugarsku i Hrvatsku (ibid.). Međutim, kao region, JIE ima veliki potencijal kao lokacija za investiranje. U blizini je EU, jedna od svetski najbogatijih ekonomskih oblasti, i uživa praktično neograničen trgovinski pristup svetskim tržištima. Može se pohvaliti relativno kvalifikovanom i jeftinom radnom snagom, i ima značajne izvore prirodnih resursa. Region je nesumnjivo značajno napredovao u nekim oblastima kreiranja politika i sada se nalazi blizu zemalja centralne i istočne Evrope po pitanju investicija, liberalizacije trgovine i poreskih politika. Visoke stope rasta BDP i inflacija, koja je uglavnom pod kontrolom, su doveli do solidnih kreditnih rejtinga koji su jasan signal stabilnosti i poverenja investitora. Konačno, pojavila se i nova korporativna i preduzetnička kultura u privredi.

<sup>60</sup> Slovenija je zemlja sa skoro istovetnim geografskim prednostima kao zemlje JIE, ali i sa različitim pristupom tržišnim reformama i strukturnim promenama.

Tabela 3.6: Priliv SDI u zemlje JIE (u milionima USD)  
(Neto priliv u platnom bilansu)

Zemlja	2005	2006	2007	2008
			Procena	Projekcija
<b>JIE-3</b>				
Bugarska	4.003	7.333	8.154	7.937
Hrvatska	1.551	3.170	3.845	4.806
Rumunija	6.587	11.430	9.659	10.963
<b>JIE-5</b>				
Albanija	263	325	623	434
Bosna i Hercegovina	520	423	1.600	1.200
BJR Makedonija	94	424	321	412
Crna Gora	482	650	1.000	1.000
Srbija	1.550	4.264	2.195	3.100
<b>Ukupno</b>	<b>15.049</b>	<b>28.019</b>	<b>27.396</b>	<b>29.853</b>
Izvori: IMF, podaci centralnih banaka i EBRD procene.				

U nizu oblasti, posebno onim koje su vezane za javnu upravu – regulatorne mere, antikorupcija, politika konkurencije – performanse nisu tako impresivne. Srednjoročnim i dugoročnim strateškim dimenzijama razvoja, poput izgradnje ljudskih resursa, još uvek se, nažalost ne posvećuje dovoljna pažnja. Reforme u regionu se odvijaju se na različitim ravni i nivoima. Za Bugarsku, Rumuniju i u određenoj meri za Hrvatsku, može se reći da su kompletirale prvu fazu elaboracije politika i institucionalne izgradnje i trenutno se nalaze u fazi neposredne primene svih aspekata politike koje se prate uz pomoć Indeksa investicionih reformi. Ostale zemlje JIE demonstrirale su solidan reformski kapacitet u određenim oblastima kao što su regulatorne reforme (Moldavija i Srbija), trgovina (Albanija, Makedonija, Moldavija, Crna Gora i Srbija), poreska politika (Crna Gora, Srbija) i promocija investicija (Srbija).

Gotovo sve zemlje regiona u značajnoj meri zaostaju u uspostavljanju osnovnog zakonodavnog i institucionalnog okvira i to u oblastima antikorupcije u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji; regulatornih reformi u Albaniji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji; ljudskih resursa u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Moldaviji i Srbiji; i konkurentnosti u Moldaviji, Crnoj Gori i Srbiji ( OECD 2006, str. 15). Videti Boks 3.3.

Nekonzistentnost u sprovođenju mera ekonomske politike proizvodi konfliktne signale. Tako, na primer, dok su zemlje jugoistočne Evrope u značajnoj meri smanjile carine i ukinule izvozne i uvozne dozvole, one i dalje imaju veoma visok stepen nekarinskih barijera u trgovini. Uprkos vrlo konkurentnim stopama poreza na korporativnu dobit preduzeća u rasponu od 9% do 20%, poreska administracija je još uvek relativno slabih kapaciteta sa visokim troškovima, odlaganjima u procesu povraćaja poreza na dodatu vrednost i neefikasnim mehanizmima za prevazilaženje problema.

U isto vreme, konkurencija u privlačenju međunarodnih investicija je intenzivnija nego ikad. Najveći deo dostupnog kapitala je već praktično alocirani u prvom redu u zemljama centralne i istočne Evrope. Imajući to u vidu, kvalitetna i izbalansirana politika i adekvatan institucionalni okvir neophodni su za razvoj konkurentskih prednosti, prevazilaženje ograničenja sa kojima se suočavaju mala i fragmentirana tržišta kao i naredni koraci u cilju

### Boks 3.3: OECD preporuke za strane investicije u Srbiji

Nakon misije Projektnog tima i samoevaluacije od strane srpske vlade, OECD Investment Compact Team predložio je sledeće prioritete za Srbiju:

**Politika konkurencije:** Uspostaviti nezavisno telo u oblasti konkurencije sposobno da vodi računa o doslednom sprovođenju zakona, da sprovedi istrage i primenjuje po potrebi mere obeštećenja i sankcije.

**Investiciona politika:** Dozvoliti stranim i domaćim investitorima vlasništvo nad svim tipovima zemljišta (npr. urbano građevinsko zemljište).

**Anti-korupcija:** Potpuno primeniti Zakon o javnim nabavkama i unaprediti sistem za monitoring njegove implementacije.

**Trgovinska politika:** Osavremeniti carinske i administrativne procedure u pravcu smanjenja kompleksnosti i vremena potrebnog za uvozne i izvozne poslove.

**Poreska politika:** Primeniti zakon o povraćaju poreza na dodatu vrednost u roku od 30 dana sa efektivnim monitoringom i primenom sankcija.

**Ljudski resursi:** Razviti specifične strategije za profesionalno obrazovanje i obrazovanje odraslih osoba

Izvor: OECD 2006.



### Boks 3.4: Jačanje regionalnog vlasništva

Politika jačanja regionalnog vlasništva u oblasti investicione politike u JIE, dovela je do uspostavljanja Investicionog Komiteta zemalja JIE (uz koordinaciju OECD Investment Compact, Pakta za stabilnost i vlada zemalja u regionu). Ovo telo će koordinirati realizaciju Regionalnog okvira za investicije, usvojenog na ministarskoj konferenciji o investicijama u Beču u junu 2006 godine, a takođe će kroz podršku implementaciji CEFTA sporazuma biti tesno povezano sa aktivnostima budućeg Regionalnog saveta za saradnju. Prvenstvena svrha postojanja Investicionog komiteta je ostvarivanje visokog stepena koordinacije među zemljama JIE u procesu implementacije politika koje su relevantne za unapređenje investicione klime u regionu. Komitet će biti odgovoran za kreiranje odgovarajućih mehanizama i preporuka o tome na koji način se reformске mere i politike, prepoznate u Indeksu investicionih reformi mogu implementirati.

U okviru Investicionog komiteta kreirane su radne grupe koje će razvijati planove i programe jačanja kapaciteta za sprovođenje reformskih prioriteta predstavljenih u Indeksu investicionih reformi. Radne grupe će razvijati predloge i promovisati dobru praksu u cilju daljeg unapređenja regionalne saradnje i regionalnih integracija a istovremeno će u saradnji sa vladama i privatnim sektorom delovati u pravcu smanjivanja neposrednih prepreka za investiranje u JIE. Tokom 2007. godine započele su aktivnosti četiri radne grupe i to za regulatorne reforme (zemlja koordinator: Srbija), promociju investicija (Bugarska), anti-korupcijsku politiku (Rumunija) i jačanje ljudskih potencijala (Hrvatska).

Izvor: OECD 2004.

uveravanja investitora da region JIE može biti pouzdana i u konkurentskom smislu privlačna investiciona destinacija (videti Boks 3.4).

Bez nastavka reformi zemlje zapadnog Balkana i Moldavija, suočavaju se sa rizikom da budu marginalizovane konkurencijom iz zemalja centralne i istočne Evrope (koje imaju trend da su sve više aktivne u kapitalno i tehnološko intenzivnijim sektorima s visokim nivoom dodate vrednosti) kao i konkurencijom radno intenzivnih i jeftinih proizvođača iz Azije i severne Afrike.

### Tržišta kapitala

Regionalne inicijative sa aspekta tržišta kapitala mogu biti značajne u strateškom pozicioniranju i prevazilaženju nedostataka lokalnih tržišta. Glavni predstavnici berzi zemalja jugoistočne Evrope postali su inicijatori stvaranja jedinstvenog tržišta potpisivanjem memoranduma o saradnji koji predviđa razmenu informacija i zajedničku edukaciju. Nacionalnim tržištima kapitala na raspolaganju su tri mogućnosti:

- Zadržavanje nezavisnog statusa – ova strategija zasniva se na tvrdnji da lokalna tržišta kapitala dobro obavljaju svoju ulogu u okviru finansijskog sistema zemlje, iako ovakva tržišta mogu ostati nevidljiva za internacionalne investitore i nisu troškovno konkurentna;
- Spajanje sa drugim berzama ili preuzimanje od strane drugih berzi; ili
- Formiranje saveza sa drugim berzama iz regiona koji se zasniva na zajedničkom nastupu prema velikim institucionalnim investitorima (Popović 2007).

Neophodni preduslovi za povećanje atraktivnosti tržišta kapitala u JIE su: unapređenje poverenja javnosti u tržište kapitala, međunarodni standardi u analizi i izveštavanju sa tržišta, zaštita investitora, unapređenje korporativnog upravljanja, standardizacija licencnih procedura za profesionalna zvanja na tržištima kapitala, zaštita tržišta od političkih i interesnih grupa, primena i unapređenje pravila berzanskog poslovanja, promocija berzanskih kotacija, i integracija kroz razmenu informacija i eventualni *cross-trading* (Economist Magazin 2007).

### Strana ulaganja u Srbiji

Srbija ima dugu tradiciju kada je reč o stranim direktnim investicijama, počevši od investicija u formi zajedničkih ulaganja, koja su bila predviđena zakonom iz 1967. godine. Ranih devedesetih godina, dolazi do nekoliko značajnih SDI – najveća od njih je svakako prodaja 75% državnog paketa u najvećoj farmaceutske kući, kompaniji Galenika. Sankcije Ujedinjenih nacija početkom devedesetih godina zaustavile su reforme i priliv SDI (izuzetak je prodaja 49% državnog paketa nacionalne telekomunikacione kompanije Telekom Srbija 1997. godine italijanskom partneru).

Nesumnjivo je period međunarodne izolacije devedesetih godina prošlog veka imao za posledicu da su mnogi industrijski sektori u tehnološkom smislu u Srbiji zaostali i postali nekonkurentni. Taj trend praćen je značajnim odlivom visokoobrazovanih stručnjaka iz zemlje. Investitori koji su u Srbiju došli na početku tranzicije, ostvarili su veoma visoke prinose s jedne strane usled slabe konkurencije u mnogim delatnostima (bankarski sektor), a na drugoj strani zbog veoma visokih aktivnih kamatnih stopa.

U periodu 2000–2006. godine SDI u Srbiji su dostigle kumulativno nivo od oko 8,3 milijardi USD. Najveći deo ovog iznosa investiran je u privatizacije preduzeća iz profitabilnih delatnosti (industrija duvana, cementare, pivare, grupacije prehrambene industrije), ili u kupovinu i/ili osnivanje banaka. Udeo *Greenfield* investicija je mali i one se uglavnom odnose na trgovinu i nekretnine (Yugoslav Survey 2006, str. 7).

Prema podacima NBS, neto vrednost stranih ulaganja u Srbiji u 2006 godini iznosila je 4.4 milijarde USD.<sup>61</sup> Ukupan priliv stranog kapitala je znatno veći i dostiže 5.6 milijardi USD. Međutim, zahvaljujući rastućim investicionim aktivnostima Srbije u inostranstvu, prvi put se u strukturi stranih ulaganja pojavljuju značajne stavke na strani odliva.

Najveći deo stranih direktnih investicija u Srbiji čine transakcije u procesu privatizacije, kao i preuzimanje domaćih preduzeća i banaka. Tokom 2006. godine dolazi do značajnog povećanja *greenfield* investicija, od čega 1/3 otpada na prodaju treće licence za mobilnu telefoniju Mobilkomu, ali je primetan porast broja manjih investicionih projekata, posebno u radno-intenzivnim granama poput tekstilne industrije. U strukturi priliva SDI po zemljama i dalje dominiraju članice EU. Prvo mesto zauzima Austrija (videti Tabelu 3.7). Najveći priliv stranih direktnih investicija po granama ostvaren je u sektoru građevinarstva, bankarstva i finansijskog posredovanja, zatim slede prerađivačka industrija, trgovina na veliko i malo i poslovi sa nekretninama. Znatno manji iznosi zabeleženi su u snabdevanju energijom, obradi prehrambenih proizvoda, tekstila i drugim sektorima.

Tabela 3.7: Najznačajnija ulaganja u Srbiji u 2007

Kompanija	Zemlja porekla	Industrija	Vrsta ulaganja	Vrednost ulaganja (u milionima evra)
Alpina Mayreder/PORR	Austrija	Građevinarstvo	Ustupanje	800
Embassy Group	Indija	Nekretnine	Greenfield	428
Fondiarria SAI	Italija	Osiguranje	Privatizacija	220
KBC Group	Belgija	Bankarstvo	Akvizicija	96,5
Alita/United Nordic Beverages	Litvanija/ Švedska	Prehrambena industrija	Privatizacija	61,4
Grand Casino	Austrija	Zabava	Akvizicija	60
Golden Lady	Italija	Tekstil	Greenfield	55,9
Lamda	Grčka	Tekstil	Privatizacija	55,8
Future Biotec	Nemačka	Energija	Greenfield	50
Kronospan	Austrija	Drvo	Greenfield	50
Acciona Investments	Kipar	Turizam	Privatizacija	38
Calzedonia	Italija	Tekstil	Greenfield	35
Carlsberg	Danska	Prehrambena industrija	Greenfield	34
Grawe	Austrija	Nekretnine	Greenfield	30
Sumadija Industrial and Logistic Park	Italija	Građevinarstvo	Greenfield	25
Home Art & Sales	Švajcarska	Maloprodaja	Privatizacija	22
InterContinental Hotels Group	Velika Britanija	Turizam	Greenfield	20
Rauch	Austrija	Prehrambena industrija	Greenfield	19,3
Vital Source	Švajcarska	Energija	Greenfield	17
Kornikom	Bugarska	Rudarstvo	Privatizacija	16

Izvor: SIEPA 2008.

<sup>61</sup> U ovu vrednost uključeni su novčani i robni tokovi

**Boks 3.5: Savet stranih investitora u Srbiji – Preporuke za privlačenje SDI**

U „Beloj knjizi 2007“, Savet stranih investitora u Srbiji zaključuje da će veličina priliva stranih direktnih investicija sledećih godina, zavistiti od posvećenosti nove vlade strukturnim reformama. Privatizacije širokog obima treba da obuhvate 37,5% udela u nacionalnoj naftnoj kompaniji NIS. Novina u trendovima stranih direktnih investicija u 2007. godini će biti veliki odliv kapitala po tom osnovu, budući da je Telekom Srbija, koji je u državnom vlasništvu, u decembru 2006. godine kupio 65% udela u Telekomu Srpska, koji je bio u vlasništvu srpskog entiteta u Bosni i Hercegovini.

„Bela knjiga“ ističe potrebu da se što pre finalizuje proces privatizacije, nastavi sa restrukturiranjem preduzeća, podrže tekući napori u cilju smanjenja inflacije, nastavi sa politikom uspostavljanja deviznog kursa na bazi ponude i potražnje deviza, kontroliše javna potrošnja i generiše fiskalni višak tokom 2007.

Izvor: Savet stranih investitora u Srbiji, 2007.

Vlada je usvojila Strategiju podsticanja i razvoja stranih ulaganja 2006. godine. Strategija obuhvata regulatorne reforme; jačanje institucionalnih kapaciteta i saradnju na državnom i lokalnom nivou u cilju unapređenja poslovnih aktivnosti; aktivnosti i inicijative za unapređenje konkurentnosti; i razvijanje kampanje u zemlji za bolje razumevanje značaja stranih ulaganja i jasno usmerenu međunarodnu marketinšku strategiju.

Strategija daje detaljan pregled svih problema u Srbiji na polju investicione politike, predloge konkretnih mera koje bi trebalo preduzeti za rešavanje ovih problema i precizan vremenski okvir tokom kojeg ove mere moraju biti implementirane. Najveći deo ovih mera je implementiran tokom 2006. i 2007. godine. Strategija je i ukazala na brojne ključne ekonomske sektore, uključujući poljoprivredu, auto delove, bankarstvo i finansijske usluge, usluge visoke tehnologije povezane sa administrativnim aktivnostima i postojeće istraživačke kapacitete, tekstilnu industriju i turizam.

Ako se uporede osnovni elementi Strategije, preporuke međunarodnih finansijskih institucija i sugestije predstavnika privatnog sektora, nameće se zaključak da osim neophodnog unapređenja zakonodavnog okvira i jačanja korporativnog menadžmenta i preduzetničke kulture predstavljaju osnovne izazove sa kojima se Srbija suočava u procesu privlačenja stranih direktnih investicija (videti Boks 3.5).

### Mala i srednja preduzeća

Usvajanje Evropske povelje o malim preduzećima, na Samitu u Solunu, 2003. godine, koja predstavlja panevropski instrument razvijen u okviru Lisabonske agende, doprinelo je promeni u pogledima na politiku prema ovom sektoru u zemljama zapadnog Balkana. Povelja sadrži deset smernica i to: obrazovanje i obuka za preduzetništvo, povoljnije i brže osnivanje preduzeća, bolje zakonodavstvo i propisi, odgovarajuće obuke za neophodne veštine, unapređenje on-line pristupa, unapređenje poslovanja malih preduzeća na domaćem i inostranom tržištu, porezi i finansijska pitanja, modeli uspešnog elektronskog poslovanja i efikasnija podrška malom biznisu.

Cilj je da se identifikuju regionalni i tematski trendovi u implementaciji Povelje, što može pomoći privredama u regionu da uče jedni od drugih, identifikuju dobru praksu u implementaciji politike, identifikuju snage i slabosti na nacionalnom i regionalnom nivou i unaprede planiranje. Indeks politike razvoja preduzeća meri ostvarene rezultate u okviru 10 dimenzija na skali od 1 do 5 (videti Tabelu 3.8).

Progres u implementaciji Povelje je neravnomeran (European Commission 2007, str. 12). U pogledu edukacije preduzetnika, pilot projekti su inicirani u svakoj od zemalja. Značajne mere su preduzete u cilju jačanja poslovnog okruženja, uključujući mnogo brže i povoljnije osnivanje preduzeća, poreze i finansije. U regulatornim reformama i unapređenju poslovanja na domaćem i stranom tržištu napredak u ovim zemljama je sporiji i neravnomeran. U ostalim oblastima postoje vidljive razlike, na primer, Hrvatska je ispred ostalih zemalja zapadnog Balkana u delu tehnološkog razvoja i elektronskog poslovanja. Gledano u celosti, većina zemalja treba da razvije bolje strategije razvoja ljudskih resursa koje zavise od uvođenja kompleksnih strukturnih reformi u edukaciji i tržištu rada, a ove reforme pokazuju rezultate tek u dužem vremenskom periodu.

Za implementaciju Povelje, zemlje zapadnog Balkana i UMNIK/Kosovo podeljene su u tri grupe. Prvu grupu zemalja čine zemlje koje beleže napredak u kompletiranju pravnog i institucionalnog okvira poduprtog politikom razvoja MSP. Ovu grupu zemalja čine Albanija, Bosna i Hercegovina i UMNIK/Kosovo. Drugu grupu zemalja čine zemlje koje su uglavnom kompletirale institucionalni i zakonodavni okvir: Makedonija, Crna Gora i Srbija. Treću grupu čini samo Hrvatska, koja je najviše napredovala u delu implementacije politike razvoja MSP, odnosno, Hrvatska vodi u 6 od 10 dimenzija.

Tabela 3.8: Indeks politike razvoja MSP

Dimenzija	Srbija	Crna Gora	Bosna i Hercegovina	Hrvatska	Albanija	UNMIK/ Kosovo	Makedonija
Obrazovanje i obuka za preduzetništvo	2	2	2-3	2-3	2	2	2
Povoljnije i brže osnivanje preduzeća	3-4	3	1-2	2-3	2-3	3-4	3
Bolje zakonodavstvo i propisi	3	2	1-2	3-4	2-3	2-3	2
Raspoložive sposobnosti	1-2	1-2	2	2-3	1-2	2	1-2
Unapređenje on-line pristupa	2-3	2-3	1-2	3-4	1-2	1-2	2-3
Unapređenje poslovanja na domaćem i stranom tržištu	2-3	3	2	4	2	1-2	3
Porezi i finansijska pitanja	3-4	3-4	2-3	3-4	2-3	2-3	3-4
Jačanje tehnoloških kapaciteta MSP	2-3	3-4	2-3	3-4	2	1-2	3-4
Modeli uspešnog elektronskog poslovanja i efikasna podrška malim preduzećima	2-3	2-3	2-3	4-5	1-2	1-2	2-3
Efikasnije zastupanje interesa malih preduzeća	2	3-4	2-3	3-4	2-3	2-3	3-4

Izvori: European Commission Directorate-General for Enterprise and Industry; OECD Investment Compact for South East Europe, *Enterprise Policy Development in the Western Balkans, Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans 2007*, Country Profiles, str. 151–166

### Opšti uslovi poslovanja u Srbiji

Nakon demokratskih promena oktobra 2000. godine, Srbija se opredeljuje za ubrzan razvoj sektora malih i srednjih preduzeća (MSP) kao nosioca društveno-ekonomskog razvoja. Ubrzan razvoj ovog sektora u periodu 2001–2006. godine karakterišu pomaci u poboljšanju institucionalnih okvira i infrastrukture za podršku razvoju malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu (MSPP), poboljšanju opštih uslova poslovanja, smanjenju i uklanjanju određenih zakonskih barijera, posebno kada je reč o osnivanju i registraciji preduzeća.

Ipak, započeti i sprovedeni reformski procesi još uvek nisu otklonili kumulirane probleme ovog sektora iz prethodnog perioda (dugogodišnja loša investiciona klima, tehnološko zaostajanje, nezavršeni privatizacioni procesi, itd.). Iako postoji napredak u pristupu finansijskim fondovima, finansijski sistem još uvek nije prilagođen potrebama MSPP sektora.

Posebno je izražen problem finansiranja inicijalne faze (start-up), još uvek ne postoje specijalizovane finansijske institucije za mikrokreditiranje. Poreski sistem, uključujući poreske stope, olakšice, oslobađanja od poreza i stope doprinosa, nije prilagođen potrebama MSPP sektora, prvenstveno u prvim godinama njegovog poslovanja, što je uobičajena praksa u tržišnim ekonomijama.

Analiza nivoa razvijenosti MSPP sektora pokazuje da on postaje sve značajniji segment privrede u sprovođenju strukturnih reformi, posebno u funkciji otvaranja novih radnih mesta i oživljavanja rasta ukupne privrede (videti Boks 3.6). Ovaj sektor sa 60% učestvuje u ukupnoj zaposlenosti (videti Tabelu 3.9), 65% u formiranju ukupnog prometa i sa 55% u formiranju bruto dodate vrednosti privrede Srbije.

MSPP sektor obuhvata 268.515 privrednih subjekata (Ministarstvo privrede 2007) i učestvuje sa 99,7% u ukupnom broju privrednih subjekata Srbije. MSPP dominiraju u gotovo svim sektorima privrede Srbije. Od ukupnog broja MSPP, 67,0% ih je koncentrisano u tri sektora: trgovina na veliko i malo, auto servisi i uređaji u domaćinstvu – 39,5%; predaivačka industrija – 16,6%, i saobraćaj, skladištenje i veze – 10,9%. Najveći broj privrednih subjekata (47%) nalazi se na teritoriji četiri okruga: Grad Beograd, Južno-bački, Nišavski i Južno-banatski okrug. U periodu od 2004–2006. godine, sektor je apsorbovao višak zaposlenih iz velikih preduzeća, i to uglavnom mikro preduzeća. U ovim mikro preduzećima je stopa rasta zaposlenosti 32%.

Tabela 3.9: Zaposlenost prema vrsti preduzeća u Srbiji (2004–2006)

	2004		2005		2006	
	Br. zaposlenih	%	Br. zaposlenih	%	Br. zaposlenih	%
Preduzeća						
MSP	752.740	54,7	810.862	59	870.979	63,1
Velika preduzeća	622.182	45,3	563.094	41	508.776	36,9
<b>Ukupno</b>	<b>1.374.922</b>	<b>100</b>	<b>1.373.956</b>	<b>100</b>	<b>1.379.755</b>	<b>100</b>

Izvori: Ministarstvo privrede, Republički zavod za razvoj Republike Srbije, Agencija za mala i srednja preduzeća, 2007.

### Konkurentnost

U Lisabonskoj strategiji je postavljen cilj da EU do 2010. godine postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda u svetu, zasnovana na znanju i sposobna da uspostavi održivi privredni rast, veći broj i bolja radna mesta, kao i veću društvenu koheziju, a mala preduzeća, kao glavne pokretače inovacija, zapošljavanja i integracija, treba podržati i stvoriti najbolji mogući ambijent za mali biznis i preduzetništvo.

Strategijom razvoja MSPP 2003–2008. (Vlada Srbije, 2003) slaba konkurentnost većine domaćih preduzeća definisana je kao jedan od najvećih problema u privredi Republike Srbije i inovacije su izdvojene kao jedan od tri ključna faktora (pored menadžmenta i kvaliteta) koji utiču na razvoj konkurentnosti preduzeća. Zakon o inovacionoj delatnosti (usvojen 2005. godine) je prvi zakon kojim je regulisana oblast inovacione delatnosti i definiše se kao delatnost koja se preduzima radi stvaranja novih proizvoda, tehnologija, procesa i usluga ili značajne izmene postojećih, a u skladu sa potrebama tržišta (videti Boks 3.7).

Tokom devedesetih godina, mnoga preduzeća u Srbiji su morala da se bore za opstanak i nisu imali resurse da investiraju u unapređenje i razvoj proizvoda i usluga. U isto vreme, istraživanja ukazuju da postoji jaz između sektora za naučno istraživanje i privrede, što znači da ogromni potencijalni izvor inovacija nije dovoljno iskorišćen. Ovo obuhvata neadekvatne mehanizme za prenos znanja i tehnologija MSP, i nedovoljne kapacitete sektora da primi i usvoji nove tehnologije i znanja. Sprovedene ankete u 2006. godini govore da je od 300

#### Boks 3.6: Deo rešenja za problem nezaposlenosti, ali ne i ključ

*Mala i srednja preduzeća su deo rešenja, ali ne i ključ za problem zaposlenosti, koji je veoma složen i zahteva da mu se pristupa kao ekonomskom, a ne samo socijalnom problemu. Nezaposlenost može da se umanju jedino kroz povećanu tražnju radne snage, što zavisi od toga da li je nacionalna ekonomija toliko jaka da sama proizvodi dovoljno radnih mesta i povećava potrebu za različitim profilima. Drugi ključni faktor je veliki priliv stranih ulaganja, a treći razvoj preduzetništva.*

Izvor: Blackburn 2005, str. 64.

najuspešnijih preduzeća tek svako treće preduzeće koristilo usluge naučnoistraživačkih organizacija za stvaranje inovacija, od čega samo jedno malo preduzeće (UNDP 2007, str.53).

U Strategiji regionalnog razvoja Srbije istaknuto je da je ekonomska struktura stanovništva najvažnija struktura sa stanovišta privrednog razvoja, koja predstavlja indikator društvenog i privrednog razvoja zemlje. Istovremeno, veliki rizik za nacionalnu ekonomiju Srbije predstavlja nepovoljna obrazovna struktura stanovništva, odnosno, potrebama privrede i tržišta rada neprimeren nivo i struktura sposobnosti, znanja i veština radno aktivnog stanovništva.

Sve zemlje EU su identifikovale povećanje ulaganja u istraživanja i razvoj kao svoj nacionalni cilj i ako se pojedinačni ciljevi ostvare, nivo ulaganja na nivou EU biće 2,6% BDP u 2010. godini (u 2005. godini je bilo 1,9%). To bi bio značajan napredak iako neće biti ostvaren prvobitno postavljen cilj od 3% do 2010. godine. Ukoliko se pomenuti ciljevi u zemljama članicama ostvare predviđa se da bi EU BDP do 2025. godine bio veći između 2,6% i 4,4% u odnosu na rast koji bi bio bez ovih dodatnih napora. Ključni element je povećanje ulaganja privatnog sektora. Da bi se to ostvarilo potrebno je ojačati veze između nauke i industrije, promovirati međunarodno konkurentne klastere, omogućiti lakši pristup finansijskoj pomoći i unaprediti usluge koje podržavaju inovacije kao što su infrastruktura, e-upravljanje i sl., kao i modernizovati sistem zaštite prava intelektualne svojine.

Novi Okvirni program EU FP7 pruža mogućnosti za povezivanje preduzeća i istraživačkih institucija, uz podršku razvoju obrazovne i tehnološke infrastrukture, pravnih okvira i makroekonomskih politika kao važnih činilaca u podizanju nivoa konkurentnosti. Ohrabruje pristup Ministarstva nauke koje pruža mnoštvo informacija istraživačima i pomaže u konkurisanju preko mreže nacionalnih jedinica za kontakt (*National Contact Points*). Potrebno je, po sličnom modelu, organizovati i podršku preduzećima i približiti im mogućnost učestvovanja u ovakvim programima na nivou EU.

### Implementacija politike

U rangiranju indeksa razvoja preduzeća Evropske povelje za mala preduzeća, Srbija je zabeležila visoke ocene u samo 2 od 10 dimenzija: povoljnije i brže osnivanje preduzeća, porezi i finansijska pitanja. Srbija je najlošije ocenjena u raspoloživim kapacitetima, naročito u delu koji se odnosi na potrebu da ustanove koje se bave obrazovanjem i obukom obezbede adekvatnu ponudu znanja i veština prilagođenih potrebama malih preduzeća.

Ovakva ocena dodatno naglašava potrebu da se ubrzan razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva odvija u okvirima humanog razvoja, počev od opšteg obrazovanja, i preko svih oblika transfera znanja i tehnologija iz naučnoistraživačkog u sektor privrede. Neophodno je na potpuno novim osnovama definisati odnose između privrede, obrazovanja i naučnoistraživačkih organizacija (videti Boks 3.8).

Zahvaljujući pre svega donatorskim projektima, u Srbiji je u poslednjih par godina pokrenuto više akcija za podršku inovacijama i posebno je značajan *Program za podršku razvoju preduzeća i preduzetništva* (Projekat finansira EU, a realizuje Evropska agencija za rekonstrukciju). U okviru ovog projekta pripremljena je i Strategija za podršku inovacijama u Srbiji koja još nije usvojena od strane RS.

Istovremeno, u Srbiji su neophodne i efikasne, isplanirane i koordinirane akcije podrške regionalnim instrumentima za razvoj sektora MSPP (videti Boks 3.9). To uključuje biznis inkubatore, naučnotehnološke parkove, prekogranične klastere (*cross-border clusters*) koji na efikasan način mogu iskoristiti potencijale regiona i ubrzati njihov razvoj, a i pomoći u međuregionalnom povezivanju. Obezbeđena sredstva Nacionalnog investicionog plana treba planski usmeravati i racionalno trošiti, akcenat treba staviti ne na izgradnju novih

### Boks 3.7 Ograničene mogućnosti Zakona

*Nedostatak kapitala za inovacije mala i srednja preduzeća mogu da premoste sredstvima Fonda za razvoj ili bankarskim kreditima uz podršku Garancijskog fonda Srbije, ali ocenjuje se u analizi „ovaj fond je do sada obezbedio garancije za veoma ograničen broj zajmova i tek treba da se razvije“. Preduzetnički kapital je takođe slabo razvijen, a fondovi koji ulažu u Srbiju su uglavnom okrenuti regionima zemalja centralne i istočne Evrope, kao što je slučaj sa fondovima Copernicus i Southeast Europe Equity Investment Fund, dok regionalni fondovi u većini slučajeva investiraju u velike kompanije.*

*Zato, iako je Zakon o inovacionoj delatnosti usvojen i projektovantakodastimuliše istraživanja i razvoj i inovacije u preduzećima, bez daljih mera za rasterećenje preduzetnika i efikasniju pravnu proceduru, njegovi efekti neće imati željeni domet*

*Izvor: Žarković 2005, str. 38.*

### Boks 3.8: Izazov novih pristupa

*Za Srbiju, kao zemlju u tranziciji, od izuzetnog je značaja da zauzme strateški pristup koji definiše proces i koji podržava razvoj nacionalnog inovacionog sistema, kao sistemске interakcije između svih aktera društvenog razvoja. Pri tom se mora uzeti u obzir da dobro funkcionisanje inovacionog sistema zahteva i odgovarajući način razmišljanja uključenih aktera, a menjanje stavova i načina razmišljanja mogao bi biti najteži zadatak.*

*Izvor: Horvat 2006, str. 14.*

### Boks 3.9: Regionalna saradnja kao podrška razvoju poslovanja

Saradnja u regionu je veoma značajna za razvoj MSPP sektora. Jedan od dobrih primera je i projekat RECCO (Regionalna privredna komora Užice) realizovan tokom 2006. godine u okviru Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, a finansiran od strane Nemačkog Saveznog Ministarstva inostranih poslova. RECCO projekat se realizuje na prostoru jugoistočne Evrope u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori, a Regionalna privredna komora Užice je partner koji je implementirao projekat u Srbiji. Pored organizovanja većeg broja konferencija, postavljeno je preko 200 preduzeća u oglasni prostor na web platformi [www.see-network.com](http://www.see-network.com), organizovani su poslovni susreti albanskih i privrednika regiona Užice u Tirani u decembru 2006. godine, (učestvovalo je 9 srbijanskih i oko 50 albanskih preduzeća), a urađeno je i nekoliko tržišnih studija: za makedonskog klijenta obrađeno je i tržište novih automobila u Albaniji, Srbiji i Makedoniji, a za potrebe jedne firme iz Srbije obrađeno je i albansko tržište konditorskih proizvoda.

Druga dva projekta su obuhvatila uspostavljanje biznis inkubatora u Vranju gde se programi podrške preduzetnicima temelje na potrebama razvoja tog regiona i industrije u njemu, i Poslovno tehnološkog inkubatora tehničkih fakulteta u Beogradu, u saradnji sa opštinom Palilula, a uz podršku grada Beograda i Evropske organizacije za

poslovnih objekata (evidentan je višak poslovnog prostora u Srbiji), već na proces inkubacije i identifikovanja i zadovoljavanja potreba regiona.

### Međunarodna razvojna pomoć

Udeo međunarodne razvojne pomoći u sprovođenju ekonomskih i društvenih reformi je bio veoma značajan. To se svakako odrazilo i na poboljšanje investicione klime u Srbiji i znatan rast stranih direktnih investicija, a posredno i na poboljšanje životnog standarda građana. Tokom 2006. godine beleži se pad realizacije međunarodne razvojne pomoći usled progresivnog gašenja bilateralne pomoći i obezbeđenja pred-pristupnih fondova EZ (videti Tabelu 3.10). Ograničeni apsorpcioni kapaciteti korisnika pomoći dodatno utiču na sporiju realizaciju sredstava već najavljene donatorske pomoći ili već započetih projekata u tekućoj godini.

Pomoć donatora je u prethodnom periodu prvenstveno bila usmerena na pokriće veoma visokih troškova reformi (reforma fiskalnog sektora, zdravstva, zakonodavstva, penzionog sistema), kao i na izgradnju novih institucija prilagođenih zahtevima tržišne ekonomije. U strukturi međunarodne pomoći, vodeći sektori po visini realizovanih sredstava u 2006. godini bili su sektor transporta i energetike, zatim sledi sektor državne uprave, lokalne samouprave, sektor socijalne politike, pravosuđa i unutrašnjih poslova. Pomoć donatora je i dalje potrebna posebno u oblasti reforme unutrašnje organizacije državne uprave, obuci i primeni usvojenih nacionalnih strategija u pojedinim oblastima, kao i u modernizaciji i koordinaciji rada državnih organa (videti Boks 3.10).

Svetska banka i Međunarodna finansijska korporacija usvojile su Strategiju o pomoći za period 2005 – 2007. godina. Zaključno sa aprilom 2006. godine, Svetska banka je odobrila 18 kredita pod povoljnim IDA uslovima u ukupnoj vrednosti od 704 miliona USD (World Bank 2007).

Saradnja sa MMF će nakon uspešno okončanog trogodišnjeg aranžmana biti usmerena na praćenje makroekonomske stabilnosti, fiskalne i monetarne politike uključujući i preporuke Vladi o merama koje bi trebalo preduzimati u cilju prevazilaženja strukturnih problema u privredi.

Tabela 3.10. Ukupna međunarodna pomoć Srbiji (u milionima evra)

Godina	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Ukupna realizovana pomoć	159,23	837,59	755,51	672,24	448,4	719,19	566,96

Izvor: ISDAKON ([www.evropa.sr.gov.yu](http://www.evropa.sr.gov.yu)).

### Programi pomoći Evropske unije – regionalni aspekt

Najveći deo pomoći EU namenjen zemljama zapadnog Balkana (Albanija, BiH, Hrvatska, Srbija i Crna Gora i Makedonija) realizovan je u periodu od 2000. do 2006. godine u okviru programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Ovaj program bio je prvenstveno namenjen podršci pomenutim zemljama u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Usmereno je 4,65 milijardi evra pomoći na postizanje četiri cilja: rekonstrukcija i demokratska stabilnost; razvoj institucija i zakonodavstva; uključujući harmonizaciju sa standardima i direktivama EU; održiv ekonomski i socijalni razvoj; unapređenje odnosa i regionalne saradnje između zemalja Procesu stabilizacije i asocijacije, kao i njihovog odnosa sa članicama EU i zemljama kandidatima za članstvo.<sup>62</sup> U

<sup>62</sup> Komisija je 22. oktobra 2001. godine usvojila Dokument o regionalnoj strategiji, kojim se predviđa pružanje finansijske pomoći u iznosu od 197 miliona evra, za period od 2002–2004. godine, zemljama zapadnog Balkana u cilju regionalne saradnje i prevazilaženja zajedničkih problema

periodu 2005–2006. godine, prioritetne oblasti uključuju institucionalni razvoj, pravosuđe i unutrašnje poslove, prekograničnu saradnju, razvoj privatnog sektora i razvoj infrastrukture.

Evropska komisija je u cilju pojednostavlivanja načina planiranja i upravljanja svojim budžetskim fondovima, usvojila 2006. godine IPA (*Instrument for Preaccession Assistance*)<sup>63</sup>. Glavni cilj stvaranja novog finansijskog instrumenta IPA je da zemlje potencijalni kandidati za članstvo u EU koriste jednostavnija finansijska pravila koja bi omogućila bržu koheziju i integraciju. Instrument predpristupne pomoći IPA u periodu 2007–2013. godine ima u fokusu dva glavna prioriteta. Prvi je pomoć zemljama u ispunjavanju političkih, ekonomskih i onih kriterijuma koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU, kao i izgradnja administrativnih kapaciteta i jačanje pravosuđa. Drugi je pomoć zemljama u procesu priprema za korišćenje strukturnih i kohezionih fondova EU nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Finansijska vrednost IPA u periodu 2007–2013. iznosi ukupno 11,468 milijardi evra. IPA ima pet osnovnih komponenti koje obuhvataju podršku u tranzicionom procesu i izgradnji institucija, regionalnu i prekograničnu saradnju, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj.

Komponente 1. i 2. namenjene su zemljama potencijalnim kandidatima (Albanija, BiH, Crna Gora i Srbija) dok su komponente od 1. do 5. namenjene zemljama kandidatima za članstvo u EU (Hrvatska, Turska i Makedonija). Republici Srbiji kao i drugim zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u EU, biće omogućeno korišćenje sredstava za finansiranje prioriteta, odnosno, programa/projekata iz prve dve komponente. Takođe je moguće iz sredstava prve komponente finansirati programe/projekte iz komponenti tri, četiri i pet. Osnovni razlog za ovakvu podelu je razlika u položaju u odnosu na članstvo u EU, kao i nepostojanje odgovarajućih propisa, institucija, i obučeni državnih službenika za upravljanje svim komponentama u skladu sa pravilima EU, koji se uspostavljaju kroz decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU.

Prva komponenta IPA pomoći će zemljama korisnicima u ispunjavanju političkih i ekonomskih preduslova za sticanje članstva u EU, odnosno sprovođenje zahteva predviđenih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju.

Druga komponenta ima za cilj podršku prekograničnim aktivnostima između zemalja korisnika pomoći i zemalja članica EU i omogućava učešće zemalja korisnika u transnacionalnim i interregionalnim programima (MIER 2007).

Finansijskim projekcijama, u okviru Višegodišnjeg indikativnog finansijskog okvira, predviđeno je da će Republika Srbija za nacionalni IPA program za 2007. godinu imati 186,7 miliona evra, za 2008. godinu 190,0 miliona evra i za 2009. godinu 194,8 miliona evra.<sup>64</sup>

Zajednički prioriteti zemalja kandidata za članstvo i potencijalnih kandidata za članstvo u EU, utvrđeni su u Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu za Višekorisničku IPA. Ciljevi Višekorisničke IPA (*Multi Beneficiary Multi Indicative Planning Document 2007–2009*) su dopuna Instrumentu za predpristupnu pomoć za pojedinačne zemlje u oblastima u kojima je regionalna saradnja plodotvornija i dovodi do boljih rezultata. Predviđeno je da oko 10% celokupnog iznosa IPA sredstava za period 2007–2013. godine bude implementirano kroz Višekorisničku IPA. Razvoj projekta je centralizovan i odvija se u sedištu Evropske komisije u Briselu. Glavne oblasti podrške kroz Višekorisničku IPA su regionalna saradnja; razvoj infrastrukture, pravosuđe i unutrašnji poslovi; unutrašnja tržišta; reforma državne uprave;

<sup>63</sup> Pravni osnov instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA) utvrđen je Regulativom Evropskog Saveta br. 1085/2006 koja je usvojena 17. jula 2006. godine.

<sup>64</sup> Multi-Annual Indicative Planning Document for the Republic of Serbia 2007–2009 ([www.evropa.sr.gov.yu/Evropa/Document/mipd/pdf](http://www.evropa.sr.gov.yu/Evropa/Document/mipd/pdf)).

*bezbednost i saradnju; gde je cilj stvaranje sistema za podršku mladim tehnički obrazovanim ljudima da započnu sopstveni biznis i na taj način da se stvore uslovi za njihov ostanak u zemlji.*

*Izvor: Bjelić 2007.*

### **Boks 3.10: Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći**

*Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom RS je u saradnji sa ostalim ministarstvima izradilo međusektorski programski dokument „Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći u periodu 2007 – 2009. godine“, koji je zvanično usvojen u januaru 2007. godine. Ovaj dokument definiše ključne programe kao i međusektorske prioritete kao instrument za usklađivanje donatorskih aktivnosti i za integralno planiranje unutrašnjih i spoljnih izvora finansiranja.*

*Ministarstvo je takođe pripremio izveštaj o programiranju Predpristupnog instrumenta (IPA) za 2007. godinu, u kojem su predstavljani glavni izazovi i problemi sa kojima se administracija u Srbiji susreće u programiranju korišćenja fondova Evropske Unije. Akcenat je, između ostalog, na boljoj integraciji lokalne samouprave u proces programiranja IPA fondova namenjenih lokalnom nivou, kao i fondova namenjenih razvoju institucija građanskog društva i njihovom uključivanju u realizaciju određenih vladinih programa na lokalnom nivou.*

*Izvor: ISDAKON ([www.evropa.sr.gov.yu](http://www.evropa.sr.gov.yu)).*



demokratska stabilnost; obrazovanje, mladi i istraživanje; tržišna ekonomija; nuklearna bezbednost i tretman radioaktivnog materijala i privremene administrativne institucije i rezervna sredstva.

Podrška razvoju tržišne ekonomije podrazumeva olakšice malim i srednjim preduzećima kada je reč o pristupu finansijskim sredstvima, unapređenje saradnje između preduzeća koji obavljaju svoje aktivnosti u regionu kao i sa preduzećima iz EU i saradnja između organizacija za podršku preduzetništvu.

### Zaključci i preporuke

Ovo poglavlje predstavlja pokušaj da se istraži da li regionalna saradnja može odigrati važnu ulogu u povećanju trgovine, stranih direktnih investicija i raznih vidova strane pomoći i razvoju malih i srednjih preduzeća, kao i kakve koristi Srbija može ostvariti u tim domenima da bi održala rezultate postignute posle 2000. godine. S druge strane, identifikovanje zajedničkih interesa u regionu u oblasti ekonomske saradnje može pomoći u izgradnji poverenja i prevazilaženju tenzija stvorenih u nedavnim konfliktima.

Nakon decenije konflikata, ekonomskog pada i izolacije, izgledi za članstvo Srbije u EU su pokretačka snaga za institucionalne reforme u Srbiji, kao i transformacija makroekonomske stabilnosti u socijalnu sigurnost stanovništva. Obimne strukturne reforme će unaprediti investicionu klimu i razvoj ljudskih resursa, povećati fleksibilnost tržišta i omogućiti korišćenje prednosti koje pruža veća integrisanost u svetsku privredu.

Srbija može da ostvari značajne koristi i viši nivo humanog razvoja u procesu razvoja regionalne saradnje ako osnovni cilj u razvoju privrede Srbije bude izgradnja moderne, izvozno-orijentisane tržišne privrede bazirane na privatnoj svojini, znanju i inovacijama, koja je sposobna da generiše dinamičan i održivi ekonomski razvoj i novo zapošljavanje. Povećane mogućnosti za zapošljavanje moraju da budu bazirane na ekonomskim reformama, aktivnim merama zapošljavanja, povoljnim uslovima za razvoj malih i srednjih preduzeća, stimulanju spoljnih direktnih investicija i investicija u privatni agrarni sektor i drugim relevantnim merama. Očigledno je su da visoko kvalitetni ljudski resursi osnova za konkurentniju i dinamičnu privredu baziranu na znanju, kao i na boljim socijalnim i ekonomskim uslovima.

Sve zemlje JIE se trenutno suočavaju sa velikim izazovima u unapređenju kvaliteta ljudskih resursa i integrisanju svakog pojedinca u društvo. Ovo obuhvata unapređenje prilagodljivosti, mobilnosti i konkurentnosti radne snage. Takođe, zahteva i povećani pristup obrazovanju i obuci, poboljšanje njihovog kvaliteta, kao i jače veze između opština i obrazovnih sistema. Konačno, veća socijalna integracija će doprineti da se podigne nivo zaposlenosti (Balkanski institut za rad i socijalnu politiku 2008, str. 39).

Glavne preporuke koje mogu pomoći da se ostvare navedeni ciljevi su:

#### **Razvoj i primena sveobuhvatnog nacionalnog programa za zapošljavanje.**

Politika rasta zaposlenosti bi trebalo da dobije prioritetan značaj, jer niska stopa zaposlenosti u Srbiji predstavlja ozbiljnu pretnju i za ostvarivanje održivog razvoja i doprinosi širenju marginalizacije određenih delova stanovništva i političkoj radikalizaciji. Srbija ima Nacionalnu strategiju zapošljavanja i Nacionalni akcioni plan zapošljavanja i kao budući zadaci i izazovi aktivne politike zapošljavanja mogu se istaći sledeći (World Bank 2005b, str. 31–39).

- Izrada programa za zapošljavanje radnika koji postaju tehnološki višak u procesu privatizacije preduzeća u društvenom vlasništvu i restrukturiranju javnih preduzeća;
- Izrada mnogo efikasnijih programa za zapošljavanje najviše ugroženih i „ranjivih“ grupa, uključujući grupe koje već duže vreme nisu zaposlene, omladinu, žene, nekvalifikovane i starije osobe, lica sa invaliditetom, izbeglice, itd;

- Osnivanje regionalnih i lokalnih tela koja bi se bavila pitanjima lokalnog razvoja i zapošljavanja, naročito u najmanje razvijenim regionima i opštinama;
- Nastavak reformi Nacionalne službe za zapošljavanje i radnog zakonodavstva;
- Poboljšanje kvaliteta radne snage (stručno obrazovanje i dodatni obrazovni programi, itd.), jer politika obrazovanja ima vrlo važnu ulogu u pripremanju zemlje da se prilagođava ekonomskim i tehnološkim promenama, u stimulanju razvoja i smanjenju nejednakosti;
- Promovisanje razvoja privatnog sektora i preduzetništva, smanjenje poreza, subvencionisanje dela troškova rada, itd;
- Smanjenje neformalne ekonomije (preventivne, stimulativne i kaznene mere). Specifičan problem za privredu Srbije je kako će regionalna liberalizacija trgovine uticati na funkcionisanje, poslove i dohotke u neformalnoj ekonomiji, s obzirom na visok udeo u zapošljavanju. Efekti mogu biti i pozitivni i negativni.
- Programi javnih radova na lokalnom nivou, neposredno povezivanje poslodavaca i nezaposlenih (sajmovi zapošljavanja, internet itd), povoljni mikro-krediti, itd.
- Kreiranje politika koje obezbeđuju sigurnost za slučajeve nepredviđenih nepovoljnih događaja (naročito kada je u pitanju gubitak posla). Najčešći oblici su: naknade za nezaposlenost i legislativa koja obezbeđuje zaštitu od negativnih posledica gubitka posla.

#### **Politike koje olakšavaju tranzicione procese u toku reformi trgovine**

Ukoliko se regionalna liberalizacija trgovine odrazi negativno na deo zaposlenih u Srbiji, očekuje se da će socijalna politika, politika zapošljavanja i ostale makroekonomske politike na pravi način reagovati i preraspodeliti deo dobitaka od trgovine.

Situacije kada određeni broj radnika izgubi posao zbog liberalizacije trgovine (oni moraju tražiti novi posao ili prihvatiti obuku i prekvalifikaciju i eventualno proći kroz period nezaposlenosti) mogu najčešće da budu rešene ili olakšane pružanjem finansijske pomoći u toku perioda nezaposlenosti (pasivni metod) i tzv. aktivnim politikama na tržištu rada kojima se nastoji olakšati ponovno zapošljavanje (Jansen 2007).

Pored navedenih politika, u Srbiji se takve situacije mogu olakšati i intenzivnim podsticanjem razvoja malih i srednjih preduzeća, kreiranjem i realizacijom programa za brzu apsorpciju tehnoloških viškova zaposlenih u nove dinamične sektore i uz pomoć ostalih programa za olakšavanje prilagođavanja. Opcije uključuju lokalne individualne inicijative u cilju osiguranja za slučaj bolesti ili gubitka prihoda, kao i aktivnu politiku tržišta rada kao planove kojima se garantuje zapošljavanje bazirano na radno-intenzivnim ruralnim i urbanim programima javnih radova i različite forme mikro-kreditnih programa koji promovišu produktivno samozapošljavanje (ibid.).

#### **Efikasnija socijalna zaštita**

Srbija, kao zemlja sa niskim dohotkom, ne može sebi da priušti bogat i velikodušan sistem socijalne zaštite. Poseban problem je kako uvesti sistem socijalne zaštite u neformalni i deo agrarnog sektora koji su van državnog fiskalnog sistema. Postoji potreba da se pronađu alternativni načini za uvođenje socijalne zaštite i u neformalnu ekonomiju.

Reforma sistema socijalne zaštite i nova uloga države sa efikasnijim mehanizmima socijalne zaštite, implementacija Strategije smanjenja siromaštva, dinamičniji ekonomski razvoj i veća stopa zaposlenosti će usporiti rast udela ukupnih socijalnih davanja u odnosu na BDP.

**Redistribucione politike** Mnogi ekonomisti su fokusirali svoja istraživanja na redistributivne politike u otvorenoj ekonomiji i nastojali da nađu odgovor na pitanje – kako uvesti odgovarajuću politiku u zemljama kao što je Srbija. Srbija mora da izvrši niz empirijskih istraživanja u ovom domenu u cilju boljeg razumevanja i utvrđivanja kako liberalizacija trgovine i jačanje regionalne saradnje utiče na formalnu i neformalnu ekonomiju, jer merenje potencijalnih koristi trebalo bi da se bazira na egzaktnim metodama kao što je CGE (*Computable General Equilibrium*) model. Taj model bi, između ostalog, predstavljao moćno analitičko sredstvo za utvrđivanje i procenu efekata ekonomskog otvaranja Srbije i pridruživanja EU. U regionu JIE su jedino Slovenija i Rumunija izgradile CGE modele.

**Politika u oblasti stranih direktnih investicija.** Treba naglasiti da je ekonomska integracija JIE-EU napredovala ne samo kroz procese trgovinske liberalizacije, već i kroz uvećavanje priliva investicija iz EU. Integracija kada je reč o razvoju finansijskih tržišta je sve jača, uz dominantno prisustvo banaka iz EU u svim zemljama JIE. (Uvalić 2007, str. 249).

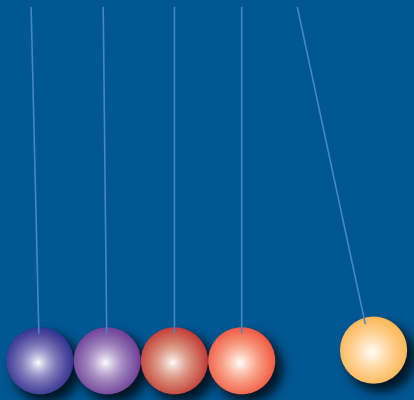
S obzirom na činjenicu da Srbija ima veliki potencijal kao atraktivna investiciona destinacija, neophodno je u cilju podsticanja i razvoja stranih ulaganja istaći sledeće reformske prioritete:

- Regulatorne reforme – u domenu politike konkurencije, investicione politike, trgovinske i poreske politike, i antikorupcije;
- Jačanje institucionalnih okvira i kapaciteta na nivou države i opština u cilju unapređenja poslovnih aktivnosti;
- Unapređenje konkurentnosti privrede i podsticanje SDI koje bi trebalo da se fokusiraju na one oblasti gde SDI najbolje mogu doprineti razvoju veština, inovacija i podizanju produktivnosti u nacionalnim okvirima;
- Aktivnosti koje će doprineti boljem razumevanju značaja stranih ulaganja u zemlji, jačanju korporativnog menadžmenta i preduzetničke kulture;
- Jasno usmerena međunarodna marketinška strategija za privlačenje stranog kapitala ne samo u cilju privatizacije preduzeća, nego i u *greenfield* investicije.

#### **Politika podrške razvoju malih i srednjih preduzeća**

- Poboljšanje pravnih i institucionalnih okvira i infrastrukture za podršku razvoju malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu, posebno kada je reč o osnivanju i registraciji preduzeća;
- Unapređenje konkurentnosti preduzeća naročito uz pomoć inovacija, boljeg menadžmenta i kvaliteta proizvoda i usluga;
- Prilagođavanje finansijskog sistema i poreskog sistema potrebama MSPP sektora;
- Poboljšanje obrazovne strukture stanovništva u cilju zadovoljenja potreba privrede i tržišta rada kao i smanjenje odliva mozgova iz zemlje;
- Jačanje tehnoloških kapaciteta u malim preduzećima, kao i podrška razvoju klastera, inkubatora i naučno-tehnoloških parkova;
- Mnogo bolje povezivanje privrede, obrazovanja i naučnoistraživačkih organizacija u cilju što efikasnijeg transfera znanja i tehnologija iz naučnoistraživačkog u sektor privrede.

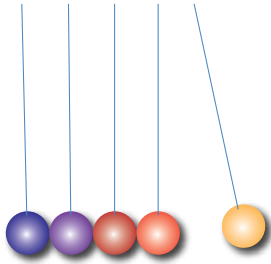
**Međunarodna razvojna pomoć u ekonomskim i socijalnim reformama treba biti održiva.** Ovo se odnosi na sve zemlje u regionu. Srbiji je potrebno da u kontinuitetu prima podršku za izgradnju institucija i kapaciteta, posebno kad je u pitanju reforma javne uprave; primena određenih nacionalnih strategija, uključujući odgovarajuće obuke; i modernizacija i koordinacija organa vlasti.



---

## POGLAVLJE 4

# RAZVOJ INFRASTRUKTURE



## POGLAVLJE 4 RAZVOJ INFRASTRUKTURE

### **Boks 4.1.: Novi izvor za finansiranje infrastrukture**

*Ulazak Evropske Komisije u ISG je bio prvi korak u njenom nastojanju da omogući bližu saradnju između Evropske investicione banke, Evropske banke za obnovu i razvoj i drugih međunarodnih finansijskih institucija u podršci procesa modernizacije i razvoja u regionu zapadnog Balkana. Tri prioritetne oblasti delovanja su razvoj mikro-, malih i srednjih preduzeća, povećanje energetske efikasnosti i razvoj infrastrukture.*

*U martu 2007. godine osnovana je Savetodavna grupa za oblasti regionalnog transporta, energetskih i ekoloških projekata, razvoja lokalnih uprava primenom partnerstva privatnog i javnog sektora, kao i za oblast socijalnih pitanja uključujući zdravlje, obrazovanje, zaposlenost i tržište rada. Evropska Komisija, Evropska investiciona banka, Evropska banka za obnovu i razvoj i Savet Evrope su se u novembru 2007. godine dogovorili da formiraju Fond za infrastrukturne projekte za zapadni Balkan sa budžetom od 16 miliona eura. Značajan deo sredstava će biti alociran iz resursa Predpristupnog finansijskog instrumenta (Instrument for Pre-Accession - IPA), što će dalje podržati upravni komitet koji*

### **Uvod**

Adekvatna infrastruktura je osnova za promovisanje ekonomskog razvoja i zaposlenosti, kao i za obezbeđenje odgovarajućeg nivoa životnog standarda stanovništva kome se garantuje električna energija, grejanje i olakšava kretanje. Energija, transport, telekomunikacije i zaštita životne sredine su moćni faktori koji karakterišu moderne, dinamične i konkurentne zemlje. Od 2000. godine, putem donacija i kredita, međunarodna zajednica je realizovala značajne investicije nastojeći da obnovi i unapredi infrastrukturu Republike Srbije. U pogledu nivoa infrastrukturnog razvoja, Srbija zaostaje za susednim zemljama i Evropskom Unijom, što je delimično i rezultat konflikta, sankcija i ekonomske krize na ovim prostorima.

Iz regionalne perspektive, razvoj regionalne infrastrukture je jedan od ključnih faktora integracije zemalja zapadnog Balkana. Zato političari infrastrukturnoj saradnji u regionu daju prioritetan značaj. U oblasti infrastrukturnog razvoja zemlje regiona dele interese i resurse, a regionalna saradnja je često idealan mehanizam unapređenja infrastrukture na troškovno-efikativan i efikasan način. Moderna infrastruktura je takođe i preduslov za integraciju ovog regiona u evropske i globalne tokove.

Evropske organizacije sagledavaju regionalni pristup kao instrument za dalji razvoj prekograničnih mreža EU. Glavni kriterijum njihovih investicionih strategija je taj da projekti osim što treba da zadovolje tehničke, ekonomske i ekološke uslove, moraju imati i regionalni karakter i doprinositi kompletiranju trans-evropskih koridora.

Upravna grupa za infrastrukturu (the Infrastructure Steering Group – ISG) osnovana je 2001. godine kako bi podržala razvoj regionalne infrastrukture u Jugoistočnoj Evropi i njenu integraciju u trans-evropske mreže (videti Boks 4.1). Članovi ISG uključuju Evropsku Komisiju, Svetsku banku, Evropsku banku za obnovu i razvoj (EBRD), Evropsku investicionu banku (EIB), Savet Evropske banke za razvoj i kancelariju specijalnog koordinatora Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi. Od 2004. godine ISG se redovno sastaje sa ciljem postizanja regionalnog konsenzusa o investicionim programima u oblastima energetike i transporta, ali takođe i o programima obnove životne sredine sa fokusom na upravljanje vodama (Evropska Komisija i Svetska banka, 2005, str. 1).

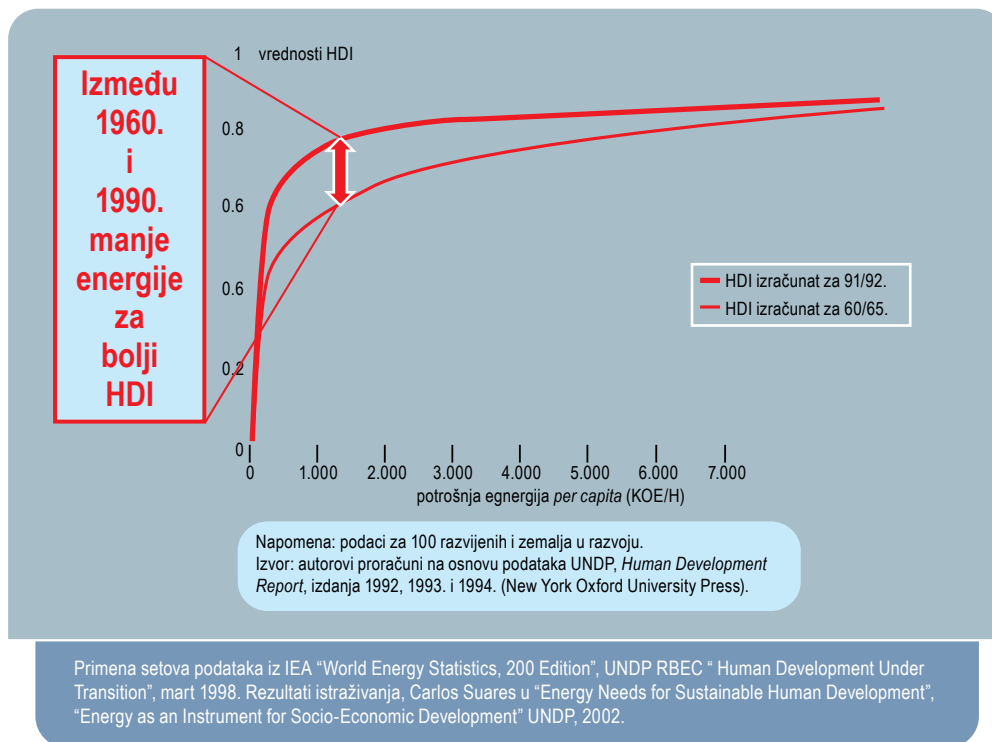
Ovo poglavlje će analizirati uticaj četiri ključna infrastrukturna sistema: energije, transporta, telekomunikacija i životne sredine na humani razvoj.

### **Energetika**

Energiju goriva koristimo da bismo proizveli robe i usluge koje su nam neophodne, te da bismo pokretali naše kućne uređaje, zagrejali, osvetlili ili rashladili naše domove. Zbog velike količine upotrebljene energije i raznovrsnosti upotrebe sa jedne strane, i ograničenosti raspoloživih resursa sa druge strane, energetske sistemi, njihov razvoj i upravljanje energetske sistemima iziskuju veliko angažovanje kapitala, zemljišta i ljudskih resursa.

U današnje vreme, zahvaljujući tehnološkom napredku, moguće je ostvariti viši nivo ljudskog razvoja sa istom količinom utrošene energije, u poređenju sa 60-tim godinama prošlog veka. Da bi se postigao viši nivo ljudskog razvoja energija mora da bude dostupna, što podrazumeva da se ukupni društveni troškovi energetske usluga pokrivaju kroz povećanu produktivnost. Ljudski razvoj takođe zahteva da snabdevanje energijom bude sigurno i omogući ljudima obavljanje privrednih aktivnosti koje podržavaju životni standard za njih i njihove porodice, i održavanje zdrave životne sredine (Kovačević 2007b). Videti grafikon 4.1.

Grafikon 4.1.: Poređenje odnosa Indeksa humanog razvoja/potrošnje energije per capita, period 1960–1991. godina



uključuje zemlje korisnice, Evropsku banku za obnovu i razvoj, Evropsku investicionu banku i Savet Evropske banke za razvoj.

Investicioni projekti će biti finansirani garancijama i zajmovima, sa ambicijom proširenja Fonda kako bi uključio i ostale zainteresovane donatore i dodatne forme saradnje. Investicioni program za zapadni Balkan treba da bude završen do 2010. godine kako bi unapredio saradnju i podigao nivo harmonizacije u oblasti investiranja u socio-ekonomski razvoj regiona.

Izvor: Kovačević, 2007.

### Slika stanja na energetskom tržištu Srbije

Srbija oskudeva energetske resursima. Uvozni energenti čine oko 40% ukupne raspoložive primarne energije. Istovremeno, energetska intenzitet srpske ekonomije je jako visok, a glavni izvozni proizvodi srpske privrede su energetska intenzivni.<sup>65</sup> Ovi faktori imaju za posledicu da je uticaj cena energije i energenata na inflatorna kretanja značajan. Smanjenje uticaja potrošnje energije na ekonomski rast je jedan od najvećih izazova sa kojim se srpsko društvo danas suočava, budući da dalji energetska intenzivan privredni rast srpske privrede nije moguć. Tu promenu treba izvesti u jeku mnogih integrativnih procesa u energetskom sektoru i u vremenu kada su energetska sigurnost, zaštita životne sredine, sa posebnim akcentom na sprečavanje i prilagođavanje klimatskim promenama, prvorazredna politička pitanja širom sveta.

Učešće ukupne potrošnje primarne energije po jedinici GDP-u u Srbiji je pet puta veće od svetskog proseka, a 8 puta veće od proseka zemalja OECD-a. Emisija ugljenika po jedinici proizvoda je 6.6 puta veća u Srbiji u odnosu na prosek zemalja OECD-a.

<sup>65</sup> Proizvodi od gvožđa i čelika čine 13.56 procenata ukupnog izvoza u 2006. godini.

Ostali značajni indikatori ukazuju na sledeće: u Srbiji je korišćenje energije neefikasno u smislu kreiranja vrednosti koja nastaje kao rezultat te potrošnje i to posebno u najgušće naseljenim oblastima, a takođe Srbija troši rastuće količine visoko-kvalitetne energije (struja, proizvodi od nafte) za disproporcionalno mali doprinos GDP-u (Doric Evenson, K, 2007, str 8).

### Sektor uglja

Najveći udeo u proizvodnji primarne energije (oko jedne polovine) u Srbiji ima domaći ugalj – lignit. Eksploatacija lignita se vrši na dva površinska kopa Kolubara i Kostolac, koja su deo vertikalno integrisanog javnog preduzeća Elektroprivreda Srbije (EPS). U 2006. godini na ova dva površinska kopa iskopano je 36.073.846 tona uglja i 97.148.043 m<sup>3</sup> otkrivke (čvrste mase). U drugoj polovini 2003. godine iz sastava EPSa je izdvojeno osam rudnika sa podzemnom eksploatacijom uglja, koji su sada zasebni pravni entiteti u državnom vlasništvu.

Ukupna površina površinskih kopova Elektroprivrede Srbije (bez površinskih kopova na Kosovu) iznosi 1.000 km<sup>2</sup> (1,34 posto teritorije Srbije bez Kosova) (EPS, 2004, Godišnji izveštaj 2003). Zapremina otkopanih materija iznosi godišnje oko 100 miliona kubnih metara. Operativni troškovi proizvodnje uglja su relativno visoki (Svetska banka, 2004, str. 22) u poređenju sa EU standardima

Najveći deo proizvedenog uglja se koristi u termoelektranama koje poseduje EPS. Specifična potrošnja uglja po jedinici proizvedenog kilovat-časa u termoelektranama je visoka.

Površinske kopove u kolubarskom basenu karakterišu gusta naseljenost, obradivo zemljište, uz to ih presecaju putevi, železničke pruge i vodeni tokovi koji stalno moraju da se izmeštaju. U basenu Kostolac degradira se izuzetno plodno obradivo zemljište, a na području kopa Drmno je arheološko nalazište Viminacijum, svetskog značaja (EPS, 2004, Godišnji izveštaj 2003).

Industriju uglja u Srbiji karakteriše niska produktivnost koja je delimično inherentna (mala kalorijska vrednost uglja, visoki direktni i oportunitetni troškovi širenja kopova). Postoji mogućnost za poboljšanja u upravljačkom i organizacionom smislu, kao i u smislu podizanja javne svesti i razumevanja značaja ovog energetskeg izvora. Industrija lignita i proizvodnja električne energije iz tog uglja značajno doprinose ukupnom nominalnom domaćem bruto proizvodu zemlje, te njihova niska produktivnost dodatno doprinosi smanjenju konkurentnosti srpske privrede u celini. Sa druge strane, lignit je jedino raspoloživo domaće gorivo čije su dokazane rezerve značajne. Za donošenje politika i pravljenje budućih strateških izbora apsolutno je neophodno što tačnije utvrđivanje ukupnih društvenih troškova i mogućih prinosa od kopanja lignita i njegovog korišćenja za proizvodnju energetskih usluga.

Proces eksploatacije uglja ima i značajan uticaj na ljski razvoj u Srbiji. Ekološke posledice kopanja i prerade uglja i njegovog sagorevanja u tehnološki zastarelim objektima, na neoptimalan način, su široko raprostranjenje i imaju kumulativan efekat. Zdravlje ljudi je ugroženo. Raznošenje čvrstih čestica vetrom sa deponija pepela predstavlja ozbiljan ekološki problem, a osim toga, Srbija je veliki proizvođač sumpor dioksida što dovodi do zakiseljenost plodnog zemljišta, a to ozbiljno utiče na smanjene prinosa izvesnog broja kultura. Eksploatacija lignita zahteva velike površine zemljišta koje bi mogle biti upotrebljene u druge svrhe, uz činjenicu da je rekultivacija zemljišta nedovoljno zastupljena. Sa druge strane, lokalne zajednice na čijem području se nalaze površinski kopovi u velikoj meri zavise od industrije uglja. Dalje smanjenje radne snage u ovom sektoru će imati veliki uticaj na život ovih zajednica, a i na mogućnost širenja kopova.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Radi se o praksi 'zemlja za posao'. Odnosno, prilikom eksproprijacije zemljišta radi dalje eksploatacije uglja vlasnicima je obično u paketu nuđeno zapošljavanje u industriji uglja.

## Sektor prirodnog gasa

Prema žutim stranicama Srbijagasa, Srbija uvozi 92% gasa. Poslove transporta, deo distribucije (postoje i drugi distributeri), skladištenje i trgovinu prirodnim gasom u Srbiji obavlja javno preduzeće Srbijagas. Rasprostranjenost potrošača, kako industrijskih, tako i domaćinstava je neujednačena, odnosno gasifikacija u Vojvodini je daleko više zastupljena, nego u delu Srbije ispod reke Save i Dunava.

Velika potrošnja prirodnog gasa u toplanama, koja je sezonskog karaktera, dovodi do ograničene mogućnosti snabdevanja industrije ovim gorivom. S obzirom da je cena usluge daljinskog grejanja kontrolisana cena, preduzeća koja se bave proizvodnjom toplotne energije nisu u mogućnosti da iz sopstvenih izvora pokrivaju čak ni operativne troškove svog poslovanja na datom nivou energetske efikasnosti. Daljinsko grejanje u Srbiji je subvencionisano od strane budžeta lokalnih samouprava, dakle od strane svih poreskih obveznika, ali u ovoj usluzi uživa samo manji procenat stanovništva. Pored niskih cena daljinskog grejanja, nivo nepodmirenih obaveza korisnika za usluge grejanja je visok.<sup>67</sup>

U Srbiji postoji oko 6,6 GW (gigavati) instalisanih kapaciteta za proizvodnju toplotne energije za potrebe grejanja domaćinstava i javnih zgrada. Sa izuzetkom neefikasnih postrojenja za kombinovanu proizvodnju toplotne i električne energije, koja koriste mazut kao pogonsko gorivo, ostali objekti isključivo služe za zagrevanje vode koja se kroz duge toplove dovodi do krajnjih korisnika. Iskorišćenost ovog kapitalno intenzivnog sistema je inherentno niska i iznosi oko 1.000 ekvivalentnih sati godišnje. Od velikog je značaja utvrditi ukupne društvene troškove ovih sistema kako bi se omogućilo informisano odlučivanje o daljem razvoju energetske usluge proizvodnje toplotne energije, i eventualno preispitivanje opredeljenja iskazanog i u Nacionalnoj strategiji razvoja energetike za dalje širenje sistema daljinskog grejanja.

Nužno je ispitati mogućnost korišćenja obnovljivih izvora energije u ovim sistemima, mogućnost kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije, kao i korišćenja otpadne toplote iz drugih industrijskih ili termoenergetskih procesa. U slučaju racionalizacije ili smanjenja potrošnje prirodnog gasa za proizvodnju isključivo tople vode u sistemima daljinskog grejanja, tržište prirodnog gasa u Srbiji bi se promenilo. Tako bi, na primer, skladište prirodnog gasa koje je u izgradnji moglo imati drugačiju ulogu nego ukoliko situacija ostane nepromenjena. Ukoliko bi to skladište služilo u izvesnoj meri da pokrije potrebe toplana tokom hladnijih dana ono bi zapravo imalo i ulogu skladišta toplote, iako se skladištenje toplote može izvesti na jeftinije načine. Raspoloživost prirodnog gasa za industrijske procese u kojima se stvara dodata vrednost bi se povećala, pa bi možda došlo i do rasta indeksa industrijske proizvodnje čiji se pad u januaru i februaru ne može objasniti samo manjim brojem radnih dana u ovim mesecima. Značajno je primetiti da ovi indeksi najveći pad u ovim mesecima imaju na području Vojvodine gde je ujedno i najveće korišćenje prirodnog gasa u privrednim procesima.

Postavlja se i pitanje pravičnosti alokacije. Kroz budžetsko finansiranje sistema daljinskog grejanja, manje imućni građani subvencionišu imućnije građane. Više istraživanja tržišta nekretnina u Beogradu je takođe pokazalo da je tržišna vrednost nekretnine priključene na sistem daljinskog grejanja veća za 15% od uporedive nekretnine koja nije priključena na taj sistem, čime su oni građani koji nisu priključeni na sistem daljinskog grejanja dvostruko obespravljani. Nužno je obezbediti javnu raspravu baziranu na tačnim informacijama na temu ukupnih društvenih troškova proizvodnje toplotne energije za grejanje domaćinstava i javnih zgrada u sistemima daljinskog grejanja.

<sup>67</sup> Preduzeća koja obavljaju usluge daljinskog grejanja duguju snabdevačima, a potrošači duguju njima.



### Sektor nafte i naftinih derivata

Učešće nafte u ukupnoj raspoloživoj primarnoj energiji u Republici Srbiji je nešto veće od jedne četvrtine, od čega uvozna nafta čini preko 80%. Proizvodnja derivata i prerada nafte se obavlja u Akcionarskom društvu Naftna industrija Srbije (NIS). NIS je u većinskom državnom vlasništvu, dok na polju distribucije naftnih derivata postoji konkurencija. Uredbom Vlade Srbije zabranjen je uvoz naftnih derivata koji se proizvode u našoj zemlji i svi distributeri su u obavezi da uvezenu naftu prerađuju u postrojenjima NIS-a.

Učešće javnih prihoda iz naftnog sektora u ukupnim budžetskim prihodima je relativno malo, dok je udeo akciza i poreza u ceni motornih goriva među najnižima u Evropi.<sup>68</sup> Razlozi za ovakvu situaciju vezuju se za visoku cenu prerade nafte u domaćim rafinerijama, vladinu uredbu koja zabranjuje uvoz naftnih derivata i potrebu da se cena motornih goriva koju plaćaju potrošači drži na prihvatljivoj nivou. Međutim, smanjeni budžetski prihodi iz ovog izvora moraju se nadokanditi od drugih poreskih obveznika.

Takođe, NIS skoro da i ne plaća nadoknadu za eksploataciju domaće sirove nafte, jer je ona određena na relativno nikom nivou od svega 3% od ukupnih prihoda iz te delatnosti. Činjenice da je infrastruktura NIS-a pretrpela teška razaranja u bombardovanju od strane NATO alijanse 1999. godine i da je trpela zbog nedovoljnog finansiranja u održavanje i nedostatka investicija za modernizaciju postrojenja, dovode do toga da domaća proizvodnja nafte i naftinih derivata ima visoke ekološke i socijalne troškove.

### Elektroenergetski sektor

U potrošnji finalne energije u Srbiji električna energija učestvuje sa preko 25 procenata. Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije (EPS) obavlja delatnost proizvodnje i distribucije električne energije, dok je javno preduzeće Elektromreža Srbije (EMS) nadležno za prenos električne energije i upravljanje prenosnim sistemom.

Velike sezonske fluktuacije onemogućavaju optimalno iskorišćenje veome skupe infrastrukture, uključujući povećanu potrošnju električne energije u zimskim mesecima za potrebe dopunskog grejanja.<sup>69</sup> Elektroenergetski sistem Republike Srbije je razvijan da opslužuje intenzivno industrijalizovanu privredu, a promene strukture potrošnje u 90-tim godinama prošlog veka bitno smanjuju njegovu iskorišćenost.

Cene električne energije su bile takve da su podsticale neracionalnu potrošnju električne energije. Prekomerno<sup>70</sup> korišćenje električne energije u neproizvodne svrhe onemogućava njenu upotrebu u proizvodne svrhe i ograničava društveni rast, negativno utičući na ljudski razvoj u Republici Srbiji. Pokušaj da se uvođenjem blok tarife smanji neracionalna upotreba električne energije nije u potpunosti uspeo, a i distributivni rezultati njene primene su upitni

<sup>68</sup> Prema Međunarodnoj agenciji za energiju učešće akciza i poreza u ceni motornih goriva u svim evropskim zemljama članicama OECD-a je u drugom kvartalu 2007. godine bilo veće nego u Srbiji.

<sup>69</sup> Više istraživanja (UNDP 2004, Republički zavod za statistiku 2006) je pokazalo da su čvrsta goriva primarni način grejanja za preko 60% domaćinstava u Srbiji. Međutim i domaćinstva koja se greju na čvrsto gorivo i deo onih priključenih na sisteme daljinskog grejanja (prema UNDP oko 17%) koriste grejanje električnom energijom kao dopunski vid grejanja.

<sup>70</sup> Misli se na loš odnos uložene energije i dobijene usluge. Ovaj nizak odnos je posledica energetske neefikasnosti uređaja za konverziju. U slučaju grejanja domaćinstva i sama zgrada predstavlja uređaj za konverziju električne energije u toplotnu. Stambene jedinice u Srbiji karakteriše velika jedinična potrošnja energije po kubnom metru grejanog prostora.

sa stanovišta pravičnosti.<sup>71</sup> Uzrok tome je što jedini široko raspoloživi substitut predstavlja ogrevno drvo. Međutim, njegova cena prati cenu električne energije i zahteva plaćanje unapred, dok se računi za električnu energiju plaćaju naknadno, a u krajnjem slučaju se i ne plaćaju.

### Regionalna saradnja u oblasti energije

Zbog nejednake raspoloživosti energetske resursa u različitim zemljama i rastuće tražnje za energetske uslugama, nastala je potreba za razmenom energije između nacionalnih energetske tržišta. Većina istočno-evropskih zemalja su bile istorijski povezane, a njihova energetska tržišta međuzavisna, što je bilo prekinuto procesom dezintegracije Sovejetskog Saveza i Jugoslavije, kao i sukobima koji su nakon toga usledili.

U poslednjih nekoliko godina, Atinski proces je oblikovao regionalnu saradnju u oblasti energetike i doveo do nastajanja Energetske zajednice jugoistočne Evrope. Atinski Memorandum o razumevanju potpisan je 8. decembra 2003. godine. Pregovore je vodila Evropska Komisija sa zemljama regiona, uz podršku Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, a na osnovu zahteva članica Evropske Unije. Memorandum o razumevanju sadrži najvažnije obaveze zemalja potpisnica, a one uključuju sledeće: stvaranje regionalnog integrisanog energetske tržišta za električnu energiju i mreže prirodnog gasa, kao i njihovu integraciju u šire tržište EU; dogovor o opšte važećim pravilima proizvodnje, transporta i distribucije električne energije; dogovor o opšte važećim pravilima transporta, distribucije, raspoloživosti i skladištenja prirodnog gasa; formiranje nacionalnih energetske, regulatornih i transportnih agencija na državnom nivou; formulisane kompatibilnih akcionih planova za tržište električne energije i prirodnog gasa na državnom i regionalnom nivou; uspostavljanje mehanizama za rešavanje regionalnih sporova; autorizacija transparentnih postupaka za nove investicione poduhvate; podrška programima borbe protiv korupcije; stvaranje pravnih pretpostavki za to, da treće strane dobiju mogućnost priključivanja na ovaj povezani sistem i zajedničko tržište.

U Atini, 25. oktobra 2005. godine potpisan je Ugovor o osnivanju Energetske zajednice. To je bio prvi multilateralni ugovor u Jugoistočnoj Evropi nakon velikih političkih promena i sukoba tokom devedesetih godina. Ugovor postavlja pravni okvir za kreiranje integrisanog energetske tržišta u Jugoistočnoj Evropi, i uvodi propise o električnoj energiji i prirodnom gasu.<sup>72</sup> Potpisnici su Evropska Unija i devet partnera iz JIE: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, BJR Makedonija, Rumunija, Srbija<sup>73</sup> i prelazna uprava Ujedinjenih Nacija za Kosovo – UMNİK. Izabran je širi pojam za naziv ugovora „Energetska zajednica“, a ne uži „Energetska zajednica Jugoistočne Evrope“. Trenutno se vode pregovori sa Turskom o njenom kasnijem pristupanju ugovoru.

Dugoročan cilj je da zajedničko evropsko integrisano energetske tržište uključi celo Balkansko poluostrvo. Akcije će biti usmerene i na unapređenje otvaranja tržišta, garancije za investicije i strog regulatorni nadzor sektora energetike.

<sup>71</sup> Samo oni koji su priključeni na sisteme daljinskog grejanja mogu računati sa ozbiljnijim učešćem najniže tarife u svom računu za električnu energiju. Dalje, imućnija domaćinstva koja koriste električnu energiju za grejanje su premostila blok tarifu prelaskom na industrijsko merenje potrošnje (uvođenjem takozvane merne grupe), ili ugradnjom dodatnih brojila električne energije.

<sup>72</sup> Cilj Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, koji je stupio na snagu jula 2006. godine, je stvaranje stabilnog regulatornog i tržišnog okvira koji će moći da privuče investicije u proizvodnju i prenos energije i izgradnju mreža. Jedinstven regulatorni sistem u celom regionu usklađen sa propisima EU omogućiće prevazilaženje tržišne segmentacije, osigurati sigurnost u snabdevanju energijom i doprineti unapređenju stanja životne sredine.

<sup>73</sup> Parlament Republike Srbije je ratifikovao Ugovor 14. jula 2006. godine (Službeni list RS 62/06).

Jedan od glavnih razloga zbog koga EU posebnu važnost pridaje ovom procesu jeste poboljšanje ravnoteže ponude i tražnje u energetici što je ključno za ostvarivanje ekonomskog rasta u Jugoistočnoj Evropi. To iziskuje čvrsto pravno obavezivanje zemalja regiona u pogledu tržišno orijentisanih reformi, regionalne integracije i održivog razvoja, kao i bezbednosti investicija. Ostali razlozi uključuju potrebu povezivanja Jugoistočne Evrope sa evropskim energetske tržištem u cilju obezbeđenja sigurnosti u snabdevanju energijom kako u regionu, tako i u EU, uz hitnu potrebu da se postignu viši standardi energetske infrastrukture (Altman 2007, str. 16).

Atinski proces i Sporazum o energetskeo zajednici predviđaju da će države potpisnice primeniti planove reformi tarifa za električnu energiju i gas, i sve neophodne tehničke standarde, kao što su prenosni kodovi, obračunski sistemi i razmena informacija za funkcionisanje prenosa. Od zemalja potpisnica se očekuje da otvore pristup infrastrukturi za treću stranu, osnuju Nacionalne regulatorne vlasti i operatere za prenosni sistem, i da razviju lokalna rešenja za neodložne probleme vezane za pitanja regulisanja u energetici, rešavanje siromaštva u energiji i postizanje socijalne jednakosti.

Sporazum o energetskeo zajednici je ključni element strategije Evropske Unije u Jugoistočnoj Evropi, i predstavlja delotvorni predpristupni instrument. Sve institucije predviđene Ugovorom su osnovane i postale su operativne, a glavni partneri iz sektora energije i gasa se redovno sastaju. Konferencija na temu investiranja u energetskeo infrastrukturu održana je 2007. godine i na njoj je usvojena lista prioriternih investicionih projekata u ovu oblast. Takođe, potpisan je i Memorandum o razumevanju koji će bolje da tretira problematiku socijalne dimenzije Energetske zajednice. Iste godine u okviru Predpristupnog finansijskog instrumenta (IPA-e), a u saradnji sa ostalim međunarodnim finansijskim institucijama uspostavljen je novi finansijski instrument za ulaganje u energetskeo efikasnost zapadnog Balkana vredan 31 million evra. Ovaj finansijski instrument će promovisati ulaganje u energetskeo efikasnost i kreiranje obnovljive energije, podržavajući štednju energije i manje emisije karbon dioksida.

Vezano za potpisivanje sporazuma i primenu relevantne regulative EU u oblasti energetike, zemlje Jugoistočne Evrope su pozvane da potpišu, ratifikuju i primene Ugovor o energetskeo povelji – kao okvir za investicije u energetskeo infrastrukturu i upotrebu transportne/transitne infrastrukture na način koji će omogućiti prenos energije između država, trgovinu i rešavanje sporova, energetskeo efikasnost i ograničenje ekoloških uticaja — i Inicijativu o transparentnosti ekstraktivne industrije, koja će podržati investicije u ekstraktivnu industriju (dalji razvoj, reorganizaciju ili privatizaciju).

Srbija i Crna Gora su jedine evropske zemlje koje nisu potpisale Ugovor o energetskeo povelji, mada aktivno primenjuju međunarodne komercijalne ugovore sa ciljem razvoja energetskeo tranzitne infrastrukture. Januara 2007. godine, Vlada Srbije je potpisala Memorandum o razumevanju<sup>74</sup> sa kompanijom Gazprom koji se odnosi na veliki tranzitni gasovod. Takođe, Srbija je nasledila bilateralni ugovor sa Ruskom Federacijom iz 1996. godine o razvoju tranzitnog gasovoda u južnoj Srbiji. Aprila 2007. godine, Srbija je potpisala Ministarsku Deklaraciju o Panevropskom gasovodnom koridoru od Konstancie do Trsta sa Hrvatskom, Italijom, Rumunijom, Slovenijom i Evropskom Komisijom.

Aktivnosti Vlade Republike Srbije, i organizacija civilnog društva vezane za eventualno usvajanje i primenu Inicijative o transparentnosti ekstraktivne industrije kasne. Srbija je usvojila Zakon o javnom pristupu informacijama, dok postojeći zakoni o privatizaciji, rudarstvu ili energiji ne sadrže odredbe koje bi obezbedile transparentnost investicija u

<sup>74</sup> Međusobni odnos između ovog ugovora i Sporazuma o energetskeo zajednici tek treba da bude analiziran. Zvanična pozicija Regulatorne agencije za energiju Republike Srbije o saglasnosti Ugovora sa srpskim pravnim sistemom još nije poznata.

ekstraktivnu industriju, ili povezana preduzeća. Zakon o koncesijama sadrži odredbe o transparentnosti procesa, javne tendere i izbor koncesionara. Međutim, finalni rezultat procedure – eventualno i sam koncesioni ugovor – ne mora nužno biti dostupan uvidu javnosti.

### Uticaj Ugovora o energetske zajednici na energetske sliku Srbije

Za Srbiju je značajano uključivanje u regionalnu energetske zajednicu iz više razloga: integrisanje u EU u oblasti energetike; brže osvajanje standarda EU; dobijanje finansijske pomoći za dalji razvoj energetike, uključujući ulaganja u proizvodne i prenosne kapacitete i šansa da zbog povoljnog geografskog položaja bude jedan od ključnih faktora na regionalnom tržištu.

Iako ugovor o Energetske zajednici ne reguliše direktno industriju uglja, njegova primena će imati snažne posledice i u ovoj oblasti. Stvaranje zajedničkog tržišta električne energije u regionu koji je deficitaran sa električnom energijom podstiče potrebu za regionalnom optimizacijom investiranja u nove proizvodne kapacitete. Izveštaj EU za region Balkana (2004) pokazuje da bi investiranje u nove termoelektrane na bazi domaćeg lignita moglo biti jedna od nekoliko najpoželjnijih opcija za investitore. Izgradnja novih termoelektrana na bazi domaćeg lignita je takođe i strateško opredeljenje Republike Srbije. Nastavak izgradnje termoelektrane Kolubara B, koja je prvo bila započeta, pa zatim prekinuta, je tema veoma prisutna u srpskoj političkoj javnosti. Pregovori sa strateškim partnerima su u toku, a postoji i mogućnost izgradnje novog termokapaciteta u Obrenovačkom kompleksu.

Izgradnja ovakvih objekata zahteva značajna finansijska sredstva, a potencijalni investitor obično traži zaključenje dugoročnog ugovora o snabdevanju električnom energijom, ili vlasništvo nad rudnicima uglja. Projekcije rasta potrošnje električne energije kako u zemlji, tako i u regionu, daju izvesnu sigurnost investitoru u pogledu plasmana proizvedene električne energije, tako da ostaje pitanje obezbeđivanja pouzdanog i kontinuiranog snabdevanja ugljem. Uzevši u obzir sve napred navedeno, od ključne je važnosti da se transparentno odrede i učine javnim ukupni društveni troškovi proizvodnje uglja, njegovog dopremanja do termoelektrana, sagorevanja i odlaganja pepela, u cilju omogućavanja donošenja strateških odluka i u cilju pravične alokacije tih troškova.

Ukoliko se celokupan pravni i institucionalni korpus predviđen Ugovorom ne sprovede dosledno, društveni troškovi održavanja ostaće suštinski neizmenjeni, a nemogućnost porasta industrije uglja u Srbiji, postaće ozbiljna prepreka ljudskom razvoju. Istina je da bi Srbija mogla da postane izvoznik električne energije,<sup>75</sup> ali ako se ne znaju ukupni troškovi proizvodnje električne energije, ne može se znati ni cena tog razvoja, ni ko će plaćati tu cenu. Eliminacija subvencija i utvrđivanje ukupnih društvenih troškova pojedinih usluga bi pospešila konkurenciju među različitim gorivima, odnosno omogućila bi cenovno zasnovane odluke o proizvodnom miksu i doprinela tome da tržište izvrši optimizaciju ukupnih društvenih troškova.

Srbija može, na društveno održiv način, da u potpunosti iskoristi velike mogućnosti koje joj pruža stvaranje regionalnog tržišta energije u okvirima Energetske zajednice jugoistočne Evrope. Na primer, povećan uvoz kvalitetnog uglja koji bi se koristio uporedo sa domaćim lignitom u termoelektranama mogao bi da poveća transport Dunavom, podstakne obnovu infrastrukture rečnog saobraćaja i omogući smanjenje izvoznih troškova za domaću robu rečnim putem. Ovaj proces bi mogao da doprinese održivom ljudskom razvoju u Srbiji. On takođe ukazuje na širinu okvira u kome je potrebno razmatrati razvoj energetske sektora.

<sup>75</sup> Na izvestan način Srbija to i sada jeste. Vodeće izvozne grane u Srbiji koriste električnu energiju kao jedan od svojih glavnih inputa, a s obzirom na njenu relativno nisku cenu to povećava konkurentnost ovih industrija.

Uticaj regionalne saradnje na gasni sektor u Srbiji je potencijalno najveći. Iako su tržišta u regionu sa izuzetkom rumunskog relativno mala, region je moguća tranzitna ruta za prirodni gas koji bi se iz Rusije i regiona Kaspijskog mora dopremao do razvijenih tržišta prirodnog gasa u Evropi, koja su veća i drugačije strukturirana od lokalnih tržišta u Jugoistočnoj Evropi.<sup>76</sup> Eventualna izgradnja tranzitne infrastrukture koja bi prolazila kroz Srbiju mogla bi da promeni sadašnje stanje na tržištu prirodnog gasa u zemlji. Izgradnjom novih gasovoda, Srbija bi povećala kapacitete za uvoz prirodnog gasa, i diverzifikovala pravce snabdevanja i moguće izvore snabdevanja.<sup>77</sup> Ovo bi imalo značajne pozitivne kratkoročne efekte na uposlenost domaće industrije, kao i priliv sredstava na osnovu naplaćivanja tranzita prirodnog gasa. Da bi se u potpunosti iskoristile mogućnosti koje pruža razvoj tržišta prirodnog gasa u regionu, potrebno je uskladiti razvoj lokalnog tržišta gasa sa razvojem regionalnog tržišta.

Zbog svog povoljnog geografskog položaja na putu između proizvođača i potrošača gasa, Srbija je uključena u mnoge planove razvoja infrastrukture za transport prirodnog gasa u regionu. Da bi se povoljan geografski položaj kao javno dobro iskoristio i integrisao u obezbeđivanje dugoročno održivog ljudskog razvoja, neophodno je poboljšati upravljanje javnim dobrima i prirodnim bogatstvima u energetsom sektoru.

U članovima 86 i 87 Ustav Republike Srbije definiše javna dobra i prirodna bogatstva kao državnu imovinu. Tom imovinom, od slučaja do slučaja, upravljaju različita javna preduzeća i ona je u nadležnosti nekoliko različitih Ministarstava, tako da se stvara razlomljen okvir u kome nije moguće optimalno upravljati javnim dobrima.

Naftni sektor nije pokriven Ugovorom o energetske zajednici, ali i u ovom sektoru postoje značajne mogućnosti koje regionalno povezivanje pruža. Jedan od velikih planiranih infrastrukturnih projekata u naftnom (i gasnom sektoru) je izgradnja Panevropskog naftovoda. Ukoliko se ostvari planirana izgradnja PEOP-a, Srbija bi slično kao i u slučaju izgradnje gasne tranzitne infrastrukture, mogla da prihoduje od tranzitnih taksi, da povećava uposlenost preduzeća prilikom izgradnje i održavanja ove infrastrukture. Tako na primer, da bi rafinerije koje su trenutno u vlasništvu NIS-a bile konkurentnije, neophodna je njihova modernizacija koja zahteva značajna ulaganja. Konkurentnost naftne privrede u Srbiji ne sme biti građena na način koji ugrožava ljudski razvoj u Srbiji, na uštrb budžetskih prihoda i zdrave životne sredine.

Ugovor o energetske zajednici donosi Srbiji jedan napredan pravni okvir u kome je moguće optimalno upravljanje javnim dobrom u sektoru električne energije i gasa. Usvajanje i primena pravnih propisa Evropske Unije koji su sadržani u Ugovoru o energetske zajednici bi značajno smanjila ekološke troškove pružanja energetske usluge. Takođe, liberalizacija energetske tržišta bi omogućila smanjenje ukupnih društvenih troškova ukidanjem implicitnih subvencija, koje sada iskrivljuju tržište i šalju cenovne signale krajnjim korisnicima koji podstiču neracionalno korišćenje energetske usluge. Postojanje cenovnih signala koji u potpunosti odslikavaju sve troškove stvaranja energetske usluge, kao i internalizovane eksterne efekte (posebno ekološke, kako u pitanju lokalnog zagađenja, tako i u pogledu uticaja na globalno zagrevanje), je ključan preduslov za investicione odluke koje dugoročno podržavaju ljudski razvoj, odnosno za izbor opcija koje dugoročno imaju najmanje društvene troškove. Ako se ekološke posledice akumuliraju, investicija će se pokazati neodrživom. Potreba da se plati sanacija ekoloških šteta može imati snažan uticaj na makroekonomsku

<sup>76</sup> Na primer, u Italiji 2000. godine gradski i komercijalni sektor su činili 35 procenata tržišta gasa, industrijski sektor 30 procenata, a proizvodnja energije 32 procenata. Procenjuje se da će do 2010. godine, 48 procenata energije u Italiji biti proizvedeno od prirodnog gasa.

<sup>77</sup> Trenutno je jedini pravac snabdevanja iz Mađarske. U planu je izgradnja magistralnog gasovoda Dimitrovgrad–Niš i povezivanje sa bugarskim gasovodom. I jednom i drugom rutom dolazi gas iz Rusije.

situaciju u državi, i posebno na osetljive društvene grupe koje imaju ograničene mogućnosti da se suoče sa ekološkim problemima.

Elektroenergetika je važna privredna grana za srpsku ekonomiju, i uz unapređenje efikasnosti može iskoristiti prednosti stvaranja regionalnog tržišta električne energije. Nove investicije u proizvodne kapacitete koje bi bile posledica stvaranja regionalnog tržišta mogle bi da povećaju raspoloživu električnu energiju za privredne delatnosti. Već sada značajan deo ukupno prenesene električne energije kroz sistem EMS predstavlja energija u tranzitu (EMS, Bilten EMS-a 2006).

Razvojem distribuirane proizvodnje električne energije (na primer kombinovanom proizvodnjom električne i toplotne energije, kako u industriji, tako i u sistemima daljinskog grejanja), mogli bi se osloboditi dodatni prenosni kapaciteti za potrebe tranzita i povećati prihod po ovom osnovu. Dosledna primena Ugovora o energetske zajednici, koja podrazumeva i eliminisanje subvencija, će verovatno podstaći ulaganja u distribuiranu proizvodnju.

Sprovedenje odredbi Ugovora o energetske zajednici pratiće postepena liberalizacija tržišta električne energije. Očekivani porast cena električne energije uticaće i na privredu i na domaćinstva. Sa sadašnjim nivoom energetske intenzivnosti, srpska ekonomija će dalje gubiti na konkurentnosti, te su politike koje vode značajnom unapređenju energetske efikasnosti od ključne važnosti za ljudski razvoj u Srbiji. Potrebno je takođe pripremiti politike koje će pomoći onima koji će biti pogođeni liberalizacijom tržišta električne energije. Stvaranje regionalnog tržišta i liberalizacija tržišta će podstaći konkurenciju, što će dovesti do potrebe za smanjenjem troškova poslovanja. Ove će najverovatnije uzrokovati smanjenje radne snage u elektroprivredi.

Eliminisanje subvencija će dovesti do daljeg povećanja cena i veliki procenat stanovništva neće biti u mogućnosti da priušti dovoljno energije za najosnovniju potrebu – grejanja svojih stambenih jedinica. Budući da već sada 24 procenata ukupnog stanovništva u Srbiji greje manje od 8 m<sup>2</sup> po članu domaćinstva, koliko iznosi preporučeni minimum od strane Svetske zdravstvene organizacije, ljudski razvoj velikog procenta stanovništva u Srbiji bi mogao biti ozbiljno ugrožen. Za verovati je da su društveni troškovi sadašnje situacije kada se socijalna politika na neki način vodi cenama električne energije, veći od sredstava koja su potrebna da se osmisli i izvede intervencija koja bi pomogla ugroženom stanovništvu.

Treba imati u vidu i činjenicu da će budžetski prilivi porasti nakon povećanja cena i da će biti potrebno identifikovati ugrožena domaćinstva kojima treba pomoć u pogledu njihovih energetske potrebe. Kriterijum sadašnjih prihoda nije dovoljno dobar indikator ugroženosti domaćinstva usled liberalizacije tržišta. Regionalna saradnja bi mogla umnogome da smanji troškove vezane za ovu intervenciju jer su uzroci energetske siromaštva slični za nekoliko zemalja u regionu. Ovo uključuje korišćenje neefikasnih uređaja za korišćenje čvrstih goriva, neodstatak adekvatnih alternativa, i postojanje stambenih jedinica koje se teško zagrevaju. Regionalna saradnja bi omogućila ostvarenje ekonomije obima u ovim aktivnostima (na primer proizvodnja energetske efikasnijih uređaja za sagorevanje čvrstih goriva u domaćinstvu). Korist od povećanja energetske efikasnosti bi se ponovo proširila i izvan energetske sektora, jer bi, na primer, efikasnije korišćenje ogrevnog drveta ostavilo više sirovine i obezbedilo stabilniju cenu za drvnu industriju Srbije.

## Transport

Kada ekonomski rast utiče na povećanje raznih vrsta aktivnosti, raste i upotreba transportnih mreža. Jedan od osnovnih ciljeva države je da harmonizuje transportni sistem unutar zemlje, kao i kvalitetnu pristupačnost i povezanost unutar zemlje, omogućavajući na taj način uravnoteženi rast svih delova državne teritorije. Intenzitet saobraćaja, između ostalih

faktora, zavisi i od ostvarenog nivoa razvoja ekonomske povezanosti i infrastrukture. Lokalna kretanja su u zavisnosti od veličine teritorije uglavnom oslonjena na drumsku i železničku infrastrukturu. Putovanja u inostranstvo se sve više okreću ka vazdušnom saobraćaju, posebno kada je reč o putničkom saobraćaju. U prevozu robe rastući značaj ima intermodalni transport.

Povezivanje lokalnog i međunarodnog transporta je ključno za ostvarivanje regionalne ekonomske integracije i ima direktni uticaj na humani razvoj. Razvoj transportnih mreža može generisati otvaranje novih radnih mesta, olakšati kretanje unutar zemlje i preko granica zemlje, sa mogućim uticajem na zaposlenost, socijalne navike i okruženje. Međutim, rekonstrukcija transportnog sektora može uzrokovati i suprotne posledice kao što je guubitak radnih mesta, radikalne promene prirodnog okruženja i ekološke posledice.

### Trenutno stanje transportnog i saobraćajnog sistema Srbije

Putevi čine osnovne transportne rute u Srbiji. Drumsku saobraćajnu infrastrukturu Srbije sačinjava mreža dobro razvijenih međugradskih puteva koja se po gustini i završnoj obradi puta može porediti sa razvijenim zemljama centralne i istočne Evrope. Ukupna dužina puteva je 42.692 km, od čega su 24.860 km asfaltni putevi. Svega 62,5% puteva od ukupne dužine puteva u Srbiji je sa savremenim kolovozom.

Od uvek je dolina Morave imala centralnu ulogu u pozicioniranju Srbije na raskrsnici puteva između severa i juga i istoka i zapada. Ovom dolinom prolaze najvažniji putevi u zemlji — transevropski autoput E-75 koji je poznat kao Koridor 10, koji kreće od Norveške i završava u Grčkoj, i međunarodni autoput E-70 koji polazi od Španije i, preko Rumunije, završava u Turskoj. Važna putna saobraćajnica povezuje Niš sa Sofijom, prestonicom Bugarske. Ovo je grana Koridora 10 koja se vezuje za Koridor 4, koji zaobilazi Srbiju (polazi od Nemačke, prolazi kroz Mađarsku, Rumuniju i Bugarsku i ide do Grčke i Turske). Put E-763, B kategorije je važan, jer povezuje Srbiju sa Crnom Gorom i trenutno je u fazi rekonstrukcije (Travica i Vidas-Bubanja 2007, str. 34–56). Uključenje domaće putne mreže u strateške transportne koridore EU predstavljalo bi povoljnu pretpostavku za razvoj komercijalnog saobraćaja u Srbiji.

Međutim, stanje putne mreže je loše, što je rezultat malih izdvajanja za održavanje puteva u toku 90-tih godina, loše politike naplate putarina i nestručnog upravljanja raspoloživim finansijskim sredstvima. Srbija investira samo 570 \$ po kilometru na održavanje puteva, što je 16 puta manje od nivoa takve potrošnje u manje razvijenim evropskim zemljama (na osnovu podataka iz 2002. godine).

Železničku infrastrukturu Srbije čini preko 3.808,5 kilometara pruga (jedna trećina je elektrificirana). Četrdeset procenta pruga je uključeno u Koridor 10 i one u potpunosti povezuju Srbiju sa susedima i nude izlazak na tri mora Crno, Jadransko i Jonsko more, a pruga, takođe, povezuje Beograd sa najvećom lukom u Crnoj Gori, Barom. Državno preduzeće, Srpske železnice je ključni igrač u ovoj privrednoj grani koji poseduje 158 putničkih vagona i 4.800 teretnih vagona. U 2000. godini u Srbiji je bilo operativno oko 4.000 železničkih linija, što predstavlja umereni nivo železničkog transporta u odnosu na susedne zemlje. U 2001. godini, Srbija je na dnu lestvice po razvijenosti teretnog železničkog saobraćaja u odnosu na susedne zemlje i plasirana je iznad poslednje Bosne i Hercegovine.

Srpski vodeni putevi su takođe međunarodnog karaktera. Pet ključnih reka su Dunav, Sava, Morava, Tisa, i Tamiš. Sve one sem Morave teku preko granica Srbije. Najznačajnija reka dugačka preko 2.850 km je Dunav, koja protiče kroz deset evropskih zemalja i predstavlja značajan ekonomski potencijal. Dunav povezuje zapad i istok Evrope, i Severno i Crno more. Kroz Srbiju Dunav prolazi sa 20% svoje dužine, a najznačajnije luke na Dunavu su: Novi Sad, Beograd, i Smederevo. Luka Novi Sad je važna ulazna tačka za panevropski saobraćaj. Beograd je važna ne samo dunavska luka, već i luka na ušću Save i Dunava i na

mestu ukrštanja Koridora 7 (Dunav) i Koridora 10. Postoje studije koje ukazuju na značajne ekonomske prednosti Dunava za Srbiju koje treba iskoristiti na pravi način. Pošto nema izlazak na more, srpska privreda koristi i morske luke u Bugarskoj, Grčkoj, Crnoj Gori i Sloveniji.

Uslovi za intenzifikaciju međunarodnog transporta Dunavom povećani su izgradnjom novog mosta u Novom Sadu oktobra 2005. godine. Novi most ja zamenio pontonski most koji je šest i po godina blokirao međunarodni transport Dunavom, a služio je kao privremena zamena mostu koji je srušen u NATO bombardovanju 1999. godine. S obzirom da Novi Sad leži na ogranku Koridora 10 (put i pruga), moguća plovidba kroz Novi Sad otvara drugu vezu između Koridora 10 i 7 (prva veza je u Beogradu).

Luka Smederevo na Dunavu je pozicionirana tako da podržava veliki metalski kompleks nedavno kupljen od strane U.S Steel-a. Proizvodi ove fabrike se transportuju od Smedereva Dunavom do crnomorskih luka u Rumuniji i Bugarskoj. Za razliku od oživljavanja rečnog saobraćaja Dunavom, saobraćaj na reci Savi je daleko manji, mada zemlje koje su nastale nakon raspada SFRJ nastoje da Savu pretvore u međunarodni vodeni put.

Transport robe vodenim putevima je ekološki sigurniji i jeftiniji u poređenju sa drugim transportnim mogućnostima, ali Srbija još nije u dovoljnoj meri iskoristila potencijale i prednosti saobraćaja vodenim putevima.

Vazdušni saobraćaj je još jedan izazov za Srbiju. Vazdušnu saobraćajnu infrastrukturu Srbije čine 36 aerodroma (asfaltiranih i neasfaltiranih) i nekoliko heliodroma. Glavni aerodromi, oba međunarodna, su u Beogradu (sada aerodrom Nikola Tesla) i u Nišu. Beogradski aerodrom je izgubio međunarodnu poziciju koju je imao pre 1990-tih, što je imalo za posledicu pad prihoda, a time i smanjenje mogućnosti održavanja i obnavljanja i aerodroma i flote. Najnovije investicije u obnavljanje aerodroma Nikola Tesla povećavaju njegove šanse da postane transportno čvorište Jugoistočne Evrope. Ovaj aerodrom je odabran kao polazište svih letova koji povezuju Evropu i Kubu.

Nacionalni avioprevoznik Jat Airways (ranije JAT—Yugoslav Air Transport) realizuje prevoz putnika i isporuku robe vazdušnim putem. JAT je značajno izgubio tržišnu poziciju kao rezultat konflikta i sankcija 1990-tih godina. Sada pokušava da povрати svoju poziciju na mnogim delovima međunarodnog tržišta sa oko 20 putničkih aviona srednje klase. Značajniju konkurenciju JAT-u predstavljaju međunarodne aviokompanije koje su preuzele neke ključne međunarodne avio rute, čarter aviokompanije kao Aviogeneks i nekoliko nezavisnih operatera. JAT ne učestvuje u međunarodnim alijansama aviokompanija i ostaje fokusiran na putnički transport, što je u suprotnosti sa globalnim trendovima.

Izazovi razvoju transportnih i saobraćajnih sistema u Srbiji vezuju se za velike regionalne razlike u nivou razvijenosti i veliku disperziju u gustini stanovništva; nisko učešće intermodalnog transporta u ukupnom transportu tereta; veoma staru flotu aviona (prosečna starost je 11. godina) i nerazvijenu mrežu regionalnih aerodroma (samo 4 aerodroma uključujući i Prištinu);<sup>78</sup> slabo razvijenu putnu mrežu koja neodgovara u potpunosti evropskim standardima. Izgradnja mreže puteva nižeg ranga (povezivanje naselja unutar pojedinih okruga i povezivanje sa lokalnim centrom i dr.) je na vrlo niskom nivou. Takođe, železnička mreža, najvećim delom ne odgovara EU standardima.

Iako se nalaze na Koridoru 10 i graniče sa Borskim regionom, Toplički, Jablanički i Pčinjski okruzi imaju slabo razvijenu saobraćajnu infrastrukturu i najmanji nacionalni dohodak po stanovniku. Ipak, ima i izuzetaka: Raški region je srednje saobraćajno razvijen, a slabo razvijen po dohotku, dok Pirotski i Banatski okruzi (severni i srednji) po dohotku pripadaju srednjim,

<sup>78</sup> U Srbiji je registrovano 84 vazdučnih pristaništa, aerodroma, sletnih staza i heliodroma. Od toga su u civilnoj upotrebi Beograd, Niš, Priština, Vršac



a po razvijenosti saobraćaja pripadaju kategoriji slabo razvijenih. Razvijenija savremena saobraćajna infrastruktura može u ovim slučajevima da bude pokretač ukupnog razvoja. Okruzi koji se nalaze na Koridoru 10 će verovatno, izgradnjom istog, značajno popraviti saobraćajnu razvijenost, a time ubrzati i ekonomski razvoj i smanjiti razlike u regionalnom razvoju.

### Saobraćajna infrastruktura u regionu Jugoistočne Evrope

Kvalitet i potencijali transportne infrastrukture u Srbiji se bitno ne razlikuju od stanja u zemljama regiona (videti Tabelu 4.1). Većina zemalja Jugoistočne Evrope se oslanjaju na jednu kvalitetnu drumsku i železničku vezu, koje najčešće idu paralelno sa susednom državom, a retko vazдушnu. Gustina putne mreže je uporediva u svim susednim zemljama, ali se ukupna dužina putne mreže nije promenila poslednjih godina u Srbiji ili u bilo kojoj drugoj susednoj zemlji, osim Bugarske što je posledica prekategoriizacije putne mreže. Učešće drumskog saobraćaja u ukupnom putničkom saobraćaju je u svim zemljama u regionu dominantno.

Po gustini železničke mreže Srbija je rangirana odmah iza Rumunije, a pored Bugarske i Hrvatske, Srbija poseduje najveći stepen motorizacije. U Srbiji, udeo puteva u ukupnoj transportnoj mreži prevazilazi nivo susednih zemalja. Transport iskazan u putničkim km je u Srbiji veći od proseka ostalih zemalja u okruženju, ali ona u odnosu na susede zaostaje u razvoju regionalnog vazdušnog saobraćaja.

Posmatrajući prema broju putnika na godinu dana, vazdušni saobraćaj je najveći u Hrvatskoj i Srbiji, pri čemu je taj broj putnika ostvaren u Hrvatskoj preko tri aerodroma, a u Srbiji samo preko aerodroma Beograd.

Rečni putnički saobraćaj (ne računajući turistički) nije razvijen u zemljama regiona. Najveći broj međunarodnih rečnih luka za teret se nalaze u Srbiji.

Tabela 4.1: Statistika susednih zemalja

Transportna infrastruktura					
Putna mreža u 000 kilometara	2000	2001	2002	2003	2004
BJR Makedonija	12,5	12,9	13,0	13,0	13,1
Bugarska <sup>(1)</sup>	37,0	37,0	19,0	18,9	18,9
Hrvatska	27,6	27,7	27,8	27,8	27,6
Rumunija	78,0	78,0	79,0	79,0	79,0
Srbija i Crna Gora	44,4	44,6	44,9	44,5	44,5
Železnička mreža	2000	2001	2002	2003	2004
EU-15	206,0	204,2	203,9		
Albanija	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
BJR Makedonija	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Bosna i Hercegovina					0,9
Bugarska	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Hrvatska	2,7	2,7	2,7	27,0	2,7
Rumunija	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Srbija i Crna Gora	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
<sup>(1)</sup> Počevši od 2002. godine – putevi IV kategorije su isključeni iz nacionalne putne mreže.					
Izvor: EUROSTAT 2006.					

Transportna infrastruktura					
Putnički automobili u hiljadama	2000	2001	2002	2003	2004
EU-15 <sup>(1)</sup>	177.377				
Albanija	115	134	149	175	190
Bosna i Hercegovina					
Bugarska	1.993	2.086	2.174	2.309	2.438
Hrvatska	1.144	1.196	1.244	1.293	1.338
BJR Makedonija	299	309	308	300	
Rumunija					
Srbija i Crna Gora <sup>(2)</sup>	1.393	1.481	1.344	1.388	
<sup>(1)</sup> EU-15.					
<sup>(2)</sup> Podaci su za 2002. i 2003. godine, isključujući Crnu Goru.					
Izvor: EUROSTAT 2006.					

Analiza saobraćaja na relaciji Srbija–susedne zemlje ukazuje da u poslednjih pet godina Srbija beleži porast saobraćaja sa okruženjem, sa drumskim i vazdušnim saobraćajem kao osnovnim vidovima transporta, pošto železnički saobraćaj u prevozu putnika gubi svoj značaj (videti Boks 4.2). Drumski saobraćaj se postepeno preraspoređuje između graničnih prelaza sa Mađarskom i Hrvatskom, dok je učešće stranih avio kompanija sve značajnije u avio saobraćaju. Najslabija saobraćajna komunikacija sa susednim zemljama je saobraćajna komunikacija sa Rumunijom.

### Regionalna saradnja u oblasti transporta

U projektima namenjenim razvoju deset panevropskih saobraćajnih koridora koji su utvrđeni na Konferenciji na Kritu, u martu 1994. godine, mogu se ustanoviti podsticaji i primeri najbolje prakse od koristi za regionalnu i prekograničnu saradnju u oblasti saobraćaja. Četiri od deset panevropskih koridora su od posebnog interesa za zapadni Balkan: Koridor 5 i Koridor 7, koji se poklapa sa tokom Dunava, Koridor 8 i Koridor 10, koji je predložen nakon prekida neprijateljstava na prostoru bivše Jugoslavije (videti Grafikon 4.2).

Memorandum o razumevanju o razvoju osnovne saobraćajne mreže u Jugoistočnoj Evropi (Memorandum of Understanding – MoU), koji je potpisan u junu 2004. godine od strane zemalja zapadnog Balkana, utvrdio je listu zahteva vezanih za saradnju, razmenu informacija, unapređivanje funkcionisanja mreže, investicije i institucionalnu podršku. U aprilu 2005. godine, osnovan je Regionalni nadzorni odbor, kao i Transportna opservatorija za Jugoistočnu Evropu (South East Europe Transport Observatory – SEETO), sa sedištem u Beogradu. U novembru 2005. godine, usvojen je Master plan za razvoj osnovne saobraćajne mreže. Memorandumom o razumevanju dogovorena je priprema Višegodišnjeg plana (Multi-Annual Plan – MAP) (videti Boks 4.3), koji se donosi na pet godina i daje detalje o primeni Memoranduma (Minić i Kronja 2007).

#### Boks 4.2. : Granični promet putnika i vozila Srbije sa susjednim zemljama

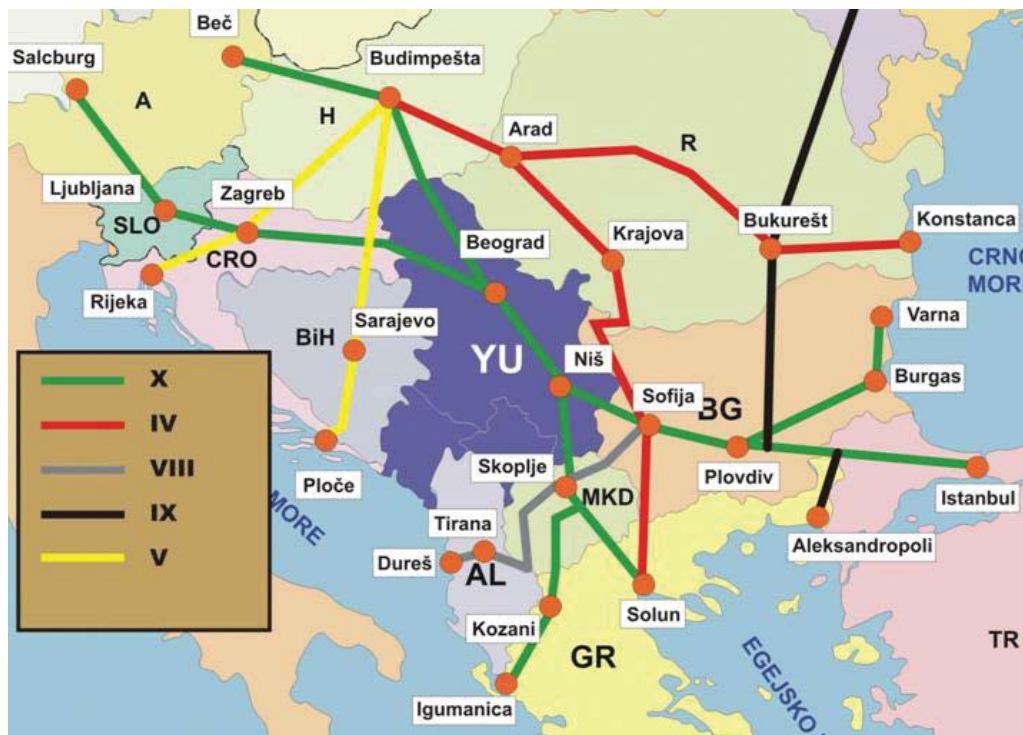
Tokom 2005. godine, preko međunarodnih drumskih graničnih prelaza na teritoriji Republike Srbije izašlo je 287.855 drumskih teretnih vozila, kojima je prevezeno 4.368 hiljada tona robe. Vozilima sa registracijom Srbije i Crne Gore prevezeno je 68,3% od ukupne količine robe u izvozu. U istom periodu, u Republiku Srbiju ušlo je 197.541 drumskih teretnih vozila, kojima je prevezeno 3.178 hiljada tona robe. Učešće domaćih vozila u ukupnom ulazu iznosi 57,4%. Sa 469.243 vozila prevezeno je 6.886 hiljada tona robe u tranzitu preko teritorije Republike Srbije.

Kod izlaza robe zapaža se da je jedino u bilateralnoj razmeni sa Slovenijom i Bosnom i Hercegovinom učešće vozila sa registracijom tih zemalja veće od učešća vozila sa registracijom Srbije i Crne Gore.

Granični promet drumskih putničkih vozila u ulazu u Srbiju, u 2005. godini, u odnosu na 2004. godinu, beleži povećanje za 11,4%. Broj vozila sa registracijom Srbije i Crne Gore veći je za 16,3%, uz istovremeni porast broja vozila sa stranom registracijom od 9,2%. Od ukupnog broja vozila sa stranom registracijom koja su ušla u Srbiju najviše ih je, skoro 1/3 sa registracijom Bosne i Hercegovine, a zatim slede vozila sa registracijama Mađarske, Bugarske i Austrije.

Najveći broj vozila je ušao preko graničnih prelaza sa Bosnom i Hercegovinom 36,2%, a zatim preko graničnih prelaza sa Mađarskom 23,4%, preko

Grafikon 4.2: Mapa panevropskih koridora i ključnih mreža



Opšti cilj MAP-a je da korisnicima transportne infrastrukture kako iz Jugoistočne Evrope, tako i izvan regiona, donese prednosti povećane efikasnosti, nižih troškova i boljeg kvaliteta usluga. Kao specifični ciljevi navode se usmeravanje međunarodne saradnje na način koji je bitan za evropsku integraciju regiona; stvaranje informacione baze o funkcionisanju osnovne regionalne saobraćajne mreže i razvijanje programa mera za unapređivanje upravljanja osnovnom mrežom; i utvrđivanje liste najvažnijih prioritarnih investicionih projekata za uklanjanje uskih grla.

Osnovna strategija za sve višegodišnje planove obuhvata sledeća pitanja: podsticanje regionalnih interesa; podsticanje ekonomskog razvoja putem boljeg modalnog balansa između različitih vrsta saobraćaja; i poboljšanje upravljačkih aktivnosti u sektoru saobraćaja kako bi se obezbedila finansijska održivost, socijalna integracija, i povećala efikasnost i bezbednosti u saobraćaju. Višegodišnji plan ističe potrebu usvajanja mera koje približavaju region integrisanom Evropskom saobraćajnom tržištu, posebno za putni i železnički saobraćaj.

U martu 2008. godine, Evropska Komisija je izvestila o napredku u razgovorima o mogućoj sardnji u području transporta sa susjednim zemljama. U tom kontekstu ona će Savetu predložiti za raspravu direktivu o potpisivanju Ugovora o formiranju transportne zajednice među zemljama zapadnog Balkana. Cilj Ugovora bi bio rad na kreiranju integrisanog tržišta za putni, železnički, unutrašnji vodni i pomorski transport. Predlog se zasniva na EU transportnoj legislativi koja reguliše razvoj infrastrukture, otvaranje tržišta, tehničku interoperabilnost, sigurnost, bezbednost, i na socijalnoj i ekološkoj legislativi.

Ugovor o stvaranju Zajedničkog evropskog prostora za avionski saobraćaj potpisan je juna 2006. godine. Do danas su ga ratifikovale 11 EU članica, Island, Norveška, Albanija, Bosna i Hercegovina, BJR Makedonija, Crna Gora i UMNIK/Kosovo. Ratifikacija od strane Hrvatske, Srbije i preostalih članica Unije je planirana za 2008. godinu. U međuvremenu, sve potpisnice

provizorno primenjuju odredbe Ugovora na administrativnom nivou. Ugovor predviđa da zemlje zapadnog Balkana u potpunosti primene EC Zakon o avijaciji, uključujući i visoke standarde sigurnosti i bezbednosti, dok će njihove avio kompanije imati otvoreni pristup proširenom tržištu Evrope u oblasti avijacije. Počev od 2008. godine, EC će obezbediti tehničku pomoć za primenu Ugovora.

Regionalna saradnja će biti uspešnija ukoliko se odgovarajući zakoni dovedu u saglasnost sa EU direktivama i pravilima. Na primer, Zakon o putničkom i teretnom drumskom transportu zahteva promene u delu koji se odnosi na odvojeno tretiranje unutrašnjeg i međunarodnog saobraćaja. Zakon o sigurnosti drumskog saobraćaja mora biti sistematičan kako bi obezbedio upravljanje sigurnošću u saobraćaju. Zakon o vodenom saobraćaju mora biti usklađen sa EU regulativom vezanom za tankere koji prevoze ulje i naftu.

Takođe, Zakon o avijaciji mora biti harmonizovan sa EU regulativom koja dozvoljava zemlji da kontroliše cene, dok zakon o ugovornim obavezama i vlasničkim odnosima u avio saobraćaju mora prihvatiti EU regulativu u delu koji se odnosi na obavezu avio prevoznika u slučaju nesreća.

## Telekomunikacije

Nacionalna informaciona i komunikaciona infrastruktura u svom najširem smislu uključuje fiksne, bežične i satelitske komunikacije, računarske mreže, sisteme za prenos i distribuciju, digitalnu televiziju, širok opseg terminalne opreme kao i softverske usluge i aplikacije, baze podataka, elektronske zapise i digitalne arhive (biblioteke). Dobro razvijena telekomunikaciona infrastruktura predstavlja osovinu savremenog informacionog društva i ključni je preduslov za korišćenje svih prednosti informaciono-komunikacionih potencijala (IT). Razvoj same infrastrukture, mora pratiti reforma telekomunikacionih politika i regulatornog okruženja kako bi se maksimizirale prednosti IT za dalji razvoj. Podržavanje liberalizacije telekomunikacionog sektora, Interneta, i regulative i politike u oblasti elektronske trgovine podrazumeva promovisanje konkurencije, privatnih investicija, nezavisne regulative – kreiranje nezavisnog regulatornog tela, inovacija i univerzalnog pristupa. Takođe, neophodno je prihvatiti i primeniti međunarodne ugovore o bazičnim telekomunikacionim uslugama, informacionoj tehnologiji, zaštiti prava intelektualne svojine, moratorijumu carina u elektronskim transakcijama i sajber-kriminalu.

Razvojem informacionog društva zasnovanog na razvijenoj telekomunikacionoj infrastrukturi Srbija bitno može unaprediti razvijenost svoje privrede i drugih društvenih sektora i podržati dalji demokratski i socijalni razvoj. Za poslovni sektor, komunikacione mreže i nove tehnologije su ključne za modernizaciju i poboljšanje konkurentnosti. Za građane, one predstavljaju sredstvo za bolji pristup informacijama i poboljšanje kvaliteta njihovog života. Za društvo, one pružaju nove metode komunikacije i socijalnog dijaloga, poboljšanje demokratije i smanjenje socijalnih i geografskih diskriminacija. Za zemlju u celini, one nude mogućnost za promovisanje i proširivanje pogleda i interesa, očuvanje kulturnog nasleđa i identiteta, i održavanje bliskog kontakta sa dijasporom.

Podsticanjem razvoja informacionog društva Srbija može umanjiti digitalni jaz u odnosu na razvijenije zemlje Evrope i regiona i istovremeno stvoriti neophodne uslove za realizaciju procesa stabilizacije i pridruživanja (Stabilization and Association Process – SAP), odnosno za ulazak u punopravno članstvo Evropske Unije. U Strategiji Vlade Srbije za pridruživanje EU iz jula 2005. godine zadaci u ovoj oblasti definišu se na sledeći način: aktivno angažovanje svih nadležnih institucija na stvaranju otvorenog i konkurentnog tržišta telekomunikacija, privatizaciji državnih monopola u ovoj oblasti i izgradnji pristupačne infrastrukture elektronskih komunikacionih mreža. Odgovornost državnih organa ogleda se u stvaranju uslova za slobodnu konkurenciju i podsticaja za investiranje u ovoj oblasti, sa ciljem da

*graničnog prelaza Batrovci 17,6%, i Gradine 8,1%.*

*Izlaz putničkih motornih vozila iz Srbije veći je za 5,9%. Vozila sa registracijom Srbije i Crne Gore u izlazu više je za 10,6%, dok je u istom periodu izlaz vozila sa stranom registracijom veći za 3,6%. Vozila sa registracijom Bosne i Hercegovine sa učešćem od 28,7% su najbrojnija, a zatim slede vozila sa registracijom Mađarske sa 6,5% i Bugarske sa 4,9% u odnosu na ukupan izlaz putničkih prevoznih sredstava sa stranom registracijom.*

*Preko graničnih prelaza sa Bosnom i Hercegovinom je izašao najveći broj putničkih prevoznih sredstava (36%), a zatim preko graničnih prelaza sa Mađarskom (25,1%). Tri prelaza sa najvećim prometom putničkih prevoznih sredstava u izlazu iz Srbije su Batrovci sa (15,8%), Preševo sa (8,1%), a zatim Gradina sa (6,8%).*

*Izvor. Republički Zavod za statistiku, Statistički godišnjak 2007, Beograd.*

### **Boks 4.3.: Višegodišnji plan o razvoju osnovne saobraćajne mreže**

*Višegodišnji plan o razvoju osnovne saobraćajne mreže u jugoistočnoj Evropi za period 2007-2011. godina je inovirana verzija plana koju je Regionalni nadzorni odbor uradio u aprilu 2006. godine. U ovoj verziji plana su dodati pregled funkcionisanja Osnovne regionalne saobraćajne mreže, posebne institucionalne inicijative koje poboljšavaju efikasnost saobraćajne mreže i plan visoko rangiranih investicionih projekata koji su kategorizovani prema nivou pripremljenosti za izvođenje. Brojne konsultacije na sastancima Regionalnog nadzornog odbora, na različitim radionicama i radnim grupama, kao i na prvom Godišnjem sastanku ministara saobraćaja u novembru 2005. godine, u Skoplju, doprinele su boljem prikupljanju podataka i razmeni informacija.*

*U okviru prvog plana, obrađeno je 276 projekata koje treba realizovati u drugom planu, od kojih je 220 projekata odabrano. Investicione potrebe za prioritete projekte iznose približno 1,9 mlrd EUR za narednih pet godina, što predstavlja oko 21% od ukupno procenjenih troškova za sve podnete regionalne projekte. Utvrđeni projektni prioriteti predstavljaju uska grla od regionalnog značaja (putevi, prekogranični prelazi). Oni se odnose se na modernizaciju železničkog i putnog saobraćaja i uvode potrebu otvaranja tržišta transportnih usluga.*

*Do 2011. godine, na osnovu prioritete liste projekata trebalo bi da se unapredi daljih 506 km puteva i 834*

najveći deo infrastrukture izgradi privatni sektor. Međutim, tamo gde to nije isplativo za privatni sektor (na primer u udaljenim i siromašnim krajevima), država treba da interveniše direktnom izgradnjom infrastrukture, ili obezbeđivanjem subvencija privatnom sektoru. Pored toga, na mestima gde nije moguć jeftin i lak pristup elektronskim komunikacionim mrežama, država bi trebalo da stimuliše otvaranje besplatnih pristupnih tačaka u javnim ustanovama (biblioteke, pošte, bolnice, škole, opštine, itd).

Digitalna tehnologija danas omogućuje da se, putem iste mreže, pružaju konvencionalne i nove usluge sa većom dodatnom vrednošću, kao i da se terminali koriste kao namenski uređaji. Promovisanje i zaštita konkurencije su od ključnog značaja za razvoj infrastrukture. Kombinacijom tržišne liberalizacije sa konvergencijom tehnologija korisnicima se daje mogućnost da vrše kako izbor pružaoca usluge, tako i željenog načina plaćanja.

### **Slika trenutnog stanja na telekomunikacionom tržištu Srbije**

Razvoj telekomunikacionog sektora u Srbiji u prethodnoj dekadi bio je znatno sporiji u odnosu na zemlje iz regiona, a zaostajao je i za standardima koji postoje u zemljama Evropske Unije. Za ovo postoje dva krupna razloga. Prvi je, raspad bivše SFRJ, a sa njom i sistema za upravljanje telekomunikacionim sektorom koji je činilo Savezno Ministarstvo saobraćaja i veza, Savezna uprava za radio veze, a takođe, i zajednica JPPTT. Drugi razlog je vezan za posledice sankcija i embarga kao i razaranja za vreme NATO bombardovanja. Radio-difuzni sistem je uništen (radio-relejne stanice telefona, državnih organa, Mobtela, satelitskih stanica i drugo). Odsustvo veza sa svetom od jedne decenije ostavilo je dubok trag na savremenost uređaja i stepen modernizacije izgrađenosti sistema.

Od 2000. godine, Republika Srbija je izašla iz izolacije, što omogućava otvaranje tržišta i time veći napredak. Trenutni cilj je dostizanje nivoa razvijenosti telekomunikacija koji postoji u zemalja Evropske Unije. Pravno-institucionalni preduslov za ostvarivanje navedenog cilja uključuje postojanje Zakona o telekomunikacijama koji je počeo da se primenjuje u drugoj polovini 2005. godine. Osnovni ciljevi ovog Zakona su obezbeđivanje uslova za razvoj sektora telekomunikacija u Republici Srbiji; zaštita interesa korisnika i obezbeđivanje maksimalnog kvaliteta telekomunikacionih servisa; podsticanje konkurentnosti; ekonomičnosti i efikasnosti u svim delatnostima u sektoru telekomunikacija; usklađivanje regulative u sektoru telekomunikacija sa međunarodnim standardima, praksom i dostignutim tehničkim normama. U skladu sa Zakonom, na predlog Vlade Republike Srbije, Narodna skupština je maja 2005. godine izabrala predsednika i članove Upravnog odbora Republičke agencije za telekomunikacije (RATEL). Njen osnovni zadatak je uređenje sektora telekomunikacija u skladu sa najboljom evropskom praksom, i ona ima ključnu ulogu u pravnom, ekonomskim i tehničkim aspektima razvoja sektora telekomunikacija u Republici.

Ovim su u Republici Srbiji stvoreni formalni uslovi za ukidanje monopola u telekomunikacijama, i za podsticanje liberalizacije i stvaranje konkurentnog tržišta telekomunikacionih usluga. Međutim, Zakonom nije utvrđena obaveza operatera javnih fiksni telekomunikacionih mreža da omoguće pristup lokalnoj petlji. Trenutno, u uslovima neizbalansirano tarifnog sistema, „Telekom Srbija“ je jedini pružalac usluga fiksne telefonije.

Iako su poslednjih godina u Republici Srbiji započete velike strukturne reforme u oblasti telekomunikacija, one nisu sprovedene potrebnom brzinom i doslednošću. Zakonodavne, regulatorne i institucionalne reforme su još uvek u početnoj fazi, a zbog nedovoljne konkurencije i neizbalansirano tarifnog sistema, obim telekomunikacionog tržišta je daleko ispod pravih potencijala. Veliki napredak je učinjen privatizacijom državnog vlasništva u jednom od dva operatera javne mobilne mreže, i uvođenjem trećeg mobilnog operatera. Konkurencija je razvijena u uslugama KDS i u pristupu Internetu, ali su pristupni kapaciteti uglavnom malih brzina. Iako je tehnološki zaostatak u izgradnji telekomunikacione infrastrukture značajno smanjen, dostignuti nivo razvoja je i dalje nedovoljan da zadovolji

potrebe tržišta i da obezbedi usluge univerzalnog servisa. Pogledati Tabelu 4.2 da bi se sagledalo telekomunikaciono tržište u Srbiji po različitim sektorima.

Tabela 4.2: Razvoj tržišta telekomunikacija u Srbiji

	2005		2006		Procentualni rast broja korisnika u %	Apsolutni rast broja korisnika u hiljadama
	Broj korisnika u hiljadama	Penetracija u %	Broj korisnika u hiljadama	Penetracija u %		
Fiksna	2.527,3	33,70	2.719,4	36,30	7,6	192,1
Mobilna	5.510,7	73,50	6.643,7	88,60	20,6	1.133,0
Interent	756,7	10,00	1.005,0	13,40	32,8	248,3
KDS	530,5	7,00	541,9	7,20	2,15	11,4
Širokop. usluge	40,5	0,54	121,6	1,62	200,2	81,1

Izvor: www.ratel.co.yu.

### Fiksna (zemljana) telekomunikaciona infrastruktura<sup>79</sup>

Pored pružanja svih usluga fiksne telefonije Telekom Srbija<sup>80</sup> ima jedini pravo građenja fiksne infrastrukture, ali ne i pružanje usluga Interneta, multimedijalnih usluga, niti usluga kablovske televizije. Telekom Srbije je i značajan investitor u regionu Jugoistočne Evrope. Posедуje 65% akcija Telekoma Srpske, a marta 2007. godine je zajedno sa holandskom firmom Ogalar V.B. kupio licencu za trećeg mobilnog operatera u Crnoj Gori za 16 miliona evra.

Prema najnovijoj verziji Strategije razvoja sektora telekomunikacija u Republici Srbiji za period od 2006. do 2010. godine, u 2006. godini Telekom Srbija a.d. ima oko 2,7 miliona fiksnih korisnika od kojih su 290.000 dvojnici, a 350.000 korisnika je priključeno na analogne telefonske centrale. Ima 37 telefona na 100 stanovnika, što je značajno niže u odnosu na EU (50,61%). Stepem digitalizacije javne fiksne telefonske mreže iznosi oko 90%. Za dostizanje današnjeg prosečnog nivoa razvijenosti telekomunikacija u EU, neophodno je ostvariti sledeće parametre razvoja: prosečan stepen digitalizacije od skoro 100%, penetraciju u fiksnoj mreži 50,61%, u mobilnoj blizu 100% i 50% u Internetu (Nacionalna Strategija razvoja sektora telekomunikacija u Republici Srbiji za period od 2006. do 2010. godine, str. 9.)

<sup>79</sup> Pod pojmom fiksna telefonija podrazumeva se javna fiksna telekomunikaciona mreža. Ona predstavlja telekomunikacionu mrežu koja se, u celini ili delimično, koristi za pružanje različitih javnih telekomunikacionih usluga između stacionarnih terminalnih tačaka mreže, uključujući i pristupnu infrastrukturu, kao i infrastrukturu za povezivanje javnih telekomunikacionih mreža na određenoj teritoriji i van nje. Usluga javne fiksne telefonske mreže (JFTM) je javna usluga koja korisnicima na fiksnim lokacijama obezbeđuje javnu govornu uslugu i javnu uslugu prenosa podataka u lokalnom, međugradskom i međunarodnom telefonskom saobraćaju preko javne fiksne telekomunikacione mreže.

<sup>80</sup> Vlasnička struktura ovog preduzeća se menjala, ali uz konstanto dominantno prisustvo državnog vlasništva. Od juna 1997. godine 49% kompanije poseduju Telekom Italija (29%) i grčka kompanija OTE. Međutim, decembra 2002. godine JP PTT saobraćaja „Srbija“ je, dogovorom postignutim u Rimu, otkupilo od „Telekoma Italija“ deo od 29 odsto akcija koje je ova firma imala u „Telekomu Srbija“ za 195 miliona evra, čime je Pošta Srbije postala vlasnik ukupno 80 odsto deonice Telekoma. Danas prema tome, u vlasništvu telekoma Srbije javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija“ (JP-PTT) učestvuje sa udelom od 80% akcija, dok 20% i dalje pripada grčkoj kompaniji OTE. JP PTT saobraćaja „Srbija“, odnosno Republika Srbija kao osnivač, zadržala je „Zlatnu akciju“ na osnovu koje ima pravo veta na sve strateške odluke Upravnog odbora. Telekom Srbija je trebalo je da ima ekskluzivno pravo na pružanje svih fiksnih telekomunikacionih usluga do 9. juna 2005. godine, ali prema novoj Strategiji razvoja telekomunikacija usvojenoj oktobra 2006. godine ozbiljan početak liberalizacije telekomunikacionog tržišta je odložen i ne može se očekivati pre 2010. godine.

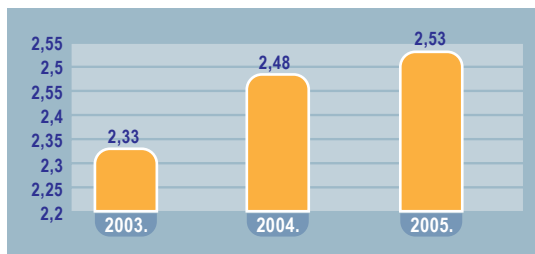
km železničkih šina i signalizacije; da se uklone uska grla za plovidbu Dunavom i da se poboljšaju kapaciteti morskih luka i aerodroma, kako bi mogli da zadovolje rastuću tražnju. Granični prelazi treba da postanu gotovo neprimetni zahvaljujući kontroli putnika u vozovima dok su u pokretu i elektronskoj razmeni podataka o železničkom teretnom transportu. Sve balkanske zemlje će postati deo Zajedničkog evropskog prostora za avionski saobraćaj (European Common Aviation Area - ECAA) i avionski saobraćaj će doživeti ekspanziju zahvaljujući povećanoj konkurenciji i nižim cenama.

Sprovođenje opsežnih zakonskih i regulatornih reformi na osnovu primene *acquis communautaire*, će podstaći integraciju u saobraćajno tržište EU i reintegraciju transportnog tržišta u regionu.

Procenjene investicione potrebe za transportnu infrastrukturu zapadnog Balkana u periodu 2005 – 2015. godina, iznose 16 milijardi EUR za 6.000 kilometara puteva i 14.300 kilometara pruga, sa dodatnim investicijama u luke, i vodne puteve (Dunav i Sava). Ako dođe do realizacije ovih investicija, one će otvoriti velike poslovne mogućnosti i predstavljace integracioni faktor celog regiona.

Procenjuje se da potencijalno tržište fiksne telefonije u Srbiji iznosi 3,2 miliona korisnika (videti Grafikon 4.3. sa poslednjim stopama ostvarenog rasta), i da će do kraja 2010. godine godišnja stopa rasta korisnika iznositi 5% (isto, strana 13).

Grafikon 4.3: Broj korisnika fiksne telefonije u milionima



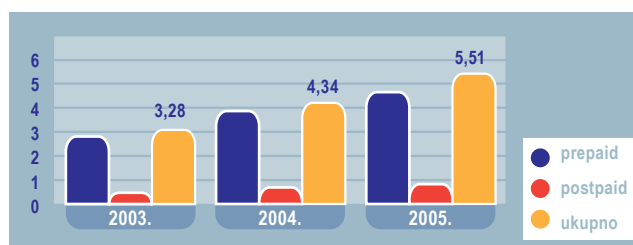
Izvor: www.ratel.org.yu.

### Mobilna telefonija

U 2005. godini, samo dva operatera imala su licencu za pružanje usluga javne mobilne telekomunikacione mreže u Republici Srbiji, Mobi63 (bivši MOBTEL) i Telekom Srbija (MTS). Pored usluga prenosa govora obe mreže pružaju i usluge prenosa podataka u skladu sa tehničkim mogućnostima (GSM) tehnologije. Ponuda javnih i privatnih usluga preko mobilnih operatera je još uvek nerazvijena u Srbiji, mada ovo postaje glavni razvojni trend u većini zemalja u razvoju.

U toku 2006. godine, RATEL je izdao 3 licence za javnu mobilnu telekomunikacionu mrežu i usluge javne mobilne telekomunikacione mreže na period od 10 godina, i to „Telekom-u Srbija“ a.d., Telenor-u ASA, i Mobilkom-u Austrija AG. Iz ugla pretplatnika, ulazak trećeg operatera će doprineti rastu broja korisnika, unapređenju kvaliteta usluga mobilne telefonije i padu cena. Iskustva iz okruženja, u kome većina zemalja ima bar tri mobilna operatera na tržištu, podržavaju ovakva očekivanja.

Grafikon 4.4: Broj korisnika mobilne telefonije (milioni)



Izvor: www.ratel.org.yu.

Srbija ima više od 5 miliona korisnika mobilne telefonije (videti grafikon 4.4). Nemoguće je odrediti tačan broj, jer mnoštvo korisnika ima po više pretplatničkih brojeva. Takođe, mogu su istovremeno pretplatnici kod oba mobilna operatera Mobi 63 i Telekom Srbija. Opšti paket radio usluga<sup>81</sup> koristi oko dva procenata pretplatnika mobilne telefonije, a očekuje se porast na sedam posto do kraja 2007. godine (www.ratel.org.yu).

**Dalji razvoj mobilne mreže će uključiti** povećanje procenta stanovništva i teritorija koji su pokriveni uslugama mobilnih telekomunikacija, sa posebnim naglaskom na gradske sredine i sredine od posebnog značaja kako bi se dostigla stopa penetracije od oko 97% koja postoji

<sup>81</sup> Ovo je usluga koju mogu koristiti pretplatnici koji poseduju GSM i IS-136 mobilne telefone.

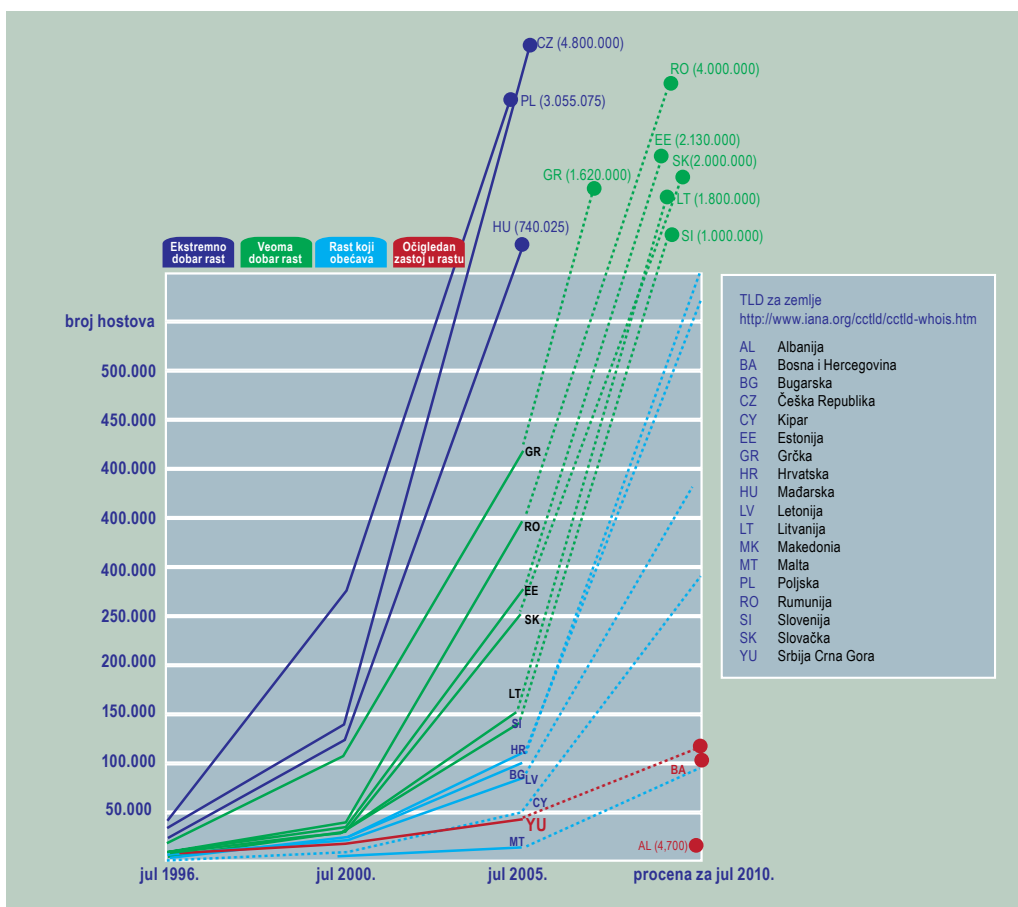
u EU. Ostali ciljevi su povećanje kvaliteta usluga mobilnih telekomunikacija u svim uslovima i ponude korisničkih usluga.

### Internet

U 1996. godini, bilo je 1,631 Internet hostova u Srbiji i Crnoj Gori. Od tada, Internet postaje sve popularniji i broj hostova dostiže 39,731 do 2005. godine (Jošanov et al. 2006). Mada ovi podaci na prvi pogled izgledaju dosta impresivno, poređenje sa ostalim zemljama ne ostavlja mesta velikom optimizmu.

Srbija značajno zaostaje iza svih zemalja prikazanih na Grafikonu 4.5 (izuzev Albanije i Bosne i Hercegovine). Ako bi se ovi trendovi nastavili u toku narednih pet godina, Srbija bi zaostajala još drastičnije — 10 godina iza Češke, Grčke i Mađarske, i pet godina iza Bugarske i Hrvatske.

Grafikon 4.5: Rast Interneta



Izvor: Jošanov et al. 2006.

Nacionalna komercijalna kičma Interneta (u vlasništvu Telekoma) poznata je pod imenom *SMIN (Serbian Multiservice Internet Network)*. Pre uvođenja SMIN-a Internet servis provajderi pokrivali su samo delove Srbije. Sada je omogućeno povezivanje na Internet preko većine provajdera po lokalnoj ceni telefonskog poziva sa svake linije javne telefonke mreže. Većina kompanija, posebno malih i srednjih preduzeća, nisu u stanju da plate najkvalitetnije servise



SMINa. Ovo potvrđuje izveštaj Telekoma<sup>82</sup> po kome ima 77.401 ISDN2 korisnika, 2.945 ISDN30 korisnika i samo 356 korisnika sa direktnim pristupom.

Podaci o broju korisnika Interneta u Srbiji se razlikuju. RATEL (2006) ih procenjuje na preko 720.000 korisnika, dok prema Nacionalnoj Strategiji iz 2006. godine ima 780.000 korisnika (Nacionalna strategija razvoja sektora telekomunikacija u Republici Srbiji za period od 2006. do 2010. godine, str.14). Sa druge strane, CePIT (Centar za proučavanje informacionih tehnologija) (2006) u svojim najnovijim studijama procenjuje broj korisnika Interneta u Srbiji na preko 1.5 milion, što znači stopu Internet penetracije od 24% (ibid., str. 33).

Penetracija personalnih računara u Srbiji (broj računara na 100 stanovnika) iznosi 41% u 2006. godini, ili 13,67 računara na 100 stanovnika (ibid., str. 29). Studija Republičkog zavoda za statistiku o upotrebi IT u Republici Srbiji (2006) je utvrdila da u individualnom i poslovnom sektoru Republike Srbije, 26,5 procenta ima računar, sa varijacijama između regiona i između urbanih i ruralnih područja. Oko 18,5% domaćinstava poseduje Internet priključak. Preko 1.3 miliona ljudi u Republici Srbiji koristi računar svakog ili skoro svakog dana, a preko 700.000 koristi Internet svakog dana. Internet je najčešće bio upotrebljavan u kući (70%), zatim na poslu (33,7%), u obrazovnoj ustanovi (31%) i u kući druge osobe (15,2%). Preko 190.000 lica koristi elektronske servise javne uprave, a reko 100.000 lica kupovalo je ili poručivalo robu/ usluge putem Interneta u poslednja 3 meseca pre istraživanja.

Preko 97,3% preduzeća koristi računar u svom poslovanju, uključujući 100 procenta velikih preduzeća (sa više od 250 zaposlenih), 98,7 procenta srednjih preduzeća (50–249 zaposlenih) i 96,7 procenta malih preduzeća (10–49 zaposlenih). Oko 90,2 procenta preduzeća ima Internet priključak, koji se uglavnom koristi za bankarske i finansijske usluge (65,8 procenta), praćenje tržišta (61 procentat), obuku i obrazovanje (21,7 procenta), i prijem digitalne robe i usluga (15,3 procenta). Oko 48,6 procenta preduzeća koristi elektronske servise javne uprave. Samo oko polovine preduzeća ima sopstvene Web strane.

#### Kablovski sistemi

U 2006 godini, RATEL inicira izdavanja Odobrenja za pružanje usluge.<sup>83</sup> Primio je aplikacije od 29 operatera od kojih je SBB dominantan.<sup>84</sup>

#### Radiodifuzne mreže

Korišćenje radio-frekvencijskog spektra regulisano je međunarodnim pravilima, tehničkim standardima i nacionalnom zakonskom regulativom. U Srbiji su usvojena dva važna dokumenta: Plan namene radio-frekvencijskih opsega („Službeni glasnik RS“, br. 112/04) i Plan raspodele frekvencija/lokacija za terestričke analogne FM i TV radiodifuzne stanice za teritoriju Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 6/06).

Strategija razvoja radiodifuzije do 2013. godine, sadrži odgovarajuće smernice u pogledu razvoja kako analogne, tako i digitalne radiodifuzije. Nakon ratnih razaranja, treba planirati rekonstrukciju i izgradnju infrastrukture za radiodifuziju, tako da se može lako i uz minimalne troškove preći na primenu digitalne tehnologije.

<sup>82</sup> Videti [http://www.telekom.yu/SiteTelekom/Firma/Uvodna\\_rec.htm](http://www.telekom.yu/SiteTelekom/Firma/Uvodna_rec.htm).

<sup>83</sup> Ratel je inicirao izdavanje Odobrenja za pružanje usluge distribucije radio i televizijskih programa preko kablovskih distributivnih mreža u skladu sa Pravilnikom o radio-komunikacijama, međunarodnim sporazumima, tehničkim standardima i zakonskom regulativom iz oblasti telekomunikacija.

<sup>84</sup> Trenutno, najveći kablovski operateri SBB (privatni konzorcijum sa učešćem SEEF-a) i PTT-KDS (državne firme JP-PTT) pružaju usluge kablovskog Interneta, a pretpostvalja se da će svoje mreže koristiti i za prenos glasa internet protokolom VoIP (Voice over IP).

## Regionalna saradnja u oblasti elektronskih komunikacija

Prosečno izdvajanje za sektor telekomunikacija u Jugoistočnoj Evropi iznosi oko 4% GDP-a, u poređenju sa 2,6 % koliko iznosi u EU. Liberalizacija je započela u domenu mobilne telefonije, prenosa podataka i obezbeđivanja Internet usluga, kablovkoj televiziji i satelitskim mrežama. Zemlje ovog regiona imaju usvojene Zakone o telekomunikacijama u kojima se zahteva kompletna liberalizacija telekomunikacionog tržišta, ali svi zakoni nisu u potpunosti usklađeni sa najnovijom regulativom EU.

Sastavni deo procesa liberalizacije telekomunikacija je i formiranje nezavisnih regulatornih tela. Do 2007. godine sve zemlje Jugoistočne Evrope su formirale svoja nezavisna regulatorna tela. Pristupanje zemalja JIE Bazičnom ugovoru o telekomunikacionim uslugama Svetske trgovinske organizacije smanjilo bi trgovinske barijere i doprinelo otvaranju tržišta telekomunikacija.<sup>85</sup>

Proces liberalizacije u regionu je započet i pored postojanja finansijskih, regulatornih i političkih barijera, a telekom operateri su, u određenom procentu, već privatizovani. Sastavni deo ugovora o privatizaciji ili ugovora o licencama za nove operatere je uslov povećanja kvaliteta pruženih usluga i porast pokrivenosti teritorije ovim uslugama, posebno u manje razvijenim područjima. U pitanju su delovi teritorije gde bi inače bilo teško privući investicije zbog visokih razvojnih troškova i niske stope prinosa na uložena sredstva. Ove aktivnosti doprinose humanom razvoju, i podržavaju proces samnjivanja digitalnog jaza u okviru svake zemlje.

Pored nedovoljno razvijene infrastrukture, drugi faktori takođe ograničavaju upotrebu telekomunikacionih usluga dodatne vrednosti kao što su e-trgovina i upotreba Interneta. Alternativni operateri prilikom ulaska na tržište suočavaju se i sa dugim i napornim procesom pregovaranja oko fer i konkurentne interkonekcije sa operaterom monopolistom kao i sa potpunim odsustvom aktivnosti na odmotavanju lokalne petlje. Rebilansiranje tarifa je još na samom začetku, tako da su troškovi lokalnih poziva ekstremno visoki, dok su međunarodni pozivi nesrazmerno jeftini. Takođe, postoji skepticizam oko nezavisnosti novokreiranih telekom-operatera u regionu. Šta više, sadašnja generalna kretanja na telekomunikacionom tržištu baš ne idu na ruku pokušaju zemalja JIE da prodaju akcije državnih monopola zbog opadajućih tržišnih tendencija koje umanjuju i profite teleoperatera. Mnoge telekom kompanije su suočene sa potrebom očuvanja rasta svojih prihoda i sa problemom visokih nadoknada za UMTS licence.

## eSEE Inicijativa

Cilj eSEE Inicijative je da pomogne integraciju zemalja Jugoistočne Evrope u globalnu ekonomiju zasnovanu na znanju. Program uključuje sistematsko ocenjivanje napretka, razmenu pozitivnih iskustava i transfer znanja. Jedan od ciljeva Inicijative je i da promoviše stvaranje adekvatnog institucionalnog okruženja u saglasnosti sa politikama EU, posebno se usredsređujući na koordinaciju i pomoć u realizaciji projekata primene informacione i komunikacione tehnologije u oblastima poslovanja, uprave i obrazovanja. Koncept „informacionog društva za sve“ podržava socijalno uključivanje i humani razvoj.

Na konferenciji „Telekomunikacije za razvoj“, održanoj oktobra 2002. u Beogradu, zemlje Jugoistočne Evrope potpisale su i usvojile međunarodni sporazum, **Agendu o razvoju informacionog društva u Jugoistočnoj Evropi (eSEE Agenda)**<sup>86</sup>. Ovaj sporazum je u skladu

<sup>85</sup> Bugarska, Hrvatska, Makedonija i Rumunija su članice WTO, dok su Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija podnale aplikaciju za članstvo.

<sup>86</sup> Zemlje članice eSEE Inicijative koje su potpisale eSEE Agendu su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija i Srbija.

sa dokumentima eEurope 2002, Akcionim Planom eEurope 2005, kao i eEurope+ – planom država EU kandidata. Sporazum je potvrđen na sastanku Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (South East Europe Cooperation Process – SEECP), marta 2003. godine.

Potpisivanjem eSEE Agende, zemlje Jugoistočne Evrope su se obavezale da usvoje politiku i strategiju razvoja informacionog društva; usvoje i primene zakone u skladu sa pravnim tekovinama zemalja EU (*acquis communautaire*); uspostave regionalnu saradnju i pokrenu nacionalne implementacione mehanizme; i da promovišu informaciono društvo za razvoj.

Ističući neophodnost usklađivanja eSEE Agende sa novim ciljevima postavljenim strategijom Evropske Komisije za razvoj Evropskog informacionog društva i2010 i zaključcima Svetskog samita o informacionom društvu i uzimajući u obzir trenutno stanje i prioritete na regionalnom i nacionalnom nivou, zemlje Jugoistočne Evrope osnovale su Radnu Grupu unutar eSEE Inicijative koja je pripremila predlog eSEE Agende+ i podnela ga na usvajanje Konferenciji ministara jugoistočne Evrope o informacionom društvu, koja je održana oktobra 2007 godine.

Unutar eSEE Agende+, prioriteti definisani evropskom i2010 strategijom o politikama razvoja informacionog društva preformulisani su u skladu sa specifičnim prioritetima regiona. Oni uključuju: dalji razvoj Zajedničkog Informacionog prostora Jugoistočne Evrope koji promoviše otvoreno i konkurentno tržište za informaciono društvo i medije, približavajući ga zajedničkom Evropskom informacionom prostoru u smislu interoperabilnosti; jačanje inovacija i investicija u ICT razvoj i obrazovanje paralelno sa razvojem privatnog sektora u cilju podsticanja ekonomskog rasta i stvaranja radnih mesta; promovisanje inkluzivnog informacionog društva, koje je otvoreno za sve, i koje podstiče rast i otvaranje radnih mesta u skladu sa prioritetima održivog razvoja; i unapređenje javnih usluga i poboljšanje životnog standarda.

Osim eSEE Agende+ i organizacije druge Ministarske konferencije u Sarajevu u jesen 2007. godine, prioritet eSEE Inicijative za 2007. godinu je bio i iniciranje ICT Forumu privatnog sektora (koji deluje u okviru Poslovnog saveta Pakta Stabilnosti). Forum povezuje vodeće preduzetnike iz regiona i iz ključnih zemalja ulagača, kako bi unapredio saradnju između vlada zemalja regiona i privatnog sektora na polju ICT. Kreiranje e-Government Centra je takođe prioritet eSEE Inicijative. Centar omogućava kreiranje partnerstva javnog i privatnog sektora u izgradnji efektivne platforme za podršku razvoju i implementaciji nacionalnih (i regionalnih) projekata elektronske javne uprave u Jugoistočnoj Evropi koji bi omogućili transfer iskustava i uspešnih poduhvata iz zemalja članica EU ka zemljama regiona.

### **bSEE Inicijativa**

Memorandum o razumevanju o pokretanju bSEE Inicijative, ili Inicijative za razvoj širokopojasnih mreža, usvojen je na Regionalnoj ministarskoj konferenciji o informacionom društvu, održanoj u Solunu od 30. juna do 1. jula 2005. godine. Njega su potpisale članice eSEE Inicijative (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Srbija, UMNİK/Kosovo) uključujući i Grčku i Rumuniju. bSEE Inicijativa je bila motivisana činjenicom da je usvajanje tehnologije širokopojasnih mreža jedan od prioriteta akcionog plana e-Europe 2005, tako da zemlje EU kreiraju svoje nacionalne strategije razvoja širokopojasnih mreža. U osnovi inicijative je potreba da se promovišu integralne veze u sektoru elektronskih komunikacija između zemalja Jugoistočne Evrope, sa ciljem da se ojačaju sposobnosti i mogućnosti svih strana, i zajednički interes u promovisanju investicija, zajedničkih projekata i razvoja tehnologije.

Glavni cilj inicijative je razvoj jedinstvenog širokopojasnog tržišta u Jugoistočnoj Evropi koje je u potpunosti povezano sa evropskim i svetskim mrežama, i primena programa tehnološke i industrijske saradnje koji će podržati kreiranje poslovnih partnerstava između zemalja

Jugoistočne Evrope. Ova inicijativa treba da spreči nove digitalne podele u Evropi, podrži razvoj brzih širokopojsnih mreža i obezbedi usluge na nivou koji bi bio uporediv sa onim u EU do 2010. godine, kao i integrisanje informacionog prostora u Jugoistočnoj Evropi da bi se region u ovom domenu lakše integrisao u EU.

Regionu je takođe potrebna saradnja sa međunarodnim institucijama kao što su Međunarodna telekomunikaciona unija, OECD, Svetska organizacija za zaštitu intelektualne svojine, i EUTELSAT<sup>87</sup>, a posebnu pažnju treba posvetiti saradnji sa evropskim institucijama kao što su Konferencija evropskih zemalja za poštu i telekomunikacije i Evropski Institut za telekomunikacione standarde. Praćenje strateških aktivnosti podrazumeva posedovanje adekvatnog mernog mehanizma koji će bazirati na evropskim normama i standardima. Uvođenje evropske benchmarking procedure jedan je od prioritarnih zadataka agencija nacionalne statistike.

## Životna sredina

Humani razvoj je koncentrisan oko koncepta održivog razvoja koji mora uzeti u obzir socijalne faktore i faktore životne sredine, poštujući ljudske i prirodne resurse uz uvažavanje ekonomskih faktora (UNDP 1990, str. 9–10). Koncept održivog razvoja podrazumeva potrebu razmatranja željenog kvaliteta života i realnog tempa društvenog razvoja, kao i potrebu za balansiranjem različitih društvenih vrednosti. Široko je prihvaćeno da održivi razvoj ima tri oslonca: ekonomiju uz unapređenje životnog standarda; socijalnu jednakost kroz eliminaciju siromaštva i poboljšanje kvaliteta života; i životnu sredinu koja obezbeđuje da prirodni resursi budu sačuvani i za naredne generacije. Kreatori politike imaju kritičnu ulogu u uspostavljanju sinergije i komplementarnosti ova tri stuba (oslonca/faktora).

Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije je usvojena 2008. godine. Strategija lokalnog održivog razvoja, kao okvirni dokument, usvojena je nakon procesa koji je koordinirala Stalna konferencija gradova i opština 2005. godine. Ova strategija uvodi ekonomske instrumenate za podsticaj racionalnog upravljanja resursima, promociju racionalne potrošnje (stimulisanje korišćenja obnovljivih resursa), zaštitu i korišćenje prirodnih resursa u skladu sa principima održivog razvoja i podršku promociji održivog korišćenja resursa.<sup>88</sup>

Jedan od instrumenata postizanja održivog razvoja je efikasno uključivanje životne sredine u ostale sektorske politike. Srbija je preduzela korake na sprovođenju Konvencije o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u vezi sa životnom sredinom (Arhuska konvencija).<sup>89</sup> Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja koji je usvojen 2004. godine, obavezuje državne organe, organe autonomne pokrajine, odnosno lokalne samouprave, kao i organizacije ovlašćene za obavljanje poslova zaštite životne sredine da redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno obaveštavaju javnost o stanju životne sredine. Pozitivan primer učešća javnosti u odlučivanju o pitanjima životne sredine je evidentiran prilikom izrade Nacrta zakona o sistemu zaštite životne sredine 2002. godine koji je uključio široku diskusiju u blizu 40 gradova. Ovaj primer je istaknut na Prvom sastanku zemalja članica Arhuske konvencije.

<sup>87</sup> EUTELSAT je vodeći provajder satelitskih komunikacija za TV, radio, VSAT usluge, širokopojsne usluge, korporativne mreže, i IP i ne-IP poslovne aplikacije, sa 24 satelita koji pokrivaju više od 150 zemalja.

<sup>88</sup> Prema Prvom izveštaju o implementaciji Strategije za smanjivanje siromaštva, lokalna strategija održivog razvoja predstavlja osnov za planiranje razvoja lokalnih zajednica. Oko desetak opština u Srbiji je već usvojilo svoje lokalne strategije održivog razvoja.

<sup>89</sup> Srbija još nije ratifikovala Arhusku konvenciju.

Prepreku u implementaciji zakona predstavlja kašnjenje u kreiranju katastra zagađivača i informacionog sistema. Postoji obilje podataka o stanju činilaca životne sredine, ali su podaci često nepovezani, parcijalni, među sobom nekompatibilni i teško dostupni, tako da slabe institucionalne kapacitete za monitoring životne sredine. Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o zaštiti životne sredine nisu u potpunosti harmonizovani.

### Slika stanja životne sredine u Republici Srbiji

Ukupno stanje životne sredine u Srbiji je na nezadovoljavajućem nivou (Nacionalni program za životnu sredinu Republike Srbije 2005). To se odnosi podjednako na stanje voda i vodnih resursa, stanje vazduha, biodiverzitet, stanje šuma i zemljišta (videti Tabelu 4.3). Srbija se sastoji od mnoštva izrazito „zelenih“ i izrazito „crnih“ (ili „vrućih“) tačaka. Sve ekološke vruće tačke, bilo da je reč o zagađenjima vazduha (Bor, Pančevo), voda (Kraljevo, Vrbas, Pančevo), ili zemljišta (Kragujevac, Obrenovac, Pančevo), posledice su negativnog ekološkog nasleđa aktivnosti u industriji, energetici ili rudarstvu, i NATO bombardovanja 1999. godine. Neadekvatan je pristup u upravljanju otpadom i hemikalijama i prisutan je visok rizik od hemijskih udesa. Visok nivo buke i zagađenosti potiče od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja.

Tabela 4.3: Statistički podaci o stanju životne sredine u Republici Srbiji

<b>Siromaštvo:</b> Procenat stanovništva sa pristupom čistoj i ispravnoj vodi za piće	93% (2004) <sup>26</sup>
<b>Zdravlje:</b>	
Procenat stanovništva priključen na kanalizaciju ili sa septičkom jamom	– 88% (2000)
Procenat stanovništva priključen na javni vodovod	– 62,8% (2005) <sup>27</sup>
Procenat stanovništva priključen na lokalni vodovod	– 13,9% (2005)
<b>Energija i životna sredina:</b>	
Emisija ugljendioksida po stanovniku	–4,49 metričkih tona per capita (2002)
<b>Obezbeđenje održivosti životne sredine:</b>	
Procenat zemljišta pokriven šumom	– 25,6% (2005)
Procenat zaštićenih površina	– 6,5% (2006)
Nivo utrošene energije po jedinici društvenog proizvoda	– 0,79 toe/000 USD mereno u kupovnom paritetu (2004); 1,65 toe/000 USD (2004)
Korišćenje supstanci koje oštećuju ozonski omotač	– 297.378 metričkih tona (2004)

*Tumačenje:* toe – uobičajena jedinica za nivo utrošene energije u statistici.

*Izvor:* Zvanični podaci Republičkog zavoda za statistiku.

Jedna od najočiglednijih veza i uzajamnih uticaja između humanog razvoja i problema zaštite životne sredine jeste činjenica da su siromašni slojevi stanovništva najizloženiji negativnim efektima zagađenosti životne sredine. Definicija siromaštva korišćena u Strategiji za smanjenje siromaštva u Republici Srbiji (usvojene 2003. godine) uključuje i pravo na zdravu životnu sredinu i korišćenje prirodnih bogatstava, pre svega, pravo na čistu vodu i vazduh. Ugrožene grupe stanovnika Srbije, kao što su stanovnici nehidijenskih naselja (uglavnom Romi), izbegla i raseljena lica koja žive u kolektivnim centrima, i siromašna lica bez

<sup>90</sup> Podaci se odnose na Srbiju i Crnu Goru.

<sup>91</sup> Podaci se odnose na Srbiju.

bezbednih uslova stanovanja su najizloženiji ekološkim rizicima. Dodatno, stanje siromaštva dovodi i do ponašanja kojima se vrši neodrživo korišćenje prirodnih resursa, kao što su prekomerna ispaša, prekomeran ulov ribe ili prekomerno korišćenje šumskih fondova. Kada dođe do porasta cena električne energije, siromašno ruralno stanovništvo se češće oslanja na drvo kao ogrevno gorivo.

Pravni okvir sistema zaštite životne sredine Republike Srbije nije na pravi način povezan sa nadležnošću Ministarstva za zaštitu životne sredine, iako ključnu institucionalnu odgovornost u oblasti životne sredine ima ovo ministarstvo. Institucionalna organizovanost u cilju podrške održivom razvoju nije adekvatna i postoji nedostatak horizontalne i institucionalne koordinacije, kao i nedovoljan monitoring stanja životne sredine u Srbiji. Nedostaci postojećeg sistema monitoringa uključuju mali broj akreditovanih laboratorija u oblasti životne sredine i nedostatak rigoroznih standarda kvaliteta za prikupljanje, obradu i saopštavanje podataka. Monitoring kvaliteta životne sredine je prilično dobro pokriven, za razliku od sopstvenog monitoringa zagađivača. Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije je značajno unapredila sistem ekološkog izveštavanja od 2003. godine, kada je zatražila uključenje u Evropsku agenciju za zaštitu životne sredine.

Sprovođenje zakona u Srbiji je neefikasno, što proizilazi iz pravnih nedostataka i nekonzistentnosti, nedovoljnih i neodgovarajućih institucionalnih kapaciteta, nedostatka inspekcijuskog nadzora, niskih kazni i dugotrajnih sudskih procesa. Nacionalna strategija Srbije za pristupanje EU jasno ističe da zakonodavno usklađivanje sa EU treba da ide u skladu sa realnim mogućnostima primene novih zakona. Ovo je i glavni izazov, jer nisu izgrađene adekvatne institucije i sistem koji prati sprovođenje zakona. Dodatno, uz zakone je potrebno doneti veliki broj podzakonskih akata koje treba izraditi u kratkom periodu (pored novih posebnih zakona koje je potrebno doneti u procesu približavanja zakonodavstva propisima EU). Opterećenje prevazilazi kapacitete ministarstva i ograničeni broj službenika koji su uključeni u proces izrade (videti Boks 4.4).

Sve veći značaj će dobijati i pitanje kvaliteta odnosa između građana i vlasti, odnosno stepena učešća građana u političkom procesu odlučivanja o pitanjima životne sredine i održivog razvoja. Mora se još mnogo raditi na izgradnji partnerstva između vladinih i nevladinih institucija. U jačanju participativne političke kulture i svesti o građanskom aktivizmu veliku ulogu ima saradnja lokalne samouprave sa civilnim društvom.

Sistem ekonomskih instrumenata još uvek nije razvijen i ne omogućava dovoljan podsticaj za smanjenje zagađenja. Slabosti sistema finansiranja zaštite životne sredine proizilaze iz ograničene primene naknada za korišćenje resursa, visoke zavisnosti od republičkog budžeta, ograničenja pravnog okvira i ograničene primene podsticajnih instrumenata.<sup>92</sup> Ulaganja privrede u smanjenje zagađenja i čistije tehnologije su nedovoljna,

<sup>92</sup> Zakon o zaštiti životne sredine pruža osnovu za primenu delotvornih ekonomskih instrumenata: naknada za korišćenje prirodnih vrednosti, naknada za zagađivanje životne sredine, mehanizam nadoknade oslobađanja ili smanjenja naknade za zagađivanje životne sredine i naknada za jediničnu lokalnu samoupravu. Shodno načelu „zagađivač plaća“ doneta je Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade. Druga Uredba se odnosi na merila i kriterijume za povraćaj, oslobađanje i smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine. Naknada za zagađivanje se određuje prema vrsti zagađenja životne sredine za: emisije pojedinačnih izvora zagađivanja, emisije proizvedenog ili odloženog otpada (za postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola); supstance koje oštećuju ozonski omotač; vozila na motorni pogon. U sektoru za vodu, postoji pravni osnov za naknade za zaštitu voda, koje nisu povezane sa standardima za otpadne vode. Nepostojanje podsticajnih mera za industriju i energetiku kojima bi se smanjilo zagađenje (kazne i naknade su na veoma niskom nivou, a sprovođenje propisa je slabo), postojeći visok nivo oporezivanja i loše finansijsko stanje mnogih privrednih preduzeća, otežavaju porast ulaganja u zaštitu životne sredine.

#### **Boks 4.4: Pregled zakonodavstva u oblasti životne sredine**

Zakonodavstvo u oblasti životne sredine u Republici Srbiji čine strategije, zakoni i podzakonska akta, kao i tehnički standardi. Glavne strategije uključuju: Nacionalnu strategiju pristupanja Srbije EU (2005), Studiju izvodljivosti i prioriteta definisanih Evropskim partnerstvom, Strategiju smanjenja siromaštva (2003), Strategiju upravljanja otpadom (2003), Vodoprivrednu osnovu Srbije, Predlog Nacionalnog programa zaštite životne sredine,\* Plan Vlade Republike Srbije za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva, Strategiju razvoja šumarstva Srbije (2006), Nacrt Nacionalnog profila za procenu kapaciteta za primenu Arhuske konvencije (2007).

Relevantni zakoni i propisi regulišu planiranje i izgradnju, rudarstvo, geološka istraživanja, vode, zemljište, šume, biljake i životinje, nacionalne parkove, ribarstvo, lov, postupanje sa otpadom, proizvodnju i promet otrova, promet i prevoz eksplozivnih i opasnih materija, zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost itd. Zakonom je predviđena dodela i oduzimanje ekološkog znaka za proizvode, procese i usluge koji manje ili u većoj meri zagađuju životnu sredinu.

\* U proceduri za usvajanje u Skupštini Srbije, a koji je prema zakonu trebalo da se usvoji najkasnije do decembra 2005. godine.

iako Strategija pristupanja EU jasno ukazuje da su investicije u osavremenjivanje opreme i proizvodnih procesa ključna pretpostavka za poboljšanje konkurentnosti i postizanje većeg izvoza.

U Srbiji još uvek nije primenjen instrument naknade štete nanete životnoj sredini, ili obaveza nadoknade štete izazvane aktivnostima koje predstavljaju visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu usled udesa. Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou predstavlja problem zbog nedostatka sredstava. Samo nekoliko lokalnih zajednica ima formirane eko-fondove za zaštitu životne sredine čiji su izvori propisani lokalnim podzakonskim aktima kao što su razne takse, kao i primena principa „zagađivač plaća“.

Uprkos navedenim manjkavostima, sporim koracima i povremenim diskontinuitetima napredak u sektoru životne sredine u Srbiji je značajan, a posebno u onim oblastima životne sredine gde je dobijena inostrana tehnička pomoć.

#### **Regionalna saradnja u oblasti životne sredine**

Ekološka stabilnost se ne može postići bez regionalne saradnje. Pitanja zaštite životne sredine sve više se posmatraju u kontekstu strategija razvoja regionalne infrastrukture u Jugoistočnoj Evropi, često uz podršku Evropske Komisije i Svetske banke (Minić i Kronja 2007). Regionalni program obnove životne sredine (Regional Environmental Reconstruction Program, REReP), usmeren je na pitanja koja obuhvataju više zemalja, kao što je upravljanje vodama. Članice su Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, BJR Makedonija, Crna Gora, Rumunija, Srbija, i UMNIK/Kosovo, sa posmatračima iz zemalja donatora, međunarodnih organizacija i nevaldinih organizacija (NVO). Sekretarijat REReP Radne grupe smešten je pri Regionalnom centru za životnu sredinu Centralne i Istočne Evrope.

Glavni ciljevi regionalne saradnje u okviru programa uključuju: izgradnju funkcionalnih institucija za zaštitu i unapređenje životne sredine i razvoj stabilnog i efikasnog okvira za vođenje politike; harmonizaciju pravnog okvira u skladu sa standardima i vrednostima EU; i jačanje uloge civilnog društva u omogućavanju pristupa informacijama, procesu odlučivanja i jačanju svesti o ekološkim pitanjima. Realizacija ovih ciljeva treba da vodi ka padu nivoa zagađenosti i realizaciji efikasne regionalne saradnje vezane za prekogranične probleme u skladu sa obavezama preuzetim u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Više od 100 projekata je realizovano. Formirana je baza podataka REReP projekta kako bi se poboljšao pristup informacijama o primeni projekta i time povećala transparentnost i olakšali regionalno umrežavanje i saradnja.

Evropska Komisija je inicirala Program prioritarnih ekoloških investicija kao okvir za usmeravanje investicija na ključne ekološke pretnje. Razvijena je jedinstvena regionalna metodologija za utvrđivanje lokacija sa ključnim ekološkim problemima. Komisija predlaže nastavak regionalne saradnje na pitanjima životne sredine sa zemljama kandidatima i zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u Uniji u okviru Regionalne ekološke mreže za pristup (The Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession). Ova mreža će omogućiti nastavak regionalne saradnje i postati u potpunosti operativna po završetku aktivnosti REReP-a 2009. godine.

NALAS mreža asocijacija lokalnih samouprava u Jugoistočnoj Evropi, značajno doprinosi regionalnoj saradnji, na primer u oblasti upravljanja otpadom.

Regionalna ekološka mreža za pristup, uspostavljena je marta 2005. godine, kao neformalna mreža ekoloških autoriteta iz zemalja EU kandidata i zemalja potencijalnih kandidata (plus Bugarska i Rumunija) koja je odgovorna za primenu ekološke regulative (uglavnom inspekcije). Njen višegodišnji program rada za period 2007–2010. godina fokusira se na obuku i razmenu iskustava najbolje prakse o IPPC-u (Integral Pollution and Prevention

Control), deponijama, direktivi Seveso II i direktivi o sagorevanju u velikim postrojenjima; razvoj i održavanje Evropskog registra emisija zagađivača (uključujući obuku za ekološke inspektore i zaposlene u ekološkim agencijama); i na zaštitu životne sredine primenom zakona o ekološkom kriminalu (sa obukom organizovanom u saradnji sa Interpolom).

DABLAS (Danube–Black Sea) radni tim uspostavljen je novembra 2001. godine da bi obezbedio platformu za saradnju u zaštiti voda i ekosistema veznih za vode u regionu Dunava i Crnog mora<sup>93</sup>. Njegove aktivnosti se odnose na sastavljanje liste prioriternih projekata za obnovu voda u regionu, podršku pripremi projekata, i na olakšavanje saradnje na relaciji korisnici sredstava, međunarodne finansijske institucije, ostale banke i donatori koji podržavaju primenu prioriternih projekata.

Primena Ugovora o energetske zajednici će biti indikator ekološke i energetske sigurnosti u regionu. Iako je Ugovor međunarodno obavezujući pravni instrument koji doprinosi planiranju regionalnog razvoja, analiza njegove primene do sada pokazuje ozbiljne institucionalne slabosti i nedostatak kapaciteta, uključujući sektor životne sredine. Regionalna primena se čini sporom i neefikasnom, sa neiskorišćenim kapacitetima za saradnju.

Srbija je ratifikovala nekoliko važnih multilateralnih ekoloških ugovora, uključujući Konvenciju o zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav; Okvirnu konvenciju UN o promeni klime; Konvenciju o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i korišćenja hemijskog oružja i uništavanju hemijskog oružja; Bazelsku konvenciju o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovog odlaganja; i Konvenciju o prekograničnom zagađenju vazduha na velikim udaljenostima. Ovi međunarodni ugovori iz oblasti životne sredine, su postali sastavni deo našeg nacionalnog zakonodavstva, potvrđujući značajan napredak u ovoj oblasti (UNECE 2007) koji je postignut uprkos sankcijama i konfliktima u toku 1990-tih godina. Sve zemlje u regionu bi trebalo da slede, ali su vlade često spore u realizaciji ovih poslova.

Da bi iskoristile velike mogućnosti za unapređenje regionalne kohezije i saradnje u oblasti životne sredine, sve zemlje regiona moraju dati prioritet sektoru životne sredine i kontinualno graditi sistem zaštite životne sredine harmonizovan sa onim koji funkcioniše u EU. Prednost regionalnih inicijativa je i u tome što one imaju objektivno veći kapacitet privlačenja investicija od pojedinačnih inicijativa zemalja (na primer zbog veličine tržišta reciklaže). Šta više, jačanje regionalnih i nacionalnih institucija, kao i partnerstva sa različitim zainteresovanim stranama (videti Boks 4.5), su uslov za održivi razvoj.

## Zaključci i preporuke

U cilju ostvarivanja prednosti od regionalne infrastrukture za regionalnu saradnju, vlade i parlamenti država regiona moraju izgraditi pravni i institucionalni okvir koji će vodi konvergenciji unutar regiona i između regiona i EU. Potrebno je osnovati nadležna ministarstva po pojedinim infrastrukturnim oblastima, i u njima obezbediti odgovarajuće ljudske i tehničke kapacitete koji će obezbediti upravljanje saradnjom u realizaciji projekata i ukupnu koordinaciju aktivnosti na nacionalnom nivou.

Izgradnja harmonizovanih regionalnih tržišta u različitim infrastrukturnim sektorima delovala bi privlačnije za strana ulaganja i podstakla ostvarivanje viših stopa ekonomskog razvoja i zaposlenosti, koji su pretpostavka adekvatne primene i delovanja evropskog zakonodavstva na ovim prostorima. Dostupnost blagovremenih i tačnih informacija u svim infrastrukturnim oblastima podržala bi ovaj proces.

*Ostvaren je progres u dostizanju ekoloških standarda EU. Standardi za proizvode su uvedeni, mada mnogi nisu u skladu sa zakonima EU (sadržaj sumpora u tečnom gorivu, i kvalitet benzina i dizel goriva, regulisanje sadržaja određenih opasnih materija u ambalaži i dr.).*

*U 2002. godini, određene nadležnosti u oblasti životne sredine su prenete na AP Vojvodinu. Opštine/gradovi imaju nadležnosti u oblasti urbanističkog planiranja, zaštite i unapređenja životne sredine i komunalnih delatnosti, uključujući stratešku procenu planova i programa, procenu uticaja projekata na životnu sredinu i izdavanje integralnih dozvola iz svoje nadležnosti.*

<sup>93</sup> [http://ec.europa.eu/environment/enlarg/dablas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/dablas/index_en.htm)



#### **Boks 4.5: NVO daju podršku održivom razvoju**

U 2006. godini, nevladine organizacije regiona jugoistočne Evrope (Albanija, Bosna i Hercegovina, BJR Makedonija, Crna Gora, Srbija i UNMIK/Kosovo), su potpisale Deklaraciju za regionalnu koheziju u oblasti životne sredine, kao instrumenta dostizanja održivog razvoja i bržeg priključivanja Evropskoj Uniji.\* Proces je afirmisala NVO "Ambasadori životne sredine" iz Beograda.\*\* Sada ga regionalno koordiniraju NVO iz regiona: Biosfera (Makedonija), Most (Crna Gora), Centar bez granica (Sarajevo, Bosna i Hercegovina), Sun of Liqenas (Albanija), i Konak –UMNIK/ Kosovo).

Deklaracija afirmiše zajednički cilj mira, stabilnosti, bezbednosti i prosperiteta za građane u regionu. Ona naglašava da je regionalna ekološka kohezija značajna za ostvarivanje održivog razvoja i bezbednosti, da je životna sredina značajan segment spoljne politike, da životna sredina i održivi razvoj nema cene ni granica, i da se region suočava sa mnogobrojnim

\* Inicijativa je predstavljena 2007. godine na pratećem događaju uz Šestu ministarsku konferenciju "Životna sredina za Evropu". Specifične aktivnosti su započete, kao na primer projekat podržan od strane Švedske međunarodne razvojne agencija (SIDA): "Regionalna ekološka kohezija u susret strategiji urbanog održivog razvoja jugoistočne Evrope".

\*\* Videti [www.ambassadors-env.org](http://www.ambassadors-env.org).

Potrebno je u svim zemljama regiona konkretnim aktivnostima i podrškom ojačati partnerstvo između zainteresovanih strana (vladine i nevladinih organizacija, industrije, sindikati, univerzitet, i dr), odnosno iskoristiti prednosti modela PPP saradnje privatnog i javnog sektora gde god je to moguće. Ovakva partnerstva su usmerena na ostvarivanje sinergije i optimalno korišćenje resursa u okruženju zdrave konkurencije.

Sledeće preporuke se odnose na pojedine infrastrukturne sektore.

#### **Energetika**

Energetski sektor Srbije i ostalih zemalja u Jugoistočnoj Evropi karakteriše zastarelost elektrana i industrijskih postrojenja, a posledica je visok energetska intenzitet i značajno zagađenje vazduha i vode (Altman 2007). Emisija ugljen dioksida po jedinici bruto nacionalnog dohotka je više nego dvostruko veća od svetskog proseka (UNDP 2004).

Prosečna potrošnja energije u domaćinstvima po kvadratnom metru stambene površine je dva i po puta veća od proseka u Severnoj Evropi. Uprkos tome, u zavisnosti od pojedinačne zemlje, negde između jedne četvrtine i jedne trećine domaćinstava, uglavnom onih siromašnijih, ne postiže minimalne zahteve za zagrevanjem (UNDP 2004). Više od polovine domaćinstava za grejanje i kuvanje koristi drva ili ćumur. Posledice toga su zagađen vazduh u stanovima i hronična oboljenja.

Preporuke obuhvataju sledeće:

- Modernizacija postojećih elektrana je neophodna da bi se povećala njihova efikasnost i ekološka ispravnost, kao i da bi se smanjila potrošnja energije u skladu sa međunarodnim standardima. Domaćinstvima su naročito neophodni aparati koji štede energiju, kao i efikasnije snabdevanje grejanjem.
- Regionalno zajedničko energetska tržište je neophodno da bi doprinelo poboljšanju snabdevenosti i nižim troškovima, i da bi obezbedilo da buduće investicije ostvare optimalnu korist od regionalnog usaglašavanja.
- Uz međunarodnu saradnju prilikom izgradnje naftovoda i gasovoda, treba obezbediti snabdevanje primarnom energijom.
- Vezano za Ugovor o energetska zajednici zemalja Jugoslovenske Evrope, Vlada Republike Srbije treba da restrukturira i privatizuje sektor energetike i da preduzme druge aktivnosti koje su relevantne za potpisivanje i ratifikaciju ostalih pratećih međunarodnih ugovora. Narodni poslanici moraju biti informisani o ovim ugovorima kako bi mogli da razmotre njihove posledice i efekte. Vlada Srbije treba da razmotri mogućnost usvajanja Zakona o primeni Ugovora o energetska zajednici, koji bi definisao nadležnosti individualnih autoriteta, uspostavio saradnju među njima, i definisao vremenski okvir za neophodna institucionalna, zakonska i praktična prilagođavanja.
- Agencija za energiju Republike Srbije može dobiti ulogu brokera između različitih državnih autoriteta kako bi profilisala politike i zakone koji unapređuju energetska efikasnost. Neophodno je takođe osnovati sudski sistem sa adekvatnim fondovima, informacijama i kvalifikovanim kadrom za primenu nove legislative. Ovo zahteva dopunsku obuku za sudije.
- Treba modernizovati zakonski koncept o potrebama javnih resursa u kontekstu njegove primene i prakse, i posebno u smislu javnog učešća u donošenju odluka o tim pitanjima.
- Javne debate treba da informišu javnost o prednostima, izazovima, problemima, i ekološkim i socijalnim ograničenjima koji su prisutni u energetska sektoru. Aktivno civilno društvo, obuka novinara i štampa su neophodni da bi informisali i mobilisali javnost i zagovarali opšti napredak.

- Među prvim koracima je uspostavljanje centralizovane baze podataka o reformskim zahvatima. Nivo javno raspoloživih informacija treba da bude poboljšán po kvalitetu, kvantitetu i raspoloživosti (statistika, ekološke informacije, javni bilansi). Sve javne organizacije, od inspekcijskih organa do statističkih zavoda i agencija za prostorno planiranje, treba osposobiti da prikupljaju, obrđuju i publikuju statističke i tehničke podatke koje uobičajno traže Eurostat i Međunarodna agencija za energiju, kao i ekološke podatke po EU standradima, kao i da ispitaju svoje mineralne izvore i izvore uglja i lignita u skladu sa najnovijim smernicama UNECE. Korisno je i redovno štampanje statističkih indikatora o regulativi i njenoj primeni.

### Saobraćaj

Zemlje regiona JIE suočavaju se sa istim problemima u oblasti razvoja transportne infrastrukture kao što su: niski institucionalni kapaciteti, planiranje i održavanje puteva, ograničeni finansijski potencijali, visoka zaduženost, pitanja graničnih prelaza i nerazvijen inter-modalni transport. Polazeći od značaja transportne infrastrukture za promovisanje ekonomskog razvoja, veću mobilnosti roba i ljudi, i unapređenje humanog razvoja, neophodno je prevazići ove probleme. Projekti regionalne saradnje mogu u regionu zapadnog Balkana obezbediti unapređenje transportnih konekcija u svim sektorima (putevi, železnice, reke, vazdušni transport) i tako maksimizirati prednosti za svaku pojedinačnu zemlju. Regionalni projekti su mnogo prihvatljiviji za strane investitore i vode izgradnji jedinstvenih mreža u regionu i Evropi.

Srbija treba da preduzme sledeće akcije.

- Vlada Republike Srbije treba da razvije Transportni master plan Srbije. Postojeći planovi su uglavnom okrenuti regionalnoj osnovnoj mreži, gde se detaljno ne razmatraju lokalne potrebe unutar države. Transportni plan treba da bude osnova za upravljanje, održavanje, planiranje, finansiranje i izgradnju transportne infrastrukture. Ona takođe mora biti institucionalno vezana za nacionalne razvojne planove putem odgovarajućih procedura.
- Započeti rad na formiranju jedinstvene baze podataka o saobraćaju i saobraćajnoj infrastrukturi; primeni relevantnih pravilnika koji proizilaze iz Zakona o putevima (kategorizacija putne mreže, tehnička uputstva o saobraćajnoj signalizaciji i dr.); i ubrzati donošenje odgovarajućih Zakona iz sfere saobraćaja i transporta.
- Pokrenuti inicijative koje će podržati zamenu postojećeg voznog parka, novijim kvalitetnijim voznim parkom.

### Telekomunikacije

Razvoj sigurne, pouzdane i fleksibilne telekomunikacione infrastrukture odgovarajućeg kapaciteta, prvo na nacionalnom nivou a zatim na nivou regiona, predstavljaće ključan preduslov za članstvo u Evropskoj Uniji zemalja JIE. Zemlje JIE trebale bi da podrže saradnju u telekomunikacijama i informacionim tehnologijama, podstiču nove inicijative, dalje harmonizuju nacionalnu legilastivu sa EU direktivama, i da promovišu širenje novih usluga kao što su e-učenje i e-vlada. Saradnja će zavisiti od liberalizacije u oblasti telekomunikacija.

U okviru liberalizacije telekomunikacija, srednjoročno funkcionisanje alternativnih mreža ima naročit značaj. Razvoj ovakvih alternativnih mreža treba da bude ostvaren bez upotrebe dodatnih javnih finansijskih sredstava, na bazi odgovarajućih poslovnih planova i kriterijuma koji obezbeđuju profitabilnost. Zemlje JIE takođe treba da izvrše korekciju mogućih nasleđenih nejednačenosti među telekomunikacionim tarifama, kao i da povećaju transparentnost u naplati računa. Tarifna politika trebalo bi da bude zasnovana na principu povraćaja troškova.

*problemima, uključujući, siromaštvo, nezaposlenost, neplanski razvoj, zagađenje, regionalni energetske deficit, prekoračenu eksploataciju prirodnih resursa, kao i ekstenzivno ribarstvo i lovstvo, i zanemarivanje dobrobiti životinja.*

*Deklaracijom se pozivaju vlade regiona i ostali partneri da: prevaziđu razlike u regionu; doprinesu ljudskoj i ekološkoj bezbednosti kroz smanjivanje prekograničnih rizika i povećaju regionalnu i prekograničnu saradnju, imajući integraciju u EU kao zajednički cilj; osiguraju održivi razvoj strategijama i aktivnostima; prate realizaciju Deklaracije; i da obezbede da EU i međunarodna zajednica i institucije finansijski podrže ostvarenje navedenih ciljeva.*

Analize eksperata i međunarodno i evropsko iskustvo ukazuju da će uticaj potpune liberalizacije telekomunikacionih usluga u Srbiji i drugim zemljama regiona JIE dovesti do širenje paketa usluga koje se nude poslovnim i privatnim korisnicima, naročito u pogledu integrisanih širokopojsnih usluga; telekomunikacionih usluga višeg kvaliteta po nižim cenama, zahvaljujući konkurenciji; i funkcionisanja telekomunikacionog tržišta kao sredstva za razvoj ostalih privrednih sektora i društva u celini. Liberalizacija treba da služi kao pokretač investicija, produktivnosti i zaposlenosti

Očekuje se da će puna liberalizacija povećati zaposlenost u sektorima telekomunikacija i informacionih tehnologija; obezbediti veći izbor sadržaja i usluga za korisnike; i olakšati ulazak novih telekomunikacionih nosilaca na tržište i, uopšteno, novih provajdera dodatnih usluga, koje prati povećanje investicija i upliv stranog kapitala. Očekuju se veća brzina prihvatanja novih informacionih i telekomunikacionih tehnologija i usluga; i brze promene u strukturi telekomunikacionog tržišta i tržištu informacionih usluga kao rezultat novih modela poslovanja, koji će se pojaviti kao rezultat nacionalnih i međunarodnih savezništava između telekomunikacionih kompanija i preduzeća iz drugih sektora.

U Srbiji, predlog nove Strategije razvoja telekomunikacija koji ostavlja konkretnu liberalizaciju tržišta fiksne telefonije za posle 2010. godine nije u skladu sa propisima EU, a ostavlja i značajnu dilemu oko visine cene koju će domaći potrošači morati da plate. Po nekim tumačenjima ovakvo odlaganje procesa liberalizacije usko je vezano za nastojanje države da do tog period ostvari postepenu privatizaciju Telekoma Srbije i postigne dobru cenu. Kako će se ovaj proces odraziti na dalji razvoj domaće telekomunikacione infrastrukture i prećenje savremenih tehnoloških pomaka u ovom domenu ostaje da se vidi, kao i to šta korisnici telekomunikacionih usluga mogu očekivati u pogledu novih usluga, tehnologije i cena.

Vlada Republike Srbije treba da preduzme sledeće akcije:

- Politiku telekomunikacija treba da postavi tako da definiše višestruke prioritete ciljeve. Ovo uključuje liberalizaciju u sektoru telekomunikacija; obezbeđivanje univerzalnih usluga i podršku razvoju novih, integrisanih usluga; i dalji razvoj telekomunikacione infrastrukture, sa naglaskom na infrastrukturi koja omogućuje usluge širokopojsnog prenosa, naročito u udaljenim oblastima i nerazvijenim delovima zemlje.
- Napori takođe treba da budu usmereni na upotrebu dinamičnog karaktera novih tehnologija kako bi se prevazišao zaostatak za razvijenim zemljama, i da bi se obezbedilo učešće u novoj ekonomiji globalnih informacija.
- U kontekstu liberalizacije telekomunikacija, Srbija bi trebalo da finalizuje izgradnju institucionalnog i regulatornog okvira i da promoviše i vrši nadzor nad postojanjem konkurentnog tržišnog okruženja. Razvoj institucionalnog okvira mora biti tako postavljen da vodi konvergenciji Srbije ka EU. Ovo podrazumeva nadzor pristupa mreži zasnovan na principu otvorenog pristupa mreži, prilagođenog u skladu sa postepeno liberalizovanim telekomunikacijama, kako bi se obezbedilo da ne dođe do zloupotrebe monopolske pozicije operatera koji drži monopol.
- Treba obezbediti ravnopravni tretman svih provajdera telekomunikacionih usluga od strane državne administracije i preduzeća. Provizija međuveza treba da bude zasnovana na transparentnosti, objektivnosti, ne-diskriminaciji i stvaranju višestrukih čvorišta širom zemlje. Naplata za interkonekciju trebalo bi da bude orijentisana prema troškovima, i da uzme u obzir međunarodnu praksu.
- Ostali važni koraci podrazumevaju sprovođenje Nacionalnog plana za dodeljivanje brojeva, kao i novog okvira koji se odnosi na upravljanje nazivima domena, i razjašnjenje pojmova/uslova za uvođenje javnih servisa za podatke (Internet) i instalaciju javnih terminala.

- Partnerstvo između javnog i privatnog sektora (PPP) predstavlja uspešno sredstvo za razvoj telekomunikacione infrastrukture i u Srbiji i ostalim zemljama regiona, i predstavlja bitan gradivni element uspešne regionalne saradnje. Pri tome, ovaj model efikasno deluje samo ako se radi na realizaciji regulatornog okvira koji podstiče slobodnu konkurenciju i na taj način pruža podsticaj za pružanje poboljšanih usluga po nižim cenama. Postizanje potpune liberalizacije zahteva prisustvo i rad nezavisnog i jakog regulatornog autoriteta koji nadgleda utvrđenu politiku Ministarstva za telekomunikacije i informatičko društvo, i efektivno sprovodi njenu primenu. Vlada Srbije bi trebalo da podrži nezavisnost Nacionalnog regulatora kako bi se promovisao njegov efektivan rad.

Projekti regionalne saradnje koji štede resurse i omogućavaju razmenu iskustava i najbolje prakse, podržavaju ostvarenje ovih ciljeva uz minimalne troškove i u najkraćem vremenu.

### Životna sredina

Prednosti regionalne saradnje u oblasti životne sredine će Srbija moći na adekvatan način da iskoristi predhodnim preduzimanjem sledećih inicijativa:

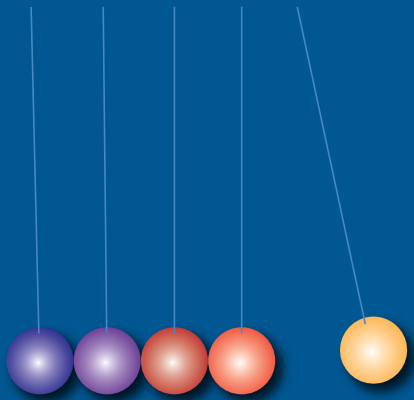
- Vlada Republike Srbije treba da ratifikuje međunarode ugovore specificirane u Nacionalnoj strategiji približavanja EU.<sup>94</sup>
- Treba pojednostaviti postojeći institucionalni okvir osnivanjem objedinjenog ministarstva za životnu sredinu, vode i šume.
- Potrebno je osposobiti i učiniti operativnim službe za životnu sredinu na lokalnom nivou.
- Agenciju za zaštitu životne sredine Srbije treba postaviti kao nezavisno stručno telo i međusektorski servis u oblasti životne sredine.<sup>95</sup>
- Potrebno je povećati kapacitet i operativnu efikasnost vladinog Saveta za održivi razvoj i vladine kancelarije koja administrira rad Saveta.
- Treba ojačati partnerstvo između vlada (nacionalne, provincijalne i lokalne), NVO i poslovnog sektora, i podršku koja se daje da bi se povećao kapacitet nevladinih organizacija koje rade na pitanjima održivog razvoja i životne sredine.

Ključni izazov u budućnosti biće integracija pitanja očuvanja životne sredine u ostale sektorske politike. Za realizaciju navedenih izazova biće neophodno obezbediti tekuću i intenzivniju inostranu pomoć. Rešavanje problema životne sredine u svakoj državi i u regionu u celini, doprinosi direktno održivom razvoju i poboljšanju kvaliteta života građana koji uključuje pitanja sela i ruralnog razvoja, ekološki zdravu industrijsku proizvodnju, ispravnosti hrane, održivost korišćenja prirodnih resursa i smanjenje stepena siromaštva.

<sup>94</sup> Ovo su osnovni stubovi Arhuske konvencije, koju Srbija u momentu pisanja ovog izveštaja još nije ratifikovala.

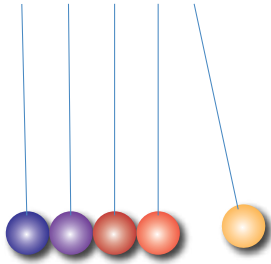
<sup>95</sup> Apostrofirano je u Izveštaju o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, koji je Vlada usvojila 2005. godine, kao i u Nacionalnoj strategiji pristupanja EU usvojenoj 2005. godine.





---

POGLAVLJE 5  
**SOCIJALNI RAZVOJ**



## POGLAVLJE 5 SOCIJALNI RAZVOJ

### Uvod

Različite vrste obrazovanja, kvalitetno zdravstvo, stanovanje i šanse za zaposlenje predstavljaju ključne preduslove za uspešan humani razvoj. Ovo poglavlje se fokusira na obrazovanje, zdravstvo i na društvenu inkluziju, posebno kod osetljivih društvenih grupa kao što su žene, Romi, izbeglice i interno raseljena lica te osobe sa invaliditetom. Regionalna saradnja u ovim oblastima ima ključni značaj za razvoj društvenog kapitala u regionu; bilateralna saradnja može da doprinosi poboljšavanju socijalnih usluga u Srbiji.

Sposobnost društva da proizvodi, prilagođava, komercijalizuje i koristi znanje pokazuje se kao kritični faktor za održivi ekonomski rast i poboljšanje kvaliteta života. Veoma je važno da sve zemlje, a naročito one manje razvijene, od početka ugrađuju razvoj humanih resursa u svoje reformske programe, što se posebno odnosi na napred spomenute oblasti. Istraživanja pokazuju da nisu dobre strategije koje bi se prvo fokusirale na ekonomski rast, da bi se kasnije, kada se on postigne, moglo više ulagati u obrazovanje, zdravstvo i poboljšanje položaja marginalizovanih članova društva. Ne postoji jedinstven recept za uspešan razvoj humanih resursa; on se može postići na različite načine, o čemu govore iskustva iz mnogih zemalja.

Pitanja koja se razmatraju u ovom poglavlju obuhvaćena su Milenijumskim ciljevima razvoja (MCR) koji su proizašli iz Milenijumske deklaracije usvojene na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija u Njujorku 2000. godine. Kao kvantifikovani i vremenski omeđeni zadaci i indikatori progresa, MCR predstavljaju sredstvo za iskorenjivanje siromaštva i postizanje humanog razvoja<sup>96</sup>.

Vlada Srbije je prihvatila Izveštaj o primeni Milenijumskih ciljeva razvoja za Republiku Srbiju u periodu 2000–2005. god. i 2007. god. usvojila MCR Monitoring okvir za Republiku Srbiju. Pored ciljeva koji se odnose na smanjenje siromaštva, u ovom dokumentu se posebno ističu zapošljavanje mladih, osoba sa invaliditetom, Roma, izbeglica i interno raseljenih lica (IRL), povećanje pokrivenosti dece primarnim i sekundarnim obrazovanjem, smanjenje smrtnosti dece, osnaživanje žena itd. (Vlada Srbije 2006).

U Evropskoj uniji, koja u slučaju Srbije predstavlja glavni uzor za razvoj, prepoznaje se značajna uloga obrazovanja kao integralnog dela ekonomske i društvene politike i kao sredstva za jačanje evropske konkurentnosti u svetu. Dvadeset devet evropskih zemalja potpisalo je 1999. godine Bolonjsku deklaraciju<sup>97</sup> kojom se zemlje potpisnice obavezuju da do 2010. godine reformišu svoje obrazovne sisteme na osnovu zajedničkih standarda i stvore jedinstven evropski prostor visokog obrazovanja (European Higher Education Area

<sup>96</sup> Milenijumski ciljevi razvoja su: 1) ukidanje ekstremnog siromaštva i gladi, 2) dostizanje univerzalnog osnovnog obrazovanja, 3) promovisanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena, 4) smanjenje smrtnosti dece, 5) unapređenje zdravlja majki, 6) suzbijanje HIV-a/AIDS-a, malarije i drugih bolesti, 7) obezbeđenje održivosti okruženja i 8) razvoj globalnog partnerstva za razvoj. Vidi [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals).

<sup>97</sup> Više o Bolonjskoj deklaraciji vidi na [www.dfes.gov.uk/bologna](http://www.dfes.gov.uk/bologna).

– EHEA.) Ovo je bio odgovor Evrope na slabosti postojećeg sistema visokog obrazovanja i njegovu neprilagođenost novim vremenima. Na specijalnom sastanku Evropskog saveta, koji je održan u martu 2000. godine u Lisabonu, Evropska unija je usvojila novi strateški cilj – da do 2010. godine postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda u svetu, zasnovana na znanju, sposobna da ostvari održivi ekonomski rast sa kvantitativno i kvalitativno boljim zapošljavanjem i većom socijalnom kohezijom.<sup>98</sup> Usvojena je sveobuhvatna reformska agenda, poznata kao Lisabonska strategija odnosno Lisabonska agenda, pod nazivom „Zapošljavanje, ekonomske reforme i socijalna kohezija – put ka Evropi zasnovanoj na informacijama i znanju“.

Suštinu Lisabonske strategije čine razvoj i unapređenje znanja, što podrazumeva istraživanje i razvoj, inovacije, obrazovanje i stručno usavršavanje. Strategija je predviđala delovanje u tri glavna pravca: pripreme za prelazak na društvo i privredu zasnovane na znanju, modernizaciju evropskog socijalnog modela i kompletiranje unutrašnjeg tržišta i stvaranje uslova za ekonomski rast primenom odgovarajuće makroekonomske politike. Mada se ambiciozni ciljevi<sup>99</sup> postavljeni u Lisabonu neće dostići do 2010. godine, neki važni koraci su realizovani, između ostalog i otvaranje elektroenergetskih i telekomunikacionih tržišta 2000. godine, povećanje broja korisnika interneta u školama, na univerzitetima i u javnoj administraciji te otvaranje oko 500.000 novih radnih mesta samo tokom 2002. godine.

Evropski savet je u martu 2005. godine redefinisao prilično široko postavljene ciljeve iz Lisabona i usvojio revidiranu Lisabonsku agendu, pod nazivom „Privredni rast i zapošljavanje“, koja se fokusira na tri prioriteta: snažna podrška razvoju znanja i inovacija kao motoru održivog razvoja, stvaranje boljih uslova za investiranje i rad u Evropi i više posla, odnosno jača socijalna kohezija. I od zemalja kandidata i od potencijalnih kandidata za članstvo u EU očekuje se da prate politiku EU u ovim oblastima, što se prati preko nekih inicijativa Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi.

Solunska agenda za zapadni Balkan<sup>100</sup> imala je za rezultat mnoge regionalne inicijative u oblasti visokog obrazovanja, posebno putem Pakta za stabilnost. To je putokaz za budući progres u izgradnji regionalnih mreža i različitih oblika regionalne saradnje, uključujući i angažovanje šire međunarodne zajednice, pre svega EU. Prioriteti su u skladu sa širim evropskim ciljevima, a time posredno i sa Lisabonskom agendom. Oni se mogu prilagoditi i specifičnim potrebama određenog regiona u izgradnji kapaciteta i sprovođenju potrebnih reformi neophodnih za približavanje EU.

U mnogim oblastima regionalne saradnje, posebno onim koje nisu vezane za međunarodne sporazume – kao što je slučaj sa razvojem humanog kapitala, zemlje koriste metod sličan otvorenoj koordinaciji u EU. Sporazum o ciljevima i uputstva su realizovani na regionalnom nivou, a pojedine zemlje ih zatim ugrađuju u svoju nacionalnu i regionalnu politiku sa specifičnim ciljevima ili zadacima. Progres se procenjuje u odnosu na dogovorene ciljeve i vremenske okvire. Jedna od prednosti regionalne saradnje jeste razmena iskustava i prakse ne samo među zemljama u regionu nego i sa ostalim zemljama članicama EU.

---

<sup>98</sup> European Council, Presidency conclusions, Lisbon, 23–24 March, 2000. Zaključci sa svih sastanaka Evropskog saveta dostupni su na Internetu na adresi [http://ec.europa.eu/growthandjobs/councils\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/councils_en.htm). Detaljne informacije o celom Lisabonskom procesu vidi na veb sajtu Evropske komisije: [www.ec.europa.eu/growthandjobs](http://www.ec.europa.eu/growthandjobs).

<sup>99</sup> U kvantitativne ciljeve koji treba da se ostvare do 2010. godine spadaju: prosečna godišnja stopa rasta od 3%, stopa zaposlenosti od 70%, uz veći udeo zaposlenih žena, stopa zaposlenosti od 50% u segmentu radne snage između 55 i 64 godine i produženje radnog veka za pet godina te ulaganja u istraživanja i razvoj od 3% BDP, s tim da dve trećine potiču iz privatnog sektora.

<sup>100</sup> Vidi [http://eirpa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accessiojn\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/thessaloniki\\_agenda-en.htm](http://eirpa.eu/enlargement/enlargement_process/accessiojn_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda-en.htm).



Kada se govori o zdravlju, shvatanje zdravlja kao nečega što spontano prati društveno-ekonomski razvoj pomerilo se ka pojmu zdravlja kao jednog od osnovnih izvora i faktora razvoja. Posebna pažnja se posvećuje investiranju u zdravlje i smanjivanju razlika u zdravlju koje proističu iz društveno-ekonomskih determinanti zdravlja, naročito vezanih za siromaštvo. Zdravlje kao jedna od ključnih komponenti humanog razvoja ima poseban značaj za održivi ekonomski razvoj i jačanje socijalne kohezije. Ovo su dva značajna politička cilja Evropske unije i oni imaju centralno mesto u Lisabonskoj agendi. Zato oni predstavljaju najvažnije ciljeve i u regionalnoj saradnji u oblasti zdravstva.

Rodna ravnopravnost je regulisana nizom međunarodnih i evropskih konvencija i dokumenata u kojima se zahteva učešće nacionalnih i internacionalnih političkih, ekonomskih i finansijskih aktera. U regionu se borba za ženska prava odvija paralelno sa borbom za građanska prava i pomirenje. Oslanjajući se na nasleđe mirovnih pokreta, ženske mreže i mreže koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti danas predstavljaju najvitalniji deo građanske i političke saradnje u regionu. Istovremeno, regionalna saradnja u oblasti rodne ravnopravnosti postaje snažan zamajac razvoja civilnog društva, demokratizacije i primene evropskih standarda.

Romska populacija ima značajan udeo u ukupnom stanovništvu u regionu i u svakoj pojedinačnoj zemlji. Procenjuje se da u oblasti zapadnog Balkana i u ostalim državama jugoistočne Evrope ukupno ima oko 3.625.000 Roma. Tome treba dodati oko 1.300.000 Roma u centralnoj Evropi. Nijedna druga etnička grupa nije zastupljena u tolikom broju zemalja, a u većini njih Romi su na marginama društva. To je argument u prilog nastojanjima da rešavanje problema romske populacije postane jedna od prioriternih aktivnosti zemalja u širem regionu, što potvrđuje i zajednička akcija kroz inicijativu *Dekada Roma*.

*Dekada Roma* nastala je kao rezultat opservacije međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija (Svetska banka, EU, UNDP, CoE, OEBS, OSI) da je neophodno podržati pojedinačne napore država u nastojanju da poboljšaju kvalitet života romskog stanovništva.<sup>101</sup> Ovaj program, koji su vlade potpisale 2. februara 2005. godine, trebalo bi da se sprovodi u narednoj deceniji, a njegov cilj je smanjivanje socijalnog i ekonomskog jaza između Roma i ostatka populacije u zemljama potpisnicama.<sup>102</sup> Nakon proširenja EU u maju 2004. i januaru 2007. godine, broj Roma je porastao na dvanaest miliona, što čini približno 2% ukupnog stanovništva EU. Očekuje se da će posle prijema država zapadnog Balkana u EU problem Roma dobiti novu dimenziju, jer tamo među njima ima mnogo raseljenih lica i izbeglica<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> U izveštajima i drugim dokumentima međunarodnih organizacija koje se bave položajem Roma u centralnoj i jugoistočnoj Evropi nalazimo komparativne podatke o različitim aspektima, na osnovu kojih se projektuju mere i aktivnosti. Na osnovu izveštaja Svetske banke (*Poverty, Social Exclusion and Ethnicity: The Case of Roma*) iz 2000. godine projektovana je strategija Dekade Roma, u kojoj se samo uzgred pominju mogućnosti prekogranične i regionalne saradnje u vezi sa unapređenjem položaja Roma (vidi *At Risk: Roma and Displaced in Southeast Europe*, UNDP, Bratislava 2006).

<sup>102</sup> Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Rumunija, Slovačka, Srbija i Crna Gora.

<sup>103</sup> Prema izveštaju OEBS/ODIHR (1999), na Kosovu je pre izbijanja sukoba 1999. godine živelo između 120.000 i 150.000 Roma, Aškalija i Egipćana, a prema izveštajima UNHCHR/OEBS (2000, 2001), na Kosovu je u kampovima za raseljena lica živelo oko 35.000 Roma (samo u Prištini i Kosovskoj Mitrovici po 10.000). Prema zvaničnim podacima Visokog komesara za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR), u Srbiji je 2000. godine registrovano 27.419 raseljenih lica romske nacionalnosti, a prema nezvaničnim izvorima, u kampovima u Makedoniji i Crnoj Gori bilo ih je još 14.000. S druge strane, istraživanje Centra za istraživanje etniciteta Romska naselja – uslovi života i mogućnosti integracije Roma u Srbiji ukazuje na to da je u 593 romska naselja bilo 46.238 Roma raseljenih sa Kosova.

Posle sukoba koji su obeležili poslednje decenije XX veka, države nastale na prostoru nekadašnje SFRJ suočavaju se sa velikim brojem izbeglica i raseljenih lica, od kojih su mnoga izložena različitim oblicima deprivacije. Jedino aktivnom saradnjom u regionu mogu se postepeno rešavati neka od životnih pitanja važna za ovu kategoriju stanovništva.

Osobe sa invaliditetom čine sledeći marginalizovani deo populacije. Srbija ima između 800.000 i milion ljudi u ovoj kategoriji.<sup>104</sup>

## Obrazovanje

### Stanje u Srbiji

Jedan od važnih zadataka nove vlasti posle oktobarskih promena 2000. godine bila je reforma obrazovanja na svim nivoima i usaglašavanje sa evropskom praksom. Prva demokratska vlada u Srbiji istakla je potrebu da se stvori institucionalni okvir za brzu reformu obrazovanja posle višedecenijskog zaostajanja, da se stvore uslovi za stalna usavršavanja i da modernizacija obrazovnog sistema doprinese ekonomskom oporavku i razvoju zemlje, demokratizaciji društva i međunarodnoj integraciji Srbije.

Srbija je 2001. godine dobila status posmatrača Bolonjskog procesa, da bi 2003. godine, nakon prihvatanja Izveštaja o stanju visokog obrazovanja i strategiji razvoja obrazovanja, bila primljena u punopravno članstvo. Prijem u članstvo podrazumeva i mesto u Grupi za praćenje primene Bolonjskog procesa (Bologna Follow-Up Group) i drugim telima vezanim za Bolonjski proces, pa samim tim i mogućnost učešća u daljoj razradi samog koncepta EHEA.

U junu 2003. godine donet je Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, da bi nova vlada predložila, a skupština usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u maju 2004. godine. Među novinama uvedenim ovim izmenama ranijeg Zakona našle su se, pored ostalih, i sledeće: dodatni cilj koji je formulisao kao „otvorenost za kulture tradicionalnih crkava i verskih zajednica“<sup>105</sup>; obrazovanje se ponovo temelji na nastavnim planovima i programima, a ne na ishodima (obrazovanje se pretežno zasniva na detaljno određenim sadržajima, a ne na tome šta učenik zna i ume da uradi kada završi određeni stepen obrazovanja); institucionalni okvir koji treba da podrži razvoj obrazovanja menja se u pravcu centralizacije.

Novi amandmani na Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, koji se nalaze u skupštinskoj proceduri, vratiće neke pojmove ukinuti prethodnim izmenama, npr. ishode učenja. Ceo sistem se još više centralizuje, mada se zadržava suštinska autonomija univerziteta. Ministarstvu se poveravaju nove kontrolne nadležnosti nad radom škola i drugih institucija, a Prosvetni savet, zamišljen kao nezavisno telo koje utvrđuje standarde i donosi obrazovne programe, postaje savetodavno telo ministarstva (AAEN 2006).<sup>106</sup>

Prema popisu iz 2002. godine, 41% populacije u Srbiji ima završenu srednju školu. Mladih (između 18 i 24 godine) koji su završili samo osnovnu školu ima 17%. Nepismenih u ukupnoj populaciji starijoj od 10 godina ima 3,45% (udeo nepismenih žena je 5,7%, a muškaraca 1,1%).<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Za pitanja koja se odnose na osobe sa invaliditetom vidi veb sajt Evropskog foruma za lica sa invaliditetom: [www.edf-feph.org](http://www.edf-feph.org).

<sup>105</sup> Ovo je problematična formulacija jer može da otvori put ka diskriminaciji crkava i religijskih zajednica koje se ne smatraju tradicionalnim.

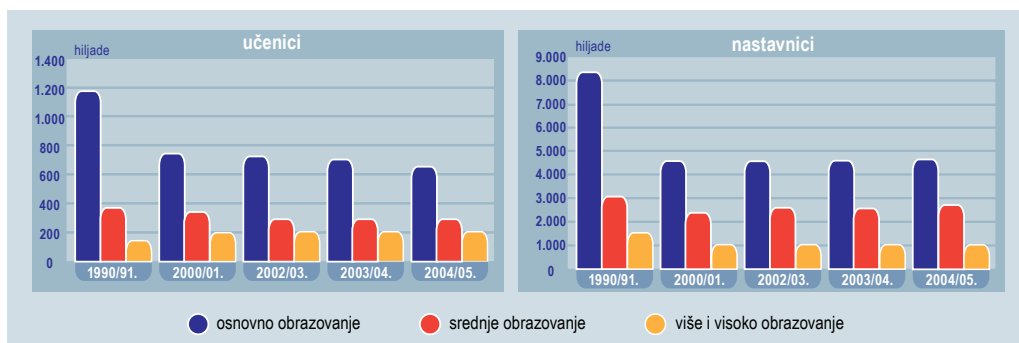
<sup>106</sup> Iz Analize AAOM-a, vidi [www.aaen.edu.yu](http://www.aaen.edu.yu).

<sup>107</sup> Ibid.

Od ukupnog broja stanovnika, 6% ima univerzitetsku diplomu, a 4% je završilo višu školu. Od oko 20.000 studenata koji diplomiraju svake godine, oko 15% njih ima diplomu tehničkih fakulteta. Dugogodišnji odliv mozgova onemogućava korišćenje ovog potencijala u razvoju zemlje i primeni novih tehnologija.

Interesantni su podaci o kretanju ukupnog broja učenika i studenata od 1990. do 2005. godine. Između 1990. i 2000. godine uočljiv je značajan pad broja učenika u osnovnim i srednjim školama, a taj broj i dalje blago opada, što se može videti na sledećem grafikonu:

Grafikon 5.1 Osnovno srednje, više i visoko obrazovanje



Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije, 2006.

Ovo se pre svega pripisuje tzv. beloju kugi – stalnom opadanju nataliteta u Srbiji. Broj studenata se, međutim, blago povećavao do 2000. godine, da bi 2001. godine neznatno opao i zatim ostao na tom nivou. Interesantno je da otvaranje novih privatnih fakulteta i univerziteta nije doprinelo povećanju ukupnog broja studenata. Otprilike polovina svih studenata je studirala uz podršku budžeta, a druga polovina je na samofinansiranju. Ukupan broj nastavnika u svim zvanjima je blago rastao.

Da bi se odgovorilo na multikulturne potrebe stanovništva u Srbiji, nastava se u osnovnim i srednjim školama izvodi i na manjinskim jezicima. Od 2002. godine u Vojvodini se, pored jezika na kojima se ranije izvodila nastava (mađarski, rumunski, rusinski i slovački), nastava izvodi i na hrvatskom jeziku. U Južnoj Srbiji i Sandžaku nastava se izvodi i na albanskom, bugarskom i turskom jeziku (vidi boks 5.1).

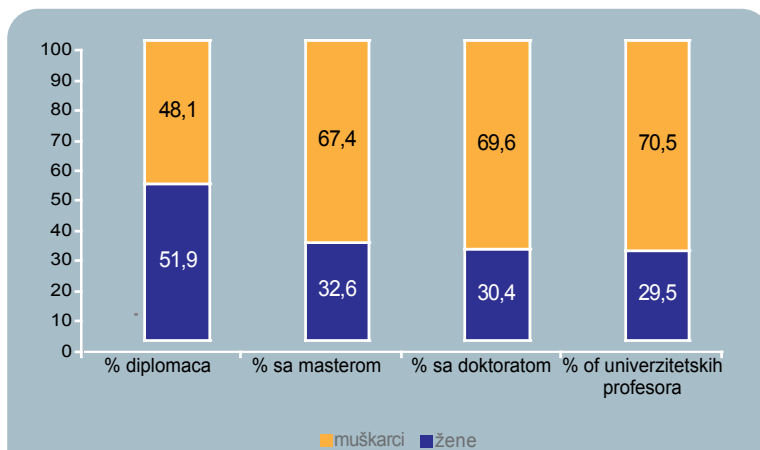
Obrazovne ustanove u Srbiji sporo prihvataju praksu i programe uvođenja rodni pitanja. U većini formulara koje traže obrazovne ustanove zahteva se davanje podataka samo o ocu, a ignoriše se činjenica da su majke takođe roditelji i da mnoga deca *de facto* žive u porodicama u kojima je majka jedini roditelj. Baze podataka o učenicima i dalje upućuju uglavnom na očeve, što važi i za učenička dokumenta. Osnovna znanja o pitanjima roda još uvek nisu obuhvaćena nastavnim planovima i programima, a izuzetke predstavljaju nekoliko akademskih predmeta (Filozofski fakultet u Beogradu uveo ih je 1993. godine, Fakultet političkih nauka u Beogradu 1997. godine, Pravni fakultet u Nišu 2003. godine, Pravni fakultet u Beogradu 2006. godine) i osnivanje ženskih studija kao postdiplomskih (2003) i doktorskih studija (2004) na Univerzitetu u Novom Sadu. Udžbenici na svim nivoima i dalje sadrže brojne predrasude u vezi sa rodni pitanjima.

Interesantno je da je polna struktura diplomiranih studenata u Srbiji dobra. Žene su 2002. godine činile 51,9 % diplomiranih studenata, što je u skladu s njihovim učešćem u ukupnoj populaciji (vidi grafikon 5.2).

### Boks 5.1 Jezici manjina na Univerzitetu u Novom Sadu

Na Univerzitetu u Novom Sadu, u okviru Filozofskog fakulteta, tradicionalno postoje katedre za mađarski, rumunski, slovački i rusinski jezik. Polako se vraćaju neki oblici nastave na mađarskom jeziku koji su bili ukinuti tokom devedesetih godina prošlog veka, npr. zajednička nastava iz opštih predmeta (sociologija, psihologija) za studente više fakulteta, kao i izvođenje nastave i ispita na predmetima gde postoje nastavnici koji govore manjinske jezike. Godine 2005, u okviru Univerziteta u Novom Sadu, osnovan je novi Učiteljski fakultet u Subotici na kome se nastava izvodi isključivo na mađarskom jeziku. Interesantan je podatak da se na Univerzitetu u Novom Sadu već nekoliko godina održava Škola romologije, koja bi u dogledno vreme trebalo da se razvije u katedru za romski jezik i kulturu.

Grafikon 5.2 Procentualni odnos visokoobrazovanih žena i muškaraca 2002. godine



Izvor: Zavod za statistiku i UNDP, 2005, Beograd

Istraživanje UNDP-a o društvenoj ranjivosti (2006) pokazuje da su nivoi obrazovanja i pismenost u određenim ranjivim grupama znatno ispod nacionalnog proseka. Izbeglice i IRL imaju višu stopu nepismenosti, manji deo njih završava školovanje i imaju manje šansi da dobiju dodatnu podršku (samo 1% domaćinstava Roma i izbeglica/IRL dobija pomoć u vidu stipendija). Primarni uzrok je siromaštvo, koje je dva puta veće u ovoj populacionoj grupi (posebno među romskim izbeglicama i povratnicima i u domaćinstvima u zaostalim seoskim područjima). U slučaju raseljenih Roma, nepostojanje ličnih dokumenata predstavlja dodatni problem.

Program Ministarstva prosvete i sporta kojim se obezbeđuju školarine za srednje i visoko obrazovanje za decu iz siromašnih izbegličkih porodica i porodica IRL ušao je Nacionalnu strategiju zapošljavanja, ali nikad nije primenjen u praksi. Ministarstvo organizuje godišnje konkurse za studentske stipendije, na kojima je osnovni kriterijum dotadašnji uspeh u školovanju. Izbeglice se ne spominju posebno kao kandidati, a svi kandidati moraju da imaju boravak u Srbiji. To znači da studenti izbeglice ne mogu da učestvuju na konkursu po osnovu svog izbegličkog statusa, nego samo kao članovi srpske manjine iz susednih zemalja, čije se studiranje plaća iz budžeta. Ne postoje dodatne mere kojima bi se obezbedile stipendije za decu iz siromašnih izbegličkih porodica, nezavisno od nacionalnosti. Pozitivan primer predstavlja Fond za mlade talente Republike Srbije, koji u opštim uslovima za finansijsku podršku eksplicitno ističe da izbeglice mogu da se prijave na konkurs (UNCR, OEBS, Humanitarni centar za izbeglice – HCIT Novi Sad, 2007).

Prema podacima Ministarstva prosvete, oko 39% dece sa invaliditetom ne završava osnovnu školu ili završava samo nekoliko razreda. Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom zabranjuje svaki oblik diskriminacije u obrazovanju, uključujući i pristup upisu (član 18). U praksi postoji selekcija među decom u trenutku upisa u specijalne škole i predškolske institucije, a uključivanje u redovno obrazovanje često zavisi od dobre volje nastavnika ili uprave škole. Pristup je lakši u manjim mestima gde ne postoje paralelne (specijalne) škole.<sup>108</sup> Neki podaci o inkluziji dece sa invaliditetom u obrazovni sistem u Srbiji

<sup>108</sup> Zakon o visokom obrazovanju zabranjuje diskriminaciju po osnovu motornog ili senzornog hendikepa (član 8). Zakon uspostavlja obavezu osnivača visokoškolske institucije da finansira izgradnju infrastrukture kako bi se studentima sa invaliditetom omogućilo da studiraju (odjeljak 13, član 59). Zakon o visokom obrazovanju takođe otvara mogućnost polaganja ispita na alternativni način koji ne narušava suštinu samog ispita (paragraf 10, član 90) i dozvoljava nastavu na znakovnom jeziku (paragraf 4, član 80).

mogu se naći u dodacima za predloženu Strategiju osnaživanja osoba sa invaliditetom u Srbiji.<sup>109</sup>

Od 2005. godine Grupa za praćenje Bolonjskog procesa prati kvantitativne indikatore Bolonjskog procesa. Srbija se 2005. godine našla na 41. mestu liste od ukupno 43 sistema visokog obrazovanja koji učestvuju u procesu.<sup>110</sup> Međutim, u poslednjem Izveštaju o sprovođenju Bolonjskih reformi, podnetom na Londonskom sastanku ministara u maju 2007. godine, Srbija se našla među deset prvih zemalja, sa prosečnom ocenom 4 (od mogućih 5). Ovako dobrom plasmanu najviše je doprinelo donošenje Zakona o visokom obrazovanju koji je uveo trostepenu bolonjsku strukturu, obavezni ESPB (Evropski sistem prenosa bodova) i „Dodatak diplomi“. Naravno, još mnogo toga mora da se reformiše, a najteži deo predstavlja samu suštinu Bolonjskog procesa – kvalitativne promene. U tom smislu, u svim segmentima visokog obrazovanja potrebno je obezbediti odgovarajući kvalitet studija i kontrolu kvaliteta. Da bi se studentima iz Srbije omogućila mobilnost i da bi studenti iz Evrope dolazili da studiraju na univerzitetima u Srbiji, pored uvođenja ESPB sistema bodovanja neophodan je i odgovarajući (isti) kvalitet programa, nastavnika, metoda učenja i ocenjivanja studenata.

Da Srbija postiže rezultate u prilagođavanju evropskim standardima vidi se iz rezultata istraživanja Evropske asocijacije univerziteta (EUA), prema kome je na mapi Evrope Srbija jedina zemlja iz jugoistočne Evrope u kojoj svi diplomirani studenti dobijaju „Dodatak diplomi“ (Diploma Supplement). Svrha ovog „Dodatka diplomi“ jeste da stimuliše mobilnost studenata u okviru Evropskog prostora visokog obrazovanja. Takođe, na svim univerzitetima u Srbiji uvedeni su ESPB bodovi, kao i u celoj Evropi osim Albanije i Grčke (EUA 2007, str. 37 i 41).

Zakon o visokom obrazovanju u Srbiji prepustio je najveći deo zadataka i odgovornosti za reforme univerzitetima. Ovaj zakon, u čijoj je izradi učestvovala uglavnom akademska zajednica, ostavlja punu slobodu svakoj ustanovi da odabere stepen u kome će se reformisati. Sa izuzetkom samog procesa studija, koji je detaljno regulisan, svi drugi aspekti organizacije i rada visokoškolskih ustanova dati su samo u najopštijim naznakama. Zakon predviđa da organi postojećih visokoškolskih ustanova samostalno odlučuju o reorganizaciji svojih ustanova i da te odluke ugrade u statut. Ovaj koncept je univerzitetima u Srbiji dao veliku autonomiju da uređuju unutrašnju organizaciju i da međusobno konkurišu na tržištu. Odgovornost za kvalitet obrazovanja sada je prenet na univerzitete.

Uprkos pozitivnim koracima u visokom obrazovanju, u nedavnom nacrtu dokumenta Evropske komisije stoji: „Učinjen je mali napredak. Proces reformi usklađen je sa zahtevima Bolonjske deklaracije, ali neophodni su dalji naponi, posebno u pogledu osiguranja kvaliteta i povezivanja univerziteta sa tržištem rada i sa potrebama privrede. Ograničeni administrativni kapaciteti, neadekvatno definisanje odgovornosti i nedostatak koordinacije između odgovornih institucija predstavljaju razloge za zabrinutost, kao i činjenica da novo ministarstvo nema jasan program.“ (Komisija evropskih zajednica, 2007, str. 31).

Osnovni problem u pokušaju da se sagleda efikasnost opšteg obrazovanja u Srbiji jeste nepostojanje jasno definisanih standarda kvaliteta koji bi bili objektivno merljivi i koji bi omogućili praćenje i poređenje sa evropskim sistemima. Ovaj nedostatak otežava procese

<sup>109</sup> Odeljenja za decu sa invaliditetom postojala su, 2005. godine, u 218 redovnih škola u Srbiji. Od 51 specijalne škole u Srbiji, 37 je namenjeno deci sa umerenim mentalnim poremećajima, 8 deci sa poremećajima sluha, 3 deci sa poremećajima vida, 2 deci sa fizičkim invaliditetom i 2 deci sa poremećajima u ponašanju. U redovnim srednjim školama ima 11 specijalnih odeljenja za mlade sa invaliditetom. Ministarstvo obrazovanja ukazuje da broj učenika u njima na godišnjem nivou varira od 50 do 90.

<sup>110</sup> U cilju praćenja sprovođenja Bolonjskog procesa i diseminacije rezultata formirana je Grupa za praćenje Bolonjskog procesa (Bologna Follow-up Group). Vidi <http://www.dfes.gov.uk/bologna/>.

decentralizacije i demokratizacije sistema u smislu uspostavljanja ravnoteže između autonomije i odgovornosti nastavnika te uključivanja interesnih grupa u unapređivanje i vrednovanje obrazovanja. Srbija nije uključena u proces praćenja indikatora uspešnosti stručnog obrazovanja (Kopenhagenski proces).<sup>111</sup> Međutim, pošto su indikatori jasno definisani, nema nikakve prepreke da Srbija samostalno napravi takvu analizu i to bi bio doprinos daljem usaglašavanju sa Evropom.<sup>112</sup>

### Regionalna saradnja

Osnivanje Pakta za stabilnost se podudarilo sa širom evropskom razvojnom strategijom (Lisabonska strategija) koja je stavila poseban naglasak na znanje, inovacije i optimalno korišćenje humanih resursa u funkciji postizanja održivog ekonomskog i društvenog razvoja. Još 1998. godine održana je konferencija Saveta Evrope u Gracu pod nazivom „Evropska saradnja u obrazovanju za mir, stabilnost i demokratiju“; posle nje je usledio tzv. „Proces iz Graca“ koji se usredsredio na promociju i podršku reformama obrazovanja u zemljama jugoistočne Evrope putem regionalne saradnje i izgradnje kapaciteta.

Pakt za stabilnost je sredinom 2006. godine uveo novi prioritet za regionalnu saradnju – nazvan „izgradnja humanog kapitala“ – zbog toga što je bilo očigledno da obrazovanje i nauka imaju važnu ulogu u ukupnom ekonomskom, političkom i društvenom razvoju zemalja u regionu, kao i zbog krhkog stanja u kome su se našli obrazovni sistemi i nedostatka najsavremenije naučne opreme u svim zemljama jugoistočne Evrope. U okviru „Procesa iz Graca“ formirana je, 1999. godine, Radna grupa za obrazovanje i omladinu (Task Force for Education and Youth – TFEY) koja je imala dva osnovna cilja: da se nastavi sa podrškom nacionalnim reformama obrazovanja u skladu sa evropskim integracijama i da se aktivno promoviše regionalna saradnja na nivou obrazovnih sistema, eksperata i civilnog društva.

Od juna 2008. obrazovanje će biti među prioritetima novog Regionalnog saveta za saradnju. Ovo predstavlja značajan pomak u shvatanju obrazovanja i treninga za zemlje zapadnog Balkana, jer se obrazovanje od instrumenta za postkonfliktnu stabilizaciju pretvara u ključni element procesa evropske integracije regiona.

Specifični okvir za zemlje jugoistočne Evrope definisan je u okviru „Inicijative za reformu obrazovanja u jugoistočnoj Evropi“ (SEE ERI), koju je 2003. godine pokrenula Radna grupa za obrazovanje i omladinu preko Pakta za stabilnost. Ministri obrazovanja zemalja jugoistočne Evrope, uključujući i Srbiju, potpisali su na Sedmoj konferenciji evropskih ministara obrazovanja u Nikoziji (u junu 2003. godine) Memorandum o razumevanju kojim su prihvatili akcioni plan inicijative SEE ERI. U okviru gore navedenih širih evropskih ciljeva obrazovanja, predstavnici jugoistočne Evrope identifikovali su sledeće prioritetne oblasti u reformi: zakonodavstvo, decentralizacija (sa fokusom na uspostavljanju ravnoteže između autonomije i odgovornosti), osiguranje kvaliteta, reforma nastavnih planova i programa (kurikuluma), pristup kvalitetnom obrazovanju (za manjine, posebno za Rome, za decu u ruralnim područjima, za decu s posebnim potrebama itd.), obrazovanje za aktivno učešće u demokratskim procesima u društvu te za informaciono-komunikacione tehnologije.

<sup>111</sup> Kopenhagenski proces je integrisan u Lisabonsku strategiju za period 2000–2010. god. i obuhvata brojne dokumente kao što je „Obrazovanje i trening 2010. Različiti sistemi, zajednički ciljevi – stručno obrazovanje i obuka“.

<sup>112</sup> U glavne parametre spadaju osiguranje kvaliteta, uvođenje tri stepena studija zasnovanih na ESPB sistemu i ishodi u skladu sa opštim okvirom kvalifikacija (što podrazumeva definisanje nacionalnog okvira kvalifikacija i priznavanje kvalifikacija).

Transevropska shema mobilnosti za univerzitetske studije, poznata kao Tempus,<sup>113</sup> predstavlja program EU koji podržava modernizaciju visokog obrazovanja u partnerskim zemljama zapadnog Balkana, Istočne Evrope, centralne Azije, severne Afrike i srednjeg Istoka. Ovaj program doprinosi stvaranju područja saradnje u oblasti visokog obrazovanja između EU i partnerskih zemalja koje je okružuju. Ustanovljen 1990. godine, posle pada Berlinskog zida, Tempus je inoviran četiri puta od 2000. godine. Srbija je stekla pravo da konkuriše za Tempus projekte 2001. godine i trenutno učestvuje u mnogim zajedničkim projektima sa evropskim i regionalnim univerzitetima. U novoj fazi programa Tempus (2007–2013. god.) naglasak će biti na promovisanju reformi u skladu sa Bolonjskim prosecom i Lisabonskom agendom. Regionalni prioriteti će se strukturirati oko glavnih komponenti plana modernizacije visokog obrazovanja u EU, intenzivnijeg dijaloga o obrazovnoj politici sa nacionalnim vlastima i novog fokusa na partnerstvo između univerziteta i preduzeća. U okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć iz 2007. godine (Commission Staff Working Document 2008) za sve zemlje zapadnog Balkana u budžetu je odvojeno 19,55 miliona evra.

Značajan dokument za regionalnu saradnju u oblasti nauke i tehnologije bio je Balkanski akcioni plan za nauku i tehnologiju, usvojen 2003. godine na Ministarskom sastanku u Solunu. Osnovni pravci regionalne saradnje prema ovom dokumentu treba da budu stvaranje uslova za integraciju u aktivnosti EU u oblasti istraživanja i razvoja te kreiranje potencijala i kapaciteta za puno učešće u Evropskom istraživačkom prostoru (ERA), Šestom okvirnom programu istraživanja (FP7) i drugim evropskim programima.

Jedna od aktivnosti koja je usledila bila je Mreža ERA za jugoistočnu Evropu, čiji je osnovni cilj da integriše članice EU i zemlje jugoistočne Evrope u Evropski istraživački prostor objedinjujući postojeće istraživačke aktivnosti iz nacionalnih, bilateralnih i regionalnih istraživačkih i razvojnih programa.

Sveobuhvatni Sedmi okvirni program istraživanja i tehnološkog razvoja (FP7) usvojen je u januaru 2007. godine. To će u periodu 2007–2013. god. biti glavni instrument EU za finansiranje istraživanja u Evropi. Sredinom februara 2007. god. Hrvatska, Srbija, Makedonija i Crna Gora postale su pridruženi članovi ovog programa, što znači da će svi istraživači, instituti, univerziteti te mala i srednja preduzeća moći da učestvuju u projektima FP7 ravnopravno sa članicama EU.

Kao platforma za objedinjavanje međunarodnih univerzitetskih institucija i istraživačkih i inovativnih centara, 2002. godine je osnovana Mreža univerziteta centralne i jugoistočne Evrope, koja je okupila preko 400 predstavnika fakulteta, istraživača i međunarodnih eksperata iz 80 istraživačkih institucija i iz 22 zemlje. U okviru mreže je osnovan časopis Revija za studije tranzicije (*Transition Studies Review*). Evropska akademija nauka i umetnosti osnovala je 2003. godine Mrežu za centralnu i istočnu Evropu kao platformu za dijalog predsednika nacionalnih akademija nauka u cilju što bržeg uključivanja u ERA.

Veoma važnu podršku univerziteti u regionu dobijaju od Evropskog centra za visoko obrazovanje UNESCO (UNESCO CEPES), sa sedištem u Bukureštu. Ovaj centar je organizovao veliki broj projekata, seminara, treninga za rukovodstva univerziteta i predstavnike ministarstava obrazovanja iz regiona. Centar je 2003. godine podržao osnivanje UNESCO katedri za univerzitetski menadžment u okviru Alternativne akademske mreže u Beogradu<sup>114</sup> i Univerziteta u Zagrebu. Katedra u Beogradu je nedavno transformisana u Centar za obrazovnu politiku. Univerziteti u Novom Sadu<sup>115</sup> i Osijeku osnovali su UNESCO katedre za

<sup>113</sup> Za više detalja vidi [http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/back\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/back_en.html).

<sup>114</sup> Vidi [www.aaen.edu.yu](http://www.aaen.edu.yu).

<sup>115</sup> Vidi [www.unescochair.ns.ac.yu](http://www.unescochair.ns.ac.yu).

preduzetništvo i dogovorili se da zajednički organizuju treninge i programe za razmenu studenata i nastavnika. Oni će takođe ustanoviti forum za preduzetnike iz pograničnih područja u Hrvatskoj i Srbiji. Obe katedre su deo Mreže naučnih inkubatora jugoistočne Evrope.<sup>116</sup>

U oblasti ženskih studija i istraživanja, možda zbog toga što su prve inicijative potekle iz nevladinih ženskih organizacija (u Beogradu, Zagrebu i Ljubljani), već duže vreme postoji kontinuirana saradnja u regionu između naučnika koji se bave rodnim pitanjima u obliku predavanja, učešća na konferencijama, zajedničkih publikacija i razmene iskustava. U Sarajevu je 2004. godine organizovana prva balkanska konferencija o rodnim pitanjima koja je okupila najistaknutije naučnike i mlade istraživače, a druga takva konferencija se priprema za 2008. godinu. Od 2007. godine u Sarajevu se organizuju postdiplomske studije u oblasti ženskih studija, sa jakim regionalnim naglaskom, a u radu učestvuju i predavači i studenti iz regiona. Sve više raste broj zajedničkih istraživačkih i izdavačkih projekata, ponekad uz podršku spolja. Na primer, Evropski parlament je 2003. godine započeo izradu sveobuhvatne studije o društvenom položaju žena na Balkanu, što je omogućilo izradu komparativnog pregleda položaja žena u različitim zemljama na Balkanu (Blagojević, 2003). Univerziteti u Srbiji su posle 2000. godine postali ravnopravni članovi Evropske asocijacije univerziteta (European University Association – EUA), čije je sedište u Briselu i koja ima preko 700 članova. Tokom 2002. i 2003. godine svi državni univerziteti u Srbiji (tada ih je bilo šest, a 2007. godine je osnovan Univerzitet u Novom Pazaru kao sedmi državni univerzitet) učestvovali su u projektu eksterne evaluacije EUA, nakon čega je održana konferencija na kojoj su date preporuke univerzitetima za dalje reformske procese. Eksternu evaluaciju su 2004. godine imali i univerziteti u Bosni i Hercegovini, a nešto ranije i Sveučilište u Zagrebu i slovenački univerziteti. Ovo je bilo prvi put da su univerziteti u regionu imali eksternu evaluaciju menadžmenta, procedura i kvaliteta u celini. Eksterni eksperti su dali mnogo korisnih preporuka.

Srbija je od 2005. godine uključena u Srednjoevropski program CEEPUS u okviru kojeg razmenu nastavnika i studenata sufinansira Ministarstvo prosvete Srbije. Sedište ovog programa je u Beču, a u njemu trenutno učestvuju Austrija, Bugarska, Češka Republika, Hrvatska, Mađarska, Poljska, Rumunija, Srbija, Crna Gora i Slovačka. Ciljevi programa su razvoj mobilnosti na akademskom nivou unutar jugoistočne Evrope, promocija programa i mreža (posebno zajedničkih programa), bolje razumevanje pitanja specifičnih za region i pružanje pomoći u izgradnji Evropskog prostora visokog obrazovanja. Program pokriva sve oblasti proučavanja.

Takođe, postoje bilateralni programi koji podržavaju reforme i mobilnost nastavnika i studenata, kao što je austrijski program World University Service.<sup>117</sup> Nezavisno od međunarodnih institucija koje okupljaju studente iz regiona na različitim seminarima, letnjim školama itd., studentske organizacije se takođe uzajamno pozivaju da učestvuju u različitim događanjima kao što su profesionalne aktivnosti za studente tehničkih nauka i sl. (vidi boks 5.2).

Stipendije Erasmus Mundus predstavljaju važan doprinos mobilnosti studenata u regionu. One se dodeljuju od decembra 2006. godine, nakon što je Komisija Evropskog saveta naglasila poželjnost promovisanja uzajamnih kontakata ljudi obezbeđujući više stipendija za studente sa prostora zapadnog Balkana. Komisija je takođe ponudila veći broj stipendija kroz

<sup>116</sup> Za dodatne informacije vidi [www.sensi.biz](http://www.sensi.biz).

<sup>117</sup> Ovo je međunarodna NVO koja se bavi razvojem visokog obrazovanja i ljudskim pravima. Ona je 2001. godine otvorila kancelariju u Beogradu i pokrenula program „Podrška“. Vidi [www.wus-austria.org/belgrade](http://www.wus-austria.org/belgrade).



instrument za pretprijetnu pomoć. Svake godine se daje 100 stipendija postdiplomcima za praćenje master kurseva Erasmus Mundus, počevši od akademske 2007/2008. godine.<sup>118</sup>

Postoje neka nerešena bilateralna pitanja među bivšim jugoslovenskim republikama, npr. pitanje statusa studenata iz Republike Srpske i Crne Gore u Srbiji. Problem je u tome što se studenti tretiraju različito u zavisnosti od etničkog porekla, pa su srpski studenti iz Bosne i Hercegovine privilegovani u odnosu na ostale etničke grupe. Zaseban problem predstavlja Univerzitet u Kosovskoj Mitrovici, koji sebe naziva Univerzitetom u Prištini. Ovaj univerzitet je, posle unilateralnog proglašenja nezavisnosti Kosova, zatražio da ostane u sistemu visokoškolskog obrazovanja Srbije.

## Zdravstvo

### Stanje u Srbiji

Glavne karakteristike zdravstvenog sistema Srbije na početku ove decenije bile su zapušteni kapitalni infrastrukturni objekti i dotrajala oprema. Preko 72% opreme bilo je starije od 10 godina, što proizvođači medicinske opreme smatraju gornjom granicom amortizacije. Broj objekata i osoblja bio je isti kao 1990. godine, ali sa značajno manjim finansijskim resursima, a godišnji troškovi za zdravstvo iznosili su od 62 USD po glavi stanovnika za 2000. godinu i 82 USD za 2001. godinu (World Bank, 2003). Zdravstveni sistem Srbije je 2001. godine bio praktično finansijski nelikvidan, sa ogromnim dugovima u Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje. Krajem 2001. godine ukupan dug Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje iznosio je 6,7 milijardi dinara (1,0% BDP), a posledica toga bili su narasli dugovi prema dobavljačima lekova i ostalog neophodnog potrošnog materijala. Situacija se u prethodnom periodu rešavala nerealno niskim cenama zdravstvenih usluga, što je za posledicu imalo niske plate u zdravstvenom sistemu, nedostatak potrošnog materijala i lekova, nedostatak sredstava za redovno održavanje već zastarele opreme, demoralizaciju i demotivisanost zdravstvenih radnika te porast neformalnih oblika plaćanja, korupcije i nezadovoljstva pruženim uslugama. Nedostatak osnovnih strateških ciljeva i programa u zdravstvu sprečavao je da ono postane ključno područje investicija u humani kapital (Sales 2001).

Ključni zdravstveni indikatori na prvi pogled mogu sugerisati da je Srbija napredovala u poređenju sa stanjem od pre dve decenije i da neće imati teškoća u dostizanju zdravstvenih Milenijumskim ciljeva razvoja (MCR). Najnovije istraživanje UNICEF-a (2006), na primer, pokazuje da je Srbija dostigla cilj smanjenja smrtnosti dece mlađe od 5 godina na nacionalnom nivou, u skladu sa MCR 4 (vidi grafikon 5.3). Ovaj indikator međutim još značajno zaostaje kod romske dece. Indikatori za bebe i decu mlađu od 5 godina u ovoj populaciji pokazuju da je smrtnost tri puta veća od nacionalnog proseka, tj. na nivou na kome je Srbija bila pre dvadeset godina. Pokrivenost osnovnim vakcinama – kao što su oralna vakcina protiv paralize, vakcina protiv difterije, tetanusa i velikog kašlja – dostigla je 2005. godine 99% u opštoj populaciji. Pokrivenost dece do jedne godine u romskoj populaciji je mnogo niža i iznosi 55%.

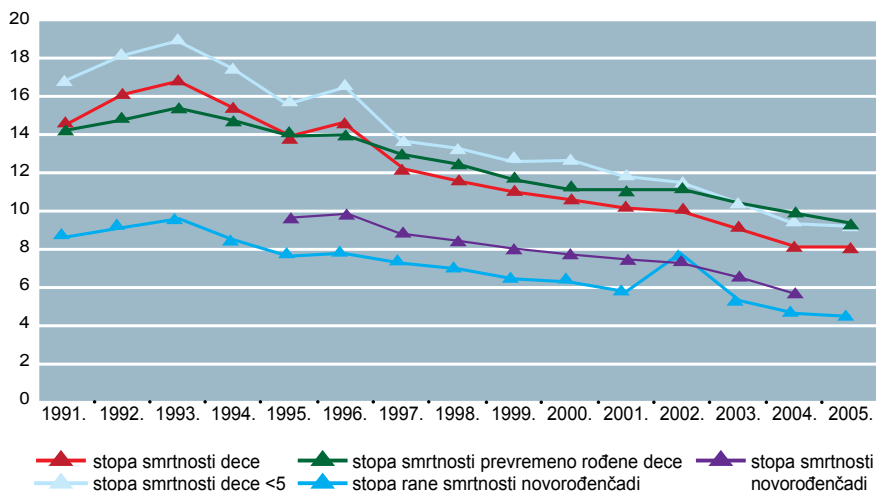
Analiza UNICEF-a takođe pokazuje da je Srbija u celini iza zemalja EU po očekivanoj dužini života u doba rođenja, po smrtnosti beba i po smrtnosti dece mlađe od pet godina.

#### Boks 5.2 Saradnja studenata prava

*Primer uspešne saradnje studenata predstavlja okupljanje pravnih fakulteta koje organizuje srpski ogranak Evropske asocijacije studenata prava (ELSA). U okviru te saradnje redovno se održavaju sastanci studenata pravnih fakulteta univerziteta u Novom Sadu i Prištini te njihovih kolega sa univerziteta u Nišu, Kosovskoj Mitrovici i Univerziteta Union u Beogradu.*

<sup>118</sup> Komisija namerava da udvostruči godišnja sredstva za stipendije u 2008. godini, što će omogućiti da nekoliko stotina studenata dobije stipendije za akademsku 2009/2010. godinu (Commission Staff Working Document 2008).

Grafikon 5.3: Mortalitet dece u Srbiji: (1991–2005)



Izvor: UNICEF (2006), MICS

Očekivana dužina života na rođenju predstavlja jedan od primarnih indikatora zdravlja.<sup>119</sup> Glavni uzroci smrti, mereno izgubljenim godinama života zbog izostanka prevencije, jesu kardiovaskularne bolesti, maligne bolesti i smrti povezane sa spoljašnjim uzrocima (nasilne smrti, nesreće, trovanja, ubistva i samoubistva). Ovi su uzroci smrti uglavnom povezani sa faktorima rizika vezanim za stil života, kao što su pušenje, gojaznost, neadekvatna ishrana i nedovoljan unos voća i povrća, fizička neaktivnost i zloupotreba alkohola, na koje je moguće uticati delotvornim zdravstvenim programima. Ovakva zdravstvena slika Srbije ukazuje na populaciju koja prolazi kroz demografsku i epidemiološku tranziciju, što su razvijene zemlje već prošle. Međutim, dok su trendovi obolevanja i umiranja od ovih bolesti u zemljama EU u povlačenju, u Srbiji su smrtnost i obolevanje u porastu.<sup>120</sup>

Zdravstveni indikatori za žene u plodnom periodu pokazuju da nema regionalnih razlika unutar Srbije, ali da postoje razlike u stopi mortaliteta kod Romkinja u odnosu na ukupno stanovništvo. Kako je izračunato na osnovu nacionalnih Milenijumskih ciljeva razvoja, stopa smrtnosti među romskim ženama u starosnoj grupi 15–49 godina bila 243 na 100.000 žena ili više nego dvostruko u odnosu na ukupnu žensku populaciju (Dinkić i dr. 2007, str. 79).

Položaj izbeglica i interno raseljenih lica, kao ekstremno ranjivih grupa unutar srpskog zdravstvenog sistema, u velikoj meri je doprineo lošoj ukupnoj slici. Prema novom Zakonu o zdravstvenom osiguranju,<sup>121</sup> status izbeglica sam po sebi nije više dovoljan da bi pojedinac dobio zdravstveno osiguranje; osoba danas treba da bude među kategorijama sa mesečnim

<sup>119</sup> Ovaj indikator je u Republici Srbiji stagnirao u toku protekle decenije i rastao sporije nego što se očekivalo, od 71,7 godina (1998) do 73,4 godine (2006), što je za 5 godina manje u odnosu na prosek EU. Međutim, razlike su veće ako se ovaj pokazatelj posmatra odvojeno po polu. Za žene ovaj indikator iznosi 75,68 godina (2005) i to je 6 godina manje u odnosu na prosek EU (tj. 7 ako se posmatraju članice EU pre 2004. godine), dok prosek za muškarce iznosi 72,86 godina (2005) i to je 5 godina manje u odnosu na prosek EU.

<sup>120</sup> Jedan od drastičnih primera, koji ukazuje na posebnu ranjivost žena, jeste rak grlića materice. On je na 4. mestu kao uzrok smrti usled malignih bolesti, a na 2. mestu po učestalosti obolevanja od malignih bolesti kod žena. To znači da je incidenca raka grlića materice u Srbiji 27 na 100.000 žena, što je šest puta više nego u Finskoj, gde je stopa incidence 4,3 na 100.000 žena zahvaljujući organizovanom ranom otkrivanju bolesti.

<sup>121</sup> Službeni glasnik RS, br. 107-05 i 109-05.

dohotkom ispod propisanog minimuma. Nedostatak koordinacije između vlasti i davalaca zdravstvenih usluga doveo je do konfuzne situacije u pogledu ostvarivanja ovog prava. Ministarstvo zdravlja otklonilo je nejasnoće vezane za primenu ovih propisa, uz razjašnjenje da se izbeglice i oni koji su ranije bili izbeglice mogu uključiti u obaveznu zdravstvenu zaštitu ako je sami plaćaju. Izbeglice koje su izgubile ovaj status i još nisu stekle srpsko državljanstvo potpuno su obespravljene u pogledu zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite. Radi se uglavnom o starijim osobama (UNHCR, OEBS, HCIT 2007, str. 45). Interno raseljena lica imaju besplatne zdravstvene usluge kao i ostali građani Srbije, ali se susreću sa problemima usled neposredovanja potrebnih dokumenata.

Nacionalni ciljevi u politici zdravstvene zaštite usvojeni su 2002. godine, uz sledeće osnovne principe: očuvanje i unapređenje zdravstvenog stanja stanovništva i jačanje zdravstvenog potencijala; pravedan i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti za sve građane Srbije i poboljšanje zaštite ranjivih grupa; zdravstvena zaštita u kojoj je pacijent u centru; održivost sistema zdravstvene zaštite sa transparentnim donošenjem odluka te decentralizacija resursa i finansiranja; veća efikasnost i kvalitet sistema i razvoj specijalnih nacionalnih programa; definisana uloga privatnog sektora u obezbeđivanju zdravstvenih usluga i unapređeni humani resursi.

Na osnovu ovih prioriteta i specifičnih analiza zdravstvenog stanja stanovništva formulisana je zdravstvena strategija „Bolje zdravlje za sve u 3. milenijumu“, sa čitavim nizom tematskih strategija i reformskih projekata. Istovremeno je sprovedena i reforma strukture zdravstvenog sistema i upravljanja njime, što je finansirano iz različitih eksternih fondova. U okviru Nacionalnog investicionog plana (NIP) restrukturirane su 24 opšte bolnice, a pokrenuti su projekti za rekonstrukciju zdravstvenih centara i 4 klinička centra. Takođe je nabavljena nova oprema za većinu zdravstvenih ustanova.

Tekuće reforme se usmeravaju na menadžment u zdravstvu, finansiranje, ljudske resurse, kvalitet i organizaciju. Usvojeno je novo zakonodavstvo<sup>122</sup> i pokrenut je niz programa za unapređenje kvaliteta. Jedan projekt je definisao osnovne indikatore kvaliteta i merila za procenu kvaliteta zdravstvenih ustanova. Drugi projekt je ustanovio ombudsmene u svakoj zdravstvenoj ustanovi, zajedno sa kampanjom za podizanje svesti o pravima pacijenata u sistemu zdravstvene zaštite.

Služba za zaštitu mentalnog zdravlja u Srbiji ima dobru teritorijalnu pokrivenost bolničkim službama i kvalifikovan kadar. Osim toga, u odnosu na druge zemlje postoji relativno mali procenat hospitalizovanih pacijenata. Međutim, ima i nedostataka: četiri velike psihijatrijske bolnice praktično su psihijatrijski azili za dugoročni smeštaj, i to uglavnom iz socijalnih razloga, a ne zbog potrebe za medicinskim lečenjem. Poštovanje ljudskih prava pacijenata nije obezbeđeno u svim fazama lečenja. Bolnička odeljenja su prepuna i terapija nije zasnovana na modernim principima. Aktuelna strategija razvoja mentalnog zdravlja bavi se problemima utvrđenim u oblasti pružanja zdravstvene zaštite osobama sa mentalnim oboljenjima, s posebnim fokusom na prava pacijenata.

Usvojeni su nova strategija borbe protiv HIV-a/side, u okviru koje se sprovode nacionalni i eksterno finansirani projekti, i metodološko uputstvo za borbu protiv tuberkuloze. Primena direktno opservirane kratkoročne terapije dala je vidljive rezultate uz sniženje incidence tuberkuloze sa 32 slučaja na 100.000 početkom 2003. godine na 29 slučajeva na 100.000 tokom 2007. godine.

Posebno je uočena neuravnoteženost u ostvarivanju zdravstvenih ciljeva u romskoj populaciji. Postoji čvrsta politička opredeljenost i posvećenost rešavanju ovog problema.

<sup>122</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju eksplicitno definišu pravac razvoja sistema i ističu pravo na zdravstvene usluge za ranjive i društveno marginalizovane grupe.

Radi utvrđivanja i praćenja situacije sprovode se ciljana zdravstvena istraživanja. Informacije prikupljaju domaće zdravstvene ustanove u saradnji sa agencijama UN, pre svega UNICEF-om i Svetskom zdravstvenom organizacijom. U okviru definisanja nacionalnih zadataka za ostvarivanje Milenijumskih ciljeva razvoja, posebna pažnja i zadaci usmereni su na uklanjanje dispariteta u zdravstvenom stanju Roma u Srbiji. Glavni okvir za ove intervencije jeste Nacionalni akcioni plan za zdravlje Roma, koji ima četiri osnovna cilja sa definisanim rokovima ostvarenja, osnovnim strategijama i operativnim merama te definisanim subjektima za praćenje ostvarenja. Ti ciljevi su: zdravstveno istraživanje radi definisanja morbiditeta i mortaliteta te izrada osnovne baze podataka o zdravstvenom stanju Roma; dorada postojećih zakonskih propisa kako bi se omogućilo bolje uključivanje Roma u sistem zdravstvene zaštite, posebno rizičnih grupa; poboljšanje zdravstvene zaštite za celu romsku populaciju i bolje životno okruženje u romskoj zajednici.

Poštovanje ljudskih prava i digniteta svih pacijenata te odgovarajuće unapređenje kvaliteta zdravstvenih usluga i odnosa između medicinskog osoblja i pacijenata imaju izuzetno veliki značaj. Neophodno je nadgledati indikatore kvaliteta i uticaj kampanje za ljudska prava „Imaš pravo“, kao i druge aktivnosti. To će pomoći da se identifikuje kako intervencije doprinose prevazilaženju problema i premošćavanju dispariteta odnosno kako ove mere mogu da se prošire i usavrše.

### Regionalna saradnja

Iako se zemlje jugoistočne Evrope razlikuju po mnogo čemu, one se susreću sa brojnim zajedničkim izazovima u oblasti zdravstvene zaštite. Oslabljeni sistemi i erodiran humani i društveni kapital došli su kao posledica dva decenije sukoba, ratova te političke i ekonomske tranzicije. To se odrazilo na stanje zdravlja stanovništva i sisteme zdravstvene zaštite koji još uvek ne mogu da odgovore na očekivanja i povećane potrebe.

Jedan od glavnih trendova u okviru ekonomske obnove zemalja jugoistočne Evrope jeste i pritisak da se „smanji društvena potrošnja“. Iako ove zemlje generalno za zdravstvo izdvajaju oko 10% BDP, gubi se iz vida da je, zbog osiromašenja država, realan iznos troškova za zdravstvo nekoliko puta manji nego početkom devedesetih godina prošlog veka. Vrlo obimna prava garantovana zdravstvenim zakonodavstvom i povećane potrebe, uz smanjena ulaganja u održavanje i funkcionisanje zdravstvenog sistema, doveli su do disproporcije između prava na zdravstvenu zaštitu i realnih mogućnosti za ostvarivanje tih prava. To je nepovoljno uticao na socijalnu koheziju. Unapređenje zdravlja i dostignuća u zdravlju imaju direktan uticaj na smanjenje društvenih i ekonomskih troškova pa su zemlje jugoistočne Evrope i partnerske multilateralne organizacije prepoznale značaj stavljanja pitanja zdravstva na dnevni red kako bi se poboljšali stabilnost, mir i socijalna kohezija.

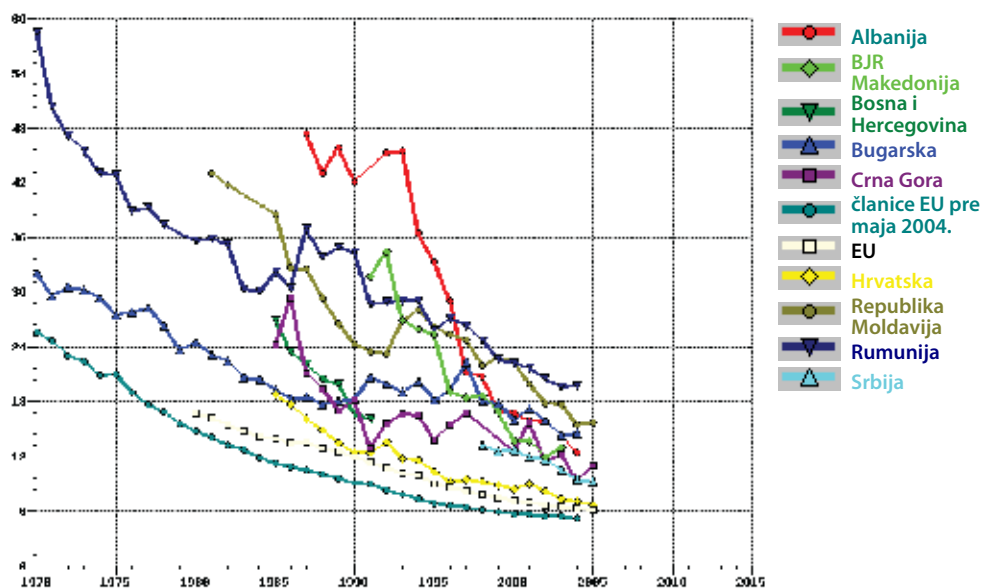
Relativno siromaštvo je ključna karakteristika svih zemalja jugoistočne Evrope. Ono je multidimenzionalno i veoma povezano sa bolestima, što se ogleda na primer u stopama smrtnosti male dece (vidi Sliku 5.4). Zdravlje je značajan element investiranja u razvoj; povećani nivoi zdravlja dovode do smanjenja ekonomskih i društvenih troškova. Analize zdravstvenog stanja i programi usmereni na rešavanje problema koji su zasnovani na socijalno ekonomskim determinantama predstavljaju okosnicu regionalne zdravstvene saradnje u jugoistočnoj Evropi.

### Boks 5.3. Saradnja između ministara zdravlja kao doprinos društvenoj koheziji

Prvi forum ministara zdravlja održan je u Dubrovniku od 31. avgusta do 2. septembra 2001. godine pod pokroviteljstvom Svetske zdravstvene organizacije i Saveta Evrope. Rezultat ovog foruma je bilo potpisivanje Dubrovačke povelje. Dubrovačka povelja je prvi prekogranični politički savez sa osnovnim ciljem da odgovori na hitne zdravstvene potrebe stanovništva. To je bila značajna politička podrška miru i saradnji.

Pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost, ovaj savez je postao važan element inicijative za socijalnu koheziju. U Dubrovačkoj povelji se utvrđuju sledeći zajednički ciljevi: jačanje socijalne kohezije kroz jačanje zdravstvenih usluga za mentalno zdravlje koje se pružaju u zajednici; pojačano praćenje zaraznih bolesti i programa za suzbijanje zaraznih bolesti; jačanje institucionalnih kapaciteta i međusektorske saradnje za dostupnu i jeftinu hranu i prehrambene proizvode; povećanje kvaliteta i samodovoljnost regiona u snabdevanju bezbednom krvlju i produktima krvi; jačanje objedinjenih hitnih medicinskih službi koje će korisnicima biti dostupne bez naplate; uspostavljanje regionalne mreže i sistema za prikupljanje i razmenu informacija u socijalnom i zdravstvenom sektoru.

Grafikon 5.4. Verovatnoća umiranja dece mlađe od 5 godina u zemljama jugoistočne Evrope i EU



Izvor: Svetska zdravstvena organizacija: [www.euro.who.int/hfad](http://www.euro.who.int/hfad)

Postoje velike sličnosti između zemalja jugoistočne Evrope u pogledu mortaliteta i morbiditeta od hroničnih nezaraznih bolesti. Ti trendovi su suprotni onima u EU, što znači da se jaz između ove dve grupacije zemalja proširuje. To se odražava i na očekivanu dužinu života u regionu, koja je za šest godina kraća nego u zemljama EU. U jugoistočnoj Evropi prisutan je mnogo veći broj rizičnih faktora nego u zemljama EU, npr. hronične nezarazne bolesti, što potvrđuje povećanje morbiditeta usled cerebralnih, kardiovaskularnih i malignih oboljenja (SZO 2006).

Principi saradnje utvrđeni u Paktu za stabilnost mogu da biti korisni za hitan oporavak i obnovu zdravstvenih sistema u zemljama jugoistočne Evrope – ministri zdravlja su zamolili Regionalnu kancelariju SZO za Evropu za pomoć u ovom pogledu pa je 2001. godine ustanovljena Zdravstvena mreža jugoistočne Evrope. To je ekspertski forum koji je omogućio zajedničku procenu situacije javnog zdravlja u svim zemljama regiona sa posebnom osvrtnom na potrebe ranjivih grupa. Mreža je postala inovativni model za pomoć u definisanju prioriteta za regionalnu zdravstvenu saradnju, sa fokusom na smanjenje nejednakosti u zdravlju i jačanje sistema zdravstvene zaštite, pre svega putem modernizacije zakonodavnih okvira. Drugi, podjednako važan zadatak mreže bio je da uspostavi veze i pomogne u formiranju mreže stručnjaka kroz koju će biti moguć transfer iskustava i znanja. Zahvaljujući aktivnostima mreže, u maju 2001. godine pitanja zdravstva su dodata u dnevni red Pakta za stabilnost u okviru Drugog radnog stola Inicijative za socijalnu inkluziju (vidi boks 5.2)

Zdravstvena mreža za jugoistočnu Evropu je 2005. godine postala stalni forum sa jasno definisanim principima saradnje. Sa pozivom Moldaviji da se pridruži mreži, ona je proširena na 8 zemalja u kojima se sprovode projekti, 8 susednih zemalja i zemalja donatora i 4 međunarodne organizacije – sa preko 150 funkcionera i zdravstvenih stručnjaka. U periodu 2002–2005. god. mreža se redovno sastajala i pratila napredak u ostvarivanju ciljeva Dubrovačke povelje koji su realizovani kroz regionalne projekte (vidi boks 5.3).

Od sredine devedesetih godina, zemlje u regionu, radeći zajedno u okviru multilateralne saradnje kao članice Svetske zdravstvene organizacije i u humanitarnim programima, počele su da primenjuju projekte mentalnog zdravlja za ranjive segmente populacije koja je bila

pod uticajem konflikata, posebno izbeglice i žrtve nasilja te ljude koji žive u siromaštvu i društvenoj nesigurnosti. U to vreme dijalog stručnjaka iz Albanije, Bosne i Hercegovine, bivše SR Jugoslavije i Makedonije potvrdio je potrebu za reformom, uključujući unapređenje standarda života za hronične hospitalizovane pacijente u većini psihijatrijskih bolnica i osnivanje najmanje 60 komunalnih centara za mentalno zdravlje. Ova saradnja dala je značajne rezultate, kao što su regionalne komparativne procene politika i usluga za zaštitu mentalnog zdravlja te relevantnog zakonodavstva. Procena i razvoj nacionalnih politika, zakonodavstava i usluga za zaštitu mentalnog zdravlja izvršeni su u skladu sa standardima EU, a podržani su akcionim planovima za implementaciju i proširenom saradnjom između vlada i nevladinih organizacija (vidi boks 5.4).

Ministri zdravlja jugoistočne Evrope pružili su snažnu političku podršku Evropskoj deklaraciji o mentalnom zdravlju, koja je prihvaćena na ministarskoj konferenciji o mentalnom zdravlju u Helsinkiju 2005. godine. Deklaracija „Suočavanje sa izazovima, izrada rešenja“ izrazila je zabrinutost zbog toga što broj mentalnih bolesti u jugoistočnoj Evropi nije smanjen i što mnogi koji pate od njih ne dobijaju adekvatnu negu i zaštitu. Potrebno je nastaviti sa dugoročnim regionalnim programom za mentalno zdravlje, posebno zbog toga što je ovo područje među prioritetima Evropskog saveta i njegove zdravstvene politike.

Ishrana ima poseban značaj za zdravlje, ali proizvodnja i dostupnost hrane nisu u nadležnosti zdravstvenog sistema. Zato neke tradicionalne bolesti još nisu eliminisane (npr. trihinelozna i dizenterija). Neke hronične nezarazne bolesti posledica su neodgovarajućih navika u ishrani.

Hrana je područje interesa mnogih sektora koji su primarno zanimaju za ekonomski razvoj, kao što su poljoprivreda, prehrambena industrija, trgovina, ugostiteljstvo. Ovakav pristup zanemaruje značajan doprinos hrane javnom zdravlju i otuda humanom razvoju. Novi pristup javnom zdravlju, osim praćenja i suzbijanja zaraznih bolesti koje se prenose hranom, obuhvata i sprečavanje hroničnih nezaraznih bolesti koje su povezane sa načinom ishrane. Neke zarazne bolesti koje se prenose hranom sve su prisutnije sa intenziviranjem trgovine i proširenjem tržišta.

Regionalna saradnja u razvijanju institucionalnih kapaciteta za kontrolu proizvodnje, trgovine i upotrebe hrane može da omogući zemljama da uravnoteže ekonomski razvoj i zdravstvene prioritete. Saradnja je već doprinela razmeni iskustava među zemljama, unapređenju kapaciteta nacionalnih institucija i eksperata. Ona je takođe doprinela uspostavljanju veza za razmenu informacija, što se pokazalo kao izuzetno značajno u epidemijama kao što su ptičji grip ili ostali rizici vezani za ispravnost hrane u eri globalizacije. U ovom kontekstu, veoma je važan proces umrežavanja i usklađivanja sa standardima EU u regionu, jer to omogućuje zemljama da brzo razmene informacije i tako zaštite i sebe i ostale.<sup>123</sup>

Dalje unapređenje praćenja zaraznih bolesti i odgovora na njih u skladu sa međunarodnim propisima Svetske zdravstvene organizacije i direktivama EU te prakse doprineće zdravlju stanovništva i slobodnom kretanju ljudi, kao i socijalnoj koheziji, pomirenju i stabilnosti.

#### **Boks 5.4: Saradnja između ministara zdravlja kao doprinos društvenoj koheziji**

*Na drugom Forumu ministara zdravlja u Skoplju, 2005. godine, ministri zdravlja su prihvatili predlog projekta Vlade Norveške da se ojačaju nacionalni kapaciteti za unapređenje zdravlja majki i neonatalnog zdravlja u jugoistočnoj Evropi.*

*Norveška obezbeđuje tehničku i finansijsku pomoć, dok Republika Moldavija preuzima vođenje Zdravstvene mreže jugoistočne Evrope. Ovaj projekat je započeo 2006. godine i obuhvatio je prethodnu studiju izvodljivosti o situaciji u pogledu neonatalnog mortaliteta u devet zemalja, kao i o problemima u zdravstvenim sistemima. Postignuta je saglasnost oko zajedničkih ciljeva, rezultata, aktivnosti, strukture menadžmenta, implementacije planova i budžeta. Svaka zemlja je pripremila profil na osnovu principa svog zdravstvenog sistema, uključujući i izveštaj o materinskom i neonatalnom zdravlju. Projekt menadžeri pojedinih zemalja razvili su metodologiju za prikupljanje podataka i pripremu profila zemlje koristeći nacionalne izveštaje i internacionalne izvore informacija. Ovo je pomoglo zemljama da bolje razumeju glavne probleme svojih zdravstvenih sistema u materinskom i neonatalnom zdravlju i da preporučuju poboljšanja.*

<sup>123</sup> Regionalna saradnja u ovoj oblasti je veoma važna za Srbiju pošto joj omogućava: razmenu iskustava i informacija o karantinima, izolaciji, skriningu i praksi praćenja kontakata u kontekstu novih međunarodnih zdravstvenih propisa (SZO 2005) kao važnim merama za povećanje zdravstvene bezbednosti u regionu; podršku regionalne laboratorijske grupe za influencu; realistične regionalne planove komunikacije za krize i razmenu predložaka i alati za pripremu i usklađivanje ovih planova; stvaranje regionalne mreže za trening u vezi sa nadzorom, iznenadnim događajima, istraživanjima i laboratorijskim pitanjima vezanim za zarazne bolesti; brzu i efikasnu regionalnu komunikaciju putem ranog sistema upozoravanja za neočekivane događaje vezane za zarazne bolesti; povećanu efikasnost u procesu primene međunarodnih zdravstvenih propisa i poboljšanje praćenja i kontrole zaraznih bolesti.

Obezbeđenje bezbedne krvi i krvnih produkata u dovoljnim količinama predstavlja jednu od ključnih odgovornosti sistema zaštite zdravlja i prioritet u svim zemljama u regionu. Ovo pitanje je obuhvaćeno tekućim Zdravstvenim programom EU (2007–2013) i predstavlja jedan od prioriteta globalnih programa Svetske zdravstvene organizacije. Sve zemlje jugoistočne Evrope imale su ujednačen razvoj u oblasti transfuzije do devedesetih godina. Svih osam zemalja u okviru Pakta za stabilnost sada treba da unaprede svoje zakonodavne okvire i/ili donesu propise, uputstva i standarde kvaliteta za bezbednost krvi u skladu sa direktivama Evropske komisije.

Otpočeo je proces harmonizacije političke podrške u pravcu snabdevanja bezbednom krvi, u skladu sa demokratskim principima i u svetlu zajedničkih ciljeva stabilizacije, razvoja i povećanja društvene kohezije. Razvijena je regionalna strategija za rešavanje nekih ključnih pitanja, posebno onih vezanih za ranjive grupe. To bi moglo da motiviše bolju saradnju i u drugim oblastima. Regionalno procenjivanje strateških dokumenata i dokumenata koji definišu i regulišu nacionalne sisteme transfuzije krvi, usluge i pristup te vrednovanje kvaliteta usluga omogućuje zemljama da priznaju postojanje zajedničkih problema i oblasti u kojima saradnja može da doprinese postizanju konzistentnog kvaliteta i bezbednosti u čitavom regionu.

Ostali regionalni projekti teže da ojačaju javno zdravlje kroz kampanje protiv pušenja, unaprede javne usluge (prevencija) i regionalne sisteme za prikupljanje i razmenu socijalnih i zdravstvenih informacija.

## Rodna ravnopravnost

### Stanje u Srbiji

Jedan od glavnih instrumenata za evaluaciju rodne ravnopravnosti u nekom društvu jeste poređenje sa drugima na internacionalnom nivou, uz korišćenje dva osnovna indikatora: indeks razvoja prema polu (GDI) i indeks osnaženosti polova (GEM). Srbija je 2005. godine imala sledeće vrednosti: 0,800 GDI i 0,559 GEM. Obe vrednosti pokazuju pozitivan trend, ali su još uvek niže nego u Sloveniji, na primer. Takođe, ovo su agregirani i približni indikatori, nedovoljno rafinirani da omoguće dublje razumevanje kompleksnih procesa unapređenja rodne ravnopravnosti. Tabela 5.1 nudi specifičnije detalje o stanju rodne ravnopravnosti i rodni pitanja u Srbiji.

#### **Boks 5.5: Regionalna saradnja u oblasti mentalnog zdravlja**

*Timovi profesionalaca iz susednih zemalja radili su zajedno na regionalnom projektu mentalnog zdravlja sa pozitivnim rezultatima. Oni su učili jedni od drugih o različitim modelima zaštite mentalnog zdravlja. Saradnja profesionalaca u regionu pogođenom višegodišnjim političkim konfliktima pružila je kreativni okvir za dalji razvoj regionalnih institucija i dalji proces pomirenja. Oni su takođe planirali uspostavljanje Regionalnog centra za mentalno zdravlje.*

Tabela 5.1 Tekuća dostignuća i nedostaci

Dostignuća	Nedostaci
Duboko ukorenjen ženski pokret sa visokim nivoom znanja, stručnosti i profesionalizma	Kašnjenje države u uspostavljanju rodni mehanizama i zakona o rodnoj ravnopravnosti i neadekvatna implementacija sadašnjih zakona
Visok kvalitet ženskih humanih resursa	Visok nivo isključenosti žena iz donošenja političkih odluka
Jake regionalne i internacionalne veze koje ojačavaju lokalne mreže rodne ravnopravnosti i ženske organizacije	Nizak nivo institucionalnog prisustva rodni pitanja (državna administracija, obrazovanje, zdravstvo, mediji, policija, sudstvo itd.)
	Rast nezaposlenosti žena i diskriminacija na tržištu rada
	Ozbiljna eksploatacija ženskih resursa u privatnom domenu i težak teret reproduktivnog posla
	Ekstremno loša zaštita ranjivih žena (samohranih majki, žena na selu, Romkinja itd.)
	Povećano nasilje nad ženama, uključujući ispoljavanje mizoginije u javnom diskursu, što legitimiše isključenost, eksploataciju i nasilje
	Povećano nasilje nad ženama u kući i trgovina ženama

U Srbiji danas postoji povećana svest o problemima sa kojima se susreću žene zahvaljujući visokom nivou obrazovanja žena i ženskom aktivizmu. Istovremeno, mnoge ozbiljne prepreke su rezultat kontinuiranog postojanja „patrijarhalnih privilegija“ (Greig i dr. 2000) u politici, na tržištu rada i u privatnoj sferi. Proces institucionalizovanja rodni pitanja je generalno spor i suočava se sa preprekama u obliku ideološkog konzervativizma i povratka na tradicionalnu patrijarhalnu dominaciju.

Na području zdravstvene zaštite, mnoge institucije stalno obnavljaju praksu neosetljivosti na rodna pitanja, posebno u pogledu reproduktivnog i materinskog zdravlja. Ranjive grupe žena se susreću sa različitim ograničenjima svojih prava u zdravstvenim ustanovama, što je posebno slučaj sa Romkinjama. Seoske žene bore se sa problemima koji se odnose na odlazak u ambulante i bolnice i sa generalno niskim nivoom svesti o značaju prevencije. Rodni barometar u Srbiji (Blagojević 2006) pokazao je da 46% seoskih žena nije zadovoljno kvalitetom zdravstvenih ustanova, a da dve trećine žena sa najnižim obrazovanjem (osnovna škola i manje od toga) retko idu na kontrolu kod lekara.

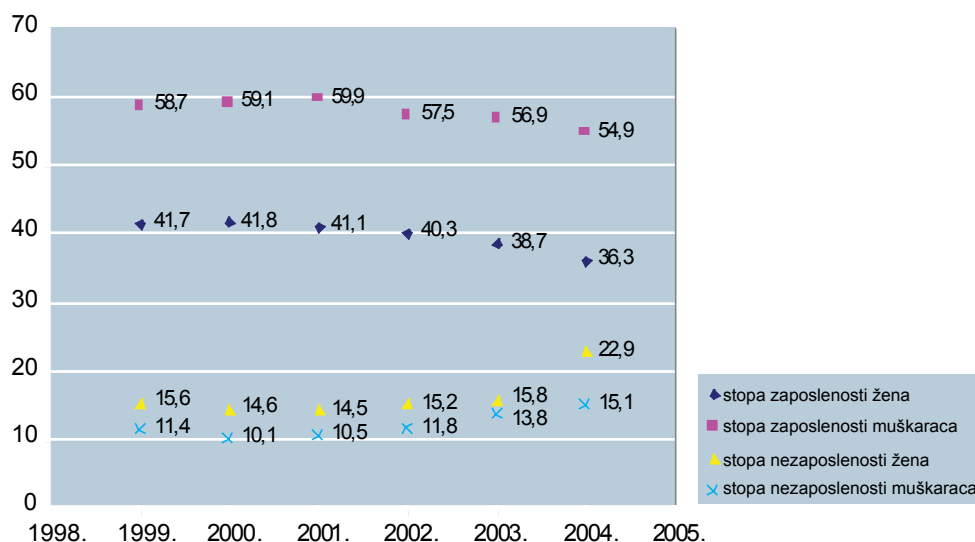
Ostali problemi javljaju se u radu državne administracije, pravosuđa i policije, mada je u tim sektorima postojala obuka o rodni pitanjima i mnogi zaposleni su stekli određeno znanje o specifičnim pitanjima (na primer o trafikingu). Međutim, potrebno je mnogo više da bi se promenio opšti patrijarhalni pristup rodni pitanjima u državnim institucijama.

Jedna od pozitivnih tekovina ranijeg sistema u svim postkomunističkim društvima jeste visok stepen obrazovanja žena, posebno u mlađim generacijama. Srbija u ovom pogledu nije izuzetak. Obrazovni profili su i dalje u velikoj meri rodno razdvojeni, što znači da su žene još uvek sklone da biraju „ženske poslove“. Visoko obrazovanje se ne pretvara automatski u rukovodeće položaje, mada je obrazovanje neophodan preduslov da bi žene napredovale u karijeri, čak više nego kod muškaraca. Žene koje se nalaze na rukovodećim položajima po pravilu imaju više obrazovanje nego muškarci (Rodni barometar 2006).



Različita istraživanja su pokazala da je obrazovanje žena najbolja strategija za unapređenje kvaliteta života i emancipaciju u privatnom domenu.<sup>124</sup> Uprkos relativno visokom stepenu kvalifikovanosti i obrazovanja radno sposobnih žena, stopa nezaposlenosti žena u Srbiji raste mada je 2004. godine dostigla 22,9% (vidi Sliku 5.5). Pogoršavanje uslova na tržištu rada podstaklo je diskriminatorsku praksu u smislu isključivanja žena sa porodičnim obavezama ili selekcije zasnovane na fizičkom izgledu i starosti (UNDP i Savet za rodnu ravnopravnost 2006).

Grafikon 5.5 Stope zaposlenosti i nezaposlenosti žena i muškaraca



Izvor: UNDP i Savet za rodnu ravnopravnost, 2006, Položaj žena na tržištu rada u Srbiji, Beograd

### Regionalna saradnja

Od sredine devedesetih godina ženske organizacije su imale aktivnu ulogu u ekonomskom osnaživanju žena, aktivno su ih podržavali donatori i međunarodne organizacije, a njihove aktivnosti često su imale regionalnu dimenziju. Mnogo onoga što se danas radi počiva na starijim inicijativama, uključujući i ono što se javilo u ženskim mirovnim pokretima. Brzo se razvijaju i novi pravci aktivnosti žena u regionu, što podrazumeva saradnju među zemljama i među sektorima. Regionalna razmena se menja brzo kao odgovor na nove izazove u domenu politike aktiviranja rodnih pitanja i međunarodnog organizovanja žena pa je teško napraviti sistematičan pregled ovog dinamičnog područja.

Projekat *Strategies, Training and Advocacy for Reconciliation* (STAR) započeo je u bivšoj Jugoslaviji 1994. godine. On je vodio program podrške ženskim nevladinim organizacijama (NVO) u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Saveznoj Republici Jugoslaviji i Makedoniji, sa različitim fazama podrške koju su pružali Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i privatni donatori. Program se fokusirao na organizacioni razvoj, javno zagovaranje politike te stvaranje nacionalnih i regionalnih mreža. Jedan od najznačajnijih doprinosa ovog programa jeste to što je on bio jedan od prvih projekata koji su omogućavali prekograničnu komunikaciju u regionu. Projekat se potvrdio kao veoma inkluzivna inicijativa koja je mogla

<sup>124</sup> Među direktorima i generalnim direktorima 2002. godine bilo je samo 25,2% žena, a među direktorima malih preduzeća samo 30% (Žene i muškarci u Srbiji, 2005). Prema Rodnom barometru (2006) 59% žena između 20 i 50 godina raspolaže kompjuterskim veštinama, u odnosu na 64,1% muškaraca. Žene pokazuju više interesa nego muškarci za dodatnu obuku i unapređenje veština uopšte, što bi se moglo objasniti višom stopom nezaposlenosti među ženama.

brzo da se prilagođava i da odgovara na stvarne potrebe, sa strateškom orijentacijom na praktična rešenja, izgradnju kapaciteta i održivo osnaživanje žena (STAR 2002).

Radna grupa za rodna pitanja Pakta za stabilnost (Stability Pact Gender Task Force) osnovana je u novembru 1999. godine kao rezultat peticije pod nazivom „Apel učesnicima Pakta za stabilnost“, koju je popisalo 150 istaknutih NVO, vladinih funkcionera i parlamentaraca te političkih aktivista iz cele jugoistočne Evrope i izvan nje (Blagojević 2003). Potpisnici su zatražili puno učešće žena u procesu stabilizacije kao interesne grupe radi obezbeđenja stabilnog, demokratskog i prosperitetnog razvoja celog regiona. Prve korake Radne grupe za rodna pitanja pomogli su Mreža za ženska pitanja centralne i istočne Evrope te OEBS, koji će kasnije postati glavni sponzor. Radna grupa za rodna pitanja je obuhvatala sledeće države/teritorije: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Hrvatsku, Grčku, Mađarsku, UNMIK/Kosovo, Makedoniju, Moldaviju, Rumuniju, Sloveniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju (Srbiju i Crnu Goru).

Pakt za stabilnost koristio je regionalni i nacionalni okvir Radne grupe za rodna pitanja za procenu potreba, definisanje prioriteta, pripremanje projekata, prikupljanje sredstava, implementaciju i evaluaciju zajedničkih aktivnosti sa običnim ljudima, lokalnim vlastima, vladama i parlamentima te za stvaranje veza sa internacionalnim organizacijama i zemljama izvan jugoistočne Evrope (Blagojević 2003). Pošto su skoro sve zemlje u jugoistočnoj Evropi imale izbore tokom 2000. i 2001. godine, a prosečna zastupljenost žena u zakonodavnim telima bila je samo 7%, prvi prioritet ove radne grupe bio je da pokrene široku regionalnu akciju da se žene bore za položaje i da koriste svoje glasačko pravo. Aktivnosti radne grupe doprinele su porastu zastupljenosti žena na preko 15%.

Drugi fokus bio je na uspostavljanju i unapređenju nacionalnih mehanizma za ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Kao rezultat rada radne grupe, Saveta Evrope i OEBS-a, u saradnji sa nacionalnim vladama i pod stalnim pritiskom ženskih NVO, mehanizam rodne ravnopravnosti je uspostavljen ili unapređen u celom regionu. Kancelarija UNDP-a u Bosni i Hercegovini inicirala je 2005. godine, u saradnji sa Agencijom za rodnu ravnopravnost Vlade Bosne i Hercegovine, subregionalni projekt koji se odnosio na jačanje rodni mehanizama u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji.

Regionalne mreže su često uključene u rad širih ženskih mreža, kao što su CEE Network for Gender Studies,<sup>125</sup> East-West Women's Network,<sup>126</sup> ASTRA (Central and Eastern European Women's Network for Sexual and Reproductive Health and Rights),<sup>127</sup> KARAT Coalition.<sup>128</sup> Fond za razvoj žena UN ohrabrio je regionalnu saradnju organizovanjem subregionalnog sastanka „Prema novom regionalnom modelu borbe protiv nasilja u kući“ 2007. godine u Sofiji.<sup>129</sup> Glavni fokus je bio na rodnoj kontroli različitih vladinih institucija, razmeni iskustava u vezi sa zakonima o rodnoj ravnopravnosti i njihovom implementacijom te na saradnji u vezi sa nacionalnim planovima akcije koji se zasnivaju na Pekinškoj platformi za akciju (završni dokument Četvrte svetske konferencije UN o ženama iz 1995. godine).

<sup>125</sup> Vidi [www.europeanforum.net/gender\\_network.php](http://www.europeanforum.net/gender_network.php).

<sup>126</sup> Vidi [www.inch.com/~shebar/neww/neww1.htm](http://www.inch.com/~shebar/neww/neww1.htm).

<sup>127</sup> Vidi [www.astra.org.pl](http://www.astra.org.pl).

<sup>128</sup> KARAT je regionalna koalicija organizacija i pojedinaca koji rade na obezbeđivanju rodne ravnopravnosti u zemljama centralne i istočne Evrope te Komonvelta nezavisnih država. Ona nadgleda implementaciju međunarodnih sporazuma i lobira za potrebe i probleme žena u regionu na svim nivoima donošenja odluka. Vidi [www.karat.org](http://www.karat.org).

<sup>129</sup> Vidi [www.unifem.sk/index.cfm?Module=Static&page=w&s=DVSSofiaMay](http://www.unifem.sk/index.cfm?Module=Static&page=w&s=DVSSofiaMay).

Još jedan primer regionalne razmene u cilju izgradnje rodnih mehanizama predstavlja Konferencija koju je organizovao Zavod za rodnu ravnopravnost Vojvodine 2007. godine. Konferencija je okupila predstavnike iz svih zemalja zapadnog Balkana da bi se razmotrio Izveštaj o Konvenciji UN za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena. Regionalne NVO uključile su se u Evropski ženski forum, „prostor za diskusije o tome kako ponovo politizovati feministički pokret u Evropi i kako istraživati feminističke teme koje su neophodne u današnjoj Evropi“.<sup>130</sup>

### Romi

Postojeći podaci o romskim naseljima u Srbiji – njihovom broju, distribuciji, strukturi i kvalitetu života u njima – izuzetno su skromni. Izuzetak predstavljaju podaci Centra za istraživanje etniciteta prikupljeni istraživanjem *Romska naselja – uslovi života i mogućnosti integracije Roma u Srbiji* (Bašić, Jakšić, 2005) i Društva za unapređenje romskih naselja (DURN). Prema postojećim pokazateljima i dostupnoj literaturi, većina Roma ne želi model integracije koji podrazumeva razaranje njihovih tradicionalnih naselja i ugrožava njihov identitet.

Romi su najgušće naseljeni u Beogradu, u severozapadnom delu centralne Srbije, u Vojvodini i nekim okruzima u Južnoj Srbiji. I u centralnoj Srbiji postoje brojna naselja Roma (Šumadija i Braničevo). Opštine u regionu Sandžaka i u jugozapadnoj Srbiji imaju najmanje romskih naselja.

Posebno je izražen i komplikovan problem romskih naselja u Beogradu. Podaci Društva za unapređenje romskih naselja (DURN) ukazuju na to da je 2002. godine u Beogradu bilo 137 romskih naselja, od kojih su 64 (45%) bila nehygienička, a slamova je bilo čak 29 (21%), sa ukupno 36.702 stanovnika. Prema tipu naselja, čak 43,5% od svih romskih naselja spada u nehygienička naselja ili slamove. U ovim naseljima nema komunalne infrastrukture i ona se grade spontano (što znači da individualne stambene jedinice ne ispunjavaju standarde stanovanja i da su obično izgrađene od otpadaka i improvizovanog građevinskog materijala). Oko 5.000 romskih porodica je učestvovalo u različitim programima tokom konsolidacije ili rehabilitacije naselja, što otprilike odgovara broju stanovnika u prosečnom novobeogradskom stambenom bloku.

Prema podacima UNDP-a (2006), 20% Roma živi sa 30 evra mesečno, a 35% ima prihode između 31 i 100 evra. Oko 18% zarađuje do 150 evra, a samo 17% ima više od 150 evra, što predstavlja dve trećine prosečnog mesečnog dohotka u opštoj populaciji (225 evra). Podaci iz Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji pokazuju da su Romi po svim indikatorima među najranjivijim socijalnim grupama. Ali ova strategija traži pažljivo redigovanje i redefinisavanje kada se radi o smanjivanju siromaštva kod romske populacije. Iz izveštaja vladinog tima za implementaciju strategije, u publikaciji „Izazovi Dekade Roma“ koju je izradila Služba za ljudska i manjinska prava, jasno je da ne postoje indikatori na osnovu kojih bi se pratila unapređenja životnog standarda i kvaliteta života romske populacije (Jović, 2007).

Prema nekim proračunima, najizvodljiviji plan za rešavanje pitanja romskih naselja bilo bi insistiranje na očuvanju njihovih naselja kadgod je to moguće (Macura 1996). Ovaj proces bi podrazumevao nekoliko faza: legalizaciju (donošenje političke odluke o legalizaciji, rešavanja vlasništva na zemlji i traženje urbanističke dozvole), poboljšanje postojećih resursa u naseljima (strukturna konsolidacija, rehabilitacija centralne zone, perifernih i radnih zona, mreža ulica te pristup putevima i uslugama), kao i učešće Roma u procesu rekonstrukcije (jačanje odgovornosti, samopomoć i održivost) (OEBS 2006). Alternativna rešenja za probleme Roma mogu se naći na osnovu iskustava iz drugih zemalja, od kojih neke daju dobre primere iz prakse (Makedonija i Rumunija), a druge su produbile prostornu i društvenu segregaciju (Bugarska).

<sup>130</sup> Vidi <http://europeanminisforum.org>.

Romi su najmlađa etnička grupa u Srbiji. To je tako zbog stope nataliteta koja prevazilazi stope drugih etničkih zajednica i zbog drastično kraćeg očekivanog životnog veka. Uprkos nedostatku podataka, može se tvrditi da kod Roma najčešći uzrok smrti predstavljaju loši uslovi stanovanja i neadekvatna lična higijena, mada su Romi najviše podložni respiratornim i kardiovaskularnim bolestima.

U pogledu zapošljavanja, aktivna romska populacija se suočava sa bar dve nepogodnosti: niskim nivoom obrazovanja i profesionalnih kvalifikacija te opštim povećanjem nezaposlenosti u predtranzicionom i tranzicionom periodu. Među Romima ima 19,7% nepismenih, prema 3,5% u opštoj populaciji. Čak 25,6% Roma koji su pokriveni popisom stanovništva nema profesionalne kvalifikacije, 29% je završilo samo osnovnu školu, 5,8% srednju, a samo 0,11% ima univerzitetsko obrazovanje. Kada se ovi podaci uporede sa onim u opštoj populaciji, postaje jasno koliko je situacija teška. Od ukupnog stanovništva Srbije, samo 5,6% nema kvalifikacije, 23,8% završilo je osnovnu školu, 41,1% srednju, a oko 11% ima višu ili visoku školu (Ministarstvo prosvete i sporta).

U izveštaju Ministarstva prosvete i sporta o sprovođenju akcionih planova za unapređenje položaja Roma nema podataka o stipendijama za romske studente, nastavi na romskom jeziku, treningu nastavnika za rad sa romskom populacijom ili organizacijama profesionalnih romologa. Nema ni konkretnih podataka o tome kako su primenjene mere afirmativne akcije prilikom upisa u srednje škole i na fakultete, koliko je dece upisalo škole i pohađalo nastavu, a koliko ih je završilo školu i sa kakvim uspehom (Fila, 2007). U Zakonu o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima država, na predlog Službe za ljudska i manjinska prava, usvojeno je da romski bude jedan od jezika o kojima će se voditi posebna institucionalna briga. U nekim školama u Srbiji uveden je predmet *Romski jezik sa elementima nacionalne kulture*, ali je nejasno koji je dijalekat prihvaćen i da li se nastava odvija na standardizovanoj varijanti romskog jezika ili na nekoj od lokalnih varijanti.

Zbog predrasuda i stereotipa koje građani imaju prema Romima, Romi su suočeni sa različitim tipovima institucionalne i društvene diskriminacije. To se proteže na obrazovanje, zapošljavanje, unapređenje i pravljenje karijere, pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, zbog čega oni žive u nekoj vrsti beznađa. Zakon kojim bi trebalo da se uredi kažnjavanje diskriminacije još nije donet.

Romska deca se još uvek susreću sa segregacijom u obrazovnom procesu – izdvajaju ih u posebna odeljenja ili šalju u škole za decu sa posebnim potrebama (Stojanović i dr. 2007). Stepenn tolerancije roditelja koji nisu Romi prema broju učenika Roma u odeljenju raste srazmerno njihovom učešću: 79,7% njih toleriše nekoliko učenika Roma u istom odeljenju sa neromskom decom, a taj procenat opada na 52,3% ako više od polovine đaka u odeljenju čine Romi. Ovu sliku raspoloženja roditelja ublažava 13,7% onih kojima je svejedno koliko romske dece pohađa razred sa neromskom decom (Jakšić, 2005).

### Regionalna saradnja

Uprkos tome što su države u regionima jugoistočne i centralne Evrope usvojile politički stav o unapređenju društveno-ekonomskog položaja Roma i njihovoj društvenoj inkluziji, čini se da nisu iskorišćeni potencijali regionalne odnosno prekogranične saradnje u vezi sa ovim pitanjima.

Do sada najveća regionalna inicijativa jeste *Dekada inkluzije Roma* (The Decade of Roma Inclusion), koju su 2005. godine prihvatile vlade Bugarske, Hrvatske, Češke, Mađarske, Makedonije, Rumunije, Slovačke, Srbije i Crne Gore. Ovo, međutim, nije bila inicijativa koja je nastala u regionu. Dekada Roma je nastala kao rezultat opservacije međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija (World Bank, EU, UNDP, CoE, OEBS, OSI) da je neophodno podržati pojedinačne napore država u nastojanju da poboljšaju kvalitet života romskog stanovništva.

Inicijativa treba da se implementira tokom sledeće dekade kako bi se prevazišao socijalni i ekonomski jaz. Nakon proširenja Evropske unije u maju 2004. godine i u januaru 2007. godine, Romi su, sa dvanaest miliona pripadnika, postali najbrojnija neteritorijalna manjina, koja čini približno 2% ukupnog stanovništva EU. Očekuje se da će nakon prijema država zapadnog Balkana u EU problem Roma dobiti novu dimenziju, jer među njima postoji veliki broj raseljenih lica i izbeglica (vidi tabele 5.2, 5.3 i 5.4).

Tabela 5.2 Romi u zemljama zapadnog Balkana

Država	Ukupno stanovnika	Zvanično Roma		Procene
Albanija	3.581.655	1.261	0,04	100.000
Bosna i Hercegovina	4.498.976	8.864	0,23	15.000
Crna Gora	672.656	2.601	0,43	20.000
Hrvatska	4.494.749	9.463	0,21	40.000
Makedonija	2.071.210	53.879	2,66	135.000
Srbija	7.498.001	108.193	1,44	500.000

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, 2007.

Tabela 5.3. Romi u državama jugoistočne Evrope (bez zapadnog Balkana)

Država	Ukupno stanovnika	Zvanično Roma		Procene
Bugarska	7.718.000	370.908	4,80	800.000
Moldavija	3.389.700	11.600	0,11	25.000
Rumunija	22.698.181	535.251	2,35	2.000.000

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, 2007.

Tabela 5.4. Romi u državama centralne Evrope

Država	Ukupno stanovnika	Zvanično Roma		Procene
Češka	10.230.060	11.746	0,11	300.000
Mađarska	10.198.315	205.720	2,02	600.000
Slovačka	5.379.455	89.920	1,67	400.000
Slovenija	1.964.036	3.246	0,16	10.000

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, 2007.

Uspešnom očuvanju etničkog identiteta Roma doprinelo je to što evropski narodi ne prihvataju njihovu tradiciju i vrednosni sistem, pa se na tim osnovama razvila diskriminacija koja ih prati još od dolaska na ovaj kontinent. Ropstvo, genocid, konflikti i brutalni organizovani napadi na Rome takođe predstavljaju jedan od stožera njihovog identiteta. Romi su, iako žive raštrkano, zadržali osećaj grupnog identiteta koji je u velikom stepenu rezultat agresivnog stava ostatka populacije u zemljama domaćinima.

Nacionalna svest Roma može se artikulirati u okviru pojma *Romani pen*, koji obuhvata zajednička osećanja, sećanje na početak seobe sa Indijskog poluostrva, običajno pravo (*Romani cris*), jezik, tradicionalnu materijalnu i nematerijalnu kulturu i druge elemente koji sprečavaju asimilaciju. Određeni podsticaj za jedinstveni kulturni obrazac kao osnovu nacionalne kulturne politike dolazi od regionalnih inicijativa u oblasti kulturne politike. Na taj način trebalo bi da se prevaziđu prepreke unutar romskog pokreta i podstaknu eksterni inputi neophodni i za očuvanje i za razvoj tradicionalne kulture Roma.

Lica raseljena sa svojih prebivališta tokom rata na prostoru SFRJ i kosovske krize nalaze se u posebno teškom položaju. Među stradalima i nestalima u tom periodu bio je veliki broj

Roma, ali su retki izvori koji ukazuju na njihove patnje i etničko čišćenje koje je izmaklo pažnji posmatrača. S druge strane, u Srbiju i druge zemlje u regionu, naročito u Makedoniju i Crnu Goru, ali i u zapadnoevropske države, raseljen je veliki broj Roma. Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije (International Organization for Migration – IOM), u ukupnoj strukturi povratnika ima 63,3% lica romskog porekla, 19% bošnjačkog, a ostalo su Srbi, Albanci i drugi. U ovom trenutku povratak raseljenih lica se ostvaruje na osnovu sporazuma koje je 1996. godine potpisalo 15 evropskih država i Sporazuma o readmisiji iz 2007. godine. Prema dosadašnjim izveštajima, u Srbiju se mesečno vraća oko 100 povratnika, najviše u opštine Novi Pazar, Sjenica i Tutin i Vladičin Han. Njihova reintegracija se obavlja uz pomoć vlada zapadnoevropskih država (prednjače Luksemburg i Nemačka) i bez jasnog nacionalnog plana i lokalnih planova u vezi sa njihovim uključivanjem u društveni i ekonomski život.

U vezi sa statusom povratnika, među kojima je najveći broj Roma, izražena je potreba za saradnjom u regionu, kako zbog uređenja pitanja nesmetanog povratka izbeglica u regionu i razmene iskustava (jer su tokom procesa pridruživanja EU i ostale države imale teškoća u vezi sa uređenjem ove oblasti), tako i zbog saradnje u vezi sa uređenjem pitanja državljanstva i ličnih dokumenata. Veliki broj Roma nema državljanstvo i *de facto* su apatridi u Srbiji (mnogi od njih nikada nisu ni napuštali zemlju, odnosno nisu bili raseljeni ili izbeglice).

Evropska unija, OEBS i Savet Evrope ne podstiču u značajnoj meri programe i inicijative regionalne saradnje između zemalja kandidata i zemalja koje su počele proces pridruživanja u vezi sa unapređenjem položaja Roma. Državama zapadnog Balkana, izuzev podrške koje se pruža za nacionalne programe Dekade Roma, ne nudi se posebna pomoć za zajedničke političke i konkretne prekogranične ili regionalne mere, osim u slučaju saniranja stanja nastalog raseljavanjem Roma sa Kosova i sa prostora bivše Jugoslavije. Zapadni Balkan treba da stvori političke i administrativne uslove za veću saradnju kako bi se ona intenzivirala čim EU obezbedi mehanizme i fondove za ovu namenu.

Putem Evropskog fonda za regionalni razvoj (European Regional Development Fund – ERDF) finansiraju se projekti inkluzije Roma u centralnoj Evropi, naročito u severnoj Mađarskoj, centralnoj i istočnoj Slovačkoj i južnoj Poljskoj. Da bi obezbedile pristup ovoj budžetskoj liniji, države su stvorile odgovarajuću infrastrukturu – u Slovačkoj je ustanovljena Komisija za razvoj romske zajednice pri Ministarstvu za infrastrukturu i regionalni razvoj, a u Češkoj je osnovano posebno telo koje podstiče društvenu jednakost. Sledeći takav model, Rumunija i Bugarska su stvorile odgovarajuću institucionalnu infrastrukturu, dok Srbija, osim pomenute Kancelarije za sprovođenje nacionalne strategije Roma, nema odgovarajuće telo u pogledu resursa, organizacije i kadrova.

Politike regionalne i prekogranične saradnje mogle bi se zasnivati na različitim koncepcijskim paradigmatama, ali čini se da je racionalno stanovište koje polazi od redefinisavanja postojeće strategije integracije (inkluzije), stvaranja institucionalne infrastrukture na nacionalnom (međuresorskom) i lokalnom nivou te realnog sagledavanja postojećeg stanja. Ovakav pristup treba da posluži kao osnova za saradnju koja pokriva demografska pitanja, život u naseljima kao osnovu za integraciju Roma, socijalno-ekonomsku dobrobit te mere za sprečavanje diskriminacije i za promovisanje romske kulture.

## Izbeglice i interno raseljena lica

### Stanje u Srbiji

Stanje u Srbiji u pogledu izbeglica i interno raseljenih lica može se analizirati prema njihovom pristupu socijalnim i ekonomskim pravima – uključujući statusna pitanja (regulisanje pravnog okvira i prakse u dobijanju državljanstva), pravo na adekvatno stanovanje, pravo na rad, obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, prava u vezi sa penzijskim i invalidskim osiguranjem, kao i pravo na socijalnu i humanitarnu zaštitu i pomoć.

Zakon o izbeglicama je donet 1992. godine, ubrzo nakon početka ratova u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini i nakon što je prvi veliki talas izbeglica došao u Srbiju.<sup>131</sup> Zakon je dao status izbeglice „Srbima i građanima drugih etničkih grupa koji su pod pritiskom hrvatske vlade ili vlada u drugim republikama, i u strahu od genocida, progona i diskriminacije zbog religije i etničkog porekla ili političkih uverenja, bili prisiljeni da napuste svoje domove u ovim republikama i pobegnu na teritoriju Republike Srbije“. U Uredbi o brizi o izbeglicama<sup>132</sup> precizno su definisani zadaci različitih lokalnih organa, npr. prava i obaveze lokalnih službenika za izbeglice koje imenuju izvršni organi lokalnih zajednica. Uredba takođe reguliše smeštaj za starija lica, materijalnu podršku za izbeglice i zdravstvenu zaštitu izbeglica.

Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica usvojena je u Srbiji 2002. godine. Ona sadrži mere za povratak ili integraciju izbeglica, koje se zasnivaju na njihovom slobodnom izboru. Strategija se najviše oslanja na očekivanu pomoć međunarodnih donatora. Institucionalni okvir za njenu primenu predstavlja Komesarijat za izbeglice Srbije. U ostale dokumente koji se bavi pitanjima premeštanja spada Strategija smanjenja siromaštva, koju je Vlada Srbije usvojila 2003. godine, a koja obuhvata i izbeglice i interno raseljena lica kao posebno ranjive grupe.

U vezi sa statusnim pravima, novi Zakon o državljanstvu Republike Srbije,<sup>133</sup> koji je stupio na snagu u martu 2005. godine, tehnički je pojednostavio proceduru dobijanja državljanstva za izbeglice. Oni uz prijavu za državljanstvo treba da prilože izvod iz matične knjige rođenih, izvod iz matične knjige venčanih (ako su venčani) i potvrdu o državljanstvu. Ali često nije lako doći do ovih dokumenata. Drugi veliki problem jeste period važenja ličnih dokumenata u Srbiji (šest meseci), što znači da bi izbeglice dva puta godišnje trebalo da idu u zemlju porekla, pošto procedura za dobijanje državljanstva može ponekad da traje i po godinu dana. Oni koji su izgubili izbeglički status, a nisu tražili srpsko državljanstvo, pored ostalih teškoća s kojima se susreću, moraju da plaćaju taksu za strance (UNCR, OEBS, HCIT 2007). Puna integracija nije moguća bez prijave boravka, ali mnogi to ne mogu da dobiju jer žive u iznajmljenim stanovima, što se ne smatra trajnom adresom. Postoji i problem sa jedinstvenim matičnim brojem građanina (JMBG), pošto se ova informacija traži od zemlje porekla (osim ako ona ne postoji). U Hrvatskoj je ovo tajni podatak.

Za interno raseljena lica traženje državljanstva takođe predstavlja veliki problem. Prva prepreka je geografska distanca, jer to ponekad znači putovanje stotinama kilometara da bi se lično pribavila dokumenta. Ovo podrazumeva i dodatne troškove i administrativne takse. Zbog nemanja dokumenata, neka raseljena lica, posebno Romi, nemaju dokaz o državljanstvu (MKCK, 2005). Da bi dobio legalni status interno raseljenog lica, pojedinac mora da ima identifikacioni dokument koji izdaje Komesarijat za izbeglice<sup>134</sup> preko svojih

<sup>131</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/1992.

<sup>132</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 20/1992.

<sup>133</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004.

<sup>134</sup> Pošto Vlada Srbije nije dala ovlašćenje nijednom svom organu da štiti i pomaže raseljenim licima, Komesarijat za izbeglice je preuzeo neke od ovih poslova.

poverenika u opštinama (Walter, 2005).<sup>135</sup> Ovo se u praksi ne dobija lako, mada deca raseljenih lica automatski dobijaju taj status. S druge strane, neophodno je imati identifikacioni dokument za smeštaj u kolektivnim centrima i za pristup drugim programima smeštaja (na primer, u institucije socijalne zaštite), zatim da bi se dobile beneficije za nezaposlene i penzije odnosno humanitarna i zdravstvena pomoć (Walter 2005).<sup>136</sup> Ne postoji sporazum između Srbije i Misije UN na Kosovu (UNMIK) o uzajamnom priznavanju dokumenata, što često dovodi do ograničavanja pristupa pravima i beneficijama (Norveški savet za izbeglice, IDMC 2005, str. 14).

Kolektivni centri su imali važnu ulogu u kriznom periodu za izbeglice i interno raseljena lica. Oni nastavljaju da funkcionišu kao privremena mera za prihvatanje i smeštaj izbeglica i IRL, obično odmah nakon njihovog dolaska u Srbiju. Kolektivni centri su bili opravdan humanitarni odgovor za izbeglice koje nisu mogle same da obezbede smeštaj (Grupa 484, 2005). Ali oni su se već odavno pretvorili u trajno rešenje za hiljade ljudi. Prema podacima Komesarijata za izbeglice, 25. januara 2008. godine postojao je 61 kolektivni centar sa 5.908 izbeglica i IRL.<sup>137</sup> Većina izbeglica živi u privatnom smeštaju, izdvajajući najveći deo plate za smeštaj. Nešto manje od jedne trećine živi kod porodice ili prijatelja. Ostali žive u kolektivnim centrima, institucijama za socijalno zbrinjavanje ili u drugim tipovima smeštaja (UNCR, OEBS, HCIT 2007, str. 45). U nezvanične kolektivne centre smešteno je 1765 IRL i oni ne dobijaju pomoć od države. Situacija je posebno teška za raseljene Rome, Aškalije i Egipćane, koji žive u 150 naselja i često nemaju vodu za piće, sanitarije i struju (UNHCR, PRAXIS 2007, str. 37). Glavni problem u rešavanju problema stanovanja za izbeglice i IRL u Srbiji predstavlja to što ne postoji zakon o socijalnom stambenom smeštaju, koji bi obezbedio posebne mere i afirmativnu akciju za ranjive grupe, uključujući IRL. U nedostatku propisa, problemi socijalnog stambenog smeštaja za izbeglice i u manjoj meri za IRL zavise od donatorskih aktivnosti.

Izbeglice su vrlo aktivna populaciona grupa u traženju zaposlenja, ali se susreću sa mnogim preprekama na tržištu rada. Neke opštine ne izdaju radne knjižice za izbeglice, pa oni često nemaju dokumenta neophodna za dokazivanje kvalifikacija. Mnoge međunarodne organizacije, pre svih UNHCR i Evropska agencija za rekonstrukciju, pomažu izbeglicama da nađu posao putem programa za prekvalifikaciju i dodelu mikrokredita, ali nepostojanje razvijenog tržišta rada i dalje predstavlja veliki problem.

IRL takođe teško dobijaju dokaz o zaposlenju, što podrazumeva dugu administrativnu proceduru, uključujući i obrazac M4.<sup>138</sup> Mnogi ovaj obrazac mogu da dobiju na teritoriji Kosova, ali jedino uz pečat UNMIK administracije, koju srpske vlasti ne priznaju. Za ljude koji traže dokaz o zaposlenju prvi put neke opštine striktno primenjuju član 5 Pravilnika o dokazu o zaposlenju i povezuju izdavanje dozvole boravka sa potvrdom poslodavca o zaposlenju (Grupa 484, 2006).

<sup>135</sup> Kalin Walter, Predstavnik Generalnog sekretara UN za ljudska prava interno raseljenih lica, izjava za štampu, 24. jun 2005. godine.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Vidi [www.kirs.sr.gov.yu/articles/centri.php?lang=SER&PHPSESSID=6bb9c5ea12b51tbc9ead991600602d21](http://www.kirs.sr.gov.yu/articles/centri.php?lang=SER&PHPSESSID=6bb9c5ea12b51tbc9ead991600602d21). Odvojeni brojevi za izbeglice i IRL ne postoje jer broj jednih i drugih u kolektivnom centrima obuhvata i podatke sa Kosova.

<sup>138</sup> Obrazac M4 je zvaničan dokaz da je poslodavac platio doprinose za penzijsko i socijalno osiguranje za određenu fiskalnu godinu. Poslodavci su dužni da prikažu ove obrasce državnom penzionom fondu.



Za mnoga IRL, posebno ona koja su raseljena posle 1999. godine,<sup>139</sup> pristup penzijskom i invalidskom osiguranju je usko povezan sa prošlim zaposlenjem u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj (detaljnije vidi u poglavlju o regionalnoj saradnji u ovoj oblasti). Bez dokaza o zaposlenju zahtevi za penziju se ne mogu kompletirati. Sledeću prepreku predstavlja to što mnogi poslodavci u stvari ne plaćaju doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje. Relevantni organi vlasti su pokušali da reše ovaj problem putem novih pravnih mehanizama za prikupljanje potvrda o ranijem zaposlenju, ali je još uvek nepoznata sudbina preko 300.000 zahteva. Štaviše, obrazce M4 ne priznaje ni Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Srbije (UNHCR, PRAXIS, str. 37).

Izbeglice imaju pristup socijalnoj zaštiti tek pošto dobiju srpsko državljanstvo ili ličnu kartu, što podrazumeva prijavu boravišta. Poseban problem predstavlja to što neki centri za socijalnu zaštitu traže od bivših izbeglica da se prijave na teritoriji te opštine najmanje 6 meseci da bi imali pristup nekim uslugama kao što je pomoć porodicama (UNHCR, PRAXIS, 2007, str. 43). Raseljena lica, samohrani roditelji, porodice nestalih lica, lica smeštena u kolektivne centre, Romi, osobe sa invaliditetom i deca posebno su pogođeni. Oni su najviše pogođeni prestankom humanitarne pomoći u hrani i osnovnim proizvodima. Veliki broj dokumenata se traži da bi se dobila porodična pomoć i to je veoma često prepreka koja se ne može savladati, posebno za raseljene Rome, Aškalijske i Egipćane.

### Regionalna saradnja

Posle perioda sukoba koji su obeležili poslednju deceniju XX veka, sve države nastale na prostoru nekadašnje SFRJ pokušale su da unaprede svoje odnose. U tom kontekstu, tadašnja Državna zajednica SCG sklopila je sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom niz sporazuma u cilju poboljšanja položaja izbeglica sa ratom zahvaćenih područja. Tako su *Sporazumom o povratku izbeglih lica između SCG i BiH*<sup>140</sup> ugovorne strane preuzele obaveze da pomognu dobrovoljni, organizovani i međusobno usaglašeni povratak izbeglih lica koja borave na teritoriji ovih dveju država. Posle ovog sporazuma usledio je *Ugovor o dvojnog državljanstvu između SRJ i BiH*,<sup>141</sup> koji već u preambuli izražava „međusobne prijateljske odnose“ dveju država. Za izbegličku populaciju posebno su važni *Sporazumi o socijalnom osiguranju sa Hrvatskom*<sup>142</sup> i *BiH*.<sup>143</sup>

Primena veoma važnog sporazuma sa Hrvatskom otežana je iz više razloga, pre svega zbog nedostatka potvrda sa evidencijom prethodnog zaposlenja za dobijanje penzije, zatim zbog spore procedure u podnošenju prijave i problema sa penzijama koje su odobrene, ali se ne isplaćuju. Problem kovalidacije prošlog zaposlenja u Hrvatskoj ili na teritoriji pod administracijom UN još uvek predstavlja veliki problem. Član 34 sporazuma sa Bosnom i Hercegovinom potvrđuje da prijave za penziju mogu da se ispune i u Srbiji. Činjenica da su procedure spore i da traju dugo, sa čestim slučajevima opstrukcije, čitav ovaj proces čini veoma teškim za izbeglice (UNHCR, OEBS, CHIT 2007, str. 40–42).

Veliki napredak u regionalnoj saradnji dogodio se na regionalnoj ministarskoj konferenciji održanoj u Sarajevu 31. januara 2005. godine.<sup>144</sup> Ministri iz BiH, SCG i Hrvatske usvojili su na

<sup>139</sup> Posle nemira od 17. marta 2004. godine, koje su izazvali kosovski Albanci, status IRL dobilo je manje od 1000 lica (Grupa 484, 2006).

<sup>140</sup> Službeni list SCG br. 6/2004.

<sup>141</sup> Službeni list SRJ br. 2/2003.

<sup>142</sup> Službeni list SRJ br.1/2001.

<sup>143</sup> Službeni list SCG br. 7/2003.

<sup>144</sup> Vidi [www.unhcr.ba/press/3x3.pdf](http://www.unhcr.ba/press/3x3.pdf).

konferenciji Zajedničku deklaraciju u vezi s problemima izbeglica na regionalnom nivou. Radna grupa koja je osnovana da bi pomogla regionalni proces imala je uspeha u rešavanju tehničkih pitanja, ali razrada planova nije završena na vreme. Sarajevska deklaracija ipak predstavlja jedinstvenu priliku za rešavanje pitanja ne samo u vezi sa povratkom izbeglica već i sa lokalnom integracijom. Posle više od deset godina, kako je zaključila Evropska komisija, izbeglički dosijei mogli bi zauvek da budu zatvoreni (EC 2005).

U okviru Pakta za stabilnost, u Regionalnoj inicijativi za migracije, azil i izbeglice (MARRI) učestvuju sledeće zemlje: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija. Sastanci se održavaju dva puta godišnje u okviru regionalnog foruma MARRI. Na ovaj način, Pakt za stabilnost promovise trajna rešenja za izbeglice i raseljena lica na zapadnom Balkanu. Pomoć onima koji žele da se vrate ostaje primarni cilj, koji se postiže stvaranjem uslova za održivi povratak. Pored ovoga, daje se podrška i onima koji ne žele da se vrate i teže da se integrišu negde drugde na prostoru zapadnog Balkana. Posebno se vodi računa o nediskriminatorskom pristupu osnovnim uslugama i ostvarenju socijalnih i ljudskih prava.<sup>145</sup>

Glavne prepreke sa kojima se susreću izbeglice iz Hrvatske predstavljaju povraćaj imovine i obnova porušenih kuća, nerešena pitanja stanarskog prava, nerešena penzijska prava, pitanja bezbednosti i nesigurnost u pogledu potencijalnih optužbi za ratne zločine (Grupa 484, 2005). Sledeći podaci potkrepljuju ovakve tvrdnje: udeo izbeglica iz Bosne i Hercegovine pao je sa 43,3% (1996) na 26,4 (2005), dok je udeo izbeglica iz Hrvatske porastao sa 54% (1996) na 73,4% (2005). Prema raspoloživim podacima, oko 50.000 od ukupno 120.000 registrovanih povratnika živi u Hrvatskoj, a približno isti broj živi izvan granica Hrvatske, uglavnom u Srbiji (80%) (UNHCR, 2007, str. 3).

Povratak u Bosnu i Hercegovinu i dalje se zasniva na bilateralnom sporazumu iz 2003. godine. Imovinska pitanja su formalno rešena u većini slučajeva. Stanovi koji su bili vlasništvo Jugoslovenske narodne armije predstavljaju poseban problem. Oni još nisu vraćeni predratnim vlasnicima, a nosioci stanarskog prava imaju mogućnost da se obrate Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

## Osobe sa invaliditetom

### Stanje u Srbiji

Osobama sa invaliditetom obezbeđena su ljudska prava velikim brojem međunarodnih akata i nacionalnih zakonodavstava. UN i Međunarodna organizacija rada usvojili su čitav niz specifičnih dokumenata posvećenih merama koje će obezbediti da osobe s invaliditetom mogu da ostvaruju svoja prava, kao što su Standardna pravila za jednake mogućnosti osoba sa invaliditetom i Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom. Jedan od relevantnih dokumenata EU jeste Amsterdamski sporazum, koji eksplicitno zabranjuje diskriminaciju zasnovanu na invalidnosti. Evropska socijalna povelja Saveta Evrope garantuje punu društvenu inkluziju osoba sa invaliditetom. Savet Evrope je usvojio Plan akcije za invalidnost za period 2006–2015. god.

Srbija eksplicitno zabranjuje diskriminaciju prema osobama sa invaliditetom u Ustavu (stav 3 člana 21). U aprilu 2006. godine usvojen je Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom. On zabranjuje diskriminaciju na osnovu invalidnosti, obezbeđuje postupke za zaštitu ljudi izloženih diskriminaciji, definiše sankcije za one koji krše zakon i mere pomoću kojih vlada treba da promovise društvenu inkluziju osoba sa invaliditetom. Zakon daje veoma široku definiciju invalidnosti, koja se zasniva na socijalnom pristupu invalidnosti. Zabranjuje se direktna i indirektna diskriminacija, viktimizacija, podstrekivanje i kršenje principa jednakih prava i obaveza. Zakon navodi zabranjene slučajeve diskriminacije u pogledu javnih

<sup>145</sup> Vidi [www.stabilitypact.org/marri/default.asp](http://www.stabilitypact.org/marri/default.asp).

procedura, članstva u organizacijama civilnog društva, pristupa javnim uslugama (zgradama i drugim prostorima, javnom transportu, obrazovanju, zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti), bračnih i porodičnih odnosa. U zakonu se propisuju mere za promovisanje jednakosti osoba sa invaliditetom, po ugledu na standarde i principe UN. Evropski forum za invalidnost dao je visoku ocenu ovom zakonu.<sup>146</sup> U septembru 2007. godine pokrenut je prvi sudski spor po ovom zakonu.

Zabrana diskriminacije po osnovu invalidnosti uneta je i u Zakon o radu, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o sistemu obrazovanja i Zakonu o zdravstvenoj zaštiti. Vlada je 2006. godine usvojila svoju Strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, a Srbija je 2007. godine potpisala Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol. Takođe je prihvatila nacrt akcionog plana za harmonizaciju zakonodavstva Srbije sa odredbama konvencije, mada još nije ratifikovala samu konvenciju.

### Regionalna saradnja

Regionalna saradnja u pitanjima invalidnosti predstavlja primer dobrih partnerskih odnosa između država i civilnog društva u jugoistočnoj Evropi. Kao deo procesa izrade nacrtu Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Odeljenje za ekonomske i socijalne poslove UN organizovalo je 2006. godine regionalni konsultativni susret u Beogradu. Delegacije relevantnih ministarstava i organizacija koje su predstavljale osobe sa invaliditetom došle su iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Moldavije, Rumunije i Srbije i Crne Gore.

U novembru 2006. godine Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i organizacija Handicap International organizovali su regionalni događaj posvećen zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Prisustvovala su delegacije Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Makedonije.

U martu 2005. godine, u okviru regionalnog programa SHARE-SEE (Organizacije jugoistočne Evrope koje podržavaju osobe sa invaliditetom i zalažu se za njihova prava i jednake mogućnosti 2005–2008), Handicap International, Centar za nezavisan život osoba sa invaliditetom iz Srbije i Informacioni centar za osobe sa invaliditetom (IC Lotos) iz Tuzle organizovali su međunarodni skup pod nazivom „Korak ka Evropi 2005“. Ovaj događaj je okupio predstavnike EU, Saveta Evrope, organizacija osoba sa invaliditetom iz Evrope te delegacije zvaničnih predstavnika relevantnih ministarstava i organizacija osoba sa invaliditetom iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Rumunije i Srbije i Crne Gore. Na ovom forumu raspravljalo se o pristupanju EU iz perspektive jednakih mogućnosti za osobe sa invaliditetom.

Od 2003. godine, u okviru programa SHARE-SEE, Handicap International, Centar za nezavisan život osoba sa invaliditetom iz Beograda, Polio Plus iz Skoplja i IC Lotos iz Tuzle radili su u pravcu osnaživanja pokreta osoba sa invaliditetom u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i UNMIK/Kosovu, putem različitih obrazovnih programa, istraživanja, međunarodnih konferencija i seminara, kao i putem razmene informacija.

Od 2001. do 2006. godine održano je pet međunarodnih konferencija u Srbiji na temu pristupa za osobe sa invaliditetom. Ove konferencije je organizovao Centar za nezavisan život osoba sa invaliditetom iz Srbije, u saradnji partnerima iz javnog sektora, civilnog društva i Saveta Evrope. Evropski forum za invalidnost podržao je osnivanje krovne organizacije za invalidnost i učešće osoba sa invaliditetom u sastavljanju nacionalnih strategija i izveštaja o stanju u zemljama i entitetima jugoistočne Evrope.

<sup>146</sup> Vidi [www.edf-feph.org](http://www.edf-feph.org).

## Zaključci i preporuke

### Obrazovanje

Za svaku zemlju u regionu obrazovanje je važno zbog održivog razvoja, sticanja veština potrebnih za tržište rada, poboljšanja konkurentnosti i društvene inkluzije, kao i zbog doprinosa pomirenju. Nažalost, regionalnu saradnju u oblasti obrazovanja i dalje uglavnom podstiče međunarodna zajednica. Regionalna saradnja u obrazovanju i istraživanjima nije postala deo razvojnih planova zemalja u regionu, osim deklarativno. Istraživački kapaciteti te humani i tehnički kapital u pojedinačnim zemljama relativno su skromni. Sada je krajnje vreme da i zemlje u regionu počnu konkretno da podržavaju saradnju između svojih obrazovnih institucija. Skoro da nema primera da regionalne vlade posvećuju konkretnu pažnju regionalnoj saradnji, na primer, dajući stipendije za studente iz regiona.

Zemlje zapadnog Balkana mogle bi bez problema, nezavisno od činjenice da su potpisale i prihvatile sva nabrojana međunarodna dokumenta i preporuke EU vezane za priznavanje kvalifikacija i diploma, da obezbede mobilnost svojih studenata tako što bi se dogovorile o međusobnom automatskom priznavanju, imajući u vidu da su dugo imale isti obrazovni sistem, a da se sadašnje obrazovne reforme odvijaju u istom pravcu. Takođe, uglavnom ne postoje jezičke prepreke, što predstavlja neprocenjivu prednost u pogledu mobilnosti studenata i nastavnika.

Da bi Srbija napravila novi iskorak u pravcu prilagođavanja evropskim standardima i uključivanju u Evropski prostor visokog obrazovanja i Evropski istraživački prostor, što će podstaći tešnju saradnju u regionu, neophodno je da se u narednom periodu uradi sledeće:

- Obrazovanje treba da postane osnova za ubrzani ekonomski razvoj i evropske integracije.
- U cilju podsticanja mobilnosti u regionu treba zakonski urediti priznavanje kvalifikacija u skladu sa Lisabonskom konvencijom koju je Srbija ratifikovala, uspostaviti jednostavnu proceduru za priznavanje diploma i utvrditi akademska zvanja koja su priznata i uporediva sa odgovarajućim zvanjima u EU.
- Treba unaprediti osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, izraditi kriterijume i procedure u skladu sa opštim odredbama za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja i Evropskom istraživačkom prostoru. Za to je potrebno da se unaprede zakonske odredbe o osiguranju i kontroli kvaliteta, da se visokoškolske institucije obavežu da reformišu programe i usaglase ih sa evropskim u pogledu kompetencija i ishoda učenja i da se tako pripreme za horizontalnu i vertikalnu mobilnost studenata, a posebnu pažnju treba posvetiti strukturi i menadžmentu univerziteta i modelima finansiranja kako bi se i u tom pogledu uskladili s evropskim standardima.
- Treba intenzivirati saradnju između univerziteta, vladinih agencija i nevladinih organizacija u zemlji, regionu i Evropi. S obzirom na sve veći jaz između humanih i materijalnih resursa u istraživanjima, jedino zajednički istraživački timovi, jaki regionalni centri i podela rada umesto dupliranja posla mogu da obezbede ravnopravan položaj istraživačkih centara i univerziteta iz regiona u okviru Evropskog prostora visokog obrazovanja i Evropskog istraživačkog prostora.

## Zdravstvo

Radi smanjenja nejednakosti u zdravlju i smanjenja jaza između Srbije i drugih zemalja potrebno je preduzeti sledeće:

- Razvijati program zdravstvene zaštite usmeren na poboljšanje obuhvata, dostupnost i kvalitet zdravstvene zaštite za ranjive populacione grupe (npr. projekti u okviru Nacionalnog akcionog plana za zdravlje Roma), a iskustva iz evaluacije ovih projekata ugraditi u sistem pružanja zdravstvenih usluga.
- Uprostiti administrativnu proceduru kako bi Romi mogli da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu i ostvariti univerzalnu dostupnost zdravstvenih usluga za romsku decu i majke (npr. jednostavna dostupnost imunizacije bez obzira na status zdravstvenog osiguranja).
- Ustanoviti sistem praćenja ostvarivanja Milenijumskih ciljeva razvoja koji se odnose na zdravlje u ranjivim populacionim grupama (npr. romska deca), gde postoje značajni dispariteti u odnosu na nacionalni prosek. Posebno treba nastaviti razvoj i implementaciju kulturološki senzitivnih i prihvatljivih zdravstvenih programa zaštite zdravlja majki i dece te smanjiti mortalitet odojčadi i novorođenčadi u romskoj populaciji.
- Dalje razvijati programe za medicinsko osoblje kako bi se smanjila neravnoteža koja postoji u pogledu pružanja zdravstvene zaštite u različitim područjima u kojima je utvrđen nedostatak specijalizovanih zdravstvenih profila.

U cilju razvijanja regionalne zdravstvene saradnje i podsticanja socijalne kohezije u jugoistočnoj Evropi potrebno je i dalje razvijati saradnju započetu u okviru Pakta za stabilnost i drugih inicijativa, a naročito u sledećim oblastima:

- Razvoj međusektorske strategije za bezbednu hranu i nacionalni akcioni plan za ishranu, uključujući usaglašavanje zakonodavstva sa EU i preporukama Codex Alimentarius<sup>147</sup>, kao i jačanje uloge potrošača u definisanju i implementaciji strategije.
- Unapređenje sistema kontrole zaraznih bolesti kroz mehanizme razmene informacija koji su definisani u Međunarodnom sanitarnom pravilniku te kroz regionalno umrežavanje i jačanje regionalne razmene informacija o zaraznim bolestima.
- Jačanje regionalne saradnje u pogledu zaštite mentalnog zdravlja u zajednici kroz implementaciju nacionalne strategije za razvoj mentalnog zdravlja. Jačanje regionalnog informacionog sistema u ovoj oblasti uz podsticanje razvoja nevladinih organizacija koje se bave zaštitom prava osoba obolelih od mentalnih bolesti.
- Jačanje regionalne saradnje u programima zaštite zdravlja u vezi sa životnom sredinom i klimatskim promenama.
- Jačanje sistema zaštite prava pacijenata sa boljim mehanizmima za izradu izveštaja i analizom obrazaca utvrđenih kršenja prava pacijenata te edukacija onih koji pružaju zdravstvene usluge (posebno medicinskog osoblja i saradnika) o pravima pacijenata i njihovoj zaštiti.
- Kontinuirana analiza primene zdravstvenog i antidiskriminacionog zakonodavstva u procesu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, naročito za posebno ranjive grupe i pacijente (npr. osobe sa invaliditetom, osobe koje žive sa HIV-om), i primena korektivnih mera za otklanjanje diskriminacije i kršenja prava.

<sup>147</sup> Codex Alimentarius donele su 1963. godine organizacije FAO i WHO u cilju razvijanja standarda, uputstava i sličnih tekstova, kao što su pravila ponašanja u okviru Zajedničkog programa standarda za hranu FAO i WHO. Osnovna namena ovog programa jeste zaštita zdravlja potrošača i obezbeđenje fer trgovine u prometu hrane te promovisanje koordinacije u okviru svih standarda za hranu koje donose međunarodne vladine i nevladine organizacije.

- Operacionalizacija strategije za razvoj mentalnog zdravlja sa budžetiranim akcionim planom i fokusom na ostvarivanje prava osoba sa mentalnim oboljenjima, uz praćenje implementacije.
- Podrška razvoju nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva koje se primarno bave pitanjima zdravlja, zaštite zdravlja pojedinaca i ranjivih grupa.
- Podsticanje inicijativa građanskog društva koje se zalažu za princip „zdravlje u svim politikama“, a naročito u programima vezanim za životnu sredinu i zdravlje, uključujući i uticaj na ostale sektore (urbanizam, saobraćaj, poljoprivreda, trgovina, industrija).

### Rodna ravnopravnost

Širom regiona postoji visok nivo motivisanosti za regionalnu saradnju na pitanjima rodne ravnopravnosti. Proces „podele rada“ i profesionalizacije ženskih NVO odvija se paralelno sa diversifikacijom regionalne saradnje. Međutim, usled promenljivih prioriteta međunarodnih donatora, često nedostaje adekvatna „pokrivenost“ pojedinih oblasti (žene na selu ili samohrane majke, na primer).

Regionalna saradnja je u velikoj meri doprinela razvoju kapaciteta nacionalnih mehanizama za rodna pitanja i NVO, kao i jačanju položaja lokalnih aktera u njihovim sredinama. Sve zemlje u regionu nalaze se u fazi usvajanja zakonodavstva koje će unaprediti rodnu ravnopravnost i razviti i ojačati mehanizme za rodna pitanja. Međutim, sve zemlje se takođe suočavaju sa problemima u implementaciji zakona o rodnoj ravnopravnosti ili različitim nacionalnih planova akcije, jer je stvarni kapacitet za promenu ograničen ukupnom socijalnom, ekonomskom i političkom situacijom. Drugim rečima, politika rodne ravnopravnosti se uvodi u vreme kada i tržište rada i politički razvoj u velikoj meri favorizuju tradicionalne rodne uloge. Uprkos ovim pritiscima, kombinacija modernih evropskih vrednosti i pozitivnog nasleđa socijalizma, uključujući stepen obrazovanja žena i stope zaposlenosti, uspeva da opstane.

Status rodni pitanja i poboljšanje položaja žena u svim oblastima, i na nacionalnom i na regionalnom nivou, zavise od sledećih aktivnosti:

- Integrisanje rodni pitanja u razvoj nacionalnih strategija i u zakone o rodnoj ravnopravnosti širom regiona. Ovo bi trebalo da dosledno reafirmiše „rodni i razvojni“ pristup umesto „ženskog i razvojnog“ pristupa, jer je on mnogo efikasniji i bolje prilagođen regionalnim potrebama.
- Formiranje informativnih centara koji će omogućiti precizne i transparentne informacije, upravljanje znanjem, evaluaciju i koordinaciju.
- Podsticanje razvoja u oblastima koje su do sada bile u velikoj meri van fokusa (rod i pitanja nauke i tehnologije, žene na selu, ravnoteža između života i rada, samohrane majke itd.).
- Pružanje stalne, odlučne i dobro organizovane međunarodne podrške inicijativama za rodnu ravnopravnost i institucionalizacija regionalne saradnje.
- Podsticanje saradnje između državnih institucija i NVO, uz podršku donatora, a na osnovu jasne podele nadležnosti i odgovornosti te uz uspostavljanje mehanizama za kontrolu.

Prenošenje politike rodne ravnopravnosti koja je na snazi u EU u lokalni kontekst pojedinih država zahteva stvaranje ozbiljnih kapaciteta na nivou državnih institucija i mehanizama za rodna pitanja. Finansiranje iz spoljnih izvora je neophodno da bi se obezbedila podrška ovom procesu, što može da podrazumeva obuku, kampanje, integrisanje rodni pitanja u nastavne programe i proboj u medije.

## Romi

Politička akcija Evropske unije u regionima centralne i jugoistočne Evrope u vezi sa Romima zasniva se na pružanju podrške nacionalnim strategijama za unapređenje Roma u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima te na podršci prekograničnim i regionalnim projektima. U tom smislu Srbija ozbiljno zaostaje u odnosu na države u regionu, jer se program integracije Roma razvija neplanski na osnovu improvizovane strategije koju nikada nisu usvojili ni vlada ili skupština. Akcioni planovi na osnovu kojih se realizuju programi zapošljavanja, obrazovanja, stanovanja i zaštite zdravlja pre predstavljaju spisak lepih želja nego dokumente koji počivaju na programski, vremenski i prostorno koordinisanim merama i aktivnostima. Inicijative zasnovane na planovima lokalnih samouprava su retke, a i tamo gde ih ima odvijaju se na inicijativu romskih nevladinih organizacija (Niš, Kragujevac). Mnoge od njih ne daju željene rezultate, nego izazivaju probleme koji pogoršavaju međunacionalne odnose.

Da bi se program integracije Roma odvijao u skladu sa društvenim potrebama i interesima romske zajednice, u narednom periodu treba uraditi sledeće:

- Obezbediti političku podršku programu integracije Roma (Deklaracija Narodne skupštine).
- Osmisliti i usvojiti strategiju integracije (odluka vlade i odluke ministarstava u vezi sa svakom oblasti).
- Utvrditi kriterijume razvoja i upravljanja strategijom (nacionalni, regionalni i lokalni planovi).
- Stvoriti institucionalna infrastruktura (tim za upravljanje strategijom, međuresorska koordinacija).
- Utvrditi nacionalne i lokalne budžetske linije kompatibilne sa instrumentima EU.
- Decentralizovati sisteme javnih službi i povećati odgovornost i nadležnost lokalnih samouprava.
- Usmeriti programe integracije ka lokalnim samoupravama.
- Stvoriti odgovarajuće mehanizme za praćenje i evaluaciju.

Potrebne su energičnije akcije u vezi sa obrazovanjem odraslih, kao i saradnja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje na lokalnom nivou. Treba utvrditi broj Roma po regionima i prilagoditi nacionalne planove akcije za Rome planovima iz susednih zemalja kako bi se razvile kompatibilne prekogranične zajednice i dinamični programi kada se stvore politički uslovi za to.

Postoji veliki i neistražen potencijal za regionalnu saradnju u oblasti obrazovanja Roma. Međunarodne organizacije u Srbiji obično ne uzimaju u obzir ovu potrebu. Na osnovu kriterijuma koji su do sada razvijani za prekograničnu saradnju u pravcu poboljšanja položaja Roma, programi bi mogli da se orijentišu na sledeće aktivnosti:

- Promovisanje lokalnih akcija ljudi-ljudima sa naglaskom na saradnju između javnih tela i NVO u oblasti obrazovanja, kulturne saradnje, razvoja, demokratije i tolerancije.
- Razvijanje referentnog okvira za prekograničnu saradnju.
- Razvijanje poverenja u regionu.
- Podrška obrazovanju i otvaranju novih radnih mesta.
- Podrška programima za povratak izbeglica, reintegraciju i ostvarivanje njihovih prava.

## Izbeglice i raseljena lica

Svi državni organi na svim nivoima treba aktivno da se angažuju na rešavanju ozbiljnih problema koje imaju izbeglice i interno raseljena lica. Regionalna saradnja u ovoj oblasti treba da se nastavi i unapredi. Zbog siromaštva u regionu i Srbiji pomoć donatora je još uvek neophodna, ponajpre u oblasti rešavanja stambenih pitanja i razvoja programa podrške za talentovane učenike i studente iz socijalno ugroženih porodica.

Država treba da se fokusira na rešavanje sledećih pitanja:

- U drugostepenim postupcima, kao i u upravnim sporovima pred Vrhovnim sudom, treba pažljivo razmatrati konačne odluke o statusu, a posebno obratiti pažnju na činjenicu da li se osoba vratila u zemlju svog porekla.
- Treba tražiti da svi državni organi u Republici Srbiji poštuju valjanost starih izbegličkih legitimacija sve dok se prestanak njihovog važenja ne objavi u Službenom glasniku RS.
- Potrebno je što efikasnije rešavati zahteve izbeglica koje su zatražile srpsko državljanstvo, a Vlada Republike Srbije bi trebalo da razmotri mogućnost naplate taksi u istom iznosu za bivše izbeglice i izbeglice kojima je potvrđen status.
- Treba u najkraćem mogućem roku usvojiti zakone o socijalnom stambenom smeštaju i o mikrokreditiranju, čime bi se stvorio pravni osnov za bržu integraciju izbeglica u Srbiji.
- Treba nastaviti sa procesom zatvaranja kolektivnih centara uz veće finansijsko učešće države i izradu programa stambenog zbrinjavanja, uključujući i izbeglice koje žive u privatnom smeštaju.
- Potrebno je u najkraćem roku izmeniti član 5 Pravilnika o radnoj knjižici i time izjednačiti praksu u svim opštinama u Srbiji te omogućiti nesmetano izdavanje radnih knjižica izbegličkoj populaciji uz primenu Zakona o izbeglicama. Istovremeno, sve izbeglice treba da imaju isti tretman u pogledu prava na sticanje ovih dokumenata.
- Treba razvijati aktivne mere u oblasti politike zapošljavanja u Republici Srbiji, uz bolje informisanje izbegličke populacije o njihovom sprovođenju.
- Potrebno je omogućiti zdravstvenu zaštitu i licima kojima je ukinut izbeglički status, a još uvek nisu primljena u državljanstvo RS odnosno nisu se vratila u zemlju svog porekla. Ovo treba da prati kampanja koja će informisati izbeglice o izmenama u propisima vezanim za zdravstvenu zaštitu i o njihovom položaju u tom smislu.
- Treba započeti proces izrade socijalnih kartica za izbegličku populaciju (podaci o ekonomskom stanju), čime bi se dobila jasna socijalna slika najugroženijih izbegličkih porodica u Srbiji i što bi omogućilo efikasnije usmeravanje socijalne pomoći.
- Treba razviti nezvanične programe obrazovanja kako bi se unapredili kapaciteti izbeglica i raseljenih lica.
- Treba obratiti posebnu pažnju na raseljene Rome i treba im obezbediti odgovarajuće dokumente odnosno predvideti budžetska sredstva za one bez dokumenata kako bi mogli da se uključe u sistem zdravstvene zaštite.
- Treba preduzeti odgovarajuće mere kako bi se sprečila segregacija romske dece, pokrenuti nove afirmativne akcije (npr. davanje stipendija) za podršku talentovanoj deci iz kategorije raseljenih lica i izmeniti Zakon o socijalnoj zaštiti tako da uzme u obzir i specifičan položaj interno raseljenih lica.

Nužne su i sledeće aktivnosti lokalnih vlasti:

- Opštinske službe bi u potpunosti i dosledno trebalo da primenjuju Uputstvo za vođenje matičnih knjiga kada se radi o IRL i da po službenoj dužnosti pribave sva potrebna dokumenta za uspešno i efikasno vođenje postupaka.



- Da maksimalno izlaze u susret interno raseljenim licima i omoguće im efikasnu i jednostavnu proceduru za prijavu boravišta.
- Prilikom stambenog zbrinjavanja posebnu pažnju treba posvetiti nezvaničnim kolektivnim centrima i nelegalnim romskim naseljima i tom prilikom treba konsultovati rešenja iz Akcionog plana o stambenom smeštaju Roma, a istovremeno povećati broj programa koji za cilj imaju rešavanje problema sa smeštajem interno raseljenih lica.
- Povećati pristup socijalnoj zaštiti za IRL smanjivanjem broja dokumenata koji se traže i informisati ih o postojećim projektima i njihovim pravima.

U okviru regionalne saradnje trebalo bi sprovesti sledeće aktivnosti:

- Vlade Srbije, Hrvatske te Bosne i Hercegovine treba da u što kraćem roku sačine zajedničku matricu za trajno rešavanje izbegličkog problema u ovom delu Evrope, uz revidiranje rokova koji su istekli 2006. godine.
- Uz poštovanje pravnog poretka Bosne i Hercegovine, centralne vlasti i vlasti u entitetima trebalo bi pronaći efikasno rešenje i za lica koja su bili nosioci stanarskih prava u vojnim stanovima u Bosni i Hercegovini, bilo kroz izgradnju novih stambenih jedinica bilo kroz odgovarajuću novčanu kompenzaciju.
- Potrebno je u što kraćem roku zaključiti Sporazum o dvojnem državljanstvu između Vlade Srbije i Vlade Hrvatske, a kroz bilateralne odnose rešiti i sva preostala pitanja vezana za povratak izbeglica u Republiku Hrvatsku.
- Potrebno je maksimalno ubrzati rad penzionih fondova Srbije i Hrvatske u cilju efikasnijeg rešavanja zahteva za penzije.
- Treba utvrditi tačnu nadležnost izmeštenih sudova s Kosova i uspostaviti saradnju sa sudovima na Kosovu i Metohiji u pogledu priznavanja i izvršenja sudskih presuda, pre svega u najmanje spornim pitanjima.
- Potrebno je u najkraćem vremenskom roku doneti odluku o priznanju obrazaca M4 overenih pečatom UNMIK-a od strane Fonda za PIO Srbije i u najkraćem roku uspostaviti saradnju Vlade Srbije i administracije UN na Kosovu radi razmene dokumenta neophodnih za ostvarivanje prava na penziju IRL.

#### Osobe sa invaliditetom

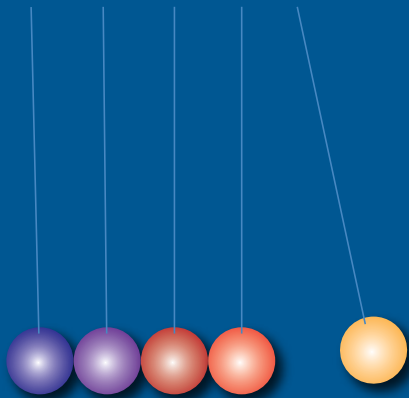
U toku izrade nacionalnog izveštaja o invalidnosti u Srbiji, organizacije koje se bave ovom problematikom dale su sledeće predloge:

- Izmeniti važeći Zakon o javnim nabavkama u skladu sa direktivom EU o javnim nabavkama kako bi se osigurala usklađenost sa standardima pristupačnosti i zabranila diskriminacija osoba sa invaliditetom u pogledu fizičkog pristupa zgradama, sredstvima, uslugama i infrastrukturi koji se finansiraju iz javnih fondova (Tatić i dr., 2007). Fokusna tačka Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji trebalo bi da prouči posebnu liniju siromaštva za osobe sa invaliditetom.
- Pozvati strane donatore da sistematski i konzistentno poštuju principe nediskriminacije i jednakih mogućnosti u svim projektima u Srbiji. Svi projekti opšte namene moraju da garantuju da osobe sa invaliditetom imaju pristup zgradama, sredstvima, uslugama i infrastrukturi koji se finansiraju iz njihovih fondova i sa namerom da se obuhvati celokupno stanovništvo Srbije. Potrebno je da donatori takođe finansiraju specifične projekte namenjene pretežno ili isključivo osobama sa invaliditetom.
- Uvesti mere koje će obezbediti da svako dete sa invaliditetom ima pristup obrazovanju. Pošto je za stvaranje inkluzivnog sistema usklađenog sa Konvencijom o pravima osoba

sa invaliditetom potrebno vreme, nužno je urgentno usvojiti strategiju, bilo kao poseban dokument bilo kao deo opšte reforme obrazovanja. Takođe, treba stvarati svest o inkluzivnom obrazovanju i među profesionalcima i u opštoj populaciji.

- Usvojiti odluku nadzornog odbora za praćenje dece sa invaliditetom o započinjanju reforme sistema koji se koristi za vrednovanje dece i mladih osoba sa invaliditetom i postaviti osnovu za sistem koji će voditi ka socijalnoj inkluziji ove dece. Takođe, treba usvojiti i zakon o predškolskim ustanovama.
- U skladu sa odredbama Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, treba podneti amandmane na zakone o osnovnom i srednjem obrazovanju kako bi se u njih unela obaveza države i lokalnih vlasti da stvore uslove za decu i mlade osobe sa invaliditetom da pohađaju redovne škole, uključujući i fizičku pristupačnost.
- Ugraditi obavezu osnivača obrazovnih institucija da finansiraju stvaranje uslova koji će učenicima sa invaliditetom dati jednake mogućnosti u okviru redovnog školskog sistema. Specijalne škole treba da se transformišu u resursne centre koji pružaju pomoć individualizovanom prilagođavanju osnovnih i srednjih škola učenicima sa invaliditetom.
- Obezbediti da osobe sa invaliditetom imaju jednak pristup obrazovanju tokom čitavog života, uključujući i obrazovanju odraslih za one koji su u detinjstvu, zbog diskriminacije i neadekvatnog obrazovnog sistema, bili sprečeni da se obrazuju.
- Razviti plan mera i aktivnosti za centre opšteg stručnog obrazovanja kako bi bili pristupačni za osobe sa invaliditetom i stvoriti uslove za nezvaničnu edukaciju za određene poslove.
- Dodati na listu profesija osobe sa invaliditetom u skladu s razvojem tehnologije i tražnjom na tržištu rada.
- Konzistentno sprovoditi planiranu rekonstrukciju institucija primarne zdravstvene zaštite kako bi sve institucije i usluge bile pristupačne. Takođe je nužno da se organizuje obuka za osoblje koje pruža zdravstvenu negu o pravima osoba sa invaliditetom i o načinima zadovoljavanja njihovih zdravstvenih potreba.
- Formirati multidisciplinarnе timove u okviru institucija zdravstvene zaštite kako bi se pružala psihološka podrška roditeljima dece sa invaliditetom i kako bi se roditelji upućivali na odgovarajuće organizacije i udruženja roditelja osoba sa invaliditetom.
- Sistematski i kontinuirano investirati u dalji razvoj centara za rehabilitaciju. Promeniti članove 44 i 50 Zakona o zdravstvenom osiguranju tako da se 100% pokrivaju svi troškovi vezani za usluge rehabilitacije u stacionarnim ustanovama svim osobama sa invaliditetom.
- Upotpuniti postojeću Knjigu pravila o medicinsko-tehničkim pomagalicama da bi se garantovalo pravo osoba sa invaliditetom na kvalitetnu medicinsko-tehničku opremu.
- Kontinuirano raditi na osnaživanju žena i devojaka sa invaliditetom, obučavati osoblje koje se bavi prevencijom nasilja protiv žena za pitanja javne i pravne administracije i jačati mrežu NVO koje pružaju pomoć žrtvama nasilja.
- Razvijati svest ne samo kod žena sa invaliditetom nego i kod osoblja u relevantnim institucijama i lokalnim samoupravama koje se bavi brakom i porodičnim odnosima, posebno pravom na roditeljstvo i usvajanje. Organizovati usluge podrške ženama sa invaliditetom kako bi im se omogućile jednake mogućnosti i prava garantovana svim ženama Zakonom o porodici i Zakonom o socijalnoj zaštiti.
- Uneti mere za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u sve strateške dokumente o izbeglicama i interno raseljenim licima u Srbiji.

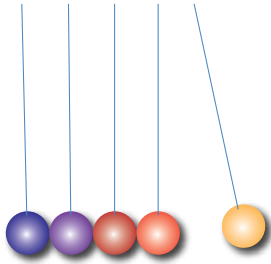




---

## POGLAVLJE 6

# **REGIONALNA SARADNJA U PITANJIMA BEZBEDNOSTI**



## POGLAVLJE 6

# REGIONALNA SARADNJA U PITANJIMA BEZBEDNOSTI

„Za većinu ljudi danas, osećaj nesigurnosti proističe većim delom od njihovih dnevnih briga, nego od straha od kataklizmične svetske katastrofe“ (UNDP 1994, str. 22). Pitanja koja i u Srbiji izazivaju zabrinutost građanki i građana vezana su za sigurnost zaposlenja, zarade, zdravstvenu zaštitu, zdravu životnu sredinu, koja je slobodna i bezbedna od nasilja i kriminala.

Koncept humanog razvoja je širi od koncepta ljudske bezbednosti, jer podrazumeva „proces u kome se proširuje prostor izbora koje ljudi mogu načiniti“ (UNDP 1990, str. 10). „Ljudska bezbednost znači da ljudi mogu ove svoje izbore sprovesti sigurno i slobodno i da relativno izvesno mogu računati na to da prilike koje imaju danas, sutra neće biti potpuno izgubljene“ (UNDP 1994, str. 23). Uzajamni odnos humanog razvoja i ljudske bezbednosti posebno se uočava u situacijama da i kada ljudi poseduju potencijal da čine razne stvari ili da mnogo postignu, nebezbednost može da ukine sve one prilike koje im se pružaju. Nebezbednost uključuje mogućnost promene ekonomskih prilika, zdravstvene krize, pa i povrede i smrt, kao rezultat kriminalnog ili političkog nasilja. Dugotrajno političko nasilje može dovesti do razvrgnuća zajednica i porodica, prisilnih migracija i neophodnosti da se život ponovo uspostavlja u čudnim i stranim sredinama, ili pak privremeno živi u izbegličkim kampovima (Stewart 2004, str. 3). Ovo verno odlikava realnost života mnogih građana i građanki bivše SFRJ, tokom devedesetih godina, kada su ratni događaji i ratna tranzicija imali poguban uticaj na živote miliona ljudi, te na humani razvoj ovih društava (videti Boks 6.1).

UN definiše šest klastera pretnji o kojima svet mora da povede računa danas i decenijama koje su ispred nas (Ujedinjene nacije 2004):

- ekonomske i društvene pretnje, uključujući siromaštvo, zarazne bolesti i degradaciju životne sredine;
- međudržavne konflikte;
- unutrašnje konflikte, uključujući građanske ratove;
- nuklearno, radiološko, hemijsko i biološko oružje;
- terorizam i
- transnacionalni organizovani kriminal.

Prema istraživanju iz 2005. godine, iako građani Srbije ne smatraju da im organizovani kriminal predstavlja ličnu pretnju, procenju da organizovani kriminal predstavlja pretnju celom društvu, dok 74% građana obuhvaćenih istraživanjem smatra da Srbija ne može postati prosperitetna, bez rešavanja problema organizovanog kriminala i korupcije (SMMRI 2005). Uspesnost borbe protiv organizovanog kriminala zavisice od usaglašene regionalne saradnje, budući da grupe za organizovani kriminal, baš kao i snažne multinacionalne korporacije, u potpunosti usvajaju prednosti ekonomske liberalizacije i otvorenih granica.

Usvajanje UN konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, globalnog instrumenta u borbi protiv organizovanog kriminala, predstavlja istorijski iskorak u borbi

protiv ove pretnje.<sup>148</sup> Konvencija ističe „Transnacionalni organizovani kriminal je pretnja državama i društvima, koja erodira ljudsku bezbednost i fundamentalnu obavezu države da obezbedi zakon i red. Borba protiv organizovanog kriminala ima dvostruku svrhu: da ukloni ove direktne pretnje državi i ljudskoj bezbednosti. Takođe (ta borba) predstavlja i neophodni korak u naporima da se spreče i razreše unutrašnji konflikti, spreči širenje naoružanja i u prevenciji terorizma“ (Ujedinjene nacije 2004, str. 52).

Evropska bezbednosna strategija definiše „bezbednost kao preduslov razvoja“, konstatujući da je veliki broj država i regiona zahvaćeno „ciklusom konflikata, nesigurnosti i siromaštva“ (Evropski savet 2003, str.2). Ključne bezbednosne pretnje Evropi sada su „različitije, manje vidljive i predvidljive“ (ibid, str.3). To su terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, regionalni konflikti, propale države i organizovani kriminal. Strategija navodi da je „Evropa primarni cilj organizovanom kriminalu. Ova unutrašnja pretnja našoj bezbednosti ima i važnu spoljnu dimenziju: prekograničnu trgovinu drogom, ženama, ilegalnim migrantima i oružjem, što predstavlja veliki deo aktivnosti kriminalnih bandi. To može biti povezano sa terorizmom“ (ibid, str.4).

Ovo Poglavlje pruža detaljnu analizu oblasti u kojima regionalna saradnja pomaže u unapređenju ljudske bezbednosti u Srbiji (videti Boks 6.2), kao što je to u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, u pitanjima integrisanog upravljanja granicama, azila, viza i migracija, te u pitanjima obuhvaćenim tranzicionom pravdom.

## Borba protiv organizovanog kriminala

### Suzbijanje ilegalne trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama

*Svetski izveštaj o drogama za 2007.*, sadrži optimističnu procenu o „postojećoj recesiji u ekonomiji droga“ (UNODC 2007b, str. 1). Zabeleženi uspeh, ne može biti pripisan delovanju pojedinačnog činioca, već korespondira sa dugoročnim politikama i promenama u društvu. Ipak, organizovani kriminal i dalje inovira metode svog preživljavanja, te ostaju izazovi da se blokiraju nove rute pojačanim delovanjem policije, da se poboljša integritet pravosudnog sistema i pojača borba protiv korupcije službenika na granici i u lokalnim administracijama. Izveštaj takođe ukazuje da su pojačani naponi nužni, ne samo u suzbijanju kultivacije, proizvodnje, i u većim zaplenama, već isto tako i u smanjenju potrošnje samih uživalaca droge, kroz aktivnosti koje bi se fokusirale na rano otkrivanje, prevenciju, programe tretmana i integraciju tog tretmana u programe socijalnih i zdravstvenih službi (ibid, str. 2). Veličina i posledice ovog problema zahtevaju podeljenu odgovornost: na međunarodnom – između država ponude i potražnje; na regionalnom – između susednih država i nacionalnom nivou – između svih sektora društva (ibid, str. 2).

Iako članice EU same definišu svoje nacionalne politike u oblasti droga, zajednička strategija EU, usvojena za period 2005–2012, sadrži eksplicitnu obavezu na balansirani pristup, koji u sebi istovremeno sadrži mere u odnosu i na ponudu i na potražnju (Evropski centar za praćenje zloupotrebe narkotika 2006).

### Situacija u Srbiji i u regionu

Srbija se nalazi u centru tranzitnih ruta heroina i opijata. Od 2003/2004 tradicionalna balkanska ruta iz Turske preko Bugarske, BJR Makedonije, Srbije i Crne Gore, BiH, Hrvatske,

<sup>148</sup> Prema članu 3. krivično delo je transnacionalno ako je: a) učinjeno u više država; b) učinjeno u jednoj državi, ali je veći deo priprema, planiranja, rukovođenja ili kontrole obavljen u nekoj drugoj državi; c) učinjeno u jednoj državi, ali je u njega uključena grupa za organizovani kriminal koja se bavi kriminalnim aktivnostima u više država; ili d) učinjeno u jednoj državi, ali su bitne posledice nastupile u nekoj drugoj državi.

### Boks 6.1: Kosovo: Nerešeno još uvek

*Za vreme konsultativnog sastanka, održanog u Beogradu, 2008. godine, u pripremi ovog Izveštaja, učesnici su naglasili važnost pitanja bezbednosti u kontekstu ukupne ljudske bezbednosti u Srbiji. Posebno su o ovoj temi govorili u svetlu još uvek nerešenog statusa Kosova, te eventualnih događaja koji mogu dovesti do ciklusa konflikata i posledično velikog priliva izbeglih.*

*Pojedini učesnici su izjavili da je bilo potrebno da sličan izveštaj bude pripremljen i za Kosovo, te da u njegovoj pripremi sarađuju kancelarije UNDP u Beogradu i Prištini.*

### Boks 6.2: Percepcija ljudske bezbednosti u Sandžaku

*Dobar primer ugrožene ljudske bezbednosti ilustruje pogranični region Sandžaka (jugozapadna Srbija). Na konsultativnom sastanku, u pripremi ovog Izveštaja, održanom 6.decembra 2007. godine u Novom Pazaru, učesnici su jednoglasno izrazili svoju zabrinutost situacijom u regionu. Loše upravljanje granicom (u pogledu ljudstva i opreme) i neadekvatne institucije za sprovođenje zakona, pretvorilo je ovaj region u pogodan za trgovinu ljudima, ilegalne migracije i švercerske aktivnosti, koje se svuda prisutne i očigledne lokalnom stanovništvu. Utisak da slabe i neadekvatne institucije na centralnom nivou, posebno policija, nisu sposobne da efikasno rešavaju navedene probleme stvara situaciju nesigurnosti među građanima.*

*Nedostatak institucija, koje bi na regionalnom nivou rešavale ove probleme i neadekvatne administrativne podele, dodatno ugrožavaju izgleda za humani razvoj regiona.*

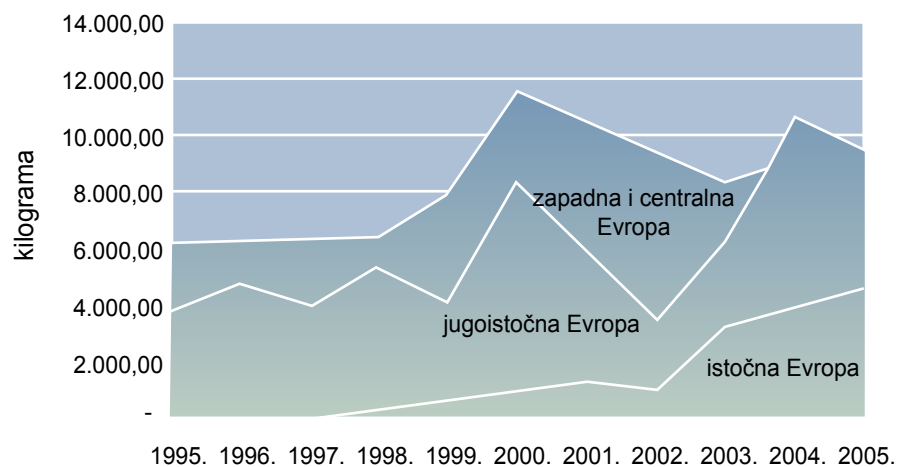
Slovenije, Austrije, Nemačke, Holandije ponovo je uspostavljena i dobija na značaju, dok je drugi krak preko istočnije balkanske rute (Mađarske) izgubio na značaju. Najveća povećanja zaplenama u jugoistočnoj Evropi prijavile su Turska, Srbija i Crna Gora, Hrvatska i Albanija (UNODC 2006, str. 65).

*Svetski izveštaj o drogama* za 2007. navodi da se opijatima trguje, korišćenjem tri glavne rute, u zavisnosti od toga gde se opijati proizvode i kojim se zemljama isporučuju. Za Evropu, najznačajniji je onaj iz Avganistana. „U 2006. od svih opijata, 53% otišlo je preko Irana, 33% preko Pakistana, 15% preko centralne Azije“ (UNODC 2007b, str. 45). „Iako je procena puteva trgovine komplikovanija, postoji snažna osnova za verovanje da najveći deo proizvedenog heroina u Avganistanu ide preko Pakistana i Irana, ka Evropi, putem poznatim kao balkanska ruta“ (ibid, str. 182).

U Izveštaju se navodi da regionu jugoistočne Evrope pripada 11% globalnih zaplena heroina (ibid, str. 45). 2004. godine države jugoistočne Evrope zaplenile su heroin u količini koji predstavlja 43% svih evropskih zaplena“ (videti Sliku 6.1). Dokument EU Procena pretnje od organizovanog kriminala (OCTA), označava područje jugoistočne Evrope kao ključnu ulaznu tačku u EU, „posebno u odnosu na trgovinu heroinom, ilegalnu imigraciju i trgovinu ljudima“ (Europol 2006a, str. 26).

U Svetskom izveštaju o drogama za 2007. ukazuje se na pojavu nove rute trgovine kokainom i/ili „uključenje kokaina u spisak proizvoda koje nude kriminalne grupe koje se tradicionalno bave trgovinom heroinom, a koje operišu balkanskom rutom (UNODC 2007b, str. 77). Konstatuje se da se proizvodnja amfetamina pomera ka istočnoj Evropi, dok se značaj Holandije, Belgije, Nemačke, kao proizvođača smanjuje. Istovremeno, proizvodnja ekstazija postaje sofisticiranija sa uvećanim profesionalizmom i efikasnošću (ibid, str. 146).

Grafikon 6.1: Zaplene heroina u Evropi (1995–2005)



Izvor: UNODC 2007b.

Prema izveštajima državnih organa Srbije dostavljenim u pripremi Izveštaja o stanju u oblasti organizovanog i privrednog kriminala u jugoistočnoj Evropi, u periodu od 2004. do 2006. godine, Srbija je zaplenila više od 1.508 kilograma heroina i oko 48 kg kokaina. Zaplene sintetičkih droga u istom periodu se stalno uvećavaju, tako da je zaplenjeno 33,5 kg amfetamina i približno 36.000 komada ekstazija“ (Savet Evrope i Evropska komisija 2007, str. 12–19).

Da je Srbija primarno tranzitna država u ilegalnoj trgovini narkotika, konstatuje Izveštaj Državnog sekretarijata SAD za 2008. u kojem se označava da je „Republika Srbija glavna

tranzitna država za narkotike i druge droge na balkanskom švicerskom koridoru od Turske do centralne i zapadne Evrope. Srpski propisi (u oblasti droga) su adekvatni, ali je pravosudni sistem slab i implementacija je problematična. Dok je Srbija ostvarila rekorde u presretanju i zapleni droga, ipak, organizovane kriminalne grupe još uvek eksploatišu neadekvatne granične kontrole i organe za sprovođenje zakona u Srbiji za transfer heroina, kokaina, marihuane i sintetičkih droga. Visina kazne koja se izriče za počinjena krivična dela u vezi sa drogom, generalno je niska. Prema izveštaju Ministarstva pravde, u 2007. godini od 8.658 osoba osuđenih po članu 246. Krivičnog zakona (koji se odnosi na proizvodnju, držanje i prodaju narkotika) u 6.141 slučajeva (71%) izrečena je uslovna osuda. U istom periodu, 2.397 hapšenja (28%) rezultiralo je kaznama zatvora“ (Državni sekretarijat SAD, Biro kontrole narkotika 2008). Izveštaj takođe konstatuje da male količine narkotika ostaju u zemlji za domaću upotrebu.

Anketa „Stratedžik marketinga“, iz juna 2006. godine po upitniku Evropskog centra za praćenje zloupotrebe narkotika, ukazuje da je situacija u Srbiji više nego zabrinjavajuća. Naime, 10,9 odsto građana Srbije, obuhvaćenih anketom, izjavilo je da je probalo neku od droga, a 3,7 odsto izjavilo je da je koristilo drogu u poslednjih godinu dana (Blic 2007). Prema podacima iz jula 2007. godine, registrovanih narkomana u Beogradu ima oko 6.000, a u Srbiji više od 10.000. To bi, međutim, prema rečima Nevene Karanović, državne sekretarke Ministarstva zdravlja, trebalo pomnožiti nekoliko puta, kako bi se dobio stvaran broj narkomana u zemlji, budući da se „prema podacima iz gradova u kojima postoje regionalni centri za lečenje zavisnika, preko 70 odsto pacijenata javlja zbog zavisnosti od opijata, od kojih oko 65 posto čine intravenski korisnici droga.“<sup>149</sup> Nacionalna strategija u oblasti mentalnog zdravlja i akcioni plan, ukazuje da je „porast incidence mladih koji traže pomoć svake godine preko 100%. Prema policijskim izveštajima 2/3 razbojništava u vezi je sa narkoticima (Komisija za mentalno zdravlje, Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, 2007). Pad cena narkotika pogoduje povećanoj zloupotrebi supstanci, ali i ukazuje na nedostatak preventivnih i represivnih mera. Strategija u oblasti mentalnog zdravlja predlaže donošenje posebnog nacionalnog programa i akcionog plana za sprečavanje, suzbijanje, lečenje i rehabilitaciju zavisnika, u čiju će se implementaciju uključiti celo društvo, jer „bolesti zavisnosti primarno predstavljaju socijalni, a sekundarno medicinski problem.“

### Nacionalni odgovor

Srbija je uglavnom pristupila strateški važnim međunarodnim konvencijama i aktivno je pristupila zakonodavnom radu u toj oblasti, usvajanjem Krivičnog zakona, Zakona o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci itd. Ipak, strateški okvir nedostaje, nacionalna strategija za kontrolu zloupotrebe narkotika, iako dugo najavljivanja, nije usvojena, kao ni odgovarajući akcioni plan protiv organizovanog kriminala, za čije je donošenje nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova (Vlada Republike Srbije, 2007).

Izveštaj EK o ostvarenom napretku za Srbiju za 2007. godinu procenjuje da „saradnja sa međunarodnim telima u oblasti kontrole narkotika nije u potpunosti razvijena. Ne postoji elektronska baza podataka o zaplenama droga i o osobama koje su u to upletene... Trgovina drogom ostaje pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost“ (Evropska komisija 2007c, str. 41).

<sup>149</sup> Izjava državne sekretarke Ministarstva zdravlja, data 25.07.2007. [www.srbija.sr.gov.yu].



## Borba protiv trgovine ljudima

Problem trgovine ljudima ima više dimenzija. Sa jedne strane, ovo je političko – bezbednosni problem, vezan za postojanje i aktivnosti kriminalnih organizovanih grupa, koje profit i mreže ovog oblika kriminala, koriste i za druge kriminalne aktivnosti, posebno izražen u politički nestabilnim društvima, nedovoljno snažnih institucija i uz prisutan visok stepen korupcije državnih službenika. U periodu razmaha ove vrste organizovanog kriminala, Srbija je bila u međunarodnom karantinu i pod autoritarnim režimom (Centar za unapređivanje pravnih studija 2001). Uz to, trgovina ljudima, naročito ženama i devojčicama posebno se razvija u ratnim, kriznim vremenima i prostorima.

Kada je u pitanju ekonomska dimenzija problema, trgovina ljudima je prevashodno posledica ekonomskih i socijalnih različitosti među državama, ali i između regiona jedne države. Siromaštvo, nezaposlenost,<sup>150</sup> niski prihodi i diskriminatorna politika zapošljavanja doprinose širenju ove pojave. Feminizacija siromaštva, kao posledica ekonomskih politika zemalja u tranziciji, kreira uslove u kome sve veći broj žena traga za novim strategijama preživljavanja. Ipak „ne postoji univerzalni stereotip ranjive kategorije. Sve više, u definisanju ranjivosti, mora biti obuhvaćena društvena i ekonomska ekskluzija, marginalizacija i diskriminacija bez isključivog ograničenja na ekonomske disparitete“ (OSCE 2006, str. 8).

Žrtve ovog krivičnog dela trpe najbrutalnije kršenje osnovnih ljudskih prava – oduzeta su im prava na život, slobodu, nezavisnost i sigurnost, kretanje, zaradu, pravo da ne budu držane u ropskom ili položaju sličnom ropskom, da ne budu podvrgnute mučenju, a kada su žrtve maloletne, biva im uskraćen čitav korpus prava, koja im kao deci pripadaju. Upravo, prvi princip „Preporučenih pravila o ljudskim pravima i trgovini ljudima“ naglašava da: „Ljudska prava osoba kojima se trguje centralni su za sve napore u sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i u naporima da se zaštite, pomognu i obeštete žrtve“ (Ekonomski i socijalni savet UN 2002).

Više izveštaja (Savet Evrope i Evropska komisija 2006, UNICEF and Terres des Hommes 2006), ukazuju da trgovina decom, radi seksualne eksploatacije, ali i drugih oblika eksploatacije izaziva ozbiljnu zabrinutost. U svom izveštaju Regional Clearing Point za jugoistočnu Evropu, upozorava da su „u nekim državama kao što su to Republika Srbija, Albanija i Bosna i Hercegovina, deca državljanima tih država, u velikom procentu, ako ne i većina žrtava kojima je pružena pomoć ... U Albaniji 100% žrtava kojima je trgovano u svrhu radne eksploatacije, radi prosjačenja ili činjenja krivičnih dela u 2003. i 2004. bila su deca“ (IOM 2005). Ipak, nedostatak pravih mehanizama za prikupljanje podataka maskira prave razmere ovog fenomena.

### Situacija u regionu i u Srbiji

Različiti izvori ukazuju na višestrukost uzroka zbog kojih se region zapadnog Balkana suočava sa ozbiljnim problemom trgovine ljudima, uključujući i uvećanu potražnju za seksualnim uslugama i međunarodno vojno prisustvo, na Kosovu i u Bosni i Hercegovini (Savet Evrope i Evropska komisija 2006). Pored toga, organizovane kriminalne grupe nastavljaju da deluju u okruženju „niskog rizika, jer nisu meta organa za sprovođenje zakona, dok se korupcija koristi kao oruđe da se status quo održi“ (Europol 2006b, str. 25). Podržani konfliktima i krizama,

<sup>150</sup> Prema World Bank (2006) proceni o tržištu rada, u Srbiji je krajem 2006. bilo 693.000 nezaposlenih, a stopa nezaposlenosti je u 2005. procenjena na 22 odsto, uz konstataciju da je „uprkos ekonomskom rastu u poslednjih pet godina, zaposlenost na niskom nivou, a indikatori tržišta rada su razočaravajući. Ceneći učešće, zaposlenost i stopu nezaposlenosti u Srbiji, ocenjeno je da je situacija posebno teška za mlade od 18–24 godine, gde je preko 48% nezaposleno i za žene koje predstavljaju svega 40% zaposlenih, odnosno 54% nezaposlenih.

trgovci ljudima u regionu izgrađivali su svoje mreže više od decenije, sada su potpuno etablirani, baš kao i industrija koju su kreirali (ibid, str. 36).

Izveštaj Europol-a ukazuje i na važne napore država regiona u implementacijama akcionih planova borbe protiv trgovine ljudima, te uvodi pretpostavku da će te aktivnosti, kombinovane sa pravilnim istražnim tehnikama, te procesuiranje počinitelaca, uz adekvatan tretman žrtava, mogućih svedoka, dovesti do rezultata. Ipak, u slučaju Srbije krivični postupci koji se vode ne dovode i do adekvatnih zatvorskih kazni i oduzimanja imovine stečene tim krivičnim delom. Izveštaj EK o ostvarenom napretku za Srbiju za 2007. godinu procenjuje da su „dodatni naponi neophodni kako bi se obezbedila nezavisnost, odgovornost i efikasnost pravosudnog sistema“ (Evropska komisija 2007c, str. 10).

Prema Izveštaju Državnog sekretarijata SAD iz 2007., Srbija je i dalje država porekla, tranzita i destinacije žena i devojaka, kojima se „trguje transnacionalno, ali i unutar granica, u svrhu komercijalne seksualne eksploatacije.“ Izveštaj takođe konstatuje da Vlada Srbije „ne ispunjava u potpunosti minimalne standarde za eliminaciju trgovine ljudima, ali čini značajne napore u tom pravcu.“ Takođe, navodi se da je Vlada nastavila sa naporima da istraži slučajeve trgovine ljudima, ali da su izrečene kazne i dalje niske, lako su zakoni odgovarajući, konstatuje se nedoslednost u kažnjavanju počinitelaca.<sup>151</sup>

Istovremeno, za ceo region važi konstatacija da trgovina ljudima, radi seksualne eksploatacije postaje prikrivenija i sofisticiranija, uz porast domaće klijentele. Očekuje se da će broj dece (mlađe od 18 godina), koje su žrtve ovog krivičnog dela i dalje rasti. Trgovci i njihovi saučesnici sve više imaju za cilj sve mlađe žrtve, zbog straha od HIV-a i AIDS-a, ali i radi drugih oblika trgovine ljudima, radi nezakonitog usvajanja ili uzimanja organa“ (Savet Evrope i Evropska komisija 2006, str.6). Posebnu pažnju treba obratiti na trgovinu romskom decom (Ibid, str. 42). Izveštaj EUROPOL-a (2006b) posebno ukazuje na izazov koji državama regiona predstavlja trgovina ljudima unutar granica jedne države, budući da uključuje manji rizik za trgovce ljudima i otežava identifikaciju žrtava (Europol 2006b, str. 6).

### Nacionalni odgovor

Zabrana ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog rada eksplicitno je uvedena u članu 26. Ustava Republike Srbije. U krivično zakonodavstvo uvedena je nova definicija krivičnog dela trgovine ljudima.<sup>152</sup> Današnji Krivični zakon inkriminiše tri dela: Trgovina ljudima (član 388), Trgovina decom radi usvojenja (član 389), Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu (član 390). Član 388. ispravlja uočene nedostatke i uvodi definicije slične onima sadržanim u članu 3. Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Ipak u suprotnosti sa ovim Protokolom uređuje da će pristanak žrtve biti bez značaja, jedino kada se kao žrtva pojavljuje maloletno lice.

<sup>151</sup> Prema istom Izveštaju: „Čak i nakon što Vrhovni sud potvrdi presudu, zbog neefikasne procedure dolazi do kašnjenja i nije neuobičajeno da osuđeni trgovci ostanu na slobodi i da budu u mogućnosti da nastave godinama da se bave trgovinom. Od tri značajna sudska postupka iz prethodnih godina, jedan trgovac ljudima, prvobitno osuđen u martu 2004, još nije započeo sa odsluživanjem kazne. Tokom 2006. godine, podneto je 37 krivičnih prijava protiv 84 lica za delo trgovine ljudima, što je povećanje u odnosu na 34 lica optuženih godinu dana ranije. Za krivično delo trgovine ljudima je osuđeno 11 lica, i to na kazne zatvora od tri do osam godina.“

<sup>152</sup> Krivični zakon SRJ izuzev u čl. 155 „Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu“ u okviru poglavlja „Krivična dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava“ nije sadržavao posebnu odredbu kojom bi se inkriminiralo krivično delo trgovine ljudima. Ovo krivično delo je uvedeno u Krivični zakon Republike Srbije 2003. godine

Vlada je usvojila nacionalnu strategiju za borbu protiv trgovine ljudima, te je na strateškom nivou oformila tela: Vladin Savet za borbu protiv trgovine ljudima<sup>153</sup>, Republički tim, Savetodavno telo republičkog tima, a imenovan je i nacionalni koordinator.

U 2007. Agencija za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima identifikovala je 49 žrtava ovog krivičnog dela, te 11 potencijalnih žrtava, 51 ženskog, a 9 muškog pola, uglavnom državljana Srbije. Istovremeno u 2006. godini podneto je 37 krivičnih prijava protiv 84 izvršilaca za krivično delo trgovine ljudima, a do sredine 2007. godine 140 lica pod sumnjom da su izvršili ovo krivično delo je uhapšeno, dok su prijave podnete protiv 79 lica (Evropska komisija 2007c, str. 40).

Pored značajnih zakonskih intervencija u cilju efikasnije borbe protiv trgovine ljudima, još uvek nedostaje adekvatnija zaštita interesa žrtve, pre svega u slučajevima trgovine ljudima koji uključuju više država, gde postoji potreba izgradnje transnacionalnih mehanizama upućivanja za žrtve ovog vida organizovanog kriminala. Neke zakonske nedorečenosti i/ili sporost u izmenama nacionalnih propisa se prevazilaze. Tako je ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije, u sprovođenju obaveze preuzete Izjavom iz Tirane iz decembra 2002. „Legalizacija statusa žrtava trgovine ljudima“, jula 2004. godine doneo Instrukciju, prema kojoj se žrtvama može odobriti privremeni boravak u trajanju od 3 meseca do jedne godine.

Pred Srbijom predstoje i dalje aktivnosti, fokusirane u tri glavne oblasti: sprečavanju trgovine ljudima, gonjenju/kažnjavanju počinitelaca i zaštiti žrtava. U sve tri oblasti, saradnja je ključna reč, kako između samih državnih organa, državnih organa i civilnog društva, tako i sa međunarodnim organizacijama i drugim državama, pre svih državama duž lanca trgovine ljudima. Poseban zadatak ostaje implementacija obaveza preuzetih Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (koju treba odmah ratifikovati).<sup>154</sup> To su prevashodno aktivnosti u oblasti prevencije i mere obeshrabrenja potražnje, mere za zaštitu i unapređenje ljudskih prava žrtava. Takođe, potrebno je preduzeti korake u oblasti rodne ravnopravnosti, pomoći žrtvama (u pogledu nadoknade štete i pravne zaštite), ali i unaprediti mere krivično-pravne prirode u delu odgovornosti pravnog lica, unapređenja zaštita žrtava, svedoka i lica koja saraduju sa pravosudnim organima.

### Suzbijanje ilegalne trgovine oružjem

Region zapadnog Balkana smatra se izvorištem trgovine oružjem, zbog velikih viškova naoružanja preostalih nakon oružanih konflikata 90tih godina. Ostali faktori uključuju tekuće smanjenje oružanih snaga u regionu i postojanje lokalnih industrija za proizvodnju naoružanja. Veliki deo tog naoružanja prešao je na crno tržište. Pored kriminalaca, povremeno teroristi i ekstremističke grupe dolaze u posed oružja koje je poreklom sa zapadnog Balkana. Posebno, nedostatak kontrole nad eksplozivima skladištenim u civilnim i vojnim skladištima predstavlja razlog za brigu“ (Evropski savet 2006, str. 5).

Progres u rešavanju pitanja transfera oružja najlakše se uočava na zakonodavnom nivou, gde su vidljivi različiti nivoi napretka. Jedan izveštaj skreće pažnju na to da „posao koji je dobro započet može biti ugrožen, ukoliko nedoslednosti u legislativi omogućuje manipulaciju, što će ozbiljno ugroziti javno i međunarodno poverenje u tu efikasnost“ (SEESAC 2006).

<sup>153</sup> Članovi Saveta, obrazovanog u decembru 2005. su ministri: unutrašnjih poslova; pravde; zapošljavanja, rada i socijalne politike; prosvete i sporta; finansija i zdravlja.

<sup>154</sup> Ciljevi *Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima*:  
 a) sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima, uz garantovanje ravnopravnosti polova;  
 b) zaštita ljudskih prava žrtava trgovine ljudima, osmišljavanje sveobuhvatnog okvira za pružanje zaštite i pomoći žrtvama i svedocima, uz garantovanje rodne ravnopravnosti, kao i obezbeđivanje efikasne istrage i krivičnog gonjenja;  
 c) unapređenje međunarodne saradnje u suzbijanju trgovine ljudima.

## Nacionalni odgovor

U Izveštaju koji je Srbija pripremila o sprovođenju Programa aktivnosti UN u cilju sprečavanja, borbe i iskorenjivanja nelegalne trgovine lakog naoružanja u svim aspektima za 2005/2006, konstatuje se da je uspešna saradnja ostvarena sa BiH/Republikom Srpskom, oficirima za vezu pri ambasadama stranih država, te kroz Kancelariju Interpola, ali i da nedostaju povratne informacije o krivičnom gonjenju grupa i lica (Vlada Republike Srbije, 2006, str. 5).

Vlada Srbije je preduzela neke korake na povećanju kapaciteta za kontrolu malokalibarskog i lakog naoružanja. Ipak, odgovarajuće statistike ne postoje, ili su pak nedostupne, što otežava procenu kapaciteta vlade da kontroliše nedozvoljeni promet naoružanja. Relevantne informacije nisu dostupne, na primer u pogledu izdavanja dozvola za izvoz, zaliha oružja, zaplena oružja, broja osoblja i medicinske i krivične statistike (UNDP 2005b, str. 3). Takođe postoji potreba uvođenja oštrijih mera kontrole u izdavanju dozvola privatnim preduzećima za poslove obezbeđenja. U poređenju sa drugim državama JIE, u Srbiji se zapaža „skoro totalno odsustvo regulatornog nadzora nad privatnim sektorom bezbednosti“ (SEESAC 2005, str. 92).

Na međunarodnom nivou, vlada se uključila u različite međunarodne inicijative i potpisala sporazume, koji bi mogli da doprinesu jačanju njenih kapaciteta u pitanjima ilegalne trgovine oružjem (UNDP 2005b, str. 52). Srbija je pristupila dodatnom Protokolu uz UN Konvenciju o transnacionalnom organizovanom kriminalu protiv nelegalne proizvodnje i trgovine vatrenim oružjem, njegovim delovima, komponentama i municijom (Protokol o vatrenom oružju), dokumentima OEBS-a o lakom naoružanju i zalihama konvencionalne municije, uključena je u odgovarajući Program aktivnosti Ujedinjenih nacija, te inicijative Pakta za stabilnost, kao što je to Centar za kontrolu lakog naoružanja u jugoistočnoj Evropi (SEESAC, videti Boks 6.3).

Odgovarajući zakonski okvir čine Zakon o spoljnotrgovinskom prometu oružja, vojne opreme i robe dvostruke namene 2005. nastao na osnovu najbolje prakse iz više oblasti i u skladu je sa odredbama Kodeksa ponašanja EU u vezi sa izvozom oružja (ibid, str. 53), te Zakon o oružju i municiji, koji reguliše civilno posedovanje. Zakonom o ministarstvima utvrđena je nadležnost Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja za spoljnu trgovinu naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene (kontrolisanom robom). Ohrabrujuća je činjenica da su u važeći zakonski okvir ugrađene norme EU u sferi kontrole transfera, iako ostaje nejasno kako će se ove napredne norme sprovesti u praksi. Potrebno je obratiti više pažnje na otkrivanje i borbu protiv korupcije i konflikta interesa državnih činovnika i na preispitivanje korišćenja privatnih preduzeća u obezbeđivanju transporta dobara (SEESAC 2006, str. 88).

Istraživanje UNDP (2005) o malokalibarskom i lakom naoružanju, ukazuje da se u Srbiji nalazi otprilike 2.9 miliona komada SALW. Ovaj podatak obuhvata i preko milion komada oružja registrovanog na privatna lica, što navodi na procenu da 40% domaćinstava ima barem jedno registrovano oružje. Istovremeno, u Srbiji možda cirkuliše više od 900.000 komada neregistrovanog oružja.<sup>155</sup>

Ono što zabrinjava je nedostatak društvene svesti o ovom problemu. Sprovedeno istraživanje ukazuje da građane ne zabrinjava promet vatrenim oružjem, što se objašnjava činjenicom da

<sup>155</sup> Vojska nije htela da otkrije tačne brojeve za svoje zalihe SALW. Veruje se da su ove količine značajne, zbog nedavne istorije oružanih sukoba u Srbiji, njenih ranijih značajnih proizvodnih kapaciteta i nasleđa jedne velike armije. Prema ovom istraživanju procenjuje se da u regionu ima 677.500 SALW koje se nalazi pod kontrolom Oružanih snaga Srbije i Crne Gore (VSCG), među kojima nekih 477.514 predstavlja višak u odnosu na operativne zahteve. Prema proceni ovog istraživanja, zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova kontrolišu preko 50.000 formacijskog oružja.

### Boks 6.3: Centar za kontrolu lakog naoružanja

*SEESAC je osnovan je 2002. u Beogradu, kao komponenta Regionalnog implemen-tacionog plana za borbu protiv proliferacije maloka-libarskog i lakog naoružanja (SALW), onako kako je to formulisao i usvojio Pakt za stabilnost u novembru 2001. (uz izmene iz 2006.), u cilju zaustavljanja protoka i raspoloživosti SALW u re-gionu, uz istovremenu kon-solidaciju do tada postig-nutog napretka i podršku društveno ekonomskim uslovima za mir i razvoj u jugoistočnoj i istočnoj Ev-ropi.*

*SEESAC je osnovan u sara-dnji sa UNDP. Političke i strateške smernice obezbe-đuje Regionalna upravlja-čka grupa, sastavljena od predstavnika vlada država učesnica, Pakta za stabil-nost, UNDP i institucija u svojstvu posmatrača iz EU, NATO, OEBS i predstavnika civilnog društva. Kapaciteti SEESAC-a su danas dostupni svim akterima u regionu Za-jednice nezavisnih država (CIS) i regionu Kavkaza. Ova inicijativa pruža tehničku pomoć i podršku u razvoju projekata za uništavanje teškog naoružanja, u okviru raspoloživih mogućnosti.*

*SEESAC saraduje direktno sa vladama i civilnim druš-tvom, olakšavajući razmenu informacija, koordinaciju i pregled tekućih i budućih aktivnosti i pomoću u obezbe-đivanja finansijske podrške u specifičnim projektima. Re-gionalne aktivnosti SEESAC obuhvataju senzibilisanje vlada i civilnog društva po pitanju lakog naoružanja, formulisane nacionalnih strategija za kontrolu SALW i uključivanje pitanja lakog naoružanja u razvojno pla-niranje UNDP-a.*

oni nisu direktno pogođeni povezanim kriminalom. Mnogi poseduju vatreno oružje zbog toga što žele da zaštite sebe, svoju imovinu i porodice. Ovo je mogući pokazatelj nasleđa koje su ostavili ratovi, loše državne kontrole i nepoverenja u državne strukture (ibid, str. 3).

Tek užasne tragedije koje su se dogode, kao što je slučaj ubistva devet žitelja sela Jabukovac u julu 2007. godine, nakratko pokreće temu posedovanja oružja od strane građana.<sup>156</sup> Nedavna studija SEESAC proučava vezu između nasilja u porodici i posedovanja oružja i konstatuje da je „nasilje u porodici najrasprostranjeniji oblik nasilja u svim državama regiona, dok broj incidenata nastavlja da raste“ (SEESAC 2007, str. 29).

Tokom 2005. i 2006. godine, MUP je u okviru Projekta kontrole lakog naoružanja u Srbiji i Crnoj gori, uz finansijsku podršku UNDP promovisao akciju uništavanja oduzetog i prikupljenog oružja. U dve odvojene akcije uništeno je 14.936 komada oružja.

### Suzbijanje korupcije

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije je globalni instrument u borbi protiv korupcije, koja državama potpisnicama pruža zajedničke standarde koje bi trebalo ugraditi u nacionalno zakonodavstvo. UN Konvencija inauguriše globalnu saradnju na pitanjima korupcije, uključujući sprečavanje, budući da korupcija nije više lokalno pitanje, već transnacionalni fenomen koji pogađa sva društva i ekonomije.<sup>157</sup>

Za Srbiju ratifikacija ove Konvencije predstavlja tek početak, dok će očekivano usklađivanje sa odredbama te Konvencije predstavljati važan korak u unapređivanju nacionalnog pravnog sistema u borbi protiv korupcije, kao što je to u dizajniranju preventivnih mera, uvođenju mera usklađivanja sa globalnim standardima po pitanjima kriminalizacije ili pak u pitanjima međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. Pitanje korupcije je usko povezano sa pitanjem dobrog upravljanja,<sup>158</sup> te zato borba protiv korupcije nužno uključuje reformu državnih institucija.

Globalni Program protiv korupcije UN, definiše korupciju kao zloupotrebu poverenog javnog ovlašćenja radi sticanja privatne koristi. Njene štetne posledice su nesagledive sa aspekta razvoja društva. Korupcija disproporcionalno pogađa siromašne, te često uvodi dodatne „takse“. Pored toga ona podriva kredibilitet vlada i legitimitet demokratije (Evropska komisija 2003b, str.10). Kao što je to dr Dragoljub Mićunović u predgovoru publikacije Korupcija u Srbiji sažeto i jetko saopštio „(Korupcija) sve relativizuje i obesmišljava i moral i pravo i javnost, ukida borbu između dobra i zla, između normalnog i patološkog, umrtvljuje društvenu dinamiku i razvoj i promovise trulež i propadanje kao sudbinu. Zato prvi i najvažniji korak svake demokratske reforme treba da bude beskompromisna borba protiv korupcije“(Centar za liberalno-demokratske studije, 2001).

Korupcija je neodvojivo povezana sa organizovanim kriminalom. Istovremeno, postaje osnovno sredstvo za vršenje uticaja i ulazak u političke i poslovne poduhvate (Savet Evrope i

<sup>156</sup> Kao što su izveštavali Radio/TV B92; dnevni listovi „Danas“ i „Press“ od 31.07.2007; „Glas javnosti“, 30.07.2007

<sup>157</sup> Iz preambule Konvencije [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\_unodc\_convention-e.pdf].

<sup>158</sup> „Sa stanovišta UNDP, upravljanje se odnosi na vršenje političkih, ekonomskih i administrativnih ovlašćenja u upravljanju poslovima države, na svim nivoima. Upravljanje uključuje mehanizme, procedure i institucije preko kojih građani i grupe artikulišu svoje interese, izmiruju svoje razlike, izvršavaju svoje obaveze i uživaju svoja prava.“ (UN-OHRRLLS, UNDP 2006). Svetska banka definiše upravljanje kroz tradicije i institucije, kroz koje se vrše javna ovlašćenja. To uključuje proces u kome se biraju vlade, nadgledaju i zamenjuju novim, te kapacitet vlade da efektivno formuliše i sprovodi valjane politike i poštovanje institucija od strane građana i države [www.worldbank.org/wbi/governance/about.html].

Evropska komisija 2006, str. 66). Savet Evrope u svojim Preporukama u vezi vodećih principa o organizovanom kriminalu ističe višeznačnost i brojnost njegovih odlika i veza sa privrednim kriminalom<sup>159</sup>, uključujući posebno korupciju, pranje novca i prevare (Savet Evrope, 2001). Tabela 6.1 prikazuje materijalnu štetu pričinjenu krivičnim delima, u periodu od 2000 – 2005. godine, prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, gde se preko 80% odnosi se na privredni kriminal.

Tabela 6.1: Materijalna šteta 2000–2005: sva krivična dela (u milionima dinara)

GODINA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	UKUPNO	%
Opšti kriminal	883	1.353	1.259	1.679	1.253	2.316	8.742	10.2
Privredni kriminal	17.800	9.992	6.736	7.197	6.724	21.272	69.720	81.2
Protiv imovine	618	1.161	1.036	1.238	1.219	2.169	7.441	8.7
<b>UKUPNO</b>	<b>19.300</b>	<b>12.506</b>	<b>9.031</b>	<b>10.114</b>	<b>9.196</b>	<b>25.757</b>	<b>85.904</b>	<b>100</b>

### Nacionalni odgovor

Iako je korupcija snažno povezana sa organizovanim kriminalom, inicijative za njeno sprečavanje treba da budu sastavni deo agende za smanjenje siromaštva, zbog čega je Vlada u svoju Strategiju za smanjenje siromaštva ugradila i plan akcije u borbi protiv korupcije. Strategija definiše razornu moć korupcije, pre svega njen direktan uticaj na siromaštvo, te posredne efekte: ekonomsku neefikasnost, odvratanje stranih ulaganja i snižavanje stope privrednog rasta.

Međunarodna iskustva ukazuju da je uspeh u prevenciji korupcije moguć jedino u okviru podrške jačanju dobrog upravljanja, sa efikasnim i odgovornim službenicima, i procesa demokratizacije. To uključuje jačanje civilnog društva, medija, javnog tužilaštva i pravosuđa, finansijske administracije. Postupci javne nabavke, imenovanja državnih službenika treba da budu transparentni, dok parlament treba da bude odgovoran za ostvareni napredak (Evropska komisija 2003b, str.10).

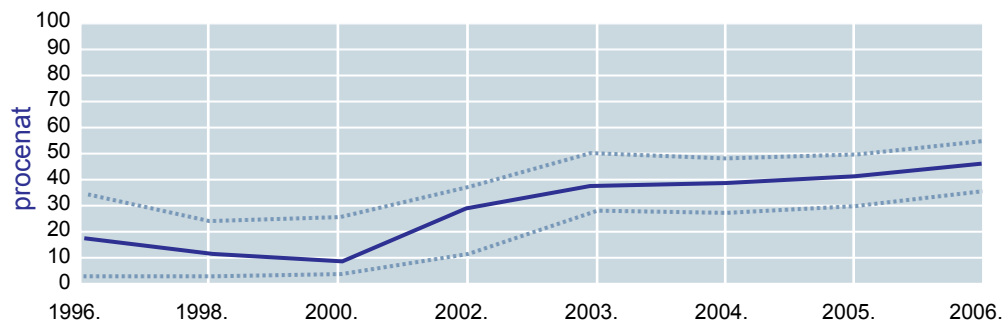
Neki međunarodni izveštaji potvrđuju da je Srbija napredovala u borbi protiv korupcije (videti grafikon 6.2). Freedom House (2007) potvrđuje da je u odnosu na vreme vladavine Miloševića korupcija smanjena, iako je percepcija građana da je ona ostala na visokom nivou, što je verovatno rezultat veće medijske otvorenosti za ovaj problem. STAR inicijativa, deo nedavno usvojene strategije upravljanja i borbe protiv korupcije Svetske banke i Kancelarije UN za borbu protiv droga i kriminala, predstavila je svoje procene o proneverenim nacionalnim sredstvima iz 9 država (Svetska banka i Kancelarija UN za borbu protiv droga i kriminala 2007, str. 10–11), uključujući, procenjeni pronevereni iznos od jedne milijarde dolara od strane Miloševića. Ovaj podatak podstiče pitanja o tome gde se sredstva nalaze i šta se čini da se ona vrate.

Istraživanja o percepciji korupcije ukazuju da se smatra da su korupcijom najviše pogođeni pravosuđe, lokalna samouprava, carina, policija i zdravstveni sektor. Druge problematične oblasti su ubiranje poreza i proces privatizacije. U Izveštaju Kaufmann et al. 2007, prikazani su indikatori upravljanja za 212 država i teritorija širom sveta, dopunjeni sumarnim prikazom šest agregatnih indikatora upravljanja, zajedno sa svim javno objavljenim podacima, koji su poslužili u njihovom merenju. Izveštaj definiše šest dimenzija upravljanja: glas i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, vladina efikasnost, regulatorni kvalitet, vladavina prava

<sup>159</sup> U odsustvu opšte prihvaćene definicije privrednog kriminala, kao generalna smernica koristi se Preporuka Saveta Evrope R(81) 12 1981, koja u svom Dodatku sadrži listu svih oblika privrednih krivičnih dela uključujući više vrsta prevara, ponašanje koje dovodi do ukidanja ili limitiranja konkurentnosti i stvaranja kartela, kršenje propisa o porezima, fiktivne firme, kršenje propisa o bankarskom poslovanju, prometu na berzama i sl.

i kontrola korupcije. Prema datim indikatorima upravljanja, Srbija nije ostvarila ujednačen uspeh, dok je najmanje postignuto u oblastima političke stabilnosti i odsustva nasilja, vladine efikasnosti i vladavine prava.

Grafikon 6.2: Delimičan progres u kontroli korupcije



Izvor: Svetska banka 2007.

Istraživanje Transparency International iz 2006. godine, ukazalo je na nizak nivo poverenja koje građani imaju u srpske institucije (videti Tabelu 6.2). Ono nalazi da su „veze između građana i organa vlasti u opasnom prekidu i da organi vlasti osim što treba stalno da rade na unapređenju svog rada moraju ubuduće da posvete daleko više pažnje načinu na koji se bore za to da ostvare poverenje građana.“ Istovremeno, preporučuje se puno poštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, objavljivanje potpunih i ažurnih informatora o radu i odgovarajuće reagovanje na sumnje u vezi sa zakonitošću rada institucija. Građani i stručnjaci treba da se uključe u proces pripreme tih odluka.<sup>160</sup>

Ovi nalazi su potvrđeni i u Indeksu integriteta za Srbiju (Global Integrity 2006),<sup>161</sup> koji meri postojanje i efikasnost mehanizama u borbi protiv korupcije. Vrlo niska ocena data je za vladinu odgovornost, državnu upravu i službenike, niska za regulativu i nadzor, srednja za anti koruptivne mehanizme i vladavinu prava, kao i za procese izbora (uz izuzetak političkog finansiranja, koje je ocenjeno kao vrlo slabo), dok je najveću ocenu dobio sektor civilnog društva, javnog informisanja i medija (uz izuzetak dostupnosti informacija koje zbog prakse ima nisku ocenu).

<sup>160</sup> Pogledati <http://www.transparentnost.org.yu/aktivnosti/poverenje/20062006.html>

<sup>161</sup> 2006 Global Integrity Report, <http://www.globalintegrity.org/reports/2006/Serbia/index.cfm>  
Metodologija izrade je predstavljena u tzv. White paper, kratko to je kvantitativna procena onoga „što je suprotno od korupcije, odnosno pristupa koji građani i poslovni ljudi imaju svojim vladama, mogućnost da nadziru njihovo ponašanje, te mogućnost da traže obeštećenje i zagovaraju bolje upravljanje. Ovi indikatori dalje razdvajaju taj ‘pristup’ u više kategorija i pitanja, koji se odnose na izborne prakse i slobode medija, preko transparentnosti budžeta do zakonodavstva u oblasti konflikta interesa.“

Ključno pitanje za Srbiju ostaje finansiranje političkih stranaka i neformalni uticaji u strankama, te posredno u društvu.<sup>162</sup> „Kretanje tokova novca u strankama od izuzetnog značaja za razumevanje raspodele neformalne moći u strankama, a zakonsko uređenje i kontrola primene zakona o finansiranju stranaka za regulisanje tokova stranačkog novca. Borba protiv korupcije usko je povezana sa borbom za normalizaciju političke scene i demokratizaciju unutrašnje strukture i funkcionisanje političkih stranaka“ (Friedrich Ebert Stiftung 2006, str. 55).

Tabela 6.2: Percepcija korupcije na zapadnom Balkanu

State	2002. Pregled		2003. Pregled		2005. Pregled		2006. Pregled		2007. Pregled	
	Indeks	Mesto	Indeks	Mesto	Indeks	Mesto	Indeks	Mesto	Indeks	Mesto
Albanija	2,5	81/102	2,5	92/133	2,4	126/159	2,6	111/163	2,9	105/180
Bosna i Hercegovina	-	-	3,3	70/133	2,9	88/159	2,9	93/163	3,3	84/180
Crna Gora	-	-	-	-	-	-	-	-	3,3	84/180
Hrvatska	3,8	51/102	3,7	59/133	3,4	70/159	3,4	69/163	4,1	64/180
BJR Makedonia	-	-	2,3	106/133	2,7	103/159	2,7	105/163	3,3	84/180
Slovenija	6,0	27/102	5,9	29/133	6,1	31/159	6,4	28/163	6,4	27/180
Srbija	-	-	-	-	-	-	3,0	90/163	3,4	79/180
Srbija i Crna Gora	-	-	2,3	106/133	2,8	97/159	-	-	-	-

Izvor: Istraživanja Transparency International.

*Napomena:* Ovde su dati podaci za 2002., 2003., 2005., 2006. i 2007. godinu, i to indeks percepcije korupcije i mesto koje pojedinačnoj državi pripada na listi država obuhvaćenih izveštajem za odnosnu godinu. Tako je u 2007. godini na listi od 180 država, Srbija 79. Prema opisu Metodologije indeksa percepcije korupcije 2007., CPI je složeni indeks, nastao na osnovu anketa poslovnih ljudi i procene analitičara ...U izradi CPI 2007 korišćeno je 14 izvora, iz 12 nezavisnih institucija (pogledati [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)).

U krivično pravnoj oblasti, u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije, nisu izgrađeni svi mehanizmi, posebno u pogledu oduzimanja imovine stečene krivičnim delom. Ipak iz strateških dokumenata Vlade proističe da će se ovi napori dalje ubrzati.

<sup>162</sup> U članu 102. stav 2. o položaju narodnih poslanika precizira se da je „Narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“. Čini se da je namera da se poslanik veže za stranku po svim pitanjima i uvek. Ovo je ozbiljno kršenje slobode poslanika na izražavanje svojih pogleda o valjanosti predloga ili radnje. Time se koncentriše preterana vlast u rukama partijskog vođstva. Ovo je još više zabrinjavajuće usled preterane uloge Narodne skupštine u imenovanjima na funkcije u pravosuđu uopšte, a posebno u postupku reizbora svih sudija predviđenog ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava. Time se pojačava rizik stvaranja pravosudnog sistema u kome su sve funkcije podeljene između političkih stranaka.“

Pogledati *Mišljenje o Ustavu Srbije* Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije) 2007, str.12:



Posebno je značajno pristupanje Srbije sporazumu Grupe država protiv korupcije (GRECO).<sup>163</sup> U svom Evaluacionom izveštaju 2006. godine, GRECO je Srbiji dao 25 preporuka, između ostalog u oblasti: javnih nabavki, postavljanja i rada sudija i tužilaca, saradnje policije i tužilaca, permanentne obuke policije i tužilaca, specijalnih istražnih tehnika, funkcionisanja programa zaštite svedoka, zamrzavanja sumnjivih transakcija, zaplena i konfiskacija dobiti u predmetima korupcije, primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakona o sprečavanju pranja novca, Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, postavljanja državnog revizora, kao i one usmerene ka podizanju integriteta državnih službenika. Ipak, Izveštaj EK o ostvarenom napretku za Srbiju za 2007. konstatuje nedostatke u pogledu implementacije ovih preporuka.

Izveštaj GRECO istovremeno ističe „napore koji čini srpska vlada tokom poslednjih godina u identifikaciji i rešavanju problema, u predlaganju modernog zakonodavstva u oblasti statusa tužilaca i sudija, kao i u uspostavljanju strategije u borbi protiv korupcije istovremeno sa pravosudnom reformom“ (GRECO 2006, str. 34).

Narodna Skupština je, u decembru 2005. godine usvojila Odluku o utvrđivanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. 2006. godine je formirana Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije i preporuka GRECO, a Vlada je usvojila Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije sa 168 preporuka.

U nekim tačkama postoji podudarnost između EU politike u borbi protiv korupcije (Evropska komisija 2003b) i aktuelne srpske politike. Dodirnu tačku svakako predstavlja jako političko opredeljenje na najvišem nivou, potvrđeno svim programima Vlade Republike Srbije od 2001., praćeno učešćem u monitoring mehanizmima, donekle i implementacijom postojećih međunarodno prihvaćenih instrumenata. Zajednički problem predstavlja nedostatak kadrova. Međutim, pitanja koja u Srbiji još nisu dotaknuta su pre svega: zajednički standardi integriteta državne administracije, borba protiv političke korupcije, te uloga privatnog sektora u povećanju integriteta i korporativna društvena odgovornost, odnosno društveno odgovorno poslovanje, koje uključuje i borbu protiv korupcije.

### **Partnerstvo u borbi protiv organizovanog kriminala**

Generalno se može reći da je regionalna nestabilnost devedesetih godina u potpunosti u celom regionu ugrozila efikasnost sprovođenja zakona, dok je organizovani kriminal tokom konflikta i u post konfliktnim situacijama jačao. Države zapadnobalkanskog regiona sada dele glavne zajedničke izazove u uspostavljanju vladavine prava i borbe protiv kriminalnih aktivnosti, uz istovremenu borbu protiv njihovih uzročnika, kao što je korupcija. EU procenjuje da se delovanje zapadnobalkanskih organizovanih kriminalnih grupa širi i da se može smatrati političkom, ekonomskom i bezbednosnom pretnjom državama EU (Evropski savet 2006, str. 5), ne zanemarujući pri tom njihov uticaj na same države zapadnog Balkana.

<sup>163</sup> GRECO je sporazum nastao u Savetu Evrope 1999. Ovaj sporazum obuhvata grupu država koje su se obavezale da će se aktivno boriti protiv korupcije i to tako što učestvuju u zajedničkom evaluacionom procesu. Prvi i drugi krug evaluacije odnosi se na nove članice, te se procenjuje sposobnost institucija da se bave slučajevima korupcije, imunitetima kao preprekama za krivično gonjenje, merama za oduzimanje dobiti od korupcije i preventivnim merama unutar administracije. Treći krug evaluacije je tek uveden, a obuhvatiće inkriminisanje korupcije i transparentnost stranačkog finansiranja. Učesnici su: Albanija, Andora, Jermenija, Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Nemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Letinija, Litvanija, Luxemburg, Malta, Moldavija, Monako, Crna Gora, Holandija, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija, Srbija (april, 2003), Španija, Švedska, Švajcarska, BJR Makedonija, Turska, Ukrajina, Velika Britanija, SAD. U statusu posmatrača: Parlamentarna skupština Saveta Evrope, predstavnici European Committee on Legal Co-operation – CDCJ, European Committee on Crime Problems – CDPC, predsednik Statutornog komiteta GRECO, OECD, UN preko UNODC.

Jedna od ključnih poruka sa Samita u Solunu 2003. godine, koji predstavlja prekretnicu u odnosima EU i zapadnog Balkana je da borba protiv organizovanog kriminala treba da postane ključni prioritet vlada u regionu. Strateški dokument Evropske komisije, kao što je „Zapadni Balkan na putu ka EU-konsolidacija stabilnosti i podizanje prosperiteta“, identifikuje progres ostvaren u oblasti pravde, slobode i bezbednosti, uz konstataciju da „u narednom periodu ključni izazov predstavlja poboljšanje kapaciteta policije i carine za preko graničnu saradnju, podrška SECI centru, izgradnja regionalne tužilačke mreže za saradnju u slučajevima organizovanog kriminala i krivičnih predmeta povezanih sa korupcijom“ (Evropska komisija 2006).

Neophodan elemenat odnosa sa EU je izgradnja „bezbednosnog partnerstva baziranog na poverenju, zajedničkim interesima i vrednostima slobode, demokratije i pravde“ (Evropski savet 2006, str. 2). Strategija EU za spoljnu dimenziju u ovoj oblasti precizira da razvoj oblasti slobode, bezbednosti i pravde, zavisi od „partnerstva sa trećim državama u jačanju principa vladavine prava, promociji poštovanja ljudskih prava i međunarodnih obaveza“ (Evropski savet 2005, str. 1). Na samitu EU i zapadnog Balkana, juna 2003. osnovan je Forum EU i država zapadnog Balkana, preko koga ministri pravde i unutrašnjih poslova država članica EU i zapadnog Balkana nastavljaju dijalog u pitanjima od zajedničkog interesa.

### Regionalne inicijative

Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi uključuje i mere za unapređenje stabilnosti, bezbednosti i dobre međususedske saradnje, te posebno saradnje u oblasti pravde i unutrašnjih poslova, u borbi protiv organizovanog kriminala, nelegalne trgovine drogama i oružjem i borbe protiv terorizma. Odlične regionalne mehanizme za saradnju policije, carine, tužilaca i sudija, predstavlja Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi – Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala (u daljem tekstu: SECI Centar); Asocijacija šefova policije jugoistočne Evrope (u daljem tekstu: SEPCA); Mreža za saradnju tužilaca jugoistočne Evrope (u daljem tekstu: SEEPAG); Regionalne konferencije o nezakonitim migracijama, organizovanom kriminalu, korupciji i terorizmu – Brdo kod Kranja (u daljem tekstu: Brdo proces). Srbija je aktivno pristupila navedenim regionalnim mehanizmima nakon 2000. godine.

Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope, u okviru radnog stola posvećenog bezbednosti bavi se temama reforme sektora bezbednosti, što uključuje kontrolu SALW, kroz Regionalni centar za kontrolu naoružanja – RACVIAC. Projektima vezanim za uništavanje i kontrolu malog i lakog naoružanja bavi se Centar za kontrolu malog i lakog naoružanja istočne i jugoistočne Evrope SEESAC smešten u Beogradu.

U okviru Pakta je razvijena i Inicijativa u oblasti migracija, azila i izbeglica, MARRI, Task Force za borbu protiv trgovine ljudima, Inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala SPOC, Anti korupcijska inicijativa SPAI. U okviru Pakta uspostavljena je i unapređena policijska saradnja i saradnja država regiona u oblasti integrisanog upravljanja granicama.

Parlamentarna skupština NATO-a intenzivno se bavi pitanjima bezbednosti u regionu, te borbom protiv organizovanog kriminala, dok je SEEGROUP „pokrenula više projekata vezanih za zajedničku procenu bezbednosti u regionu, poređenje nacionalnih bezbednosnih doktrina, međusobnu razmenu personala radi sticanja iskustva ili jačanje kapaciteta za borbu protiv terorizma“ (Milinković 2006). U periodu predsedavanja Organizacijom za crnomorsku ekonomsku saradnju (novembar 2006 – april 2007. godine), Srbija je u svoje prioritete uvrstila i saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma.

### Nacionalni odgovor

Važan kratkoročni politički kriterijum iz Odluke Saveta o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom (i Crnom Gorom) uključujući Kosovo, odnosi se na zaključenje i sprovođenje sporazuma sa susednim zemljama, posebno onih koji se odnose na borbu protiv organizovanog kriminala i na saradnju u pravosuđu.<sup>164</sup> Ovo je ponovljeno i u članu 6. u delu Opšta načela Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je zaključen između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije,<sup>165</sup> gde se Srbija obavezuje da nastavi i podstiče saradnju i dobrosusedske odnose sa drugim državama regiona „uključujući odgovarajući stepen međusobnih koncesija u pogledu kretanja lica, robe, kapitala i usluga, kao i razvoj projekata od opšteg interesa, posebno onih koji se odnose na upravljanje granicama, borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, ilegalnih migracija i trgovine, posebno ljudima, lakim naoružanjem i zabranjenim drogama. Ova obaveza je ključni faktor u razvoju odnosa i saradnje između strana, te pored toga doprinosi regionalnoj stabilnosti.“

Organizovani kriminal ima regionalnu dimenziju, te zahteva regionalno rešenje i pristup harmonizaciji i primeni zakona, kao i razmeni policijskih obaveštajnih rezultata (Savet Evrope i Evropska komisija 2005a, str. 70). Relevantni domaći propisi, koji uređuju rad ministarstava pravde, unutrašnjih poslova i finansija, sadrže odredbe o međunarodnoj saradnji.<sup>166</sup> Zaključen je veći broj sporazuma o saradnji sa međunarodnim organizacijama<sup>167</sup>, te sa ministarstvima u regionu. Ministarstvo finansija primenjuje veći broj bilateralnih sporazuma o saradnji sa carinama drugih država. Od posebne je važnosti, u smislu ubrzanja slobodnog kretanja ljudi, roba i usluga, sporazum zaključen sa Vladom Bugarske kojim su uvedene zajedničke kontrole dve granične službe, budući da uvodi zajednički rad graničnih službi dve države na jedinstvenoj lokaciji.

Saradnja policija ponovo se uspostavlja tek početkom 2001. godine. Tadašnja SRJ je ponovo primljena u Interpol, nakon isključenja 1993. godine.

Sa sigurnošću se može reći da izazove sa kojima se Republika Srbija danas suočava kada je reč o borbi protiv organizovanog kriminala nikako ne može rešiti sama, već isključivo merama na nacionalnom nivou, kombinovanim sa daljim jačanjem međunarodne, regionalne i bilateralne saradnje. To znači da se već zaključeni sporazumi, uključujući memorandume (koji ne zahtevaju ratifikaciju) o saradnji moraju dosledno implementirati. Međutim, važni činioci koji još uvek nedostaju su pre svega neadekvatni mehanizmi saradnje, nedovoljan zakonski okvir za tu saradnju, ali i konverzija tehničkih u politička pitanja.<sup>168</sup> To utiče na funkcionisanje

<sup>164</sup> Ovo je potvrđeno i u Predlogu EK iz novembra 2007., gde se navodi da u okviru jednog od ključnih političkih kriterijuma, u odnosu na Regionalna pitanja i međunarodne obaveze, ostaje zadatak: „Zaključiti i izvršavati sporazume sa susednim zemljama o prekograničnoj saradnji, borbi protiv organizovanog kriminala, ilegalne trgovine i šverca, pravosudne saradnje, upravljanja granicom i životne sredine.“

<sup>165</sup> Tekst sporazuma dostupan na: [www.srbija.sr.gov.yu](http://www.srbija.sr.gov.yu)

<sup>166</sup> Tako Zakon o ministarstvima predviđa da „ministarstva u okviru svog delokruga ostvaruju međunarodnu saradnju i obezbeđuju usklađivanje propisa sa pravom Evropske unije.“ Odredbu slične sadržine nalazimo u Zakonu o državnoj administraciji, te u Zakonu o policiji. Takođe, Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, u članu 39. predviđa da se međunarodna saradnja u sprovođenju Programa zaštite ostvaruje na osnovu međunarodnog sporazuma ili uzajamnosti.

<sup>167</sup> Pre svega sa EU, OEBS, SE, Agencijama za razvoj zapadnih zemalja

<sup>168</sup> Kao što je to pokazala rasprava u Narodnoj skupštini povodom ratifikacije Konvencije o policijskoj saradnji u JIE, odnosno da li srpski državni organi treba da sarađuju sa albanskim u borbi protiv organizovanog kriminala.

i saradnju svih nadležnih državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, ali i na međunarodnu saradnju.

Još uvek je u primeni Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora iz 1978. godine, te u potpunosti prevaziđen zakonski okvir u pogledu zaštite podataka o ličnosti. Iako je Srbija pristupila nizu strateški važnih dokumenata, međunarodno obavezujućih, u borbi protiv organizovanog kriminala, pri čemu je od 2001. godine i direktno bila uključena u pregovore o njihovoj sadržini, obaveze iz tih međunarodnih ugovora se jednim delom ne poštuju. Jedna od tih obaveza je konfiskacija i zaplena dobiti stečene izvršenjem krivičnih dela, obuhvaćenih *inter alia* UN Konvencijom protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Konvencijom UN protiv korupcije, uključujući međunarodnu saradnju u cilju konfiskacije. Bez obzira na neslaganja eksperata u ovoj oblasti, gde pojedini tvrde da je postojeći zakonodavni okvir dobar, preko onih koji se zalažu za njegovu bolju sistematizaciju, prevladuje mišljenje da je u ovoj oblasti potrebno novo zakonodavstvo. Ovo zato jer je i osnovni motiv vršenja teških krivičnih dela, kao i krivičnih dela organizovanog kriminala finansijska korist, a prema sadašnjim rešenjima oduzimanje imovinske koristi može se izvršiti samo u sudskom postupku, i to samo sudskom odlukom kojom je okrivljeni oglasen krivim za izvršenje krivičnog dela, te eventualno u građanskoj parnici. U praksi takvi slučajevi su retki.

Kao otvorena ostaje tema ugradnje krivično pravnog instituta – sprovođenja finansijskih istraga, te kao što je predviđeno Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije, formiranje posebne agencije za staranje o privremeno oduzetoj, zamrznutoj ili oduzetoj imovinskoj koristi pribavljenoj krivičnim delom, te stalno usavršavanje instrumenata za borbu protiv organizovanog kriminala.

Saradnja sa Europolom je u najboljem nacionalnom interesu, dok će punopravno članstvo u toj organizaciji uslediti tek sa članstvom u EU te konsekventnim pristupanjem Konvenciji Europola. U ovom trenutku Republika Srbija i Republika Crna Gora su jedine države zapadnog Balkana, koje još uvek nisu zaključile tzv. Strateški sporazum o saradnji sa Europolom. Prema zakonodavnom okviru Europola, operativna saradnja može biti uspostavljena pod posebnim uslovima, u pogledu zaštite i bezbednosti podataka. Ove uslove Srbija još nije ispunila i mora započeti sa usvajanjem zakona o zaštiti podataka o ličnosti i o tajnosti podataka, usklađenih sa međunarodnim standardima, što treba da bude praćeno potpunom implementacijom tog zakonodavstva, uz osnivanje nezavisnog tela koje će to nadzirati.

Prema Izveštaju o stanju u oblasti organizovanog i privrednog kriminala u jugoistočnoj Evropi, ključne reči u borbi protiv organizovanog i privrednog kriminala su poznavanje i saradnja. Izveštaj konstatuje da uprkos „unapređenim evropskim politikama za borbu protiv kriminala i osnivanja evropskih tela kao što su Europol, Eurojust, Frontex, EMCCDA ili OLAF i jake podrške drugih međunarodnih institucija i struktura kao što su Savet Evrope, EU, UN, SECI Centar, Pakt Stabilnosti ili Međunarodna komisija za Balkan, organizovani i privredni kriminal u projektnim područjima još uvek se prečesto posmatra na isuviše nacionalnom nivou“ (Savet Evrope i Evropska komisija 2006, str. 14–15).

Izveštaj EK o ostvarenom napretku Srbije za 2007. godinu konstatuje izvesne nedostatke, uključujući i činjenicu da specijalizovane policijske službe nemaju odgovarajuće kapacitete za istragu privrednog kriminala, da međunarodna policijska saradnja nije u dovoljnoj meri razvijena, te da nije uspostavljena zajednička baza podataka o organizovanom kriminalu. Ukratko, ukazuje se da su pripreme u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala u ranoj fazi, što ostaje izvor ozbiljne zabrinutosti (Evropska komisija 2007c, str. 43).

Od strateške je važnosti da Srbija usvoji odgovarajuće strategije: za borbu protiv organizovanog kriminala, uz akcione planove (kako je to dogovoreno na Briselskoj konferenciji), za kontrolu zloupotrebe narkotika (sa preventivnim i represivnim merama), protiv pranja novca, o prevenciji kriminala i sl. Neophodno je da se odgovarajući podaci o

organizovanom kriminalu sistematski prikupljaju, kako bi se koristili pri izradi procene rizika i pretnji, te da se harmonizuju na nacionalnom nivou različite statistike o krivičnim delima koje se vode u policiji, tužilaštvu, sudovima, zatim ili uporedo sa tim i regionalno radi kasnijeg lakšeg pristupanja i izveštavanja Europolu. Takođe, moraju se izgraditi mehanizmi za formulisanje politike na osnovu detaljne procene obaveštajnih podataka, za utrdivanje strategija ili akcionih planova, kao i za ciljanu, na prioritetima zasnovanu, saradnju relevantnih institucija u regionu.

Uska saradnja sa zemljama članicama EU i drugim zemljama, treba da uključi ambasade (policijski atašei i eksperti), Europol (mreža službenika za vezu sa EU), Frontexa (u nastajanju), Interpola (NCB), SECI Centra (nacionalni deskovi), tematskih radnih grupa i uvek kada je zakonski moguće i adekvatno, putem Eurojusta odnosno Olafa (u svojstvu posmatrača, učesnika, pomagača)“ (Savet Evrope i Evropska komisija 2006, str. 121). Nužno je uspostaviti funkcionalnu saradnju sa oficirima za vezu stranih država, pre svega EU, te odrediti osobe za kontakt u međunarodnoj saradnji.

Pored dobre volje za pristupanjem međunarodnim i bilateralnim ugovorima, jednako je važna i dobra volja za ispunjenjem preuzetih obaveza, uz razumevanje činjenice da je dobro upravljanje u ovim oblastima moguće jedino uz saradnju, kao što su one preuzete Konvencijom o policijskoj saradnji za jugoistočnu Evropu ili Regionalnom strategijom o sredstvima borbe protiv organizovanog i privrednog kriminala, koja je nastala u saradnji sa Evropskom komisijom i Savetom Evrope.<sup>169</sup> Regionalna saradnja zapadnog Balkana, može imati koristi od iskustva drugih regiona u borbi protiv organizovanog kriminala, kao što je Baltički Task Force radi borbe protiv organizovanog kriminala i trgovine ljudima.<sup>170</sup>

Takođe, nužno je veće uključjenje civilnog društva, uključujući privatni sektor, u borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, na šta su se obavezali ministri unutrašnjih poslova i pravde jugoistočne Evrope, posebno da će „obaveštavati civilno društvo o politikama i merama koje se preduzimaju u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije u JIE i tražiti javnu podršku za takve politike.“<sup>171</sup>

## Integrirano upravljanje granicom, migracije, azil i vize

Važan deo prilagođavanja unutrašnjeg pravnog i institucionalnog sistema Republike Srbije standardima Evropske unije odnosi se na oblasti integrisanog upravljanja granicom, azila, migracija i viza. Ovo su ujedno i važni prioriteti u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova u EU. Reformama u ovim oblastima Srbija treba da izgradi novi zakonodavni i institucionalni okvir, harmonizovan sa pravnim tekovinama Evropske unije, sa odgovornim i efikasnim institucijama. Ovim će se, uz ostale uslove, koje je neophodno ispuniti u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije državnih činovnika, te sigurnosti putnih dokumenta i sl., istovremeno otvoriti mogućnost građankama i građanima Srbije da slobodno i bez viznih ograničenja putuju u države EU. Strateški, to državi obezbeđuje uključivanje u savremene evropske procese širenja prostora pravde, slobode i bezbednosti.

<sup>169</sup> Sastanak ministara i visokih predstavnika jugoistočne Evrope posvećen Regionalnoj strategiji o sredstvima borbe protiv organizovanog i privrednog kriminala, Brijuni, 22–23. septembar 2005

<sup>170</sup> Presidency Statement on the EU – Western Balkan Forum on Justice and Home Affairs, 17 November 2006

<sup>171</sup> Joint Statement of the Ministers of Justice and Home Affairs from the States Participating in the South East European Co-Operation Process (SEECP) on a Joint Campaign to Fight Organized Crime and Corruption in South Eastern Europe Bucharest, 18 May 2004

## Integrirano upravljanje granicom

Svi izazovi koje danas dele države zapadnog Balkana, bilo da je reč o naporima za ubrzanje privrednog rasta ili pak o borbi protiv organizovanog kriminala, u svojoj suštini sadržavaju međunarodne odnose. Sve države zapadnog Balkana suočavaju sa izazovima koje predstavlja borba protiv trgovine ljudima, trgovine nezakonitim drogama i lakim naoružanjem. Istovremeno, novo stvorene države<sup>172</sup>: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, BJR Makedonija, Srbija sada imaju obavezu da štite svoje novo uspostavljene granice, pri čemu one moraju saradivati na osetljivim bezbednosnim pitanjima, kao što je to u slučaju borbe protiv prekograničnog organizovanog kriminala ili međunarodnog terorizma. Ovo zahteva ne samo promenu u kadrovima i infrastrukturi, već potpunu promenu diskursa i uvođenje strateškog razmišljanja, u smislu razumevanja i prihvatanja međunarodnih odnosa kao nezaobilaznih u uspešnoj kontroli državnih granica. Takođe, u bliskoj budućnosti sve države zapadnog Balkana će biti članice EU, a pitanje granica će izgubiti važnost koju danas poseduje.

Integrirano upravljanje granicom je savremeni koncept kontrole državne granice kojim se zadovoljavaju i mire dva interesa moderne države: očuvanje bezbednosti države i njenih građana i omogućavanje brzog protoka ljudi, roba i kapitala preko državnih granica. Ovaj pristup je istovremeno strateški nužan odgovor na izazove, koje donosi globalna ekonomska međuzavisnost koja se manifestuje kroz stalni porast međunarodne trgovine i sve veće kretanje ljudi preko granica.

Bezbednost i pitanja granica su eksplicitno povezana i relevantna pitanja u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Model EU o integriranoj bezbednosti granica podrazumeva „operativne mere u i sa trećim zemljama; operativnu saradnju na pitanjima bezbednosti granica sa susednim trećim zemljama; granične kontrole i nadzor spoljnih granica i mere koje se odnose na bezbednost granica u državama članicama EU.“<sup>173</sup> Za nove države članice EU, unutrašnje granice sa starim EU članicama, nestaće tek po ispunjenju zahteva Šengena i izgradnje odgovarajućeg sistema podataka. Ipak, Šengenska konvencija sa kompenzatornim merama za jačanje spoljnih granica ne predstavlja samo uslov za uspostavljanje slobode kretanja unutar EU, već celo pitanje postaje preuzeto događajima, kao što su terorizam, trgovina ljudima, organizovani kriminal, uz prisutnu javnu percepciju da je imigracija pretnja evropskom životu.<sup>174</sup> Važnost ovih pitanja uticala je da „efektivna kontrola spoljnih granica postane sama po sebi prioritet“ (Collett 2005).

Koncept integriranog upravljanja granicom za države zapadnog Balkana obuhvata: koordinaciju i saradnju svih relevantnih državnih organa i agencija uključenih u kontrolu granica, olakšavanje trgovine i saradnju regiona u uspostavljanju efektivnih, efikasnih i integriranih sistema upravljanja granicama, radi postizanja zajedničkog cilja otvorenih, ali kontrolisanih i bezbednih granica.<sup>175</sup> Sažimanjem dva koncepta o bezbednim granicama i slobodnom kretanju, ističe se i njegova politička pozadina i orijentacija ka olakšanju trgovine, saradnji pograničnih regiona do podrške ukupnoj regionalnoj saradnji.

Analiza iz 2003. (Savet Evrope i ISIG) o prekograničnoj saradnji u Balkansko podunavskoj regiji, sumira pet ključnih tačaka zajedničkih za sve države obuhvaćene analizom: državna

<sup>172</sup> Koje još uvek nisu članice EU niti Šengena

<sup>173</sup> Više informacija o konceptu Frontex-a dostupno na <http://www.frontex.europa.eu>

<sup>174</sup> Ključni nalazi Transatlantskih trendova za 2006. godinu, evaluirajući američke i evropske stavove o nizu važnih međunarodnih pitanja, konstatuju da je pitanje imigracije, na obe strane Atlantika, viđeno kao pretnja. „79% Amerikanaca i 76% Evropljana slaže se da veliki broj imigranata koji pristiže u njihove zemlje jeste važna pretnja.“

<sup>175</sup> Priručnik za integrirano upravljanje granicama zapadnog Balkana, revidirana verzija januar, 2007., str.18

centralizacija, strukturni nedostaci, ekonomije u tranziciji, slabost civilnog društva, siva ekonomija i zaštita životne sredine. Prekogranična saradnja se definiše kao proces, koji nosi različitu težinu u zavisnosti od sektora, dajući prednost ekonomiji, dnevnim aktivnostima, životnom standardu, kulturi područja sa obe strane granice. Ne negirajući važnost institucija na državnom nivou u ovom procesu, ističemo nespornu prevagu važnosti lokalnih zajednica i organa u ovom procesu, u jačanju poštovanja različitosti, transparentnosti u javnim poslovima, te efikasnijeg, neposrednog odgovora na potrebe građana. „Prihvatanjem izazova ove saradnje, regioni prevazilaze svoje ekskluzivno lokalne interese i imaju mogućnost da uđu u ekonomski i društveno povoljne aranžmane“ (ibid, str. 37).

### Nacionalni odgovor

Vlada Republike Srbija je, usvajanjem „Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji“ 2006. godine izrazila opredeljenje za primenu evropskih standarda u ovoj oblasti i postavila osnove za donošenje sektorskih strategija graničnih službi (policija, carina, veterinarska i fitopatološka inspekcija), kao i funkcionalnih strategija koje definišu oblasti od zajedničkog interesa više službi (zajednička obuka, telekomunikacioni i informacioni sistemi, infrastruktura na graničnim prelazima itd.). Takođe, usvojen je i Akcioni plan za sprovođenje Strategije, formirano je Koordinaciono telo svih graničnih službi koje se bavi praćenjem sprovođenja Strategije i Akcionog plana; završen je proces preuzimanja nadzora i kontrole nad zelenom (kopnenom) i plavom granicom<sup>176</sup> između vojske i granične policije; pripremljena je Strategija MUP-a za uspostavljanje sistema integrisanog upravljanja granicom i Funkcionalna strategija graničnih službi. (Vlada Republike Srbije 2007).

Međutim, ne postoji procena stanja na spoljnim granicama na državnom nivou, niti je izgrađen koncept zajedničke analize rizika. Iako drugi stub koncepta integrisanog upravljanja granicom predstavljen Strategijom, predviđa saradnju između službi, još uvek je u formi nacrtu Memorandum o zajedničkoj saradnji dva Ministarstva (finansija i unutrašnjih poslova) pripremljen 2005. Sama Strategija definiše tri nivoa međunarodne saradnje, ali konstatuje da „zakonska regulativa ne dozvoljava potpuniju saradnju u oblasti graničnih poslova, obzirom da nedostaju sporazumi o konkretnoj saradnji sa susednim državama. Takođe, saradnja nije formalizovana kroz odgovarajuće institucije i nisu utvrđena uputstva, procedure i sredstva za njeno odvijanje.“

Jedno od važnih kratkoročnih prioriteta Evropskog partnerstva je zaključenje, kasnije potpuna implementacija sporazuma sa susednim zemljama o upravljanju granicom. Međutim, do sada je zaključen samo Protokol o saradnji granične policije, putem eksperimentalnog uspostavljanja Kontakt-biroa između MUP-a Srbije i MUP-a Rumunije. Republika Srbija sprovodi reforme u oblasti integrisanog upravljanja granicama u uslovima još neutvrđenog, međunarodnim sporazumom, protezanja granične linije prema Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Hrvatskoj. Jedini ugovor do sada zaključen je onaj sa BJR Makedonijom. Upravo zato, rešavanje nerešenih pitanja granica ostaje ključni korak koji treba preduzeti (Evropska komisija 2007b, str.10). Još uvek je na snazi prevaziđen i u današnjim okolnostima teško primenljiv Zakon o prelaženju državne granice i kretanju u graničnom pojasu iz 1979. godine.<sup>177</sup> Takođe, važeći je i čitav set podzakonskih propisa, donetih u vreme SFRJ i SRJ (Vlada Republike Srbije 2006, str. 17).

<sup>176</sup> Prirodnu granicu Republike Srbije, tzv. plavu granicu, čine i tri međunarodne plovne reke, Dunav sa Hrvatskom i Rumunijom, reka Sava sa BiH i reka Tisa sa Mađarskom

<sup>177</sup> Od septembra 2008. Predlog zakona o zaštiti državne granice se nalazi u skupštinskoj proceduri

## Regionalne inicijative

Proces regionalne saradnje u oblasti integrisanog upravljanja granicom započeo je na koordinisan i sveobuhvatan način u 2003. godini, pod okriljem Pakta za stabilnost. To je pre svega Ohridski proces o bezbednosti i upravljanju granicama i u određenoj meri MARRI. Ohridski proces je započeo konferencijom, sazvanoj na inicijativu četiri partnerske organizacije (EU, OEBS, Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i NATO), sa ciljem kreiranja osnova saradnje među državama zapadnog Balkana. Jedan od očekivanih rezultata ovog procesa bio je da odgovornost za proces reformi i regionalnu saradnju u ovoj oblasti pređe sa međunarodne zajednice, na države regiona kao njihovo regionalno vlasništvo. Na konferenciji u Ohridu (2003) usvojena je Zajednička platforma i Akcioni dokument. Ohridski proces je završen krajem 2007, dok će se saradnja po ovim pitanjima nastaviti pod pokroviteljstvom Regionalnog saveta za saradnju.

## Migracije, azil i vize

Za države zapadnog Balkana saradnja u pitanjima migracija značajna je sa više razloga. Oružani konflikti 90-tih godina, naterali su milione ljudi da napuste svoje domove i još uvek su neophodni značajni napori da se obezbedi njihov povratak. Države ovog regiona dele iste izazove u oblasti upravljanja i kontrole migracija, posebno u borbi protiv ilegalnih migracija, sa i preko svojih teritorija. Takođe, postoji i potreba da se uspostave standardi i uvedu harmonizovane migracione politike.

Pitanje kontrole granica usko je povezano sa pitanjima efikasnih institucija i jedinstvenog pristupa upravljanju oblastima viza, azila, migracija. Željene reforme u Srbiji i u drugim zapadno balkanskim državama, u ovim oblastima direktno su povezane sa njihovim izgledima da se svrstaju na pozitivnu listu viznog režima EU, tzv. „Belu Šengen listu“. Iako su razlozi za postojanje sadašnjeg viznog režima EU sa državama zapadnog Balkana uglavnom bezbednosne prirode, ovo ograničenje „inhibira progres u trgovini, biznisu, obrazovanju i otvorenijim civilnim društvima, što negativno utiče na regionalnu stabilnost“ (Krizna grupa 2005). Jedan od nalaza Međunarodne komisije za Balkan koji najviše obeshrabruje je da „evropska generacija Balkana, mladići i devojke mlađi od 30 godina, koji najpredanije dele evropske vrednosti i koji najredovnije glasaju za pro-evropske partije jesu upravo oni koji doživljavaju najveće poteškoće kada žele da posete EU. Više od 70% studenata u Srbiji nikada nisu putovali u inostranstvo“ (Međunarodna komisija za Balkan 2005).

Svega 11,2 % građana Srbije poseduje pasoš.<sup>178</sup> Zajednički nalaz Evropskog pokreta u Srbiji, Freedom House i Kosovskog instituta za politička istraživanja i razvoj (2005) ukazuje da je za građanke i građane koji žive na Kosovu, ovo pitanje praktične, a ne političke prirode. Ipak, veliku pažnju javnosti u 2007. godini privukla je informacija o 220.000 izdatih pasoša Albancima sa Kosova u periodu nakon 1999. godine. Skoro svi mediji u Srbiji su preneli ovu informaciju, neki uz slikovite naslove „Politika drumom, a život šumom“ (*Danas* 2007). Istovremeno, UNMIK navodi da je izdao 621.000 putnih isprava, koje su priznate od strane 39 država, pri čemu samo Albanija, Crna Gora i BJR Makedonija, ne zahtevaju istovremeno posedovanje i vize.

Za odnose Srbije sa EU poseban i vrlo aktuelan značaj ima problematika migracija.<sup>179</sup> Evropska unija nastoji da izgradi sveobuhvatan pristup migracijama, u saradnji sa državama porekla što podrazumeva pitanja političke prirode, ljudskih prava i razvoja. Takav pristup istovremeno zahteva mere u borbi protiv siromaštva, poboljšanje životnog standarda i

<sup>178</sup> Sa Pete sednice Odbora za evropske integracije Narodne skupštine R Srbije, 28.avgust, 2007.

<sup>179</sup> Sadašnji dijalog o migracijama Srbije i EU vodi se u okviru godišnjih sastanaka ministra unutrašnjih poslova i pravde sa državama zapadnog Balkana, dok sa Srbijom prvenstveno kroz unapređeni stalni dijalog.



mogućnosti zapošljavanja, prevenciju konflikata i konsolidaciju demokratskih država i obezbeđivanje poštovanja ljudskih prava, posebno prava manjina, žena i dece. U svom dokumentu o dobrom upravljanju i razvoju, EU konstatuje da kvalitetno upravljanje migracijama može biti pozitivan faktor rasta i uspeha zemalja u razvoju, te kao ključan elemenat unapređenja u upravljanju migracijama izdvaja intenzivniji dijalog između država porekla i država destinacije (Evropska komisija 2003, str.12). U svojoj nedavnoj Komunikaciji, Evropska komisija podvlači da pitanje legalnih i ilegalnih migracija predstavlja značajan izazov, kako u odnosima između samih država regiona, tako i tih država sa EU. „Saradnja će se dalje razvijati, biti bolje balansirana i proširena, posebno u odnosu na pitanja mobilnosti i dimenzije migracija kao doprinosa razvoju“ (Evropska komisija 2007).

Za EU je borba protiv ilegalnih imigracija postala jedan od najznačajnijih prioriteta. Mere suzbijanja ilegalnih imigracija postale su komplementarne sa konceptom jačanja kontrole na spoljnim granicama, viznom politikom i politikama vraćanja/readmisije ilegalnih migranata, kao i sa merama u oblasti zapošljavanja. Procenjuje da u državama EU ilegalno boravi 3–8 miliona migranata, te da se ovaj broj svake godine uvećava za 500.000 uglavnom zbog lakog pristupa ilegalnom radu (BBC 2007). Interpol potvrđuje da se balkanska ruta u zapadnu Evropu, koristi za krijumčarenje migranata iz azijskih i srednjeistočnih zemalja preko Irana, Turske i Bugarske. Sve veći broj evropskih zemalja beleži organizovani kriminal u vezi sa krijumčarenjem osoba. Prema Eurostatu, Europolu i Frontexu, oko 500.000 ilegalnih migranata godišnje dođe u EU, pored približno 300.000–400.000 registrovanih tražilaca azila, od kojih veliki broj dolazi balkanskom rutom (Savet Evrope i Evropska komisija 2006, str.46).

Procenjuje se da će se ovaj proces nastaviti i u narednim decenijama imajući u vidu ekonomsku i političku situaciju u državama porekla, demografske prognoze i faktore koji motivišu odlazak iz zemlje porekla i faktore koji privlače imigrante ka Evropskoj uniji. Ovi faktori privlačenja će postojati sve dok EU pruža bolje životne prilike, ali i dok njene države članice tolerišu ilegalno zapošljavanje (Evropska komisija 2006, str.8).

### Nacionalni odgovor

Iako suočena sa izuzetno komplikovanim migracionim scenarijem, Srbija u ovom trenutku nema nacionalnu strategiju upravljanja migracijama, sa operativnim planovima akcije, kojima bi se identifikovale specifične potrebe u oblasti zakonodavstva, reforme relevantnih institucija, potrebne obuka osoblja, nabavke opreme i sl. Ova Strategija bi morala da obuhvati pitanje nelegalnih migracija, ali je jednako važno da ukaže na doprinos migracija daljem razvoju Srbije, tako što će upravljanje migracijama ugraditi u svoje planove razvoja, bilo da je reč o kapitalu koji poseduje u oblasti obrazovanja ili pak o finansijskom. Veliki broj obrazovanih ljudi napustio je Srbiju i ne postoje naznake njihovog trajnog povratka. Razlozi za tu odluku ne nalaze se u nemogućnosti zapošljavanja, već naprotiv u ukupnim uslovima života u Srbiji. Zato bi Srbija trebalo da razmišlja o korekciji svojih politika, o promeni obrasca gledanja i analize, pre svega kako da ovo pitanje okrene u svoju korist, umesto da trpi gubitke.

Povezanost migracija i razvoja lako se uočava već na pitanju doznaka od dijaspore. Prema podacima iz 2006. (Svetska banka) Srbija i Crna Gora nalazila se na 11. mestu u svetu po vrednosti doznaka iz inostranstva i čak više od toga kada se njihova vrednost uporedi sa BDP. Procenjuje se da devizne doznake iznose preko četiri milijarde USD godišnje, te predstavljaju drugi po važnosti izvor prihoda, posle direktnih stranih investicija. Srbija prednjači u odnosu na ostale države bivše Jugoslavije (SECO 2007). Ipak, ova sredstva „nisu uključena u štednju i ekonomski razvoj zemlje i ne postoji strateški plan korišćenja tih sredstava, niti se ona planski ulažu u veće investicione projekte.“<sup>180</sup>

<sup>180</sup> Prema guverneru Narodne Banke Republike Srbije, 29.07.2007., [www.b92.net]

Problem ilegalnih migracija je već duži niz godina prisutan u odnosima Republike Srbije i Evropske unije. Istovremeno to je jedan od glavnih razloga zbog koga je početkom devedesetih godina prošlog veka tadašnja SRJ svrstana na negativnu listu viznog režima Evropske unije. Kao jedan od indikatora problema prisustva ilegalnih imigranata na teritorijama država članica EU iz Srbije mogu poslužiti podaci o broju zahteva za azil koji u najvećem broju bivaju odbijeni (u slučaju naših državljana oko 90%). Imajući u vidu veliki značaj koji države Evropske unije pridaju borbi protiv ilegalnih imigracija, strateški pristup Srbije tom pitanju, te uspostavljanje efikasnog sistema kontrole ilegalnih migracija, obezbedilo bi Srbiji mesto poželjnog i ravnopravnog partnera. Sporazum o readmisiji zaključen sa Evropskom komisijom, pored već zaključenih (videti Boks 6.4),<sup>181</sup> ključni je elemenat u borbi protiv ilegalnih migracija, a posredno i u ublažavanju viznog režima. Efikasna primena sporazuma o readmisiji u slučaju Srbije znači da se, po mogućstvu u partnerstvu sa državama članicama EU, razvijaju programi koji će voditi ka održivom povratku naših državljana, sa posebnom pažnjom u odnosu na one opštine koje su ovom pojavom više pogođene. Ispunjene ovog, uz ostale kriterijume, pomaže Srbiji na putu ka Beloj Šengen listi.

U nedostatku pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu izbeglica u skladu sa međunarodnim pravom i standardima, Visoki komesarijat za izbeglice UN u prelaznom periodu vodi postupak određivanja izbegličkog statusa za izbeglice koje potiču iz zemalja izvan bivše Jugoslavije (državljeni trećih zemalja), dok ne budu uspostavljene institucije koje će se baviti azilom. Novi Zakon o azilu usklađen sa odredbama međunarodnih konvencija, čija je Srbija članica<sup>182</sup>, tek je nedavno usvojen i stupio je na snagu u aprilu 2008. godine. Takođe, ovde je reč i o ispunjenju značajnog uslova u procesu približavanja Evropskoj uniji, ali i o obavezi koja proističe iz punopravnog članstva u Savetu Evrope, koja zahteva implementaciju Ženenevske konvencije o statusu izbeglica i Protokola iz 1967. koji se na nju odnosi.<sup>183</sup> Izgradnja funkcionalnog sistema azila u skladu sa važećim svetskim i evropskim standardima, podrazumeva pre svega korekciju dosadašnje prakse, u pogledu poštovanja non-refoulement principa (tj. zabrana proterivanja i vraćanja) i postupka na samoj granici.

Važna poruka o liberalizaciji viznog režima sadržana je u Solunskoj agendi za zapadni Balkan. Od tada ona je više puta ponovljena, i to da će progres u liberalizaciji viznog režima zavisiti od toga koliko ove države primenjuju najvažnije reforme u oblasti jačanja principa vladavine prava, borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije i ilegalnih migracija i jačanja kapaciteta u kontroli granica i sigurnosti putnih dokumenata. Ovo je posebno značajno, zbog činjenice da su tri članice EU sada susedi Srbije, te da procesiraju sve veći broj zahteva za vize srpskih državljana.

Srbija je u velikoj meri uskladila svoj vizni režim sa viznom režimom Evropske unije.<sup>184</sup> Državljanima država u regionu, osim Albanije, dozvoljen je ulaz bez potrebe pribavljanja viza. Kada je pak reč o mehanizmu izdavanja viza, Srbija se nalazi na samom početku reformi. Pre svega je neophodno izvršiti promene pravnog okvira. Postojeći Zakon o kretanju i boravku stranaca<sup>185</sup> kao i podzakonski akti koji su na njemu zasnovani, trebalo bi da bude zamenjen novim pravnim okvirom, uz paralelan rad na izgradnji institucionalnog okvira,

#### **Boks 6.4: Readmisioni sporazumi**

*Readmisioni sporazumi pokazuju želju strana ugovornica za saradnjom u borbi protiv ilegalnih migracija. Bazirani na principu reciprociteta, ovi sporazumi ustanovljavaju brze i efikasne procedure za identifikaciju i siguran i uredan povratak lica koja ne ispunjavaju ili su prestala da ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji strana ugovornica.*

*Potpisnice se takođe obavezuju da će u njegovoj primeni poštovati odredbe međunarodnog prava, pre svih one koje se odnose na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ženevsku Konvenciju. Ovo u slučaju Srbije kao strane ugovornice znači obavezu prihvata svojih državljana, ali i državljana trećih država i lica bez državljanstva, koja su na teritoriju druge strane ugovornice ilegalno došla, nakon što su na legalan način ušla u Srbiju.*

<sup>181</sup> Pored Sporazuma zaključenog sa EK, trenutno na snazi je 16 readmisionih sporazuma sa 18 država: Austrijom; Mađarskom; Danskom; Belgijom, Luksemburgom i Holandijom; Nemačkom; Švedskom; Italijom; Kanadom; BiH; Švajcarskom; Hrvatskom; Bugarskom; Slovenijom; Slovačkom i Francuskom.

<sup>182</sup> Kao najvažnije izdvajamo: Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951 i Protokol iz 1967.

<sup>183</sup> Prema Mišljenju broj 239/2002 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope

<sup>184</sup> Vizni režim EU je propisan Uredbom Saveta EU br. 539/2001 od 15.03.2001. i odgovarajućim izmenama

<sup>185</sup> U septembru 2008. Predloga zakona o strancima ušao je u skupštinsku proceduru

prateći dinamiku samog procesa u EU. Novi Zakon o putnim ispravama stvorio je uslove za izdavanje sigurnih putnih isprava državljanima Srbije sa biometrijskim podacima, koji neće moći lako biti falsifikovani, niti podaci u njima menjani. Istovremeno, to predstavlja ključni uslov konsekventne liberalizacije viznog režima EU sa Srbijom.

U 2007. godini postignut je napredak ka konačnom ukidanju viza, zaključenjem ugovora o viznim olakšicama sa Srbijom i drugim državama zapadnog Balkana. Suštinu ovih ugovora karakteriše pojednostavljivanje i ubrzanje postupka izdavanja viza, kao i zadržavanje tarife za izdavanje viza na ranijem nivou, uz izvesne izuzetke za pojedine kategorije putnika (poslovni ljudi, studenti, novinari itd). 2008. godine EK je pokrenula dijalog sa državama zapadnog Balkana, u pogledu uslova koje treba ispuniti za ukidanje viznih ograničenja, odnosno kroz definisanje detaljnih mapa puta, sa jasnim kriterijumima za viznu liberalizaciju.

### Regionane inicijative

Regionalna saradnja u oblasti migracija, azila i viza uključuje više inicijativa. Evropska komisija je finansirala projekte u pitanjima uspostavljanja pravnog, regulatornog i institucionalnog orkvara, kompatibilnog sa Evropskom unijom i jedinstvenog pristupa upravljanju ovim oblastima. Inicijativa MARRI, Budimpeštanski proces, godišnje ministarske konferencije, sastanci u okviru Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi bavile su se različitim temama u ovoj oblasti. MARRI se prevashodno bavi pitanjima kretanja stanovništva. **Budimpeštanski proces** predstavlja konsultativni forum vlada pedeset država<sup>186</sup> i deset međunarodnih organizacija sa ciljem promocije dobrog upravljanja u pitanjima migracija i harmonizovanog pristupa u oblasti ilegalnih migracija.

Ministarske konferencije o ilegalnoj migraciji, organizovanom kriminalu, korupciji i terorizmu, koje se svake godine održavaju na Brdu kod Kranja, predstavljaju takođe odličan mehanizam regionalne saradnje.<sup>187</sup> Poslednja konferencija, održana 2007. ukazala je na važnost unapređenja regionalne saradnje, što zajedno sa merama, koje se odnose na ugradnju i primenu pravnih tekovina EU, primenu zajedničkih standarda evropske bezbednosne politike, predstavlja ključne elemente u upravljanju migracijama i prevenciji različitih oblika organizovanog kriminala na Balkanu.

### Tranziciona pravda

Nasilni raspad Jugoslavije, u periodu od 1991. do 1999. godine, ostavio je svoje razarujuće nasleđe. Mesta koja predstavljaju simbole ovih oružanih sukoba, ljudskog stradanja, te masovnog kršenja ljudskih prava ogledaju se u najpoznatijim sudskim slučajevima: Srebrenica, Ovčara, Gospić, Foča, Medački džep... Svaki od njih evocira slike strahota koje su ostale utisnute u mislima i srcima lokalnog stanovništva, kao simboli rana koje se nikada ne mogu zaboraviti, ali se moraju rešavati i nadajmo se zaceliti, ukoliko postoji volja za napredak regiona. Zato jačanje regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa predstavlja jedan od ključnih političkih kratkoročnih prioriteta iz Evropskog partnerstva sa Srbijom (Evropska komisija 2007b). Posebno je važno pomirenje uz dostizanje pravde, što vraća poverenje u moć vlada i društava da se uspostavi bezbednost, kroz zaštitu žrtava i kažnjavanje počinilaca. Pravda i ljudska prava su ključne za humani razvoj, jer one u sadejstvu obezbeđuju zaštitu, osnaženje i dostojanstvo građana i pomažu uspostavljanju principa jednakih mogućnosti.

<sup>186</sup> Albanija, Jermenija, Austrija, Azerbejdžan, Belorusija, Belgija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Gruzija, Mađarska, Italija, Kazahstan, Kirgistan, Litvanija, Letonija, Lihtenštajn, Luksemburg, BJR, Malta, Moldavija, Uzbekistan, Rumunija, Velika Britanija, Ukrajina, Turska, Turkmenistan, Tađikistan, Švedska, Švajcarska, Španija, Slovenija, Srbija, Slovačka, Portugal, Poljska, Norveška, Holandija, Crna Gora, Rusija.

<sup>187</sup> Sedmoj ministarskoj konferenciji prisustvovala su: Slovenija, Austrija, Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Grčka, Portugal, Rumunija, Srbija, Turska.

Prema definiciji, koju je u avgustu 2004. godine dao Generalni sekretar UN u svom izveštaju Savetu bezbednosti o vladavini prava i tranzicionoj pravdi: „Pojam tranzicione pravde obuhvata ... čitav niz procesa i mehanizama povezanih sa nastojanjima društva da se suoči sa teretom teških kršenja ljudskih prava u prošlosti, kako bi se preuzela odgovornost, zadovoljila pravda i postiglo pomirenje. Oni mogu da obuhvate sudske i vansudske mehanizme uz različit stepen međunarodnog angažovanja (ili sasvim bez njega) i pojedinačna suđenja, reparacije, utvrđivanje istine, institucionalnu reformu, veting i razrešenje dužnosti ili kombinaciju istih .... Pravda, mir i demokratija nisu ciljevi koji se međusobno isključuju, već imperativi koji se uzajamno jačaju. Unapređenje sva tri elementa u krhkom post-konfliktnom okruženju zahteva strateško planiranje, pažljivu integraciju i razborit redosled aktivnosti.“ (Savet bezbednosti UN 2004, str. 4). Izveštaj posebno priznaje važnost političkog konteksta i uključenja šire javnosti u ozbiljne konsultacije i debate o „ponovnom uspostavljanju pravosudnog sistema, planiranju reformi vladavine prava i dogovaranja o aktivnostima tranzicione pravde“ koje predstavljaju „aktivnosti od najvišeg javnog interesa“ (ibid, str. 8).

Polazeći od navedene definicije, u ovom odeljku ćemo razmotriti napredak postignut u oblastima suđenja za ratne zločine, vetinga/lustracije, utvrđivanja istine i reparacija u Srbiji i regionu, oslanjajući se delom na nalaze iz Aucoin and Babbitt 2006.

### Suđenja za ratne zločine

Rezolucijama Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, broj 1503 i 1534 određena je strategija prestanka rada Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (MKTJ). Jedan od osnovnih elemenata ove strategije je prenošenje slučajeva sa MKTJ na sudove država u regiji. Time bi suđenja za ratne zločine pred domaćim sudovima trebala da postanu osnovni mehanizam procesuiranja počinitelja ratnih zločina na teritoriji bivše Jugoslavije i samim tim jedan od najznačajnijih elemenata procesa tranzicione pravde u regionu. (videti Boks 6.5).

MKTJ je ustupio osam slučajeva (sa 13 optuženih) pravosuđima država u regionu,<sup>188</sup> u skladu sa Pravilom 11 bis Pravilnika o postupku i dokazima: šest slučajeva je ustupljeno Bosni i Hercegovini, jedan Hrvatskoj i jedan Srbiji. Bitno je napomenuti da se predmeti u kojima je Tužilaštvo MKTJ podiglo optužnicu, prenose prema pravilu 11 bis<sup>189</sup>, dok se predmeti u kojima optužnica nije podignuta mogu direktno prebaciti sa Tužilaštva na pravosuđa država u regionu. Prebacivanje predmeta *Zvornik*<sup>190</sup> Tužilaštvu za ratne zločine Republike Srbije predstavlja primer iz ove druge kategorije, gde se zahteva dodatna istraga i podizanje optužnice na lokalnom nivou.

Tokom 2002. i 2003. godine u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji usvojeni su zakoni kojima su formirana posebna odeljenja pravosudnih organa koja će učestvovati u ovoj vrsti postupaka. U Bosni i Hercegovini i Srbiji formirana su tužilaštva i veća za ratne zločine, dok su u Hrvatskoj formirana četiri istražna odeljenja pri županijskim sudovima u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu, koja su specijalizovana za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina.

Tokom 2006. i 2007. godine napredak je postignut u oblasti regionalne saradnje, s obzirom da je Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije zaključilo sa Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske Sporazum o saradnji u progonu učinilaca krivičnih dela ratnih zločina,

#### **Boks 6.5: Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine**

*Narodna skupština Republike Srbije je 1. jula 2003. godine usvojila Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine. Ovim zakonom formirani su: Služba za otkrivanje ratnih zločina pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije i Veće za ratne zločine Okružnog suda u Beogradu. Skupština Srbije usvojila je izmene i dopune ovog zakona 14. decembra 2004. godine. Tim izmenama omogućena je prihvatljivost dokaza izvedenih pred MKTJ u postupcima pred Većem za ratne zločine, a uključene su i mere zaštite svedoka i oštećenog. Pored toga, proširena su ovlašćenja tužioca izmenama Zakona, usvojenog u Skupštini u novembru 2007.*

*Revidirani Akcioni plan za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva Vlade Republike Srbije predviđa dalje jačanje kapaciteta Tužilaštva za ratne zločine i Veća za ratne zločine.*

<sup>188</sup> Prema pismu predsednika MKTJ, Savetu bezbednosti dana 13. maja 2008. [www.un.org/icty/publications-e/index.htm].

<sup>189</sup> Pravilo 11bis MKTJ Pravilnika o postupku i dokazima omogućava prosleđivanje optužnice drugom sudu. [www.un.org/icty/legaldoc-e/index.htm].

<sup>190</sup> Suđenje šestorci optuženih za ratne zločine nad Bošnjacima na području Zvornika tokom 1992. godine

zločina protiv čovečnosti i genocida.<sup>191</sup> Najveći značaj ovog sporazuma leži u činjenici da će njegova primena doprineti prekidu prakse nekažnjivosti, stvorene postojanjem ustavne barijere o neizručivanju državljana, te pomoći državnim organima kada transfer slučajeva nije moguć. Na osnovu ovog Sporazuma, saradnja Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Tužilaštva za ratne zločine Srbije će biti fokusirana na razmenu informacija i obezbeđivanju podrške i saradnje u daljem prikupljanju dokaza i podataka.<sup>192</sup>

Takođe, u oktobru 2007. Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije zaključilo je sa Vrhovnim državnim tužilaštvom Crne Gore Sporazum o saradnji u progonu počinitelaca krivičnih dela ratnog zločina i genocida.

S druge strane, sve tri države pristupile su konvencijama Saveta Evrope koje se odnose na pružanje međunarodne krivično-pravne pomoći i ekstradiciju, a zaključeni su i posebni sporazumi o saradnji u prekrivičnom postupku, između tužilaštava država u regionu. Međutim, određeni problemi vezani za suđenja za ratne zločine u regionu postoje i dalje. Među njima, najznačajniji su primena instituta komandne odgovornosti, ekstradicija i zaštita svedoka i žrtava.

### Komandna odgovornost

Uprkos jasnom međunarodnom i nacionalnom zakonodavnom okviru, suđenja po osnovu komandne odgovornosti za zločine počinjene tokom oružanih sukoba na teritoriji bivše SFRJ, u praksi nacionalnih sudova su vrlo retka. Iako su Hrvatska i Srbija unele komandnu odgovornost u svoje krivične zakonike, time nije rešen problem primene ovog instituta na kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava tokom oružanih sukoba na teritoriji bivše Jugoslavije, pošto su vlasti odlučne u stavu da se ovi propisi ne mogu primenjivati retroaktivno. Kada je o Srbiji reč, ovo se pre svega odnosi na neoptuživanje lica koji su bili na pozicijama nadređene vlasti, bez obzira na postojanje dokaza protiv njih. Ocenjujući postignuti napredak Veća za ratne zločine, Human Rights Watch konstatuje da je u periodu od 2003. do 2006. godine, ostvaren značajan napredak u više pogleda, ali da je politička volja, neophodna da bi se suđenja podržala i dalje problematična (Human Rights Watch 2007, str. 2).

### Saradnja i ekstradicija

U velikom broju slučajeva zločin je počinjen u jednoj, a počinioci i/ili svedoci nalaze se u drugoj državi. U državama nastalim na području bivše Jugoslavije postoji ustavna zabrana izručenja državljana. Iako već postoje bilateralni sporazumi (memorandumi) o saradnji tužilaštava pojedinih država, bilo bi dobro da se ta saradnja ujednači i stabilizuje, tako što bi obuhvatila saradnju država u regionu na progonu ratnih zločina u svim fazama: policijskom radu, delovanju tužilaštava i u fazi samih suđenja. Ovo bi moglo da se postigne zaključivanjem multilateralnog međudržavnog ugovora, kojim bi države regiona na celovit i ujednačen način rešile pitanje saradnje na progonu ratnih zločina.<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Sporazum je zaključen 13. oktobra 2006. godine između tužioca za ratne zločine Republike Srbije i Državnog odvjetnika Republike Hrvatske u Zagrebu

<sup>192</sup> Dostupno na: [http://www.tuzilastvorz.org.yu/html\\_trz/SARADNJA/SAR\\_SPORAZUM\\_HRV\\_LAT.mht](http://www.tuzilastvorz.org.yu/html_trz/SARADNJA/SAR_SPORAZUM_HRV_LAT.mht)

<sup>193</sup> U svetlu razvoja regionalne saradnje u oblasti suđenja za ratne zločine veoma je značajan tzv. Palički proces. Do sada je u okviru Paličkog procesa održano pet sastanka na nivou eksperata, kojima su domaćini bile misije OEBS-a u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Učesnici sastanaka bili su predstavnici pravosuđa, pripadnici jedinica za zaštitu svedoka i zvaničnici ministarstava pravde, zaduženi za međunarodnu krivično pravnu pomoć iz Srbije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Sastanci su doprineli uspostavljanju direktnih kontakata i saradnje među sudijama i tužiocima iz regiona u vezi konkretnih predmeta ratnih zločina, razmene informacija i dokaza.

## Zaštita svedoka

Dosadašnja praksa suđenja za ratne zločine u regionu pokazala je da postoji ozbiljna ugroženost svedoka. Situacija je dodatno otežana zbog činjenice da je reč o relativno malim državama u kojima nije moguće lako očuvati anonimnost svedoka. Zato je neophodno, na nivou regiona, pojačati i međusobno harmonizovati zakonodavne okvire zaštite svedoka, pojačati obuku službenika koji ih sprovode, te na osnovu analize najbolje prakse dizajnirati kvalitetne programe zaštite svedoka.

## Veting/lustracija

Narodna Skupština Republike Srbije usvojila je u maju 2003. godine Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (Zakon o lustraciji). Zakon predviđa formiranje nezavisne komisije koja treba da ispita pojedinačnu odgovornost za kršenje ljudskih prava onih koji vrše ili žele da vrše javnu funkciju. Odredbe zakona se ne odnose na članstvo u političkoj stranci ili organizaciji, kao i na zajedničku odgovornost. Ljudska prava su predviđena ustavnim odredbama i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, koji je SFRJ ratifikovala 1976. godine. Imajući to u vidu, zakonske odredbe bi trebalo da se primenjuju na sva kršenja ljudskih prava, i to retroaktivno za sva ona izvršena posle 23. marta 1976. godine. Ipak, Zakon o lustraciji se do sada nije primenjivao u praksi, navodno zbog proceduralnih razloga vezanih za obrazovanje komisije. Ovaj zastoj je u javnosti interpretiran kao nedostatak političke podrške ovom procesu.<sup>194</sup>

## Utvrđivanje istine

Postoje različiti mehanizmi utvrđivanja istine, od kojih je najpoznatiji komisija za istinu, pre svega zahvaljujući Komisiji za istinu i pomirenje u Južnoj Africi 1990-ih. Međutim, postoje i drugi mehanizmi za utvrđivanje istine, kao što su projekti dokumentovanja ratnih događaja i potraga za licima, koja su nestala tokom oružanih sukoba itd.

U bivšoj Jugoslaviji, samo su vlade Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine ispitale mogućnost osnivanja nacionalnih komisija za istinu. Trenutno je u začetku ideja o stvaranju regionalne komisije za istinu. Komisiju za istinu i pomirenje Savezne Republike Jugoslavije formirao je tadašnji predsednik Vojislav Koštunica, 2001.godine. Međutim, ova komisija nikada nije stekla legitimitet, niti je objavila izveštaj, te je raspuštena 2003.godine.

Pored komisija za istinu ili procesa utvrđivanja istine pod pokroviteljstvom vlade, nevladine organizacije u regionu otpočele su proces prikupljanja dokumentacije o događajima iz perioda oružanih sukoba na teritoriji bivše Jugoslavije. Fond za humanitarno pravo (FHP), nevladina organizacija sa sedištem u Beogradu, predstavlja jednu od najznačajnijih nevladinih organizacija u bivšoj Jugoslaviji, koja se bavi zastupanjem žrtava i porodica žrtava ratnih zločina na sudu i dokumentovanjem ratnih zločina. Značajna organizacija je i Dokumentacioni centar Ratovi 1991–1999, koja prikuplja medijsku dokumentaciju o ratovima na Balkanu.

Tri nevladine organizacije: Istraživačko dokumentacioni centar iz Sarajeva; Fond za humanitarno pravo iz Beograda i Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću iz Zagreba osnovale su, u aprilu 2004. godine, regionalnu mrežu u cilju dokumentovanja istine o događajima iz 1990-ih, te prestanka prakse nekažnjivosti za teške povrede ljudskih prava i ostvarivanja pravde za žrtve. Ovo je jedini oblik regionalne saradnje u prikupljanju dokumentacije i zbog toga predstavlja veoma značajnu inicijativu, koji potvrđuje potrebu za regionalnom saradnjom u procesu pronalaženja istine. Kada/ako se formira regionalna komisija za žrtve, koordinirani rad ovih organizacija će znatno doprineti tom cilju.

<sup>194</sup> Pogledati: Beogradski centar za ljudska prava 2007

### Nestala lica

Uprkos činjenici da pravo da zna za sudbinu nestalih članova svoje porodice, predstavlja osnovno pravo tih porodica, prema podacima Međunarodne komisije za nestala lica (ICMP), od 40.000 osoba koje su se vodile kao nestale po prestanku konflikata u regionu 1990-ih, procenjuje se da se u 2006. godini još uvek kao nestale vode 20.000 osoba. U Srbiji (bez Kosova) postoji evidencija o 1.440 osoba koje se vode kao nestale iz oružanih sukoba u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i na Kosovu.

Komisija za nestala lica Republike Srbije, pravna sledbenica Komisije za humanitarna pitanja i nestala lica Vlade Savezne Republike Jugoslavije, u svom mandatu ima otkrivanje i evidentiranje nestalih osoba iz ratova na prostorima nekadašnje Jugoslavije. Ona je zadužena za regionalnu saradnju na osnovu Dejtonskog sporazuma, Ženevskih konvencija i Protokola o saradnji Komisija za nestala lica Srbije i Hrvatske iz 1996. godine.<sup>195</sup> U februaru 2002. godine potpisana su tri protokola između UNMIK-a i tadašnje savezne komisije za nestala lica o obavezama prekogranične saradnje. Ceo proces je podržala i pratila Međunarodna komisija za nestala lica (ICMP).

Ipak, još uvek postoji „stvarna potreba za unapređenjem saradnje između država i zajednica, u pogledu razmene informacija koje se odnose na nestale i ubrzanje procedura ekshumacije, identifikacije i vraćanja posmrtnih ostataka“ (Kron 2007, str. 48).

### Mediji

Skoro svi štampani i elektronski mediji u Srbiji, ali i u regionu, zanemaruju teme tranzicione pravde. Izuzetak su primeri nezavisnog novinarstva: Nezavisne novine, SaGA filmska produkcija, Feral Tribune, te Radio i Televizija B92. Uspešno negujući model nezavisnog novinarstva, ovi mediji ujedno ustupaju prostor retkim pojedincima/pojedinkama i organizacijama, koji u u javnosti iznose istinu o ratnim zločinima, osuđujući njihovo poricanje, zauzvrat bivajući izloženi javnoj poruzi, ali i stvarnoj pretnji.<sup>196</sup>

Gotovo bez odjeka<sup>197</sup> u medijima je prošla rasprava vođena šest godina u EU o inkriminaciji osporavanja zločina genocida, ratnih zločina i zločina protiv humanitarnog prava, koja će dovesti do inkriminacije podsticanja rasizma i ksenofobije u 27 država članica (Evropski savet 2007). Odredbe ove Odluke implicitno uključuju i obavezu države da kažnjava javno opraštanje (*condoning*), osporavanje i/ili grubu trivijalizaciju zločina genocida, zločina protiv humanitarnog prava i ratnih zločina, definisanih Statutom Međunarodnog krivičnog suda (čl. 6.,7. i 8.).

### Reparacije

Prema Izveštaju Generalnog sekretara UN Savetu bezbednosti (Savet bezbednosti UN 2004, str. 18), države, suočene sa rasprostranjenim povredama ljudskih prava, obavezne su da deluju ne samo protiv počinitelaca, već i u korist žrtava – putem reparacija. Programi pružanja nadoknade štete žrtvama mogu poslužiti kao efikasna dopuna radu sudova i komisija za istinu, u cilju stvaranja uslova za pomirenje i uspostavljanja poverenja žrtava. Pored materijalnih, reparacije uključuju i nematerijalne elemente, kao što su povraćaj zakonskih

<sup>195</sup> Nije zaključen odgovarajući Protokol o saradnji između Srbije i Bosne i Hercegovine, kao ni Protokol o saradnji između Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

<sup>196</sup> Kao što je to sa pokušajem ubistva novinara Dejana Anastasijevića, koji se dovodi se u vezu sa njegovim gostovanjem u Kažiprstu radija B92, u kome je govorio o zločinima paravojske formacije Škorpioni.

<sup>197</sup> Izuzev dnevnog lista „Danas“ koji je objavio autorske tekstove prof Dr Vesne Rakić Vodinelić

prava žrtava, programi rehabilitacije za žrtve i simbolične mere, kao što su zvanična izvinjenja, spomenici i komemoracije.

Svakako, u oblasti materijalnih reparacija među državama u regionu, najznačajniji događaj predstavlja završetak rasprave pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu po tužbi Bosne i Hercegovine protiv Srbije i Crne Gore za genocid. Naime, Bosna i Hercegovina je 1993. godine podnela tužbu protiv tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, zbog kršenja Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine. Međunarodni sud pravde je 26. februara 2007. godine doneo presudu, kojom je, prvi put u svojoj šesdeset godina dugoj istoriji, proglasio jednu državu odgovornom zbog kršenja odredaba Konvencije.

Naime, sud je ustanovio da je Srbija „prekršila obavezu da genocid spreči, u skladu sa odredbama Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, u pogledu genocida koji se dogodio u Srebrenici u julu 1995. godine.“ Takođe, Srbija je „prekršila svoje obaveze, prema Konvenciji, time što nije izručila Ratka Mladića, optuženog za genocid i saučesništvo u genocidu, u postupku pred Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju“, te što ne saraduje u potpunosti sa MKTJ. Sud je takođe utvrdio da „Srbija nije počinila genocid kroz svoje organe ili osoblje koji su delovali u smislu odgovornosti kako je to predviđeno u međunarodnom pravu u kršenju obaveza utvrđenih Konvencijom o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida,“ (Međunarodni sud pravde 2007).

Ova presuda sadrži više značajnih implikacija za dalji napredak po pitanju tranzicione pravde u regionu. Pre svega u smislu neophodnosti preduzimanja daljih koraka od strane Republike Srpske u distanciranju od zločina, kao i u pogledu simboličkih kompenzacija koje će Republika Srbija ponuditi Bosni i Hercegovini. Ipak, najvažnije pitanje ostaje kakav je stav državnih organa i građana Srbije prema utvrđenom kršenju odredaba Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju genocida, te u delu obaveze državnih organa u uspostavljanju pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, odnosno šta će se i kada učiniti po pitanju izručenja lica optuženih za ratne zločine, naročito Ratka Mladića.

Ipak u Srbiji tokom 2007. godine nije uočen značajan napredak u sferi materijalnih i simboličkih reparacija. Čak i u slučaju presude Međunarodnog suda pravde, ozbiljna javna rasprava je izostala, a u nacionalnim medijima je krivo interpretirana. Jedina zvanična reakcija bilo je obraćanje javnosti Predsednika Srbije, Borisa Tadića, koji se založio da u Narodnoj skupštini Republike Srbije bude usvojena deklaracija, kojom će osuditi zločin u Srebrenici (Beogradski centar za ljudska prava 2008, str. 234).

## Zaključci i preporuke

Crvena nit koja povezuje sva pitanja ljudske bezbednosti, obuhvaćena ovim poglavljem je dobro upravljanje sa efikasnim, odgovornim i otvorenim/transparentnim institucijama. Važnost dobrog upravljanja u ukupnom razvoju svakog društva je nesporna. „Institucije, pravila i politički procesi značajno utiču na to da li će ekonomije rasti, da li će deca ići u školu, da li ima pomaka u ljudskom razvoju. Zato promovisanje ljudskog razvoja nije samo društveni, ekonomski ili tehnološki izazov, to je takođe i institucionalni i politički izazov“ (UNDP 2002, str. 52).

Reforma sektora bezbednosti podrazumeva takođe promene u institucijama, koje treba da postanu efikasne, bez korumpiranih državnih službenika, podložne civilnoj kontroli i odgovorne građanima. Ključno pitanje, međutim, za Srbiju ostaje da se uspostavi poverenje građana u te institucije, kao što je to posebno istaknuto u delu o kontroli korupcije.

Takođe, od izuzetne je važnosti da Srbija zadrži strateški kurs ka članstvu u EU, ali i da napreduje u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Upravo Indeks percepcije korupcije za 2007. ukazuje da države jugoistočne Evrope zbog izuzetno podsticajnog efekta tog procesa, počinju da odnose pobjedu nad korupcijom.



U svim pitanjima obuhvaćenim ovim poglavljem institucije Srbije će biti uspešne jedino ako uspostave čvrstu i na partnerstvu zasnovanu saradnju, pre svega sa svojim susedima, ne zato što su izazovi sa kojima se suočavaju isti i u svojoj suštini prevazilaze granice jedne države, već i zato što su odgovorne prema svojim susedima. Ukoliko sarađuju, one brže napreduju, bez obzira da li je reč o upravljanju migracijama, borbi protiv organizovanog kriminala, ili pak o procesuiranju ratnih zločina. Ipak, u ovom trenutku najvažniji elemenat saradnje ostaje razmena podataka, koja se može poboljšati ukoliko države zapadnog Balkana pre svega:

- usvoje odgovarajuće zakonske okvire;
- u najvećoj meri harmonizuju svoje zakonodavstvo međusobno i sa EU pravnim tekovinama;
- uvedu statistike koje su međusobno uporedive i
- integrišu institucionalne mehanizme saradnje.

Ne treba međutim zanemariti činjenicu da je, kad je o Srbiji reč, ova saradnja započela tek nakon 2000. godine. Uopšteno govoreći, još uvek je manje ili više prisutna sumnja u odnosima država zapadnog Balkana, posebno kada je reč o osetljivim pitanjima povezanim sa nekadašnjim konfliktima ili o razmeni informacija iz domena unutrašnje i spoljne bezbednosti. „U toj situaciji sve inicijative od strane EU i drugih aktera kojima se naglašava važnost regionalne saradnje, kao uslova evropskih integracija suočavaju se sa dosta otvorenog, ali i prikriivenog otpora. Ovo je vidljivo u svim naporima ka razmeni, dakle regionalizaciji visoko osetljivih bezbednosnih informacija i rezultata istraga, posebno kada su u vezi sa konfliktom, kao što je to slučaj sa razmenom informacija o ratnim zločincima ili pak o prekograničnim mafijaškim aktivnostima.“ (Luif i Riegler 2006).

Ukoliko, pak svest o potrebi partnerstva, zasnovanog na poverenju, zajedničkim interesima i vrednostima, odnese prevagu nad starim animozitetima i sumnjama, onda se može govoriti o višem obliku saradnje u oblikovanju zajedničkih politika u različitim oblastima.

Da bi se postigao napredak, na nacionalnom nivou potrebno je preduzeti sledeće korake:

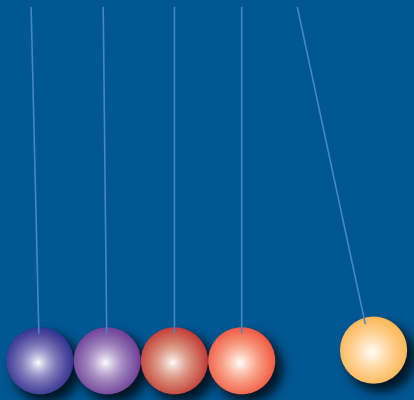
- Pojačati saradnju i koordinaciju institucija na nacionalnom nivou, uz uvođenje principa sveobuhvatnog, objedinjenog i usklađenog pristupa, uz značajniju saradnju sa civilnim društvom i podizanje nivoa javnosti u radu.
- U okviru procesa dalje izgradnje relevantnih institucija poboljšati zakonodavni okvir, posebno onog njegovog dela koji će pogodovati unapređenju međunarodne saradnje (u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije, nadzora nad službama bezbednosti, u pitanjima zaštite podataka o ličnosti, granica, azila, viza, migracija, uključujući pravosudne mehanizme neophodne za uspešno vođenje postupaka u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i ratnih zločina), te dosledno primenjivati mehanizme koji su njima predviđeni. Osim toga, razvijati dobru praksu i administrativnu infrastrukturu.
- Pripremiti odgovarajuće strateške okvire (u oblasti kontrole zloupotrebe narkotika, prevencije kriminala, borbe protiv pranja novca, upravljanja migracijama) i planove akcija (posebno u borbi protiv organizovanog kriminala), sa primenjenim mehanizmima praćenja i nadgradnje postojećeg strateškog okvira (u oblasti reforme pravosuđa i državne uprave, borbe protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima, korupcije, integrisanog upravljanja granicom).
- Ustanoviti odgovarajuće baze podataka, u skladu sa prethodno izgrađenim pravnim okvirom, kako bi sistematski prikupljeni podaci poslužili kao osnova analiza procene rizika i pretnji.

- Uvesti i promovisati koncept dobrog upravljanja, posebno u delu integriteta, odgovornosti i javnosti u radu institucija i državnih službenika.

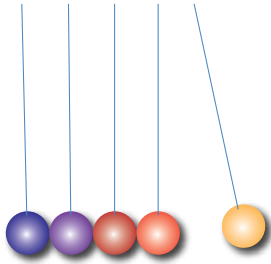
U cilju jačanja međunarodne saradnje, kao nužno potrebno je:

- U punoj meri poštovati postojeće međunarodne ugovore, te regionalne i bilateralne sporazume i memorandumne, te korišćenjem najbolje prakse (kao što je primera radi ona koju su razvile Baltičke države), razviti nove mehanizme saradnje, na osnovu onih već ugrađenih u globalne međunarodne ugovore.
- Unaprediti zakonodavni okvir u smislu procedura pristupanja/potpisivanja i ratifikacije međunarodnih ugovora, te regionalnih i bilateralnih sporazuma i memorandumna o saradnji.
- Nastaviti sa ugradnjom instituta predviđenih međunarodnim sporazumima.
- Povećati kapacitete nadležnih ministarstava, te pravosudnih organa za međunarodnu saradnju, pre svega u delu procedura i obezbeđenja finansijskih sredstava, i uvek kada je to moguće uz decentralizaciju i delegiranje ovlašćenja.
- Dalje zaključivati sporazume sa susednim državama, te državama koje dele slične izazove, posebno one koji se odnose na borbu protiv organizovanog kriminala, uz prioritet na zaštiti svedoka i oduzimanju koristi stečene krivičnim delom, saradnju u oblasti granica i na saradnju u pravosuđu, uz prioritet progona ratnih zločina.
- Harmonizovati zakonodavstvo, u koji su ugrađene zajedničke vrednosti, standardi i strukture u regionu i sa pravnim tekovinama EU.
- Daleko naprednije razmenjivati obaveštajne rezultate na regionalnom nivou.
- Na osnovu kreiranog strateškog okvira u svim oblastima, u skladu sa nacionalnim prioritetima, postupati proaktivno i tražiti podršku relevantnih međunarodnih organizacija i drugih država.





# LITERATURA



# LITERATURA

## Poglavlje 1

Altman, F. L. 2007. *Sudosteupora und die Sicherung der Energieversorgung der EU*. SWP-Studie. Berlin [www.swp-berlin.org].

Bilman, L. 1998. "The Regional Cooperation Initiatives in the South East Europe and Turkish Foreign Policy." In *Perceptions*, September–November, III (3).

Bechev, D. 2006. *Constituting SEE, The Politics of Regional Identity in the Balkans*. Working Paper 1/06. Réseau d'Excellence des centres de recherche en sciences humaines sur la Méditerranée (Ramses), Oxford.

Clemant, S. 1998. "Subregional Cooperation in the Balkans." *The Southeast European Yearbook 1997–1998*. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Athens

Commission of the European Communities. 2005. "Communication from the Commission: 2005 enlargement strategy paper." 9 November, COM (2005) 561. Brussels.

———. 2006a. "Communication from the Commission: The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity." 27 January, COM (2006) final. Brussels.

———. 2006b. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy 2006–2007: Challenges and Integration Capacity." Summaries of legislation [http://europa.eu/scadplus/leg/eu/lvb/e50025.htm].

———. 2008. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Western Balkans: Enhancing the European Perspective." 5 March, COM (2008) 127. Brussels.

Coulombis, Th., and E. Ramaj. 2007. *Debalkanizing the Balkans with the Kantian Theory of Democratic Peace*. [http://aheworld.org/pdfs/Debalkanizing.pdf].

Delević, M. 2007. *Regional Cooperation in the Western Balkans*. Chaillot Paper No. 104. EU Institute for Security Studies, Paris.

Demetropolou, L. 1999. "The Balkans—A Multidimensional Sign within Multiple Discourse." In *Eurobalkans*, 4, autumn.

Elarg-newsletter. 2007. "EU treaty 'good for enlargement.'" 5 November.

EU-Western Balkans Summit. 2003. "The Thessaloniki Declaration of the EU-Western Balkan Summit—Agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration." Thessaloniki, 21 June [http://ec.europa.eu/enlargement/index\_en.htm].

General Affairs and External Relations Council. 2003. "The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration." Council Meeting, Luxemburg, 16 June [http://ec.europa.eu/enlargement/index\_en.htm].

Gligorov, V. 2007. *Economic Developments and Prospects in the Western Balkans*. The Vienna Institute for International Economic Studies [www.wiiw.ac.at].

Hettne, B. 1997. "The New Regionalism and the Balkans." In *EU Enlargement, Yugoslavia and the Balkans*, J. Minic, ed. European Movement in Serbia, Institute of Economic Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Belgrade.

———. 2000. "The New Regionalism: A Prologue." In *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, B. Hettne, A. Inotai and O. Sunkel, eds. MacMillan Press Ltd. and St. Martin's Press Inc., Hampshire and New York.

International Commission on the Balkans. 2005. *The Balkans in Europe's Future* [www.balkan-commission.org].

Ješe, A. 2006. "Promoting Liberal Norms and Values—EU as a Community Building Agency, Slovenia and Croatia Compared." Conference paper at the 2006 Association for the Study of Nationalities Conference, "Globalization, Nationalism and Ethnic Conflict in the Balkans and Its Regional Context," Belgrade, 28–30 September.

Knaus, G. 2006. "From Salzburg to Rome—EU Policy in the Balkans." In *ESI Newsletter*, 10 May [www.esiweb.org].

Krastev, I. 2005. "The Balkans explosion that could benefit Europe." In *Europe's World*, autumn [www.europesworld.org].

———. 2007. "European Union and the Balkans: Enlargement or Empire?" In *The Balkan Prism*, J. Deimel and W. van Meurs, eds. Verlag Otto Sagner, Munich.

Lampe, J. 2006. *Balkans into SEE*. Palgrave Macmillan, New York.

Lopandic, D. and Bajic, V. eds. 2003. *Srbija i Crna Gora na putu ka EU zbornik*. Evropski pokret u Srbiji, Beograd.

McTaggart, A. 2007. "In-Depth: Balkans Struggles to Grasp its International Potential." Balkan Investigative Reporting Network, 11 April [www.birn.eu.com/en/78/10/].

Međunarodna komisija za Balkan. 1998. *Nezavršeni mir*. Beograd.

Ranis, G., and F. Stewart. 2000. "Strategies for Success in Human Development." In *Journal of Human Development*, 1 (1).

Ranis, G., F. Stewart and A. Ramirez. 2000. "Economic Growth and Human Development." In *World Development*, 28 (2).

Rupnik, J. 2006. "EU: 'We Cannot Afford a Pause.'" In *Enlargement*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 11 October [www.rferl.org/featuresarticle/2006].

Rusi, A. 2007. "Post-Cold War Regional Co-operation." In *The Balkan Prism*, J. Deimel and W. van Meurs, eds. Verlag Otto Sagner, Munich.

Schadeva, G. 2005. "Indian Experience with Regional Economic Integration: A Case for India and Serbia-Montenegro Cooperation." In *India and Serbia and Montenegro Re-engagement: Regional and Bilateral Dimensions*, C. D. Wadhva and V. Vekarić, eds. Centre for Policy Research, New Delhi, and Institute of International Politics and Economics, Belgrade. APH Publishing Corporation, New Delhi.

Slay, B., N. Maddock and N. Kulic. 2006. *Macroeconomic Challenges and Growth Prospects in Southeast Europe*. UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, Bratislava [www.undp.org/europeandcis].

Stability Pact for South Eastern Europe. 2006. "Chairman's Conclusions." Regional Table of the Stability Pact, Belgrade, 30 May [www.stabilitypact.org].

UN Development Programme (UNDP). 1994. *Human Development Report*. Oxford University Press, New York and Oxford [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/].

———. 2005. *Central Asia Human Development Report: Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security*. UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, Bratislava.

Uvalić, M. 2001. "Regional Cooperation in SEE." In *South East and Black Sea Studies*, 1(1), Athens.

van Meurs, W., ed. 2003. *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement, SEE: Weak States and Strong International Support*. Leske Budrich, Opladen.

Varvitsiotis, I. 2006. "Let's Build on Neighbourhood Policy with an EU-backed Commonwealth." In *Europe's World*, summer [www.europesworld.org].

## Poglavlje 2

Angeleski, S. 2004. *The role of the Euro-region in promoting and reinforcing democratic stability and transfrontier cooperation in South Eastern Europe*. Faculty of Law, Institute of International Public Law, Skopje.

Centre for Strategic Economic Studies, Vojvodina. "Euroregions in Central and Eastern Europe, program of economic development of AP Vojvodina" [w [www.vojvodina-cess.org](http://www.vojvodina-cess.org)].

Bašić, G. 2006. *Challenges to democracy in multi-ethnic societies*. Center for Ethnicity Studies, Belgrade.

———. 2007. "Regional cooperation in SEE and CE and relations to the position of Roma." Manuscript. UN Development Programme, Belgrade.

Bašić, G., and K. Crnjanski. 2006. *Political participation and cultural autonomy of national minorities in Serbia*. Friedrich Ebert Stiftung, Center for Ethnicity Studies, Belgrade.

Batt, J. 2004. "The Western Balkans Moving On." Chaillot Paper No. 70. Institute for Security Studies, Paris.

Bechev, D. 2006. "Constituting SEE: The Politics of Regional Identity in the Balkans." Working Paper, 1/06. Réseau d'Excellence des centres de recherche en sciences humaines sur la Méditerranée (Ramses), Oxford.

Bilman, L. 1998. "Regional Cooperation Initiatives in South East Europe and Turkish Foreign Policy." In *Perceptions*, III (3), September–November.

Busek, E., ed. 2004. *SEE on the Road Towards European Integration, Five Years of the Stability Pact for SEE*. PUBLISHER, Vienna.

Commission of the European Communities, 2006. *Serbia 2006 Progress Report*. Commission Staff Working Document. COM 2006/649 final, 8 November. Brussels.

Clemant, S. 1998. "Sub-regional Cooperation in the Balkans." In *The South East European Yearbook 1997–1998*. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Athens.

Democratic Party of Serbia. 2007. "Declaration on Military Neutrality." 28 October [[www.dssnbgd.org.yu/vesti](http://www.dssnbgd.org.yu/vesti)].

Demetropolou, L. 1999. "The Balkans—A Multidimensional Sign within Multiple Discourse." In *Eurobalkans*, 4, autumn.

Delević, M. "Regional Cooperation in the Western Balkans." Chaillot Paper No. 104. EU Institute for Security Studies, Paris.

Di Carlo, R. 2006. *Human Rights, Democracy and Integration in South Central Europe*. Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, DC.

Dunav–Karaš–Moriš–Tisa–Evreregion [[www.dkmt.regionalnet.org](http://www.dkmt.regionalnet.org)].

Đurković, M. 2007. *Serbia 2000–2006*. Institute for European Studies, Belgrade.

European Movement in Serbia. 2004. *Institutional capacities of the judiciary in S/M for active participation in EU integrations report*. Belgrade.

Executive Council of Vojvodina. 2006. "On the organizational and management structure of the Euroregion DKMT." The programme of economic development of AP Vojvodina, Novi Sad.

International Commission for the Balkans. 1998. *Incomplete Peace*. Belgrade.

———. 2005. *The Balkans in Europe's Future*. King Bodouin Foundation, Sofia

Isdacon/PublicSite. Joint programme document Serbia—Romania [[www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP\\_Default.aspx](http://www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP_Default.aspx)].

Isdacon/PublicSite. Joint programme document Serbia—Bulgaria. [[www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP\\_Default.aspx](http://www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP_Default.aspx)].

Isdacon/PublicSite, Joint programme document—Adriatic program [[www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP\\_Default.aspx](http://www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP_Default.aspx)].

Isdacon/PublicSite, Joint programme document CADSES [www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP\_Default.aspx] [www.cadses.net/en/home.html].

Isdacon/PublicSite, Joint programme document Serbia–Hungary 2004–2006 [www.evropa.sr.gov.yu/Isdacon/PublicSite1/NP\_Default.aspx].

Jovanović, A. 2006. *Report on Transition in Serbia II*. PUBLISHER, CITY

Komšić, J. 2007. *Autonomy of Vojvodina and local self-government in the new Constitution of Serbia*. Faculty of Economics, Subotica.

Krivokapić, B. 2004. *Protection of minorities in the regional context and through bilateral agreements*. Ministry for Human and Minority Rights, Institute for Comparative Law, Official Gazette FRY and Građevinska knjiga, Belgrade.

Lampe, J. 2006. *Balkans into SEE*. Palgrave Macmillan, New York.

Lopandić, D. 2000. *Regional initiatives in SEE*. Institute of International Politics and Economics and European Movement in Serbia, Belgrade.

———. 2001. *Regional initiatives in SEE—institutional forms and programs of multilateral cooperation in the Balkans*. Institute of International Politics and Economy, European Movement in Serbia, Belgrade.

Lopandić, D., and V. Bajic. 2003. *Serbia and Montenegro on the Road to the EU*. European Movement in Serbia, Belgrade, 2003,

Manchin, R. 2007. "From a key player in the Balkans to a prospective EU candidate country." Branding Serbia Seminar, Brussels, 2 July [www.emins.org].

Minić, J., and J. Kronja. 2007. *Regional Cooperation for Development and European Integration*. European Movement in Serbia, Belgrade.

Open Society Fund, European Movement in Serbia. 2007. "Guide through the IPA EU." [www.emins.org].

Pourgourides, C. DATE. *State of human rights in Europe*. Committee on Legal Affairs and Human Rights, CITY, March.

Parliament of Serbia. 2007. Resolution on Kosovo. Article 6, December [www.b92.net/info].

Rupnik, J. 2005. "A European Balkans." ESF *European Security Forum Working Paper* no. 18. Center for European Policy Studies and International Institute for Security Studies, Brussels/London

Shelest, H. *Euroregions and the role of non-EU states in the process of border cooperation*. Odessa National University, National Institute for Strategic Studies.

Škarić, S. 2003. Macedonia—A Multi-ethnic and Cooperative State (The Ohrid Framework Agreement of 13<sup>th</sup> August 2001). In *La réinvention de l'Etat*, Bruylant, Bruxelles.

Stone, D., and D. Syrri. 2003. *Integrating the Western Balkans into Europe*. South-East European Research Centre. Thessaloniki.

Sudosteuropa-Gesellschaft. 2006. *Regional Cooperation Challenges 2007/2008*. Report of the International Conference, Zagreb.

Teokarević, J. 2004. The Balkans as a Euroregion. Institute of European Studies, Belgrade.

The EU's CARDS Regional Programme 2006. "Cross Border Institution Building" [www.cbib-eu.org/i\_cbprog.php].

UN Economic Commission of Europe (UNECE). 1996. "Cooperation and coordination of activities with other organisations and institutions and sub-regional groupings active in the ECE region." 51st session, E/ECE/1334, 2.2.1996.

Uvalić, M. 2001. "Regional Cooperation in SEE." In *South East and Black Sea Studies*. Athens, 1 (1).

van Meurs, W., ed. 2003. *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement – SEE: Weak States and Strong International Support*. Leske Budrich, Opladen.

Vejvoda, I. 2004. "Serbia after four years of transition." In Chaillot Paper No. 70, J. Batt. ed. EU Institute for Security Studies, Paris.

Vranjanac, D. 2002. *European Human Rights Court*. Center for Anti-War Action, Belgrade.



### Poglavlje 3

- Adam, A. S., T. Kosma and J. McHugh. 2003. "Trade Liberalisation Strategies: What Could South Eastern Europe Learn from CEFTA & BFTA." IMF Working Paper 03/239. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Balkan Institute for Labour and Social Policy. 2008. "Human Resources Development." Background paper. Sofia.
- Bjelić, S. 2007. *RECCO projekat, Regionalna komora Užice. COMPLETE?*
- Blackborn, D. 2005. *Britansko naravoučenje*. Novinsko-izdavačko preduzeće BIF Press d.o.o. Biznis i finansije, Mala i srednja preduzeća, Beograd.
- Center for Strategic and International Studies, Policy Report. 2006. *Economic Development and Investment Promotion in Southeast Europe*. Washington, DC.
- Commission of the European Communities. 2008. "Western Balkans: Enhancing the European Perspective." COM 127. Brussels.
- Damijan, J., and J. Masten. 2002. "Time-Dependent Efficiency of Free Trade Agreements: The Case of Slovenia and the CEFTA Agreement." LICOS Discussion Paper 11/2002. Centre for Transition Economies, Leuven.
- Damijan J., J. De Sousa and O. Lamote. 2006. "The Effect of Trade Liberalisation in South-Eastern European Countries." GDN-SEE. Wiener Institute fur Internationale Wirtschaftsvergleishe, Vienna.
- Ekonomist Magazin. 2007. „Budućnost tržišta kapitala na Balkanu—Alternativni načini investiranja, treća godišnja konferencija, specijalno izdanje." Beograd.
- Economic and Social Policy Institute. 2006. "Investment Reform Index in Serbia." Final report. Belgrade.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2006. *Transition Report 2006*. London.
- . 2007. *Transition Report 2007: People in Transition*. London.
- European Commission. 2007. "Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans." Directorate General for Enterprise and Industry, OECD Investment Compact for South East Europe, Enterprise Policy Development in the Western Balkans.
- Fond za razvoj ekonomske nauke. 2006. *Kvartalni monitor ekonomskih politika i trendova u Srbiji*. Belgrade, April–June.
- Foreign Investors Council of Serbia. 2007. "White Book 2007—Proposal for Improvement of the Investment Climate in Serbia." Belgrade.
- Gligorov, V. 1999. "The Stability Pact for South-East Europe." In *The Vienna Institute for International Economic Studies Monthly Report*, 8–9, August–September.
- . 2007a. "Balkan Endgame and Economic Transformation." In *The Balkan Prism—A Retrospective by Policy-Makers and Analysts*, Johanna Deimel and Wim van Meurs, eds. Verlag Otto Sagner, Munich.
- . 2007b. "Economic Developments and Prospects in the Western Balkans." Mimeo. The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Grečić, V. 2007. "South-Eastern Europe: A Regional Overview of the Labour Markets." Mimeo. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Belgrade.
- Grupa autora. 2007. „Vodič kroz IPA 2007–2013." Evropski pokret u Srbiji i Fond za otvoreno društvo, Beograd.
- Holzner M. 2004. "GSIM Measurement of the Costs of Protection in Southeast Europe." Österreichische National Bank and The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna
- Horvat, M. 2006. *PPP for Science-based Innovation*. UN Development Programme, Belgrade.
- Information System ISDAKON [www.evropa.sr.gov.yu].
- Inotai, A. 2005. "The Employment Impact of FDI—the Experience of the Stability Pact Countries." Institute of World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

- International Center for Economic Growth European Center. 2006. CORVINUS. *Southeast Europe Monitor*, 9, Budapest.
- International Monetary Fund (IMF). 2008. *World Economic Outlook*. Washington, DC.
- Jansen, M., and E. Lee. 2007. "Trade and Employment." World Trade Organization and International Labour Organization, Geneva.
- Kancelarija SCG za pridruživanje EU. 2006. „Zona slobodne trgovine u JIE.“ Beograd.
- Kapoor, R. 2005. "The Impact of Globalisation on the Informal Economy." Mimeo. International Labour Office, Geneva.
- Lopandić, D. 2007. „Jedinstveni sporazum o slobodnoj trgovini u regionu JIE (CEFTA 2006).“ Mimeo. Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom Srbije, Beograd.
- Messerlin, P., and S. Miroudut. 2003. "Trade Liberalisation in SEE: A First View on Eighteen FTAs." Mimeo.
- Minić, J., and J. Kronja. 2007. "Regional Co-operation for Development and European Integration." European Movement Serbia, Belgrade.
- Ministarstvo finansija Republike Srbije. 2008. „Analiza makroekonomskih i fiskalnih kretanja u 2007 godini.“ Beograd.
- Ministarstvo privrede, Rep. zavod za razvoj, Rep. agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća. 2006. „Izveštaj o malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu 2005.“ Beograd.
- Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom RS. 2007. „Izveštaj o međunarodnoj pomoći Republici Srbiji u 2006. Godini.“ Beograd.
- Ministry for International Economic Relations. 2006. "Investment Promotion and Facilitation Strategy." Belgrade.
- . 2007. "Report on Programming IPA for 2007." Belgrade.
- Moore, M. 2002. "How Trade Liberalisation Impacts Employment." WTO News, speech to International Labour Organisation, Geneva.
- Muller-Jentsch, D. 2007. "Deeper Integration and Trade in Services in the Western Balkans—Building Blocks for a Trade-Driven Growth Strategy." Office for South-East Europe, European Commission and World Bank, February.
- Narodna banka Srbije. 2007. „Godišnji izveštaj 2006.“ Beograd.
- Novinsko izdavačko preduzeće BIF Press. 2006. „Biznis i finansije, Top 2005.“ Beograd.
- Nordas, H. K., S. Miroudot and P. Kowalski. 2006. "Dynamic Gains from Trade." OECD Trade Policy Working Papers, 43. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2002. "Regulatory Policies in OECD Countries." Paris.
- . 2004. "Regulatory Governance in SEE Countries—Progress and Challenges." Paris.
- . 2006. "Investment Reform Index 2006—Progress in Policy Reforms to Improve the Investment Climate in SEE." Paris.
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2006. „Inicijativa za demokratsku tranziciju, Studija uspostavljanja biznis inkubatora tehničkih fakulteta.“ Beograd.
- Policy and Legal Advice Center and Ministry of International Economic Relations of Serbia. 2006. "Sector Studies and Situation Analysis—Manufacture of Wearing Apparel and Fur." Belgrade.
- Popović, S. 2007. "Regionalne perspektive tržišta kapitala jugoistočne Evrope." Međunarodni seminar: Program tržišta kapitala, Beograd.
- Ranis, G., and F. Stewart. 2000. "Strategies for Success in Human Development." In *Journal of Human Development*, 1 (1).
- Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. 2003. Biznis inkubatori, Beograd.

- Serbian Investment and Promotion Agency. 2006. *Doing Business in Serbia 2006*. Belgrade.
- . 2008. Investments in Serbia (data) [www.siepa.sr.gov.yu].
- Stability Pact for South Eastern Europe. 2005. "Enterprise Development and Employment Generation in SEE: Seeking a Comprehensive Approach." Strategy paper. Vienna.
- . 2008a. "Final Report of the Special Co-ordinator on Regional Ownership and Streamlining of Stability Pact Task Forces and Initiatives." Sofia.
- . 2008b. "SEE Region Enterprise Policy Performance—a Regional Assessment." Sofia.
- Statistical Office of the Republic of Serbia. 2008. Communication RS No. 29, Issue LVIII. Belgrade.
- UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) Trust Fund for WTO Accession. 2006. "The Competitiveness of the Serbian Economy." Geneva and Belgrade.
- UN Development Programme (UNDP). 1996. *Human Development Report*. Oxford University Press, New York and Oxford.
- . 2005. Izveštaj o humanom razvoju 2005 Srbija—*Snaga različitosti*. Beograd.
- . 2006. „Smanjenje siromaštva u Srbiji.“ Beograd.
- . 2007a. "Concept Paper, Serbia NHDR 2007." Mimeo. Belgrade.
- . 2007b. "Public-private partnerships for science-based innovations and knowledge-led economic development: Final considerations and recommendations." Belgrade.
- Uvalić, M. 2005. "Trade Liberalization in SEE—Recent Trends and Some Policy Implications." UN Economic Commission for Europe seminar, Geneva.
- . 2007. "Transition and Development in Southeastern Europe." In *The Balkan Prism—A Retrospective by Policy-Makers and Analysts*, J. Deimel and Wim van Meurs, eds. Verlog O. Sagner, Munich.
- Vlada Republike Srbije. 2003. „Strategija razvoja MSP 2003–2008.“ Beograd.
- . 2005. „Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije.“ Službeni Glasnik RS br. 109/2005. Beograd.
- . 2006a. „Nacionalna strategija privrednog razvoja Srbije, 2006–2012.“ Beograd.
- . 2006b. „Strategija regionalnog razvoja Srbije, 2007–2012.“ Beograd.
- World Bank. 2005a. *Doing Business in 2006*. Washington, DC.
- . 2005b. "First Progress Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy." Washington, DC.
- . 2006. *Annual Report 2006*. Washington, DC.
- World Economic Forum. 2008. "The Global Competitiveness Report 2007–2008." Geneva.
- Žarković, Z. 2005. Inovativna klima u Srbiji, Novinsko-izdavačko preduzeće BIF Press d.o.o., Biznis i finansije, Mala i srednja preduzeća, Beograd.
- Zdravković, M. 2007. „Stepen sličnosti i komplementarnosti izvozne ponude Srbije sa zemljama jugoistočne Evrope, centralne i istočne Evrope i uvoznom tražnjom EU.“ Mimeo. Narodna banka Srbije, Beograd.

#### Poglavlje 4

- Altman, F. L. 2007. *Sudosteuroopa und die Sicherung der Energieversorgung der EU*. SWP-Studie, Berlin.
- Cepit i BOŠ. 2005. *Mreža u razvoju-Infoaciono društvo u Srbiji 2005*. Beograd.
- . 2006. *Internet u Srbiji u 2006*. Beograd.
- Commission of the European Communities. 2003. "European Electronic Communications Regulation and Markets 2003: Report on Implementation of the EU Electronic Communications Regulatory Package." Brussels.

- . 2006. "European electronic communications regulation and markets 2005." Brussels.
- . 2008. "Western Balkans: Enhancing the European Perspective." Commission Staff Working Document. SEC (2008) 288, 5 March. Brussels.
- Commission of the European Communities. 2002a. "Directive 2002/22/EC." In the *Official Journal of European Communities*, L 108/51, 24 April.
- . 2002b. "Eighth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package." Brussels.
- . 2003. "Communication to the Council, European Parliament, European Economic and Social Committee and Committee of the Regions." SEC (2003) 1342. Brussels.
- Computer Law Association. 2001. "EU Telecommunications Law: A Primer for IT Lawyers." World Congress, Washington, DC.
- Cullen International. 2007. "Country Comparative Report Supply of Services in Monitoring of South East Europe—Telecommunications Services Sector and Related Aspects." In *Report 3*, March.
- Dulić, D. et al. 2007. *Stanje ljudske bezbednosti u Srbiji*. Izveštaj za 2005–2006, Fond za otvoreno društvo, Beograd.
- Doric Evenson, K. 2007. *Energy in South East Europe: A Snapshot of Kosovo and Serbia*. European Movement in Serbia, Kosovar Institute for Policy research and Development, Freedom House [<http://webzrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/drugastrana.php?Sifra=0010&izbor=odel&tab=43>].
- Electronic South Eastern Europe Initiative of the Stability Pact for South Eastern Europe. 2003. "National Information Society Policies, e-SEEurope Initiative Common Guidelines." Brussels.
- Elektromreza Srbije. 2007. Informator o radu Javnog Preduzeća Elektromreza Srbije. Beograd.
- Elektroprivreda Srbije. 2004. „Godišnji izveštaj 2003." Beograd.
- European Commission and the World Bank. 2005. "Regional Infrastructure Strategies and Projects in South East Europe." Office for South East Europe, Brussels.
- EUROSTAT. 2006. "Pocketbook on Candidate Countries and Western Balkan Countries." Brussels.
- Government of the Republic of Serbia. 2005. "Strategy for the Energy Development of the Republic of Serbia up to 2015." Belgrade.
- Holzner, M., C. Ednjard, and V. Gligorov. 2006. *Infrastructural needs and economic development in South Eastern Europe: the case of rail and road transport infrastructure, South East Europe*. Vienna.
- International Energy Agency (IEA). 2000. *World Energy Statistics 2000*. Paris.
- J. Goldemberg and T. B. Johansson, eds. 1995. "Energy As An Instrument for Socio-Economic Development." UN Development Programme, New York.
- Jošanov, B., M. Vidas-Bubanja and B. Travica. 2006. "The Social Aspects of e-Commerce." YUINFO, Belgrade.
- Kijevčanin, M. J., D. Stokić and M. Katić. 2006. *Local Sustainable Development—Challenges for Local Planning*. Standing Conference of Towns and Municipalities, Belgrade.
- Kovačević, A. 2007a. "Energy: Legal, Institutional and Policy Considerations." Unpublished paper. Belgrade.
- . 2007b. "Energy and Poverty: Policy Challenges in Eastern Europe." Presentation at the "Conference on Energy Transformations in Central and East Europe." University of Warwick, Coventry, United Kingdom.
- Mihajlov, A. 2006. "EU Sustainable Development Strategy and Environmental Policy." In *European Strategies and Policies for Local Community*. EU Integration Fund/Fund for Democracy, Belgrade.
- . 2004. *Environmental Cohesion of Western Balkan Countries as the Tool and Condition for EU Accession*. Book of abstracts of the 8<sup>th</sup> European Association for Comparative Economic Studies Conference, "EU Enlargement: What comes after 2004?" Belgrade,

- Mihajlov, A. et al. 2006. *Sustainable Development and Environment Towards EU in 95+ Steps*. Environmental Ambassadors/Serbian Chamber of Commerce, Belgrade.
- Mihajlov A., and M. Ilić. 2007. *Monitoring Procesu Približavanja Srbije EU*. Fond za otvoreno društvo, Belgrade.
- Minić, J., and J. Kronja. 2007. *Regional Co-operation for Development and European Integration*. European Movement in Serbia in cooperation with the Albanian Institute for International Studies, the Center for Institutional Development, the European Movement in Montenegro, the Helsinki Committee for Human Rights, the Institute for International Relations, and the Kosovo Institute for Policy Research and Development.
- Ministry for the Protection of the Natural Resources and Environment of Serbia. 2002. *Serbia 2002 is on the right track*. Belgrade.
- Ministarstvo zdravlja i zaštite životne okoline Srbije. 2005. *Nacionalni program zaštite životne sredine Republike Srbije*. Beograd.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2001. "OECD Communication Outlook-Information Society." Geneva.
- Privredna komora Srbije. 2006. *Smernice za poslovanje sa Evropskom unijom—traffick*. Beograd.
- Republički zavod za razvoj. 2006. *Analiza humanog razvoja Republike Srbije*. Beograd.
- . 2005. *Izveštaj o razvoju Srbije*, Beograd.
- Republički zavod za statistiku Srbije. 2005a. *Opštine u Srbiji, 2004*. Beograd.
- . 2005b. *Statistički godišnjak Srbije, 2004*. Republički zavod za statistiku Srbije Beograd.
- . 2006a. *Opštine u Srbiji, 2005*, Beograd.
- . 2006b. *Statistički godišnjak Srbije, 2005*. Republički zavod za statistiku Srbije Beograd.
- . 2006c. *Upotreba informaciono-komunikacione tehnologije u Republici Srbiji*. Beograd.
- . 2007a. *Opštine u Srbiji, 2006*. Beograd.
- . 2007b. *Statistički godišnjak Srbije, 2006*. Republički zavod za statistiku Srbije Beograd.
- Republika Srbija, Ministarstvo za kapitalne investicije. 2005. *Bilateralni sporazumi u oblasti intermodalnog transporta—IMOD X*. Beograd.
- Republika Srbija, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom. 2006. *Programi prekogranične saradnje u Republici Srbiji*. Beograd.
- Savet ministara EU. 2000. *Lisabonska agenda za razvoj zemalja članica EU*. Brisel.
- Simončić, V. 2005. „Korišćenje Međunarodnih Sredstava u Zaštiti Okoliša—Mogućnosti i Ograničenja.“ u Zborniku radova Regionalnog simpozijuma za međunarodnim učešćem *Životna sredina ka Evropi*, Beograd.
- Southeastern Europe Telecommunications and Informatics Research Institute. 2003. "Guide on National e-Strategies in the South East Europe Region: Role of the Telecommunications Policy." Thessalonica.
- South East Europe Transport Observatory (SEETO). 2006. *South East Europe Core Regional Transport Network Development Plan*. Volume 1. Belgrade.
- Stability Pact for South Eastern Europe. 2003. "Memorandum of Understanding on the Regional Electricity Market in South East Europe and Its Integration into the European Union Internal Electricity Market (The Athens Memorandum 2002)." Athens, 8 December [www.seerecon.org/infrastructure/documents/ou-rem-see.pdf].
- . 2005. "Treaty Establishing the Energy Community." Athens [www.energy-community.org/].
- . 2002b. "Energy Needs for Sustainable Human Development." UN Development Programme, New York.
- Surčulija, J. *Evropski pravni okvir za elektronske komunikacije*. Centar za razvoj Interneta, Beograd.

- Travica, B., et al. 2007. "E-Commerce in Serbia: Where Roads Cross Electrons Will Flow." In *Journal of Global Information Technology Management* 10 (2).
- United Nations. 2003. *Common Country Assessment*. Belgrade.
- UN Development Programme (UNDP). 1990. *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. Oxford University Press, New York and Oxford.
- . 1998. "Human Development Under Transition." Bratislava.
- . 2004. *Stuck in the Past, Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro*. Belgrade [www.undp.org/energy/stuckpast.htm].
- . 2005. *Pripremni materijali za Strategiju održivog razvoja Srbije, 2005–2007*. CITY.
- UNDP and the Stability Pact. 2004. *eSEE Regional Information and Communications Technologies Sector Status and Usage Report: Building an Information Society for All*. Sarajevo.
- UN Economic Commission for Europe (UNECE). 2007. "Environmental Performance Review (2003) for Yugoslavia—Serbia and Montenegro, and Draft EPR for Serbia." Geneva.
- UN Environment Programme (UNEP), UNDP and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2003. *Environmental Security: Transforming risk into cooperation*. Brussels.
- Vidas-Bubanja, M. 2001. „Značaj informacione tehnologije za obnovu i razvoj zemlje.“ *Ekonomski anali*, tematski broj – Privredna kretanja i ekonomska politika u 2001. godini, Beograd.
- Vlada Republike Srbije. 2003. *Zakon o telekomunikacijama*. Beograd.
- . 2004a. *Nacrt strategije za razvoj telekomunikacija u Srbiji do 2007*. Godine, Beograd.
- . 2004b. *Rezolucija Narodne skupštine o pridruživanju Srbije EU*. Beograd.
- . 2005a. *Izveštaj o napretku u realizaciji Milenijumskih ciljeva razvoja u Srbiji 2005*. Beograd.
- . 2005b. *Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*. Beograd.
- . 2005c. *Oblazloženje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o telekomunikacija*. Beograd.
- . 2005d. *Studija izvodljivosti za vođenje pregovora između EU i Srbije za zaključenje sporazuma o SSP koju je pripremila Komisija EU i usvojio Savet ministara*. Beograd, april.
- . 2005e. *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o telekomunikacija*. Beograd.
- . 2006a. „Nacionalna strategija privrednog razvoja Srbije 2006–2012.“ Beograd.
- . 2006b. *Politika razvoja sektora telekomunikacija u Republici Srbiji u periodu od 2006. do 2010. godine*, Beograd.
- . 2006c. *Startegija razvoja sektora telekomunikacija u Republici Srbiji u periodu od 2006. do 2010. godine*. Službeni Glasnik RS 36/06, Beograd.
- . 2005. „Strategija regionalnog razvoja Srbije za period 2007–2012.“ *Službeni glasnik RS*, br. 55/05 i 71/05—ispavka.
- . 2005. *Strategija i politika razvoja sektora trafficka u Srbiji do 2015*. God, Beograd.
- Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za zaštitu prirodnih bogatstava i životnu sredinu. 2003. *Nacionalna strategija upravljanja otpadom sa programom približavanja EU*. Beograd.
- Vukanović, S., and T. Đukić. 2007. *Strategija razvoja Beograda—deo traffick, radni izveštaj*. Palgo centar, Beograd.
- World Bank. 1999. *World Development Report—Knowledge for Development 1998/99*. Washington, DC.
- . 2003. "Environmental Sector, Review for Serbia and Montenegro." Washington, DC.
- . 2005. *Reducing the "Economic Distance" to Market—A Framework for the Development of the Transport System in South East Europe*. Washington, DC.

## Poglavlje 5

Abdikeeva, A., et al. 2005. *Roma Poverty and the Roma National Strategies: The Cases of Albania, Greece and Serbia*. Macro study. Minority Rights Group International, London

Aleksic, I., and M. Lukic. 2000. "Serbia – Country Report." In *Women 2000: An Investigation on the Status of Women's Rights in Central and South Eastern Europe and the Newly Independent States*. International Helsinki Federation for Human Rights.

Voice of Difference – Group for Promotion of Women Political Rights, 2007. Alternative Report for CEDAW: Voice of Difference from Serbia. Belgrade, 30 March

Amnesty International. 2004. "Kosovo (Serbia and Montenegro): So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo." AI Index: EUR 70/010/2004. London.

———. 2005. "Serbia and Montenegro: A wasted year: the continuing failure to fulfill key human rights commitments made to the Council of Europe." London

———. 2006. "Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates: ethnic discrimination in employment." AI Index: EUR 63/001/2006. London

Argument/Centar za prava manjina. 2006. „Romi – posedovanje ličnih dokumenata.“ Beograd.

Bašić, G., and B. Jakšić. 2005. „Umetnost preživljavanja—gde i kako žive Romi u Srbiji.“ Institut za filozofiju i društvenu teoriju (IFDT) , Beograd.

Beogradski centar za ljudska prava. 2005. „Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori.“ Beograd.

Blagojević, M. ——. 1997. *Roditeljstvo i fertilitet. Srbija 90-ih*. Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta ISIFF: Beograd.

———, ed. 1998. *Ka vidljivoj ženskoj istoriji*. Report for the EU Parliament, no. IV/2002/16/03. Committee on Women's Rights and Equal Opportunities, Brussels.

———. 2007. „Rodni barometer u Srbiji 2006.“ Socio-ekonomski položaj i kvalitet života žena i muškaraca. AŽIN i Altera MB [[www.awin.org.yu](http://www.awin.org.yu)].

Boland, T. 2007. "Impact of EU Membership on the Education System: The Irish Experience." EU Impact Conference, May.

Branković, B. 2002. "Basic Gender Awareness Program for Primary and Secondary Schoolteachers in Serbia." Panel presentation at the "International Conference on Education Reform in Serbia: First Steps and Forthcoming Challenges." Ministry of Education and Sports of the Republic of Serbia, Belgrade, 5–7 September.

Commission of the European Communities. 2005. Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union." Chapter 3.6.2, April. Brussels.

———. 2006. "Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualification Framework for lifelong learning." Staff Working Document. Annex II, "Principles for Quality Assurance in Education and Training." COM (2006) 479. Brussels.

———. 2007. *Serbia Progress Report*. COM (2007) 663. Brussels.

———. 2008. "Western Balkans: Enhancing the European Perspective." Annex to Communication from the Commission of the European Parliament and the Council, COM (2008) 127. Brussels.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). 2007. Report for Serbia, 775th and 776th meetings. United Nations, New York, 16 May.

Council of Europe. 2003. *Report of the Committee on Migration, Refugees and Population*. Doc. 9990, October. Strasbourg

———. 2006a. "Action Plan for Persons with Disabilities 2006–2015." Strasbourg

———. 2006b. "Serbia and Montenegro: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme." 10th Report, October 2005–January 2006. Strasbourg

Crosier, D., L. Purser, and H. Smidt. 2007. "TRENDS V: Universities Shaping the European Higher Education Area." European University Association (EUA) Brussels.

Danski savet za izbeglice. 2005. „Povratak u Hrvatsku—rešavanje preostalih pravnih pitanja i pitanja vezanih za incidente, SDF Hrvatska, SDF Srbija, Radionica i kampanja javnog zagovaranja.“ Beograd, 23 septembar.

Delevic, M. 2007. "Regional Cooperation in the Western Balkans." Institute for Security Studies, Paris.

Dinkić, M. et. al, eds. 2007. "Millennium Development Goals in the Republic of Serbia: monitoring framework." UN Development Programme, Belgrade.

Disability Rights Education and Defense Fund (DREDF Index of Various National Legislation On Disability [www.dredf.org/symposium/index.html].

Edwards, M. B., and L. Mestheneos. 2006. "Feasibility Study on the Development of a Regional Migration Centre." Grupa 484, Belgrade

Eide, Kai 2005. "A comprehensive review of the situation in Kosovo." Special Envoy of the UN Secretary General. S/2005/635, 7 October. New York

European Agency for Reconstruction. 2002. *Assessment of Equipment Needs in Hospitals and Health Centers in Serbia*. Report No. PID11507, January. Belgrade.

European Commission. 2002. "EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe." Enlargement Information Unit, Brussels.

\_\_\_\_\_.2002. The Copenhagen Declaration , "Declaration of the European Ministers for Vocational Education and Training and the European Commission on Enhanced European Co-operation in Vocational Education and Training." Copenhagen, 29–30 November [http://ec.europa.eu/comm/education/copenhagen/copenhagen\_declaration\_en.pdf].

———. 2003. "Waste of Talents: turning private issues into a public debate." Enwise Report, ISBN 92-894-6750-9 [http://europa.eu.int/comm/research/science-society/women/enwise/events\_en.html].

European Commission 2004. "The Situation of Roma in an Enlarged European Union." Employment and Social Affairs, Brussels

European Commission 2005a. "Progress Report Croatia." Brussels

European Commission. 2005b. "Progress Report Serbia and Montenegro." Brussels.

European Commission. 2005c. "Report On Social Inclusion: An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004–2006)." Brussels

European Commission. 2005d. "Third Report on Croatia." Adopted on 17 December 2004 by the European Commission against Racism and Intolerance. Brussels

European Council. 2005. "European Council on Refugees and Exiles: Serbia & Montenegro Country Report 2004." Brussels

European Roma Rights Centre. 2001. "Government Programmes on Roma." Budapest.

———. 2003. "Anti-Discrimination Law." Budapest.

———. 2005. "In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo." Memorandum. Roma Rights Quarterly, Central and Eastern Online Library, www.ceeol.com).

European Union. 1996. Amsterdam Treaty of the European Union [www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf].

European University Association. 2007. TRENDS V

Fila, V. 2007. „Implementacija akcionih planova za unapređenje položaja Roma i kalendar događanja za narednu godinu in Ljuzan Koka, Izazovi dekade Roma.“ Služba za ljudska i manjinska prava, Sekretarijat za sprovođenje nacionalne strategije Roma, Beograd.

Fond za otvoreno društvo. 2007. IPA Vodič kroz Instrumente za pretprijetnu pomoć EU 2007–2013, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.



- Global Commission on International Migration (GCIM. )2005. "Migration in an Interconnected World: New Directions for Action." Geneva.
- Government of the Republic of Serbia. 2006. "The Serbian National MDGs: Strengthened Health Systems Save More Lives." Belgrade.
- Greig, A., M. Kimmel and J. M. Lang. 2000. "Masculinities and Development: Broadening Our Work Towards Gender Equality." Monograph Series on Gender in Development, No-10. UN Development Programme, New York.
- Grupa 484. 2006. „Godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika iz Zapadne Evrope, tražilaca azila i žrtava trgovine ljudima, Beograd
- . 2005a. „Ljudska prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika i azilanata u Srbiji i Crnoj Gori.“ .Belgrade
- . 2005db „Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama.“ Beograd.
- Udruženje za društvenu istoriju, 2005. „Studije o izbeglištvu.“ Belgrade
- The Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina. 2006. "Human Rights Report on Bosnia and Herzegovina, January–December 2005."
- HERA (Network for Combating Human Trafficking in Central and Southern Europe) and ASTRA (Central and Eastern European Women's Network for Sexual and Reproductive Health and Rights). 2007. "Report on Human Trafficking." Belgrade
- Human Rights Watch. 2006a. "Country Summary for Bosnia and Herzegovina." New York
- . 2006b. "Country Summary for Croatia." New York
- . 2006c. "Country Summary for Serbia and Montenegro." New York
- Institut za strateške studije i prognoze. 2003. Istraživanje o domaćinstvima Roma, Aškalija i Egipćana, izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori. Beograd.
- Institut za zaštitu zdravlja Srbije. 2005. „Godišnji izveštaj o imunizacijama u Srbiji: 2005.“ Beograd.
- International Federation for Human Rights (FIDH). 2005. "Serbia: Discrimination and Corruption: The Flaws in the Health Care System." International fact-finding mission. Paris
- International Organization for Migration (IOM) and GARP. 2005. Program pomoći vlade Savezne Republike Nemačke pri repatrijaciji; REAG, Program reintegracije i emigracije za azilante u Nemačkoj— Program pružanja finansijske pomoći izbeglim licima, Januar.
- Jakšić, B. 2005. „Uslovi života romske porodice u Srbiji.“ In *Umetnost preživljavanja – gde i kako žive Romi u Srbiji*, G. Bašić, and B. Jakšić, eds. Institute for Philosophy and Social Theory, Belgrade.
- Jelinčić, J. ed. 2007. „Evropeizacija Srbije.“ Fond za Otvoreno društvo, Beograd.
- Jović, A. 2007. „Strategija za smanjivanje siromaštva, in Izazovi dekade Roma, Služba za ljudska i manjinska prava.“ Sekretarijat za sprovođenje nacionalne strategije Roma, Beograd.
- Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj Uniji. 2004. Regionalna politika Evropske Unije, Beograd.
- Kancelarija Vlade Srbije za pridruživanje Evropskoj Uniji. 2005. Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, Beograd.
- Koka, L. 2007. „Izazovi dekade Roma, Služba za ljudska i manjinska prava.“ Sekretarijat za sprovođenje nacionalne strategije Roma, Beograd.
- Lajh, D. 2002. "Stability Pact Slovenia: NGOs Evaluation Study." [www.mirovni-institut.si/eng\_html/pub\_staff.htm].
- Limanowska, B. 2002. "Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe: Current situation and responses to trafficking in human beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova and Romania." Unicef, UNOHCR, OSCE/ODIHR, Belgrade

- Macura, V. 1996. „Bedniji od najbednijih ili kratak opis stanja trideset i jedne romske enklave u Beogradu gledano sa urbanističko-geografskog stanovista.“ Zbornik radova, SANU, Beograd
- Mailman, N. 2005. “Kosovo: UN delay in responding to lead poisoning threatens Roma.” Refugees International, Washington, DC.
- Matković, G. 2005. “Overview of Poverty and Social Exclusion in the Western Balkans.” Paper prepared for the conference, “Western Balkans Forum on Social Inclusion and Millennium Development Goals,” Tirana, 23–24 June.
- Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica. 2004. „Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji i Crnoj Gori: zakon i praksa, oktobar.
- Međunarodni komitet Crvenog krsta (MKCK). 2005. „Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori“, Beograd
- Mesić, M., and D. Babić. 2007. „Održivost manjinskog povratka u Hrvatskoj“ UN High Commissioner for Refugees, Zagreb
- Minic, J. ed. 2007. “Regional Cooperation for Development and European Integration.” European Movement in Serbia, Belgrade, Podgorica, Pristina, Sarajevo, Skopje, Tirana, Zagreb.
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. 2006. „Nacrt strategije za reintegraciju povratnika na osnovu sporazuma o readmisiji.“ Beograd.
- Multanen, E. 2003. „Adekvatno uključivanje izbeglica i raseljenih lica u Strategiju za smanjenje siromaštva.“ Grupa 484, Beograd.
- Nikolić-Ristanović, V. 2000. „Od žrtve do zatvorenice, Nasilje u porodici i kriminalitet žena.“ VDS i IKSI, Beograd.
- . 2002. „Porodično nasilje u Srbiji, Viktimološko društvo Srbije.“ Prometej, Beograd.
- Norwegian Refugee Council. 2005a. Database Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro. Oslo/www.nrc.no.
- . 2005b. “IDPs from Kosovo: stuck between uncertain return prospects and denial of local integration.” Internal Displacement Monitoring Centre, formerly the Global IDP Project
- Open Society Institute. 2005. “Left Out: Roma and Access to Health Care in Eastern and South Eastern Europe Public Health Programme.” New York
- . 2006. “Equal Access to Quality Education for Roma: Monitoring Report for Bulgaria, Hungary, Romania and Serbia.” In *Equality for Roma in Europe—A Roadmap for Action*, L. Hollo, ed. New York (64).
- Fond za otvoreno društvo, 2007. „Jednaka dostupnost kvalitetnog obrazovanja za Rome u Srbiji.“ Monitoring reports. Beograd
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2005a. “Access to housing and property rights in Kosovo.” OSCE and the Ministry of Environment and Planning Working Group, Belgrade
- . 2005b. „Izvešće o povratku izbjeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005.“ Godine o povratku izbjeglica.
- . 2005c. “OSCE Mission to Croatia concerned returnees may lose homes.” Zagreb.
- . 2006. “Roma Housing and Settlements in South-Eastern Europe—Profile and Achievements in Serbia in a Comparative Framework, Summary and Recommendations.” Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw.
- Papić, Ž. 1994. “The Women’s Movement in Former Yugoslavia: 1970s and 1980s.” In *What can we do for ourselves*. East European Feminist Conference and Centre for Women’s Studies, Research and Communication, Belgrade.
- Pavlović, D. 2005. “Nations in Transit 2005: Serbia and Montenegro with an addendum on Kosovo.” Freedom House, Budapest.
- Pawlowsky, K. 2004. “Rediscovering Higher Education in Europe.” UN Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO and National Louis University, Bucharest.

- Ranis, G. and F. Stewart. 2000. "Strategies for Success in Human Development." In *Journal of Human Development*, 1 (1).
- Refugees International. 2005. "Kosovo: Roma returns stalled by security concerns, politics and discrimination." Washington DC.
- Reichart, S. 2006. *The Rise of Knowledge Regions: Emerging Opportunities and Challenges for Universities*. European University Association (EUA), Brussels.
- Kopaonička škola prirodnog prava. 2002. „Zbirka članaka.“ Kopaonik.
- Srpski demokratski forum (SDF) Hrvatska. 2005. Analiza "Road Map", prijedloga Vlade RH o rješenju izbjegličkog pitanja, Zagreb, Septembar.
- Sekretarijat za evropske poslove Vlade Republike Makedonije [www.sei.gov.mk/prasalnik/].
- Serbian Statistical Office and UN Development Programme (UNDP). 2005. "The Position of Women in the Labour Market of Serbia." In *Women and Men in Serbia*. UNDP and Gender Equality Council, Belgrade, 55.
- Secretary General to the Security Council (SGSC). 2005. "Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo." S/2005/335: 05-33918 (E), 23 May. New York
- Stanković, F. 2006. "Entrepreneurialism at the University of Novi Sad." In *Higher Education in Europe*, 31 (2).
- . 2007. "Higher Education Market and Consequences for Serbia." In *Higher Education Management and Development in Central, Southern and Eastern Europe*, A. Puisits and A. Pellert, eds. Waxman Verlag GmbH, Muenster.
- Strategies, Training and Advocacy for Reconciliation (STAR). 2002. „Finalni izveštaj.“ Zagreb
- Stewart, R. G., and F. A. Ramirez. 2000. "Economic Growth and Human Development." In *World Development*, 28 (2).
- Stojanović, J. et al. 2007. "Equal Access To Quality Education For Roma." Open Society Institute, Belgrade
- Surtees, R. 2005. "Second Annual Report on Victims of Trafficking in South Eastern Europe." International Organization for Migration, Geneva.
- Svetska banka. 2006. „Procena tržišta rada u Srbiji.“ Beograd.
- Tatić, D. ———, ed. 2003. „Ključ za jednakost.“ Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd.
- . 2006. „Uvod u Međunarodnu konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom.“ Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd.
- Tatić, D., et al. 2007. „Izveštaj o položaju osoba sa invaliditetom u Srbiji: Analiza pravne regulative i prakse.“ Linker, 4 Beograd.
- Templton, M. N., ed. 2001. "On the Margins—Roma and Public Services in Romania, Bulgaria, and Macedonia." Report to the Open Society Institute. New York.
- Terdevci, F. 2005. *Kosovo Explosive Tensions*. Transitions Online, University of Buffalo
- Trkulja, J. ed. 2003. „Prava osoba sa invaliditetom.“ Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd
- Tuetsch, C. 2005. "Kosovo's Burdensome Path to Economic Development and Interethnic Coexistence: FAST Risk Profile Kosovo." Swisspeace, Bern.
- United Nations. 1993. "United Nations Standard Rules for Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities." New York
- . 2005a "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Serbia and Montenegro." Thirty-fourth session, 25 April–13 May. E/C.12/1/Add.108. New York
- . 2005b. "Ombudsperson Institution in Kosovo: Fifth Annual Report 2004–2005." Addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations. New York.
- . 2007. "Serbia Multiple Indicator Cluster Survey 2005: Monitoring the situation of children and women." O. Petrovic, ed. Belgrade.

- UNICEF Serbia. 2007. "Breaking the Cycle of Exclusion—Roma Children in South East Europe." Belgrade.
- UNICEF, Office of the High Commissioner for Human Rights, Government of the Republic of Serbia. 2006. "Millennium Development Goals in the Republic of Serbia: Monitoring Framework, National Plan of Action for the improvement of the position of women and strengthening of gender equality (2007–2010)." [www.awin.org.yu].
- UN Development Programme (UNDP). 2005. *Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity*. Belgrade.
- . 2006. "At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe. Roma Settlements—living conditions and potential for Roma integration in Serbia." Bratislava.
- UNDP Serbia. 2006. "At Risk: Social Vulnerability of Roma, Refugees and IDPs in Serbia." Belgrade.
- UNDP and the Gender Equality Council. 2006. *The Position of Women in the Labour Market of Serbia*. Belgrade.
- UN General Assembly. 2005. "The Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons." Prepared by Walter Kalin. Submitted in accordance with General Assembly resolution 58/177 and Commission on Human Rights resolution 2005/46,. New York, 7 September.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2001. „Komesarijat za izbeglice Republike Srbije.“ Registracija izbeglica, Beograd
- . 2005a. "Collective Accommodation of Refugees and IDPs in Serbia and Montenegro (as of 1 November 2005)." Geneva
- . 2005b. "IDPs in Serbia and Montenegro (other than Kosovo) by Current Place of Asylum (as of 1 November 2005)." Geneva
- . 2005c. "Operations in Serbia and Montenegro." Briefing note. Geneva
- . 2005d. "Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo." Geneva
- . 2005e. "Refugees in Serbia and Montenegro (other than Kosovo) by Country of Origin and Current Place of Asylum (as of 1 November 2005)." Geneva
- . 2005f. "Update on Conditions for Return to Bosnia and Herzegovina." Geneva.
- . 2006a. "Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2005." Geneva
- . 2006b. *The State of the World's Refugees*. Geneva
- . 2007. „Analiza položaja interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji.“ Praxis, Beograd
- UNHCR, OSCE and Humanitarian Centre for Refugees. 2007. "Integration of Refugees in Serbia." Belgrade
- US Department of State. 2005. "Country Report for Serbia and Montenegro 2004." Washington DC .
- Vlada Republike Srbije. 2003a. „Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica.“ Beograd
- . 2003b. „Strategija za smanjenje siromaštva.“ Beograd.
- . 2005. „Strategija za pridruživanje EU.“ Beograd.
- . 2006. „Plan za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva.“ Beograd.
- Walter, Kalin. 2005. Statement to the press by the UN Secretary-General's Representative for the Human Rights of Internally Displaced Persons. 24 June.
- World Bank. 2002. "Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education." Belgrade
- . 2003. "Project appraisal document on a proposed credit to Serbia and Montenegro." Report no. 2: 5656-YU Serbia and Montenegro. Serbia Health Project, Belgrade
- World Health Organization (WHO). Constitution. The Preamble. Geneva.
- . 2001. *Macroeconomics and Health. Investing in health for economic development*. Geneva

- . 2005. Regional Office for Europe [www.euro.who.int/Document/HSM/healthsys\_savelives.pdf].
- . 2006. "Gaining Health: the European Strategy for Prevention and Control of Non-Communicable Disease, Copenhagen, 31. World Health Organization – Constitution – The Preamble

## Poglavlje 6

Aucoin, Louis, and Eileen Babbitt. 2006. *Transitional Justice: Assessment Survey of Conditions in Former Yugoslavia*. UN Development Programme, Country Office for Serbia and Montenegro, Belgrade.

Belgrade Centre for Human Rights. 2007. *Human Rights in Serbia 2006—Legal Provisions and Practice Compared to International Human Standards*. Belgrade.

———. 2008. *Human Rights in Serbia 2007—Legal provisions and practice compared to international human rights standards*. Belgrade.

Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2008. *Drug and Chemical Control. Volume I of The 2008 International Narcotics Control Strategy Report*. Washington, DC.

Centre for Development of Legal Studies. 2001. *Trafficking of men, women and children*. Belgrade.

Center for Liberal-Democratic Studies. 2001. *Corruption in Serbia*. Belgrade.

Collett, Elizabeth. 2005. *Towards a European Area of Freedom, Security and Justice: External border control—Security before freedom?* European Policy Center, Issue 14, Brussels

Commission of the European Communities. 2003a. "Communication from the Commission: Governance and Development." COM (2003) 615 final, 20 October. Brussels.

———. 2003b. "Communication from the Commission: On a comprehensive EU policy against corruption." /\*COM/2003/0317 final\*/. Brussels.

———. 2006a. "Communication from the Commission: Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals." COM (2006) 402 final, 19 July. Brussels.

———. 2006b. "Communication from the Commission: The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity." COM (2006) final, 27 January. Brussels.

———. 2007a. "Communication from the Commission: Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union." COM. (2007), 247 final. 16 May. Brussels.

———. 2007b. "Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC (presented by the Commission)." COM (2007) 660, 6 November. Brussels.

———. 2007c. *Serbia 2007 Progress Report*. Commission staff working document. COM (2007) 663, 6 November. Brussels.

———. 2008. "Communication from the Commission: Western Balkans: Enhancing the European perspective." COM (2008) 127, 5 March. Brussels.

Council of Europe. Statistics on the conventions of the Council of Europe that Serbia has signed and ratified [www.coe.org.yu/eng/articles/serbia-and-coe/signed-ratified-documents/], [www.coe.org.rs/eng/tdoc\_sr/serbia\_and\_coe/?conid=28].

———. 2001. "Recommendation (2001) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning guiding principles on the fight against organized crime." Strasbourg.

Council of Europe and the European Commission. 2005a. "A situation report on organized and economic crime in South Eastern Europe. CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) Regional Police Project, Strasbourg.

———. 2005b. "Meeting of Ministers of Interior and Senior Officials from South-eastern Europe on the Regional Strategy on Tools against Organised and Economic Crime." Brijuni Island, 22–23 September.

———. 2006. *Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*. Strasbourg. CARPO Regional Project, Strasbourg.

- . 2007. *Update of the 2006 Situation Report on Organised and Economic Crime in South-Eastern Europe*. CARPO Regional Project, Strasbourg.
- Council of Europe and Institute for International Studies. 2003. *Cross-border co-operation in the Balkan–Danube area—An analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*. Gorizia
- Council of the European Union. 2003. *A Secure Europe in a Better World*. European Security Strategy. Brussels, 12 December.
- . 2005. “Strategy for the external dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice.” 14366/05, 11 November. Brussels.
- . 2006. “Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on Organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter Terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries.” 9272/06, 12 May. Brussels.
- . 2007. “Framework Decision on Racism and Xenophobia.” Luxembourg, 19–20 April.
- Crisis Group Europe. 2005. *EU Visas and the Western Balkans*. Crisis Group Europe Report N°168, 29 November. Brussels
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2007. “Opinion on the Constitution of Serbia.” CDL-AD (2007) 004. Adopted by the commission at its 70th plenary session, Venice, 17–18 March.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2006. *The State of the Drugs Problem in Europe: Annual Report 2006*. Lisbon.
- Europol. 2006a. *OCTA EU Organised Crime Threat Assessment 2006*. The Hague.
- . 2006b. *Trafficking of women and children for sexual exploitation in the EU: The involvement of Western Balkans Organised Crime 2006*. Crimes against Persons Unit, The Hague.
- EU-Western Balkans Forum. 2003. “Joint Conclusions.” Justice and Home Affairs Ministerial Meeting, Brussels, 28 November.
- EU-Western Balkan Summit. 2003. *The Thessaloniki Declaration of the EU-Western Balkan Summit—Agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*. Thessaloniki, 21 June [[http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)].
- Friedrich Ebert Stiftung. 2006. *Fighting Corruption in Serbia, between the national strategy and the action plan*. Belgrade.
- Freedom House. 2007. *The Freedom in the World 2007 Edition: Country Report Serbia* [[www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7334&year=2007](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7334&year=2007)].
- Freedom House, European Movement in Serbia and the Kosovo Institute for Political Research and Development. 2005. *A Shared European Vision: Free movement of goods and people in Kosovo and in Serbia*. Skopje.
- Global Integrity. 2006. *2006 Global Integrity Report* [[www.globalintegrity.org/reports/2006/Serbia/index.cfm](http://www.globalintegrity.org/reports/2006/Serbia/index.cfm)].
- Government of the Republic of Serbia. Documents [[www.srbija.sr.gov.yu](http://www.srbija.sr.gov.yu)].
- . Adopted laws and laws undergoing adoption [[www.parlament.sr.gov.yu](http://www.parlament.sr.gov.yu)].
- The Government of the Republic of Serbia. 2006a. “Report on the implementation of the UN programme of action to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons, in all its aspects for 2005/2006.” [<http://disarmament.un.org/CAB/nationalreports/2006/Serbia%202006.pdf>].
- . 2006b. “Strategy of integrated border management in the Republic of Serbia.” [[www.srbija.sr.gov.yu](http://www.srbija.sr.gov.yu)].
- . 2007. “Action plan for implementation of priorities of the European Partnership.” 06-4751/2007-1. Adopted by the Government on 2 August [[www.srbija.sr.gov.yu](http://www.srbija.sr.gov.yu)].
- Group of States Against Corruption (GRECO). 2006. *Evaluation Report on the Republic of Serbia*. Joint First and Second Evaluation Round adopted at the 29<sup>th</sup> Plenary Meeting, Strasbourg, 19–23 June.

- Human Rights Watch. 2007. *Nedovršeni posao—Veće za ratne zločine*. New York.
- International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank. 2006. *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington DC.
- International Commission on the Balkans. 2005. *The Balkans in Europe's Future*. Report of the commission, April. Sofia.
- International Court of Justice. 2007. "Case concerning the application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)." Judgement, 26 February, General List No. 91. The Hague,
- International Organization for Migration (IOM). 2005. *The Second Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe of the Regional Clearing Point for South Eastern Europe*. Belgrade.
- Kaufmann Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2007. *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2006*. World Bank, Washington, DC.
- Kron, Ana. 2007. "Missing Persons and Models of Regional Cooperation." Policy paper 03. UN Development Programme, Belgrade.
- Stability Pact: Initiative against *Organised Crime*. 2002. "Defeating Organised Crime in SEE." The London Statement. Ministerial conference, 25 November.
- Luif, Paul, and Henriette Riegler. 2006. *The external dimension of the EU's area of freedom, security and justice in relation to the Western Balkan countries*. Study No. EP/ExPol/B/2006/16 for the Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, final version, 28 September. Brussels.
- Mental Health Commission, Ministry of Health, Republic of Serbia. 2007. *National Strategy of Mental Health and the Action Plan*. Adopted by the Government on 19 January. Belgrade.
- Milinković, Branko. 2006. *Jučerašnji neprijatelji, sutrašnji partneri* (Yesterday's Enemies, Tomorrow's Friend). In *Evropski Forum*, 11–12.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2006. *From policy to practice: Combating trafficking in human beings in the OSCE region*. SEC/GAL/152/06. Warsaw.
- OSCE Mission to Serbia and UN Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI). 2006. *A Report on Money Laundering and Predicate Crime in Serbia 2000–2005*. Belgrade.
- South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC). 2005. *SALW and Private Security Companies in South Eastern Europe: A Cause or Effect of Insecurity?* Second edition. Belgrade.
- . 2006. *Analysis of national legislation on arms export and transfer in the Western Balkans*. Belgrade.
- . 2007. *Firearms Possession and Domestic Violence in the Western Balkans: A Comparative Study of Legislation and Implementation Mechanisms*. Belgrade.
- State Secretariat for Economic Affairs (SECO). 2007. *Development Financing and the Remittance Market in Serbia and Switzerland*, A survey commissioned by SECO. Bern
- Stewart, Frances. 2004. "Development and Security." Working Paper 3. Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House, Oxford University, Oxford
- Strategic Marketing Research. 2005. "Public Opinion Survey on Organized Crime in Serbia." International conference on perceptions and strategies for fighting organized crime, "What is 'organized crime' today?" The Red House Centre for Culture and Debate, Sofia, 21–22 April.
- United Nations. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility*. Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York.
- UN Development Programme (UNDP). 1990. *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. Oxford University Press, New York and Oxford.
- . 1994. *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Oxford University Press, New York and Oxford.
- . 2002. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford University Press, New York and Oxford.

———. 2005a. *Human Development Report 2005: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*. Oxford University Press, New York and Oxford.

———. 2005b. *Living with the legacy—SALW Survey Republic of Serbia*. Small Arms Control in Serbia and Montenegro project, Belgrade.

UN Children's Fund (UNICEF) and Terres des Hommes. 2006. *Action to prevent child trafficking in South Eastern Europe: A Preliminary Assessment*. Geneva.

UN Economic and Social Council (ECOSOC). 2002. "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking." E/2002/68/Add.1.

UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). 2007. "Fact Sheet: Kosovo in April 2007." Pristina.

UN Office of the High Representative for Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLLS) and UNDP. 2006. *Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries*. New York.

UN Office on Drugs and Crime (UNODC). Relevant UN conventions regarding fighting organized crime and corruption [www.unodc.org].

———. 2002. *Global Programme against Transnational Organized Crime: Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Global Programme against Transnational Organized Crime, Vienna.

———. 2006. *2006 World Drug Report*. Vol. 1: Analysis. Vienna.

———. 2007a. "Statistics on drug trafficking trends in Europe and worldwide." UNODC/HONEURO/2007/CRP.1. From the 7th Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies, Europe, Vienna, 22 May.

———. 2007b. *2007 World Drug Report*. Vienna.

UNODC and the World Bank. 2007. *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*. Washington, DC.

UN Security Council. 2004. "Report of the Secretary General: The rule of law and transitional justice and conflict and post-conflict societies." New York, 23 August.

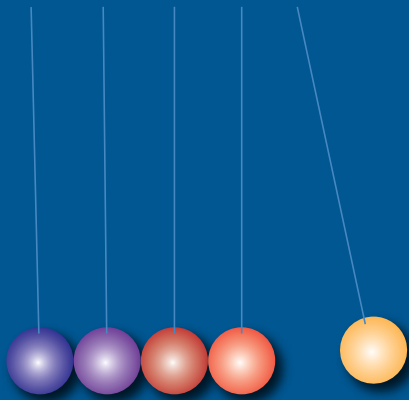
US Department of State. 2007. *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report 2007*. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, Washington, DC.

World Bank. 2006. *Serbia-Labor Market Assessment*. Report No. 36576-YU. Human Development Sector Unit, Washington, DC.

World Bank Institute. 2007. *Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators 1996–2006*. Country data report for Serbia. Washington, DC.

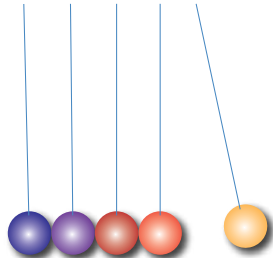






---

DODATAK  
**INDEKS HUMANOG  
RAZVOJA – HDI**

**5. 1. INDEKS HUMANOG RAZVOJA – HDI****1.1. Metodologija**

Indeks je računat standardnom metodologijom, na nivou Republike, i nižih teritorijalnih jedinica (pokrajina i okruzi). Definicija svakog od priloženih indeksa je prezentovana sa rezultatima. Osnovni izvor podataka za izračunavanje indeksa su dokumenti, saopštenja i publikacije Republičkog zavoda za statistiku Republike Srbije. Pored podataka zvanične statistike, korišćene su ekspertske<sup>198</sup> procene PPP prilagođenog BDP-a za Srbiju izraženog u evrima, konvertovane u PPP USD (prema PPP koeficijentima publikovanim od strane OECD).

**1.2. Osnovni nalazi**

HDI je kompozitni indeks razvoja određene teritorije. Uključuje tri osnovna segmenta humanog razvoja:

- a) opšti kvalitet života, izražen očekivanim trajanjem života;
- b) pismenost i obuhvat stanovništva obrazovanjem, kao osnovni dugoročni faktor razvoja (stopa pismenosti i stopa upisa u osnovnu, srednju školu i u visoko školske ustanove);
- c) ekonomsku dobrobit izraženu proizvodnjom, odnosno društvenim proizvodom teritorije.

Indeks humanog razvoja je prosta aritmetička sredina tri osnovna indeksa

$$HDI = (I_1 + I_2 + I_3) / 3,$$

$I_1$  – Indeks očekivanog trajanja života

$I_2$  – Indeks obrazovanja

$I_3$  – Indeks društvenog bruto proizvoda

Sva tri osnovna indeksa normiraju se po principu

$$(I - I_{\min}) / (I_{\max} - I_{\min})$$

Minimalne i maksimalne vrednosti pojedinih indeksa su zadate.

 **$I_1$  – Indeks očekivanog trajanja života**

Očekivano trajanje života 2004 = 72,5

Očekivano trajanje života MIN = 25

Očekivano trajanje života MAX = 85

$$I_1 = (72,4 - 25) / (85 - 25) = 0,792$$

---

<sup>198</sup> Izvor: Bečki institut za međunarodne ekonomske studije, WIIW.

## I<sub>2</sub> – Indeks obrazovanja

Indeks obrazovanja je ponderisana aritmetička sredina indeksa pismenosti stanovništva, sa ponderom 2/3, i obuhvata stanovništva obrazovanjem, sa ponderom 1/3. Raspoloživi su podaci o pismenosti stanovništva za 2002. godinu i procena obuhvata stanovništva obrazovanjem za 2005. godinu.

$$I_2 = (2 \cdot I_p + I_o) / 3$$

Indeks pismenosti stanovništva 2002 = 96,6

Indeks pismenosti stanovništva MIN = 0

Indeks pismenosti stanovništva MAX = 100

$$I_p = (96,6 - 0) / (100 - 0) = 0,966$$

Obuhvat osnovnim obrazovanjem predstavlja ratio dece upisane u osnovne škole u odnosu na populaciju dece uzrasta 7 do 14 godina. Slično se konstruiše i indeks obuhvata srednjoškolskim i indeks obuhvata visokoškolskim obrazovanjem. Konačno, indeks obuhvata obrazovanjem predstavlja sredinu tri indeksa.

Indeks obuhvata obrazovanjem 2004 = 74,5

Indeks obuhvata obrazovanjem MIN = 0

Indeks obuhvata obrazovanjem MAX = 100

$$I_o = (74,5 - 0) / (100 - 0) = 0,745$$

$$I_2 = (2 \cdot 0,966 + 0,745) / 3 = 0,892$$

## I<sub>3</sub> – Indeks društvenog bruto proizvoda

Indeks društvenog bruto proizvoda je količnik razlike logaritama<sup>199</sup> odgovarajućih vrednosti:

Društveni bruto proizvod (PPP) 2004 = 7.788 US\$

Društveni bruto proizvod (PPP) MIN = 100 US\$

Društveni bruto proizvod (PPP) MAX = 40.000 US\$

$$I_3 = (\log(7788) - \log(100)) / (\log(40.000) - \log(100)) = 0,727$$

BDP izražen u PPP USD je ekspertska procena WIIW izvorno iskazana u PPP EUR i konvertovana u USD PPP korišćenjem OECD procena EUR/USD pariteta kupovne snage. Skrećemo pažnju na odsustvo regularnih zvaničnih i međunarodno verifikovanih procena BDP-a izraženog u PPP. Takođe, poslednja revizija BDP serija od strane zvanične statistike (uzeta u obzir prilikom izrade navedene procene) čini indeks društvenog proizvoda neuporedivim sa obračunima indeksa publikovanim u prethodnim godinama.

Konačno, izračunavamo HDI indeks kao prosek tri prethodno definisana indeksa:

$$\text{HDI} = (0,792 + 0,892 + 0,727) / 3 = 0,804$$

Tabela 7. prikazuje rast HDI indeksa u periodu 1999. – 2005. Prve dve komponente indeksa (trajanje života i obrazovanje) po svojoj prirodi ne variraju značajno u kratkim vremenskim intervalima od nekoliko godina, takođe, postoji i problem statističkog praćenja (jedna komponenta – stopa pismenosti – je raspoloživa samo u popisu stanovništva koji se radi u intervalu od 10 godina). Ipak, nedvosmislen je umereni rast indeksa obrazovanja i indeksa očekivanog trajanja života. Napomenuli smo da postoje značajni problemi sa raspoloživošću

<sup>199</sup> Podrazumeva se logaritama sa osnovom deset, log<sub>10</sub>(x).

međunarodno uporedivih obračuna BDP-a Srbije izraženog u PPP, te da postoje problemi čak i u praćenju vremenske dinamike samog obračuna za Srbiju.<sup>200</sup> Pored pitanja uporedivosti obračuna, nespornan je realan rast BDP-a u Srbiji u posmatranom periodu, te je uticaj rasta BDP-a presudan za ostvareni značajan rast HDI indeksa. Prema ostvarenoj vrednosti HDI za 2005. godinu, Srbija je na pragu grupe zemalja sa visokom vrednošću HDI (vrednosti iznad 0.8).

Tabela A1. HDI u 1999 – 2005. godina

Godina	Indeks obrazovanja	Indeks očekivanog trajanja života	Indeks BDP	HDI
1999.	0,850	0,773	0,563	0,729
2002.	0,885	0,780	0,651	0,772
2004.	0,891	0,790	0,678	0,786
2005.	0,892	0,792	0,727*	0,804

\* Podatak za BDP za 2005. uključuje i porast usled revizije zvaničnog BDP obračuna (revizija obračuna po prvi put uključuje imputiranu rentu stanovništva i unapređen obračun dodate vrednosti sektora države)

Analiza humanog razvoja u zemljama jugoistočne Evrope, prema vrednosti HDI pozicionira Srbiju na peto mesto ispred Bosne i Hercegovine (0,803) i Makedonije (0,801), ali na nižem rangu od Bugaske (0,824) i Rumunije (0,813). Socijalističko društveno nasleđe regiona uticalo je da razvoj kao karakteristiku ima veći potencijal ljuskog kapitala od ostvarenog ekonomskog, merenog BDP po stanovniku (PPP US\$).

Tabela A2: Humani razvoj jugoistočne Evrope 2005.

	B i H	Bugarska	Hrvatska	Mađarska	Makedonija	Rumunija	Srbija
Očekivano trajanje života	74,5	72,7	75,3	72,9	73,8	71,9	<b>72,7</b>
Stopa pismenosti (%)	96,7	98,2	98,1	99,4	96,1	97,3	<b>96,6</b>
Kombinovani ratio upisa (%)	69	81,5	73,5	89,3	70,1	76,8	<b>74,5</b>
BDP po kupovnoj moći (PPP US\$), po st.	7.032	9.032	13.042	17.887	7.200	9.060	<b>8.176</b>
Indeks očekivanog trajanja života	0,825	0,795	0,839	0,799	0,814	0,782	<b>0,773</b>
Indeks edukacije	0,874	0,926	0,899	0,958	0,875	0,905	<b>0,892</b>
BDP indeks	0,710	0,752	0,813	0,866	0,714	0,752	<b>0,727</b>
<i>Indeks humanog razvoja</i>	<i>0,803</i>	<i>0,824</i>	<i>0,850</i>	<i>0,874</i>	<i>0,801</i>	<i>0,813</i>	<b>0,804</b>
Razlika BDP ranga i HDI ranga u svetu	17	11	4	2	11	3	6

Izvor UNDP za zemlje u okruženju.

<sup>200</sup> Posledica nepostojanja pouzdanog GDP PPP obračuna i poslednje značajne revizije na gore serije BDP-a od strane RZS.

### 1.3. Teritorijalne razlike u razvoju

Obračun za 2005. godinu potvrđuje poznate regionalne razlike u nivou razvijenosti mereno visinom HDI indeksa. Grad Beograd, koji po veličini populacije i ekonomije predstavlja poseban region, lider je po svim dimenzijama humanog razvoja.

*Tabela A3. HDI i njegove komponente po regionima, Srbija 2005*

	REGION			Republika Srbija
	Beograd	Vojvodina	Centralna Srbija (bez Beograda)	
Indeks obrazovanja	1,002*	0,878	0,835	0,892
Indeks očekivane dužine života	0,800	0,773	0,798	0,792
BDP indeks	0,804	0,751	0,662	0,727
HDI	0,869	0,801	0,765	0,804
* Indeks obrazovanja je veći od 1 usled migracija, priliva učenika i studenata u obrazovne institucije u Beogradu				

Po nivou HDI, na drugom mestu je Vojvodina, mada Vojvodina ima najnižu vrednost indeksa očekivanog trajanja života.

*Tabela A4. HDI po okruzima, 2005. godina*

	Indeks obrazovanja	Indeks očekivanog trajanja života	Indeks BDP	HDI	Rang po HDI
Grad Beograd	1,002	0,800	0,804	0,869	1
Severno-bački	0,894	0,760	0,738	0,797	4
Srednje-banatski	0,873	0,767	0,726	0,789	6
Severno-banatski	0,831	0,758	0,744	0,778	11
Južno-banatski	0,836	0,763	0,741	0,780	8
Zapadno-bački	0,836	0,773	0,731	0,780	9
Južno-bački	0,955	0,790	0,800	0,848	2
Sremski	0,787	0,787	0,678	0,750	19
Mačvanski	0,831	0,788	0,693	0,771	13
Kolubarski	0,812	0,795	0,657	0,755	18
Podunavski	0,789	0,790	0,599	0,726	24
Braničevski	0,812	0,795	0,690	0,765	15
Šumadijski	0,910	0,798	0,666	0,791	5
Pomoravski	0,858	0,798	0,678	0,778	10
Borski	0,800	0,783	0,621	0,735	22
Zaječarski	0,871	0,807	0,641	0,773	12
Zlatiborski	0,832	0,815	0,663	0,770	14
Moravički	0,813	0,812	0,717	0,781	7
Raški	0,857	0,797	0,625	0,760	16
Rasinski	0,815	0,808	0,650	0,758	17
Nišavski	0,924	0,800	0,717	0,814	3
Toplički	0,810	0,792	0,599	0,734	23
Pirotski	0,774	0,807	0,660	0,747	20
Jablanički	0,837	0,787	0,580	0,735	21
Pčinjski	0,727	0,787	0,609	0,708	25

Indeks obuhvata obrazovanjem i indeks očekivanog trajanja života se poboljšavaju u više od polovine okruga u Srbiji, indeks društvenog proizvoda je u porastu u svim okruzima osim u Podunavskom regionu. Kao rezultat imamo porast HDI indeksa u svim okruzima osim u Podunavskom okrugu. Indeks HDI za 2005. godinu pokazuje za Srbiju tipičan obrazac visokog razvoja u okruzima velikih gradskih centara (Beograd, Novi Sad i Niš).

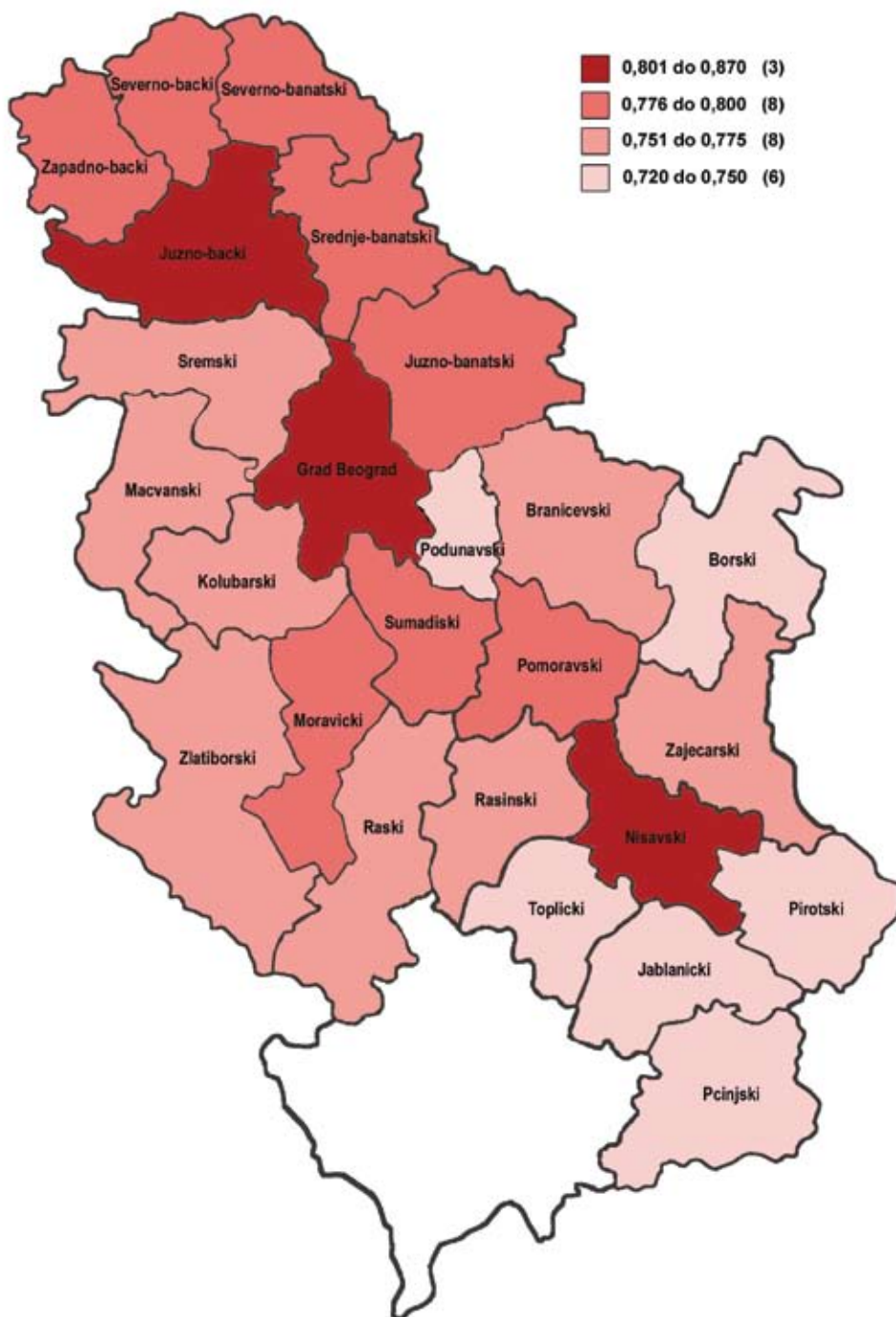
Vrednosti HDI na regionalnom nivou Republike Srbije za 2005. godinu imaju karakteristično veliki interval zbog visokih razlika u vrednostima indeksa ND po stanovniku<sup>201</sup>. Razlika u ekonomskoj razvijenosti najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga već je ustanovljena na osnovu ekonomskih pokazatelja koji se koriste za praćenje, planiranje i komparaciju nivoa razvijenosti. Elementi HDI koji određuju socijalni razvoj okruga rangiraju ih prema humanim potencijalima održivosti. Ujednačen nivo ekonomske i socijalne razvijenosti/nerazvijenosti ima manje od polovine okruga (11) u Srbiji, odnosno u 14 okruga postoji disbalans koji indetifikuje jedan od dva faktora za poboljšanje trenutnog stanja.

Visok nivo humanog razvoja na nivou okruga u 2005. imaju Južno-bački okrug i Grad Beograd, oni su i ekonomski najrazvijenija područja u 2005. (prema ND po stanovniku). Podjednako jaku povezanost ova dva pokazatelja imaju nerazvijeni okruzi, što dokazuje da su svi elementi razvoja pojedinačno potrebni ali ne i dovoljni za ukupan razvoj. Ekonomski nerazvijeni Jablanički, Borski, Podunavski, Toplički, Pčinjski i Raški okrug imaju i niske vrednosti HDI, takva ujednačenost nerazvijenosti ljudkog i ekonomskog kapitala ipak dozvoljava diversifikaciju elemenata indeksa.

---

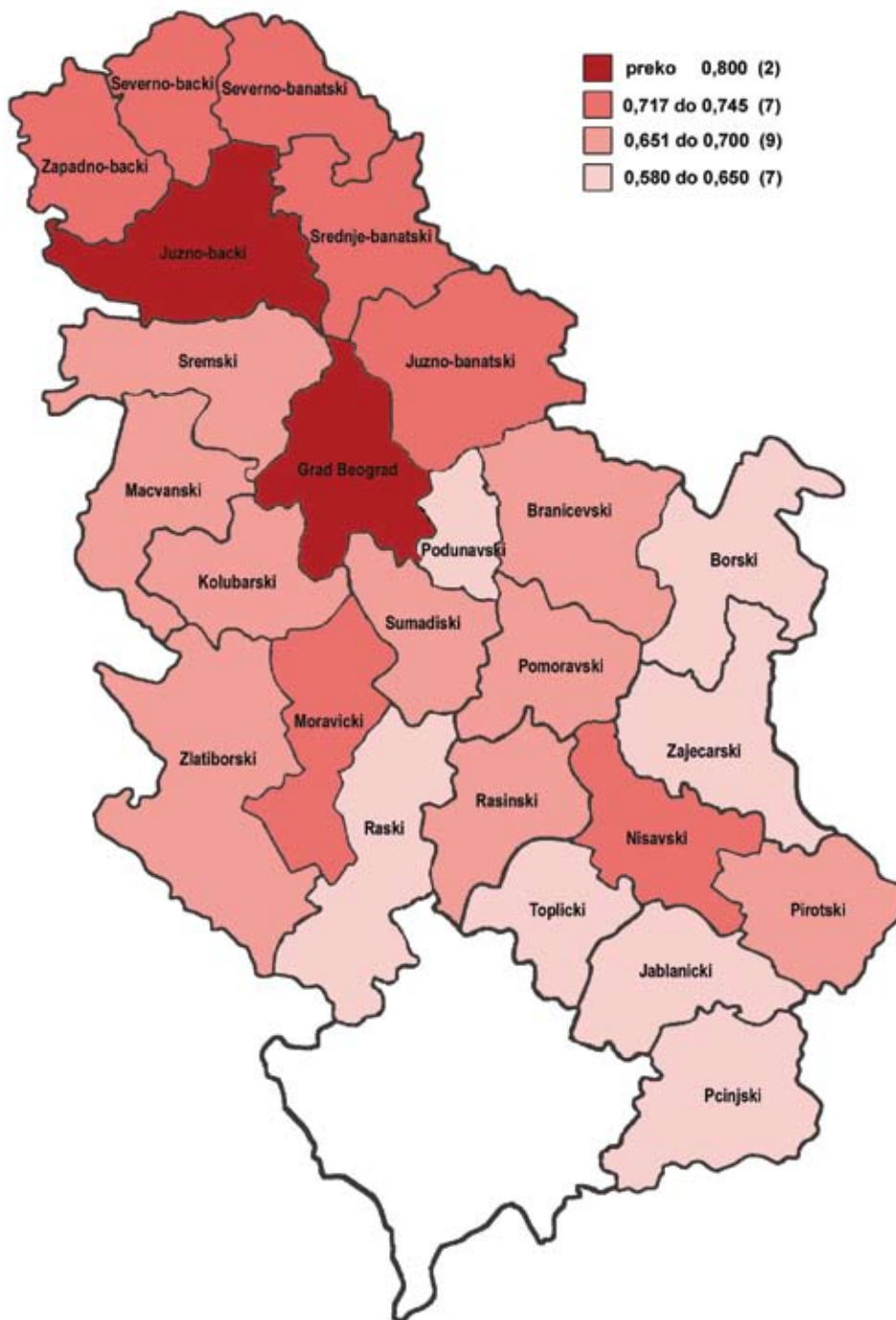
<sup>201</sup> Zbog nepostojanja regionalnog BDP, izvršena je supstitucija BDP/st sa narodnim dohotkom po stanovniku (ND/st). Takođe, napomena metodološkog karaktera, ND za 2005. obračunat je bez PDV i nije uporediv sa ranijim godinama.

## OKRUZI PO HDI, 2005.

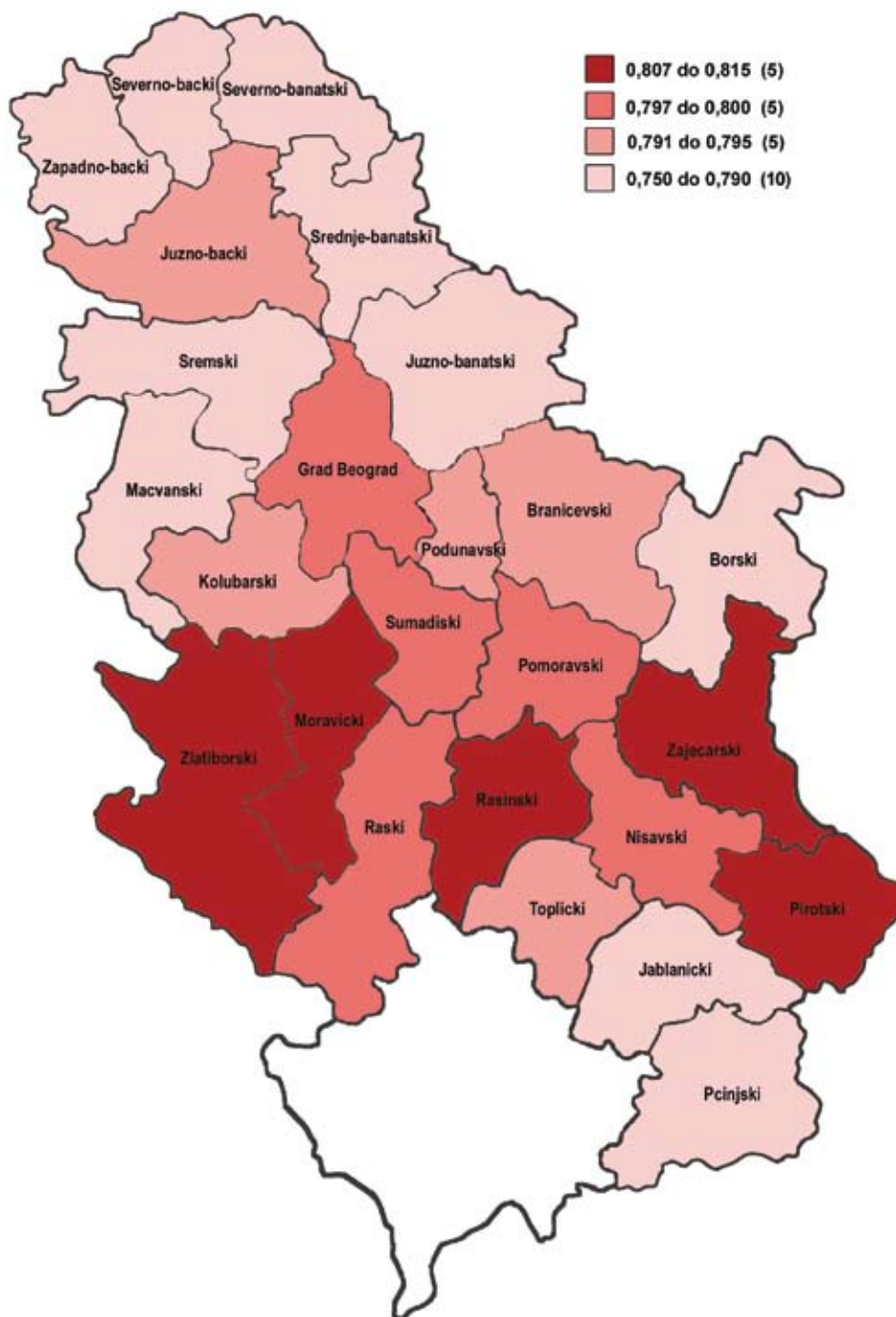




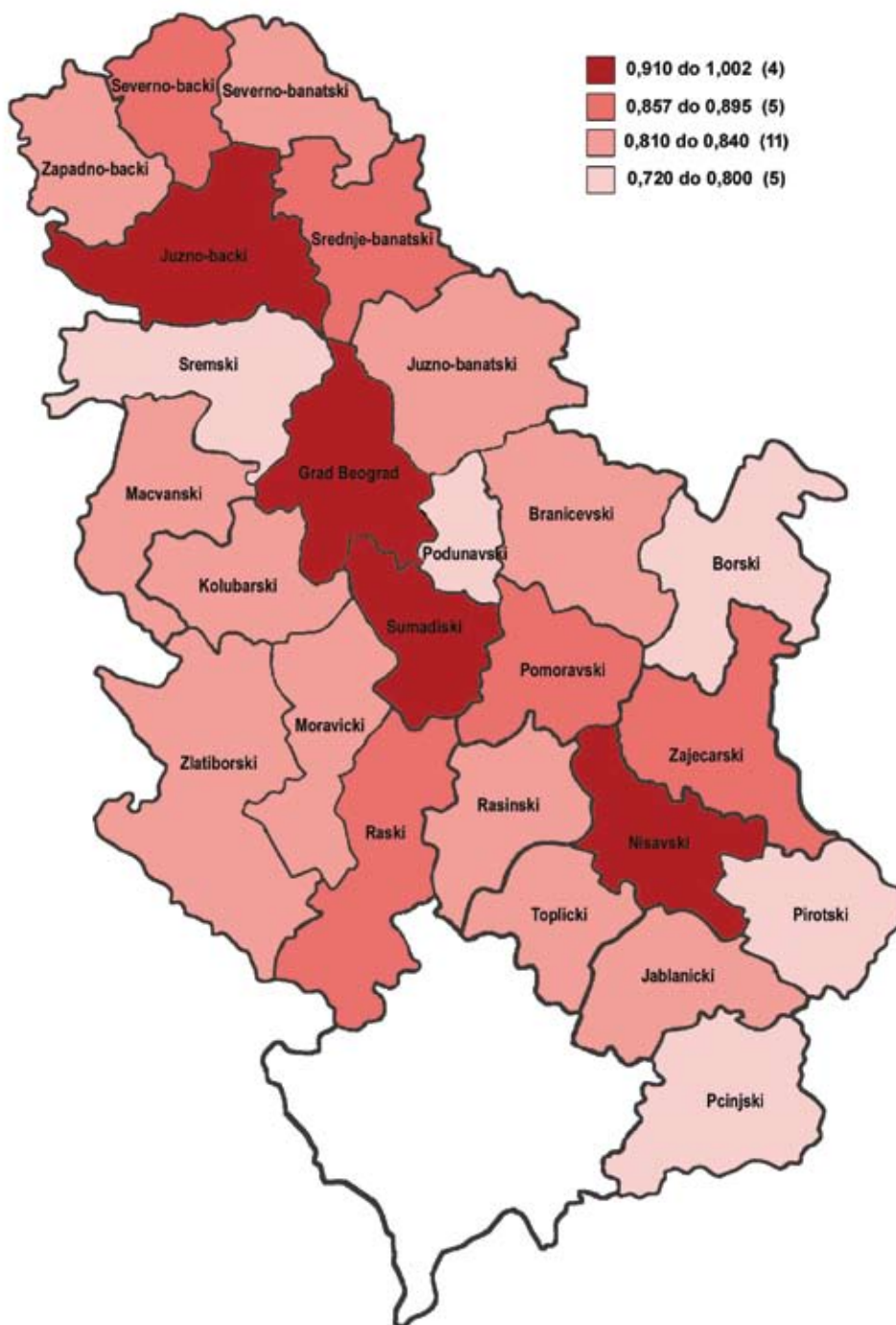
Indeks ND/st po okruzima, 2005.



## Indeks očekivanog trajanja života po okruzima



## Indeks obrazovanja po okruzima



#### 1.4. Indeks razvoja prema polu – GDI

GDI indeks (Gender-related Development Index) koriguje HDI u skladu sa prisutnom nejednakošću u stepenu razvoja žena i muškaraca. Što je veća nejednakost, GDI je manji od HDI. GDI se računa uz korišćenje komponenti koje se koriste kod HDI, uz rodnu dezagregaciju. Svaki pojedinačni indeks je harmonijska sredina vrednosti pojedinačnog indeksa po polu. Ponderi u harmonijskoj sredini su učešća muškog i ženskog stanovništva u ukupnom stanovništvu. GDI indeks je prosta aritmetička sredina tri osnovna indeksa.

$$GDI = (I_1 + I_2 + I_3) / 3$$

Tabela A5. Indeks jednake distribucije očekivanog trajanja života

	Procena stanovništva 2005, udeo	Očekivano trajanje života*	Očekivano trajanje života, MIN	Očekivano trajanje života, MAX
Žene	0,514	75,05	27,5	87,5
Muškarci	0,486	69,73	22,5	82,5

\* Procena za decu rođenu 2001–2003, RZS

$$I_f = (75,05 - 27,5) / (87,5 - 27,5) = 0,793$$

$$I_m = (69,73 - 22,5) / (82,5 - 22,5) = 0,787$$

$$I_1 = (0,514 * (0,793)^{-1} + 0,486 * (0,787)^{-1})^{-1} = 0,790$$

Tabela A6. Indeks jednake distribucije pismenosti odraslih

	Procena stanovništva 2005, udeo	Indeks pismenosti, 2002*	Indeks pismenosti, MIN	Indeks pismenosti, MAX
Žene	0,514	94,3	0	100
Muškarci	0,486	98,9	0	100

\* Raspoloživ podatak za 2002. godinu, prema popisu 2002. godine

$$I_{21f} = (94,3 - 0) / (100 - 0) = 0,943$$

$$I_{21m} = (98,9 - 0) / (100 - 0) = 0,989$$

$$I_2 = (0,514 * (0,943)^{-1} + 0,486 * (0,989)^{-1})^{-1} = 0,965$$

Tabela A7. Komponente Indeksa jednake distribucije obuhvata obrazovanjem

	Procena stanovništva 2005, udeo	Procena indeksa obuhvata obrazovanja, 2005	Indeks obrazovanja, MIN	Indeks obrazovanja, MAX
Žene	0,514	0,776	0	100
Muškarci	0,486	0,717	0	100

$$I_2 = (0,514 * (0,776)^{-1} + 0,486 * (0,717)^{-1})^{-1} = 0,746$$

$$I_2 = (2 * 0,965 + 0,746) / 3 = 0,892$$

Tabela A8. Komponente Indeksa jednake distribucije prihoda

	Procena stanovništva 2005, hiljada	Ekonomski aktivno stanovništvo 2005*, udeo	Procena odnosa prosečnih plata žena prema platama muškaraca, 20056
Žene	3.822,7	0,446	0,891
Muškarci	3.618,0	0,630	1,000

\* Anketa o radnoj snazi 2005, RZS.

Pretpostavlja se da odnos prosečnih plata žena i muškaraca, zajedno sa nivoom ekonomske aktivnosti po polu, odražava specifični doprinos žena/muškaraca u ostvarivanju društvenog proizvoda. Odgovarajućom procedurom na osnovu ove pretpostavke obračunavaju se vrednosti BDP-dodate vrednosti u PPP USD za žene i muškarce. Na kraju,  $I_f$  i  $I_m$  su ocenjeni BDP (PPP USD) indeksi za žene i muškarce:

$$I_f = (\log(5863) - \log(100)) / (\log(40000) - \log(100)) = 0,680$$

$$I_m = (\log(9822) - \log(100)) / (\log(40000) - \log(100)) = 0,766$$

$$I_3 = (0,514 * (0,680)^{-1} + 0,486 * (0,766)^{-1})^{-1} = 0,719$$

$$GDI = (0,790 + 0,892 + 0,719) / 3 = 0,800$$

Tabela A9. Trend GDI i njegovih komponenti

	Indeks obrazovanja	Indeks očekivanog trajanja života	Indeks BDP	GDI
1999.	0,850	0,790	0,554	0,731
2002.	0,885	0,793	0,642	0,773
2004.	0,885	0,790	0,671	0,781
2005.	0,892	0,790	0,719	0,800

Tabela A9. daje prikaz trenda GDI i komponenti u periodu 1999–2004. godina. Vidljiv je napredak u ravnopravnosti što dovodi i do porasta indeksa razvoja prema polu GDI, odnosno dolazi do njegove konvergencije ka tekućim HDI vrednostima. Napomenimo da se najveći napredak u ravnopravnosti ostvario u ekonomskoj sferi. Skrećemo pažnju i na metodološke probleme u obračunavanju ovog indeksa u Srbiji i promene izvora rodne statistike zarada<sup>202</sup>.

### 1.5. Pokazatelj osnaženosti polova – GEM

GEM indeks meri učešće muškaraca i žena u političkoj i ekonomskoj sferi života zemlje. GEM indeks je prosta aritmetička sredina tri osnovna indeksa.

$$GEM = (I_1 + I_2 + I_3) / 3$$

#### $I_1$ – Indeks učešća u parlamentarnom životu

U republičkom parlamentu od ukupno 250 mesta, 51 poslanika su žene (20,4%).

$$I_1 = (0,514 * (0,204)^{-1} + 0,486 * (1 - 0,204)^{-1})^{-1} = 0,319$$

Dobijeni indeks se deli sa idealnim učešćem od 50%:

$$I_1 = 0,319 / 0,50 = 0,639$$

#### $I_2$ – Indeks učešća u ekonomskom životu

Od ukupnog broja zaposlenih funkcionera i rukovodioca (upravljačka radna mesta), 24,1% su žene. Slično, 53,7% žena su stručnjaci, stručni saradnici ili tehničari.

$$I_{211} = (0,514 * (0,241)^{-1} + 0,486 * (1 - 0,241)^{-1})^{-1} = 0,361$$

$$I_{221} = (0,514 * (0,537)^{-1} + 0,486 * (1 - 0,537)^{-1})^{-1} = 0,498$$

$$I_{21} = 0,361 / 0,5 = 0,722$$

$$I_{22} = 0,498 / 0,5 = 0,997$$

$$I_2 = (0,722 + 0,997) / 2 = 0,859$$

<sup>202</sup> U pojedinim godinama je korišćena Anketa o životnom standardu (Svetska banka i RZS), u 2005. su korišćeni rezultati nove, metodološki revidirane Ankete o radnoj snazi RZS.

### I<sub>3</sub> – Indeks učešća u društvenom proizvodu

Procenjeno je da su žene 2005. godine ostvarile društveni proizvod od 5.863 PPP US\$ po glavi, dok su muškarci ostvarili 9.822 PPP US\$.

$$I_{3f} = (5863 - 100) / (40000 - 100) = 0,144$$

$$I_{3m} = (9822 - 100) / (40000 - 100) = 0,244$$

$$I_3 = (0,514 * (0,144)^{-1} + 0,486 * (0,244)^{-1})^{-1} = 0,180$$

$$GEM = (0,639 + 0,859 + 0,180) / 3 = 0,559$$

GEM indeks pokazuje robustan porast u 2005. godini u poređenju sa obračunom za 2004. godinu, indeks raste za 20%. Ovo je posledica značajnog porasta broja žena poslanika, kao i smanjenja dispariteta u nivou prosečnih zarada žena i muškaraca.<sup>203</sup> Broj žena na upravljačkim i funkcionerskim položajima je u blagoj stagnaciji (radi se o uzoračkom istraživanju, ARS 2004/2005, te se ovako mala promena može pripisati i uzoračkoj grešci).

Tabela A10. GEM i njegove komponente, 2004/2005

	2004	2005	promena %
Indeks učešća u parlamentarnom životu	0,390	0,639	63,8%
Indeks učešća u ekonomskom životu	0,874	0,859	-1,7%
Indeks učešća u društvenom proizvodu	0,135	0,180	33,4%
GEM	0,466	0,559	20,0%

### 1.6. Parametri nejednakosti u potrošnji i dohotku u Srbiji<sup>204</sup>

Kao najpouzdaniji pokazatelji nejednakosti u raspodeli dohotka stanovništva često se koriste Lorencova kriva i Gini koeficijent.<sup>205</sup> Lorencova kriva pokazuje kvantitativni odnos između procenta primalaca dohotka i procenta ukupnog dohotka koji je raspoređen u posmatranoj godini. S obzirom da ne postoji savršena jednakost ili nejednakost u raspodeli dohotka, kriva će se različito prostirati desno od dijagonale. Veća zakrivljenost znači i veći stepen nejednakosti.

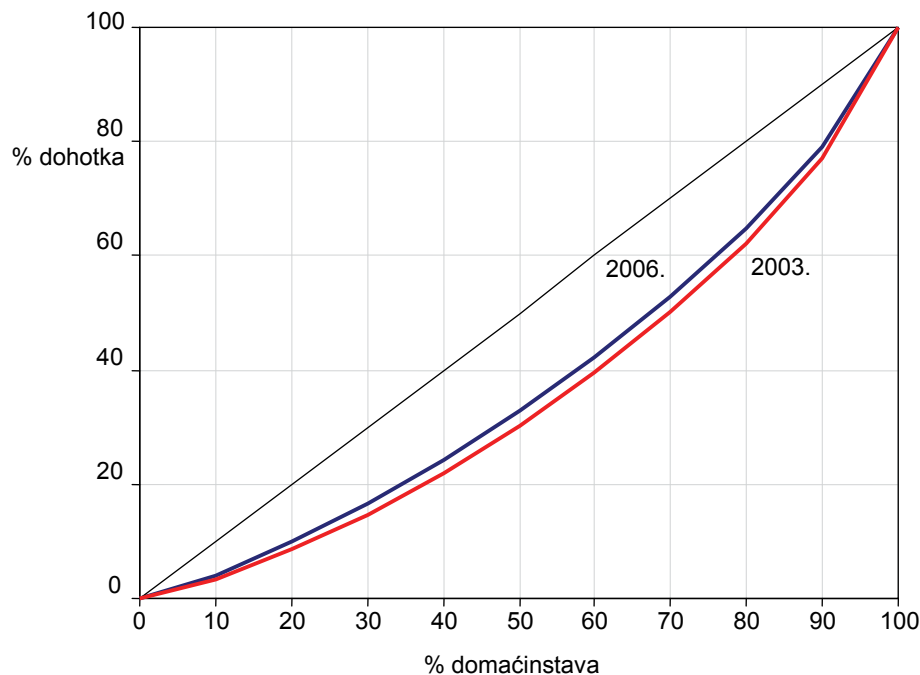
Dugoročna efikasnost privrede i ravnomernija jednakost u raspodeli dohotka su međusobno komplementarni. Na osnovu istraživanja dobijeni rezultati ukazuju na **porast životnog standarda najsiromašnijeg sloja stanovnika u ukupnoj raspodeli dohotka.**

<sup>203</sup> Izvor: ARS 2004. i 2005. godina.

<sup>204</sup> *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007–2012.*, Republički zavod za razvoj.

<sup>205</sup> Vrednost Gini koeficijenta se kreće od 0 do 1. Vrednost 0 ukazuje na apsolutnu nejednakost, a vrednost 1 na apsolutnu jednakost u raspodeli dohotka.

Grafikon A1: Lorencova kriva 2003–2006.



Na osnovu podataka Ankete o potrošnji domaćinstava za 2006. godinu (izvor RZS) najsiromašniji sloj od 10% je upotrebio 3,9% sredstava, a najbogatiji sloj od 10% je upotrebio 21,0% sredstava. U odnosu na 2003. godinu, zapaženo je povećanje učešća najsiromašnijeg sloja stanovnika u ukupno upotrebljenim sredstvima od 0,5%, dok je najbogatiji sloj stanovnika smanjio svoje učešće za 1,9%.

Gini koeficijent je drugi pokazatelj nejednakosti u raspodeli dohotka. Vrednost koeficijenta se kreće od 0 do 1. Veća vrednost ukazuje na veću nejednakost u raspodeli dohotka. **Na osnovu dobijenih rezultata može se zaključiti da je došlo do porasta životnog standarda stanovnika u 2006. u odnosu na prethodne godine (vrednost Gini koeficijenta je najniža u posmatranom periodu i iznosi 0,25).**

Tabela A11: Gini koeficijent upotrebljenih sredstava u Srbiji 2003–2006.

Godina	Gini koeficijent
2003.	0,28
2004.	0,31
2005.	0,29
2006.	0,25

Izvor: RZR na osnovu podataka RZS

Tabela A11. Gini koeficijent po zemljama

zemlja	popisna godina	Gini koeficijent
Albanija	2002	0,28
BJR Makedonija	2003	0,39
Bosna i Hercegovina	2001	0,26
Bugarska	2003	0,29
Češka Republika	1996	0,25
Estonija	2003	0,36
Hrvatska	2001	0,29
Letonija	2003	0,38
Litvanija	2003	0,36
Mađarska	2002	0,27
Poljska	2002	0,34
Rumunija	2003	0,31
Slovačka	1996	0,26
Slovenija	1998	0,28

Izvor: Human Development Report 2006



## GLAVNI POKAZATELJI EKONOMSKOG RAZVOJA U SRBIJI SA REGIONALNIM POREĐENJEM (ZEMLJE SUSEDI)

Posle oštre političke i ekonomske krize u prethodnoj dekadi, Srbija se već više godina nalazi u fazi relativno stabilnih ekonomskih tokova i razvoja. U punoj meri ravnomerni razvoj, uz smanjenje nejednakosti dohotka stanovništva i regionalne nejednakosti predstavlja kompleksan cilj. Razmotrićemo brojne, za razvoj relevantne, socio-ekonomske pokazatelje u Srbiji sa istim pokazateljima za zemlje u regionu. Takođe, upoređićemo Srbiju sa referentnom teritorijom EU, čiji pokazatelji u najvećem broju slučajeva predstavljaju ciljne, željene vrednosti.

### 1. OSNOVNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI

Razmotrićemo nivo i trend najčešće posmatranih makroekonomskih veličina<sup>206</sup> u Srbiji, uz poređenje sa zemljama susedima i referentnim nivoima za zemlje EU.

Tabela A12. Srbija: Glavni ekonomski pokazatelji

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Nominalni BDP, u milijardama dinara	397,7	783,9	1.020,1	1.171,6	1.431,3	1.750,0	2.139,8	2.393,0
Godišnja promena u % (realno)	4,5	4,8	4,2	2,5	8,4	6,2	5,8	7,5
BDP/po stanovniku (EUR po kursnoj listi)	1.007	1.757	2.242	2.408	2.643	2.833	3.424	3.971
BDP/po stanovniku (EUR na nivou PPP – wiiw)	4.680	5.020	5.380	5.530	6.170	6.690	7.230	–
<b>AŽS – zaposleni,</b>								
	3.093,7	3.105,6	3.000,2	2.918,6	2.930,8	2.733,4	2.700	2.630
Godišnja promena u %	–0,3	0,4	–3,4	–2,7	0,4	–6,7	–1,2	–3,6
<b>AŽS – nezaposleni,</b>								
	425,6	432,7	459,6	500,3	665,4	719,9	760	693
AŽS – stopa nezaposlenosti u %,	12,1	12,2	13,3	14,6	18,5	20,8	20,9	18,1
Registrovana stopa nezaposlenosti u %, kraj perioda	–	–	30,5	31,9	29,1	30,0	31	29,8
<b>Prosečne bruto mesečne plate, RSD</b>								
	3.799	8.691	13.260	16.612	20.555	25.514	31.745	38.744
Godišnja promena u % (realno, neto)	5,5	16,5	29,9	13,6	10,1	6,4	11,4	17,8
<b>Cene na malo, % godišnje</b>								
	79,6	93,3	16,6	9,9	11,4	16,2	11,6	11

Izvor: baze podataka WIIW koje inkorporišu RZS i Republički biro za razvoj

<sup>206</sup> Postoji više alternativnih izvora podataka i obračuna relevantnih pokazatelja (Republički zavod za statistiku, Ministarstvo finansija, MMF i dalje...). Ovde se odlučujemo da u velikoj meri koristimo podatke Instituta za međunarodne ekonomske studije iz Beča (WIIW) koji najveći deo podataka prikuplja od zvaničnih državnih organa posmatranih zemalja, uz izradu specifičnih dodatnih obračuna. Dodatna pogodnost je raspoloživost relativno uporedivih podataka za brojne zemlje u regionu.

**BDP je u trendu značajnog rasta, poslednjih godina u proseku raste iznad 6% realno.** Rast je uzrokovan porastom domaće tražnje i tendom porasta međunarodne razmene, uz porast produktivnosti i postepeno anuliranje dispariteta cena (u prethodnom periodu znatno ispod nivoa cena u EU, što dovodi do dodatnog nominalnog rasta usled ovog trenda).

*Tabela A13 BDP u Srbiji i susednim zemljama, PPP EUR*

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Albanija	3.310	3.580	3.740	3.940	4.100	4.420	4.610
BiH	4.860	5.120	5.320	5.460	6.180	6.150	6.460
BJR Makedonija	5.140	4.990	5.200	5.330	5.660	6.110	6.400
Bugarska	–	–	6.100	6.760	7.330	7.890	8.740
Crna Gora	4.640	4.710	4.910	4.990	5.350	5.650	5.990
Hrvatska	–	–	9.380	9.930	10.680	11.380	12.400
Mađarska	–	–	12.710	13.230	13.930	14.690	16.040
Rumunija	–	–	6.060	6.510	7.400	8.030	9.000
Srbija	4.680	5.020	5.380	5.530	6.170	6.690	7.230

Izvor: WIIW

Srbija se po nivou BDP izraženog u PPP EUR nalazi na 5 mestu (2005. godina) u grupi sa susednim zemljama. Po brzini rasta (u periodu 2002–2006. godina) Srbija je na trećem mestu, iza Rumunije i Bugarske.

**Taj rast nije praćen rastom zaposlenosti, naprotiv, imamo pad ukupne zaposlenosti.**

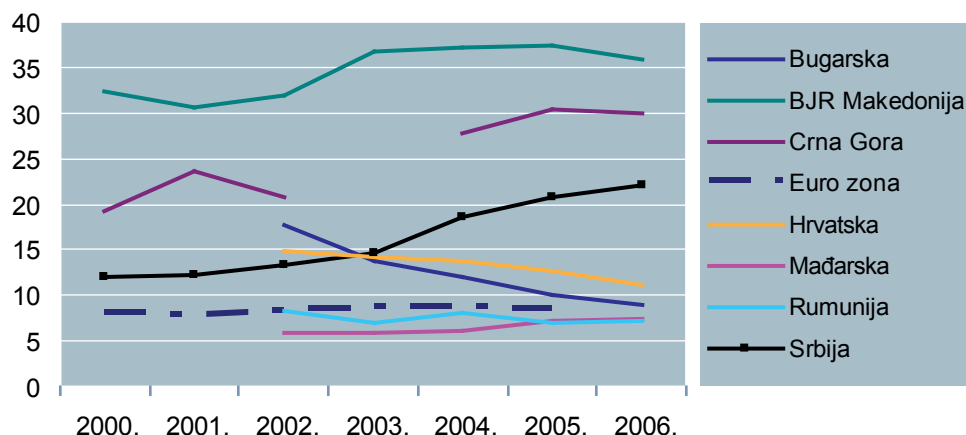
Treba imati u vidu da se radi o ukupnoj zaposlenosti koja je anketni podatak<sup>207</sup> i uključuje i neformalnu zaposlenost (sivu ekonomiju i poljoprivredu). Ako posmatramo formalnu zaposlenost, ona je stagnantna, nema vidljivog rasta, što je posledica privatizacije uz odsustvo velikih green-field investicija koje bi dovele do značajnog broja novih poslova. Povezano s tim, raste stopa nezaposlenosti do visokih 22% u 2006. godini, čineći problem nezaposlenosti jednim od najznačajnijih aktuelnih problema u Srbiji. Dodatna karakteristika je i velika promena ekonomske strukture, tako da ako se posmatra zaposlenost po sektoru svojine, učešće zaposlenosti u privatnom sektoru<sup>208</sup> raste sa 45% u 2001. godini na 60% u 2006. godini. U Srbiji je došlo do porasta produktivnosti rada (prosečan godišnji rast produktivnosti rada je bio 5.5% u periodu 2001–2005<sup>209</sup>) uporedo sa značajnim smanjenjem sektora državne/društvene svojine i ukupne zaposlenosti.

<sup>207</sup> Anketa o radnoj snazi (ARS), RZS

<sup>208</sup> ARS RZS, ukupna zaposlenost uključujući neformalnu ekonomiju

<sup>209</sup> Strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine, Republički zavod za razvoj.

Grafikon A2. Kretanje stopa nezaposlenosti u Srbiji i susednim zemljama



Izvor: WIIW, na osnovu podataka nacionalnih Anкета o radnoj snazi

Srbija zajedno sa Makedonijom i Crnom Gorom ima jasan trend porasta nezaposlenosti, kod ostalih zemalja nezaposlenost je stabilna ili vidljivo opada (skrećemo pažnju da nemamo uporedive podatke za nivo i trend nezaposlenosti u BiH i Albaniji). Srbija sa 22% nezaposlenosti značajno odudara od evropskog proseka (evro zona) od oko 8%.

Sa druge strane postoji oštar rast plata koji poslednjih godina iznosi u proseku 15% realno godišnje, i ujedno prevazilazi rast produktivnosti rada koji je u istom periodu nešto preko 5% godišnje (bruto plata u Srbiji dostiže oko 380 EUR u 2006. godini, u poređenju sa 150 EUR 2001. godine). Pored realnih uzroka (jaka pregovaračka pozicija radnika/sindikata pojedinih segmenata države i javnih preduzeća), ova diskrepancija je u određenoj meri uzrokovana i metodološkim problemima u praćenju zarada u Srbiji,<sup>210</sup> slični metodološki problemi postoje i u regionu<sup>211</sup> (postojanje pristrasnosti u oceni nivoa zarada usled nerealanog visokog učešća državnog sektora u posmatranom uzorku preduzeća).

Tabela A14. Bruto plate u Srbiji i susednim zemljama, mesečni prosek u EUR, 2001–2006

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Albanija	134	149	155	191	216	227
BiH	306	337	367	382	408	447
BJR Makedonija	294	312	326	339	348	375
Bugarska	–	132	140	150	166	181
Crna Gora	176	251	271	303	326	377
Hrvatska	–	724	743	799	844	906
Mađarska	–	504	541	578	638	648
Rumunija	–	170	177	202	267	326
Srbija	146	219	255	283	308	378

Izvor: WIIW

Brzi rast zarada u Srbiji podiže rang Srbije sa 6. mesta po visini zarade u 2002. godini na 4. mesto u 2006. godini u posmatranoj grupi zemalja (susedi).

<sup>210</sup> Vidi Arandarenko, Stanić, *Labor Costs in Serbia 2000–2005*, World Bank, 2006.

<sup>211</sup> Arandarenko, Vukojevic, *Labor costs in the Western Balkans*, Working paper, World Bank, 2007.

**Inflacija je u Srbiji još uvek visoka (11.6% prosek godine u 2006. godini, odnosno 6.6% kraj godine),** mada je višestruko smanjena u odnosu na početak dekade. Mere kontrole inflacije se pokazuju efikasnim (monetarne mere NBS), bazna inflacija je relativno niska, u nivou od 5.9% krajem 2006. godine (u odnosu na kraj prethodne godine). Jedan od značajnih generatora inflacije u 2006. i prethodnim godinama je eliminisanje dispariteta kod administrativno kontrolisanih cena (mada često stoje optužbe za monopolsko ponašanje javnih preduzeća, nezvano za argumentovana pitanja dispariteta u odnosu na svetske cene i profitabilnosti poslovanja), takođe, postoje i rizici postojećeg visokog nivoa i trenda porasta javnih rashoda i uobičajeni rizici spoljnih šokova (npr. cene energenata).

Problem inflacije u Srbiji je posebno potenciran ukoliko posmatramo Srbiju u kontekstu zemalja suseda. Srbija je poslednjih godina u vrhu zemalja po visini inflacije.

*Tabela A15. Godišnja inflacija u Srbiji i susednim zemljama (prosek tekuće u odnosu na prethodnu godinu)*

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Albanija	0,1	3,1	5,2	2,2	3,0	2,4	2,3
BiH	4,9	3,2	1,3	1,1	0,7	2,9	7,4
BJR Makedonija	5,8	5,5	1,8	1,2	-0,4	0,5	3,2
Bugarska	-	-	5,8	2,3	6,1	5,0	7,3
Crna Gora	20,2	21,8	16,0	6,7	2,4	2,3	3,0
EU	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatska	-	-	1,7	1,8	2,1	3,3	3,2
Mađarska	-	-	5,3	4,7	6,8	3,6	3,9
Rumunija	-	-	22,5	15,3	11,9	9,0	6,6
Srbija	79,6	93,3	16,6	9,9	11,4	16,2	11,6

Izvor: WIIW

**U Srbiji postoji i značajna neravnoteža u spoljnotrgovinskoj razmeni, uvoz roba je duplo veći od izvoza.** Deficit računa tekućih transakcija sa svetom je u 2006. godini dostigao 2.5 mlrd EUR. I pored značajnog rasta izvoza. Za sada ne postoje problemi u finansiranju ovog deficita imajući u vidu aktuelan porast stranih direktnih investicija i priliv po osnovu zaduženja (Srbija je i pored deficita u razmeni roba i usluga u situaciji da kapitalni prilivi prevazilaze ovaj deficit te se ostvaruje suficit platnog bilansa i porast deviznih rezervi), mada zabrinjava porast spoljnog duga Srbije koji u 2006. godini dostiže 15 mlrd EUR (porast zaduženja privatnog sektora, država istovremeno smanjuje spoljni javni dug). Naravno, deficit je dobrim delom prouzrokovan upravo visokim prilivima po osnovu zaduženja privatnog sektora (koji se u dobroj meri troše na uvozne robe). Ovakva situacija je posledica velikog broja odobrenih kredita, veoma niske raspoloživosti ovoga finansiranja u Srbiji u prethodnom periodu i niskog inicijalnog zaduženja privatnog sektora početkom dekade. Značajan priliv sredstava iz inostranstva uz kontrolu rasta domaćeg novca dovodi do značajne realne apresijacije dinara. Rezultat je već duže vreme stabilan nominalni kurs dinara prema EUR, i pored relativno visoke inflacije u Srbiji.

Tabela A16: Tekući račun

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Tekući račun, EUR mn	-167	-318	-1323	-1301	-2279	-1812	-2500
Tekući račun kao % BDP	-0,6	-2,4	-7,9	-7,2	-11,6	-8,6	-9,8
Bruto reserve NBS, ne uključujući zlato, EUR mn	429,9	1.138,6	2.076,8	2.728,2	3.008,0	4.753,7	9.000
Bruto spoljni dug, EUR mn	11.658,6	12.608,9	10.767,6	10.858,3	10.354,5	13.064,0	15.000
Bruto spoljni dug kao % BDP	44,1	95,6	64,0	60,3	52,5	61,9	59
Neto direktna strana ulaganja, EUR mn	55	184	504	1.204	777	1.247	2.100
Izvoz robe, BOP, EUR mn	1.794	2.032	2.348	2.599	2.997	3.664	5.000
Godišnja stopa rasta u %	-	13,3	15,5	10,7	15,3	22,2	36
Uvoz robe, BOP, EUR mn)	3.519	4.608	5.774	6.413	8.341	8.130	10.150
Godišnja stopa rasta u %	-	31,0	25,3	11,1	30,1	-2,5	25
Izvoz usluga, BOP, EUR mn	459	685	795	906	1.171	1.289	1.650
Godišnja stopa rasta u %	-	49,3	16,0	13,9	29,3	10,1	28
Uvoz usluga, BOP, EUR mn	305	413	657	720	1.020	1.287	1.680
Godišnja stopa rasta u %	-	35,2	59,1	9,5	41,7	26,2	30
Prosečan kurs RSD/EUR (ECU)	15,04	59,46	60,68	65,05	72,57	82,91	84,06
Paritet kupovne moći RSD/USD, wiiw	9,90	18,20	21,80	24,00	26,20	29,40	32,30
Paritet kupovne moći RSD/EUR, wiiw	11,30	20,80	25,30	28,30	31,10	35,10	39,80

Izvor: baze podataka WIIW uključujući i nacionalnu statistiku

Deficit tekućeg računa u Srbiji u nivou od oko 10% BDP-a često izaziva polemike. Međutim, ukoliko pogledamo susedne zemlje, taj deficit ne spada u eksczesno visoke, imajući u vidu da ga prevazilazi deficit zabeležen kod pet suseda, a pogotovu imajući u vidu rastuće i već eksczesno visoke deficite u Crnoj Gori, BiH i Bugarskoj. Ovo ne znači da je situacija zadovoljavajuća, već da je ceo region u značajnoj neravnoteži.

Tabela A17. Deficit tekućeg računa u Srbiji i susednim zemljama (učešće u BDP)

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Albanija	-4,4	-5,3	-9,4	-7,9	-4,9	-7,4	-10,5
BiH	-7,7	-13,7	-19,4	-21,1	-19,8	-21,8	-19,8
BJR Makedonija	-2,0	-7,1	-9,5	-3,2	-7,7	-1,4	2,0
Bugarska	-	-	-2,4	-5,5	-6,6	-12,0	-15,8
Crna Gora		-15,7	-12,6	-7,3	-7,6	-9,1	-17,1
Hrvatska	-	-	-8,6	-7,1	-4,9	-6,3	-7,6
Mađarska	-	-	-7,0	-7,9	-8,4	-6,9	-5,8
Rumunija	-	-	-3,3	-5,8	-8,4	-8,7	-10,3
Srbija	-0,6	-2,4	-7,9	-7,2	-11,6	-8,6	-9,8

Izvor: WIIW

Ukoliko posmatramo godišnji priliv SDI po glavi stanovnika (ispod 300 EUR u 2006. godini) napomenimo da Srbija nije šampion u privlačenju stranih investicija. Manji priliv imaju jedino Albanija, BiH i Makedonija. Ipak, prisutan je trend rasta SDI po glavi stanovnika u Srbiji. Ukoliko se želi ubrzati razvoj i zapošljavanje, neophodno je i dalje raditi na svim uslovima koji dovode do atraktivnosti za strana ulaganja u Srbiju i poboljšanja rejtinga Srbije.

Tabela A18. SDI priliv po glavi stanovnika godišnje, u EUR

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Albanija	51	75	46	51	89	71	86
BiH	42	35	74	88	139	109	91
BJR Makedonija	93	242	41	42	62	39	137
Bugarska			125	237	353	402	534
Crna Gora		17	145	62	81	612	560
Hrvatska			269	402	223	321	639
Mađarska			314	187	360	605	484
Rumunija			56	90	239	241	421
Srbija		25	67	161	104	167	282

Izvor: WIIW

Na kraju pregleda pozicije Srbije u svetlu makroekonomskih pokazatelja, pogledajmo kakva je fiskalna pozicija države (uključujući sve nivoe vlasti – republički, pokrajinski, lokalni, kao i socijalne fondove kao veoma velike potrošače javnih prihoda).

Tabela A19. Fiskalna situacija u Srbiji 2003–2006.

Sve kao udeo u BDP*	2003.	2004.	2005.	2006.**
Ukupni prihodi	43,4	45,2	45,2	44,3
Tekući prihodi	42,9	44,8	44,7	43,7
Poreski prihodi (ne uključujući ostale takes)	37	38,5	38,7	37,8
Porez na prihod građana	6,4	5,9	5,9	6
Doprinosi za socijalno osiguranje	10,6	11,7	11,8	11,5
Porez na dobit preduzeća	0,5	0,5	0,6	0,9
Porez na promet nekretnina / PDV	11,5	12,1	13,5	12,3
Akize	5,3	5,6	4,5	4,5
Porez na međunarodnu trgovinu	2,6	2,6	2,4	2,5
Ne-poreski prihodi i ostale takes	5,9	6,3	6	5,9
Kapitalni prihodi	0,4	0,5	0,5	0,5
Ukupni rashodi i neto krediti	46,7	45,3	44,4	44,9
Tekući rashodi	43,5	42,4	41,2	39,3
Plate	10,3	10,1	10,7	9,9
Otpremnine	0	0	0,3	0,2
Roba, usluge i ostala tekuća plaćanja	8,7	8,7	7,8	7,3
Plaćanja kamate	1	1,4	1,6	1,4
Kapitalni rashodi	2,6	2,8	2,8	5,2
<b>Sveukupni bilans (gotovinski)</b>	<b>-3,2</b>	<b>0</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,6</b>

Izvor: IMF Article IV Report, June 2006

\* Skrećemo pažnju da su BDP procene MMF-a značajno ispod procena BDP zvanične statistike, ali koristimo ove procene radi regionalne uporedivosti (pošto su uporedivi MMF agregati raspoloživi za zemlje u regionu). Takođe, MMF agregati javnih rashoda su viši od zvanično publikovanih zato što uključuju i rashode iz tzv. sopstvenih izvora budžetskih institucija (primer specifičnih taksi...), te su ovi agregati rashoda većeg obuhvata i zato su pouzdaniji.

\*\* prema projekcijama misije MMF u junu 2006. godine

Srbija u prethodnom periodu ostvaruje stabilne javne prihode, u relativno visokom nivou, posmatrano prema bruto društvenom proizvodu (oko 44% BDP-a). Najveći izvori poreskih prihoda su socijalni doprinosi i porez na dodatu vrednost (zajedno više od polovine ukupnih javnih prihoda). Na strani javnih rashoda, oko 20% BDP-a se troši za ostvarenje prava po osnovu socijalnog osiguranja (penziono, zdravstveno i nezaposlenost), 10% čine plate državne uprave, ukupni javni rashodi su u nivou od 45%. Srbija je prethodnih godina uspela da ostvari fiskalni suficit, ali od 2006. godine ponovo se ostvaruje ograničeni nivo deficita (značajno ispod mastrihtskog kriterijuma od 3% BDP-a).

Jasniju sliku o veličini rashoda države u Srbiji dobijamo poređenjem sa regionom. Srbija spada u zemlje sa visokim rashodima države (posmatrano prema BDP<sup>212</sup>), a više rashode imaju samo Mađarska, Hrvatska (koje ostvaruju visok fiskalni deficit) i BiH (koja ima visok priliv po osnovu donacija). Ukoliko Srbiju uporedimo sa EU, ovi rashodi su nešto niži od evropskog proseka od 47% BDP-a.

Tabela A20. Opšti rashodi države (udeo u BDP)

	2003.	2004.	2005.
Albanija	29,0	29,6	28,3
BiH	52,4	50,4	50,2
BJR Makedonija	34,5	33,2	35,3
Bugarska	38,2	37,2	38,3
Crna Gora	39,9	39,9	40,4
Hrvatska	51,3	50,2	49,0
Mađarska	49,8	49,5	50,7
Rumunija		31,1	31,1
Srbija	46,7	45,3	44,4
Prosek izabranih zemalja	42,7	40,7	40,9
Prosek EU – 27 zemalja	47,4	46,9	46,9

Izvor: izveštaji MMF-a i EUROSTAT

Srbija visoke rashode finansira visokim poreskim opterećenjem privatnog sektora (privrede i građana), te se fiskalni rezultat države zadržava u prihvatljivim intervalima (suficit prethodnih godina). Međutim, od 2006. godine Srbija ostvaruje ograničen fiskalni deficit (0.6% BDP u 2006. godini) koji je na nivou proseka regiona, a znatno je ispod trenutnog EU proseka. Ova fiskalna strategija ima nepovoljan uticaj na trenutni razvojni kapacitet srpske privrede (relativno visoko poresko opterećenje).

<sup>212</sup> Skrećemo još jednom pažnju na činjenicu da je RZS revidirao nagore procene BDP-a što dovodi do pada relativnog učešća rashoda države prethodnih godina. Ovde koristimo MMF procene koje se ne poklapaju sa RZS procenama, ali su date za sve zemlje regiona.

Tabela A21. Ukupni opšti bilans države (kao udeo u BDP)

	2003.	2004.	2005.
Albanija	-4,9	-5,1	-3,4
BiH	-2,0	-0,4	0,9
BJR Makedonija	-1,0	0,0	0,2
Bugarska	-0,4	1,8	2,3
Crna Gora	-4,9	-3,5	-2,6
Hrvatska	-6,1	-4,8	-4,1
Mađarska	-7,3	-6,5	-7,6
Rumunija	-	-1,0	-0,8
Srbija	-3,2	0,0	0,8
Prosek izabраних zemalja	-3,2	-1,8	-0,8
Prosek EU – 27 zemalja	-3,1	-2,7	-2,4
Izvor: izveštaji MMF-a i EUROSTAT			

## 6. POKAZATELJI NAPRETKA U PROCESU TRANZICIJE

Republika Srbija je u proteklih pet godina ekonomske tranzicije završila prvu fazu reformi u kojoj je uspostavljena makroekonomska stabilnost i postavljeni su temelji za drugu fazu reformi, koja će se fokusirati na privredni rast i strukturne promene. Povećana je pravna sigurnost privrednih subjekata i poboljšani uslovi poslovanja, naročito važni za investitore iz inostranstva. Prosečan godišnji tranzicioni indeks povećao je svoju vrednost sa 1,6 u 2000. godini na 2,7 u 2006. godini.

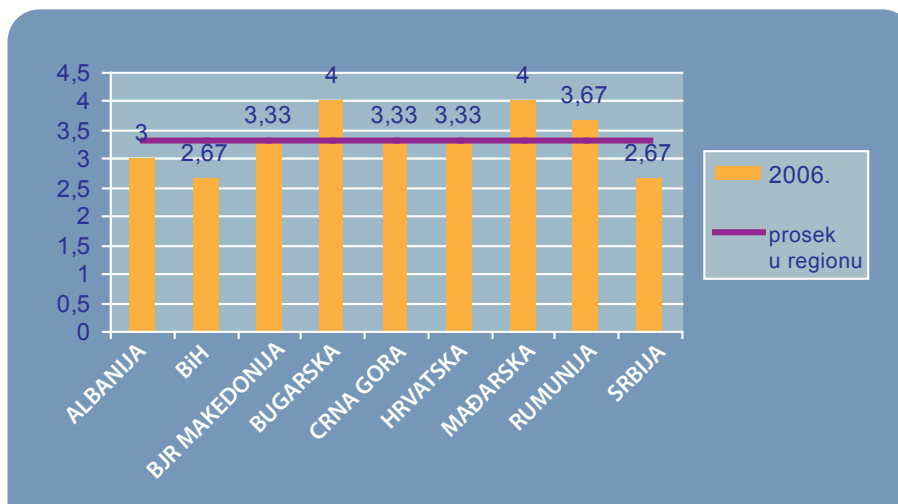
Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) je pomoću tranzicionih indikatora sumirala napredak u strukturnim i institucionalnim reformama u 2006. godini za 28 tranzicionih zemalja (u daljem tekstu razmatrane su samo evropske zemlje). Poređenje prosečnog godišnjeg tranzicionog indeksa između dvadeset evropskih tranzicionih ekonomija pokazuje da je u 2006. od Srbije (indeks 2,7) bilo naprednije 16 država (raspon 2,9–4), dok su samo Belorusija, BiH i CG imali lošije rezultate. Mađarska je sa najvećom vrednosti indeksa (4) bila najbliže nivou razvijenih tržišnih privreda. Pored nje, u grupu najnaprednijih tranzicionih privreda svrstane su Estonija, Češka, Slovačka i Poljska (3,9–3,7). Srbiju su u pogledu stepena sprovedenih reformi pretekle Moldavija i Albanija (2,9), Ukrajina i Rusija (3,0).

Analiza individualnih EBRD indikatora u 2006. pokazuje da je Srbija dobila najveću ocenu (4) za liberalizaciju cena, koja predstavlja standarde razvijenih tržišnih privreda, 3,7 za privatizaciju malih preduzeća gde je tranzicioni proces najviše odmakao i 3,3 za režim spoljnotrgovinske razmene (trgovinska liberalizacija i devizni sistem). Srbija je u 2006. ostvarila napredak u dve oblasti: (1) privatizacija malih preduzeća i (2) politika konkurencije. Međutim, i dalje je najveće zaostajanje u oblasti politike konkurencije, gde je najniža vrednost indikatora (1,7). Prosečan napredak je ostvaren u procesu privatizacije velikih preduzeća (2,7), reformi bankarskog sektora (2,7) i restrukturiranju preduzeća (2,3). Skroman rezultat (ocena 2) ostvaren je za sigurnost tržišta i ne-bankarske finansijske institucije i u oblasti infrastrukturnih reformi. Tranzicioni EBRD indikatori potvrđuju da je Srbija uspešno završila prvu fazu tranzicije.

Dajemo kratak prikaz pozicije Srbije u procesu tranzicije, pri čemu koristimo EBRD indikatore tranzicije po pojedinim oblastima, uz poređenje sa susednim zemljama. Visoke vrednosti indikatora označavaju povoljniji rezultat zemlje (maksimalne vrednosti prevazilaze vrednost 4).

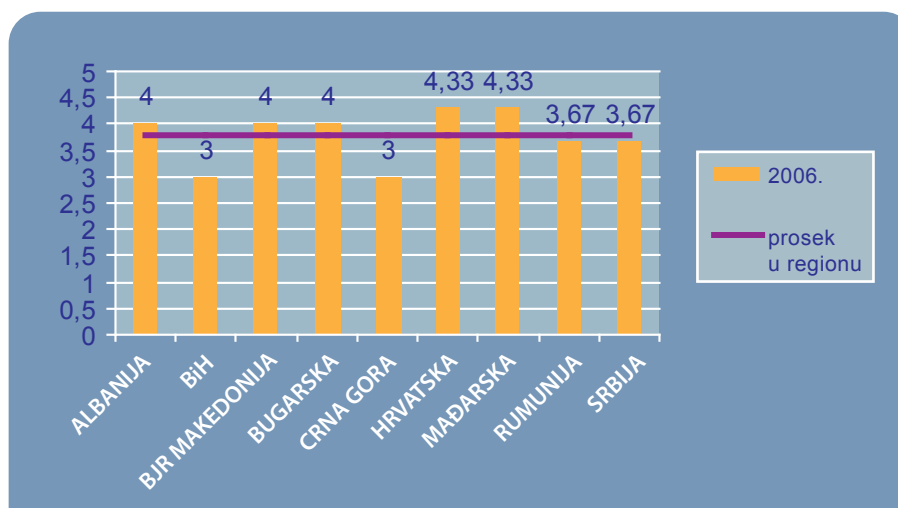


Grafikon A3. Indikator privatizacije velikih preduzeća, 2006.



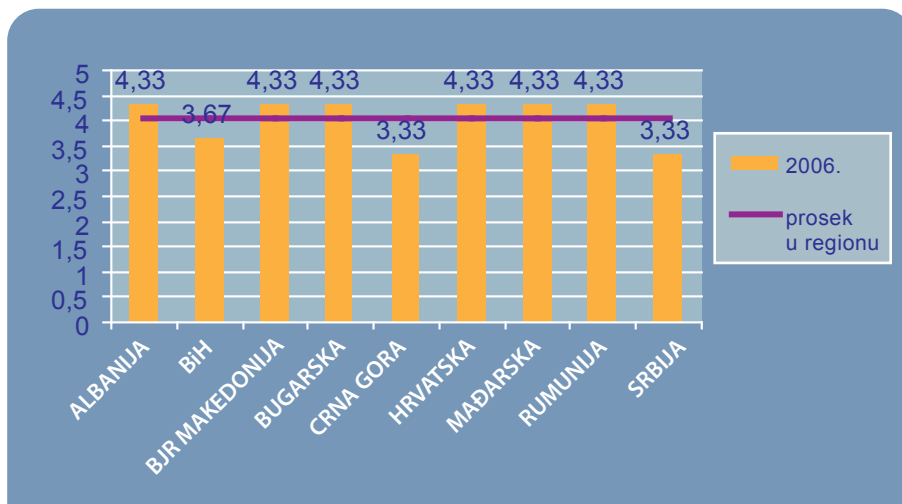
I pored napretka u privatizaciji poslednjih godina, Srbija uglavnom zaostaje za susedima. U 2006. godini indikator velikih privatizacija je ispod proseka regiona (Srbija 2.67, prosek regiona 3.33). Povoljnija situacija je sa procesom privatizacije malih preduzeća, indikator za Srbiju je na nivou proseka regiona, uz napredak u 2006. godini u odnosu na prethodnu godinu.

Grafikon A4. Indikator privatizacije malih preduzeća, 2006.



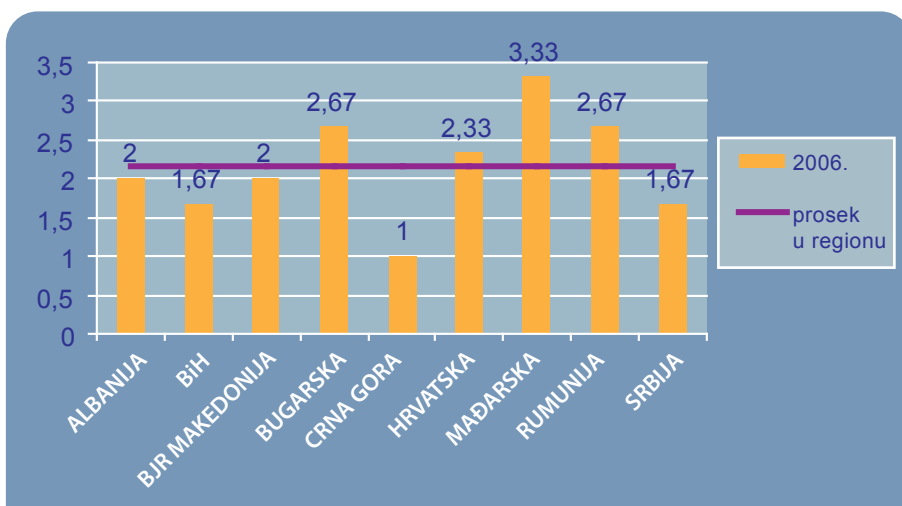
Oblast restrukturiranja preduzeća je još jedna od oblasti koje su u zaostatku u odnosu na region i sa sporim napretkom u odnosu na prethodni period.

Grafikon A5. Indikator trgovinske liberalizacije i deviznog sistema, 2006.



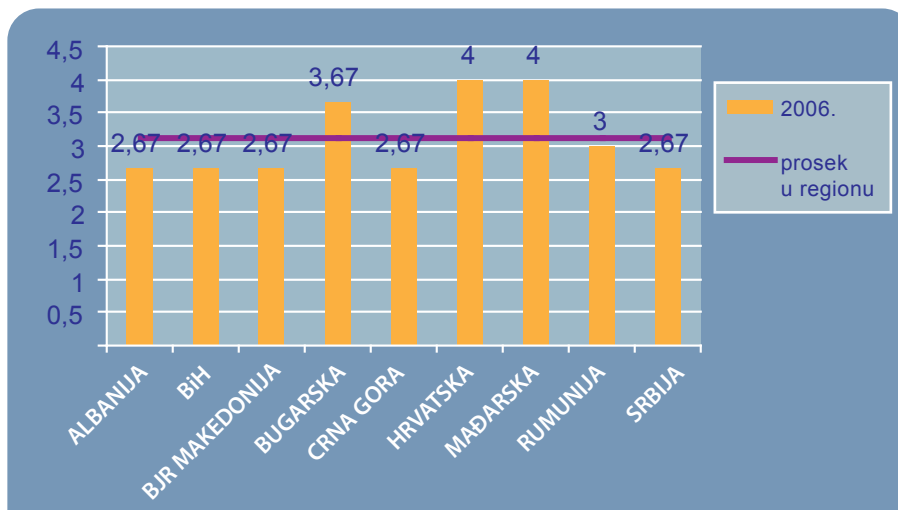
Liberalizacija cena je pitanje koje je odavno u velikoj meri rešeno u celom regionu, uključujući i Srbiju – nivo indikatora je visokih 4, prosek regiona je 4.18.

Grafikon A6. Indikator politike konkurencije, 2006.



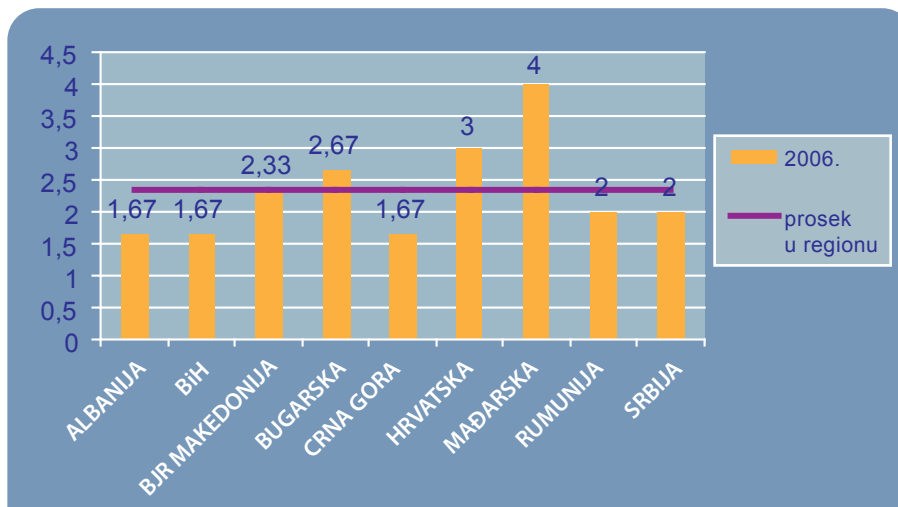
Režim spoljne trgovine i kapitalnih transakcija sa inostranstvom su oblasti u kojima je Srbija ostvarila spor i nedovoljan napredak u odnosu na susede – indeks je 3.33, i to je najniži indeks u regionu u 2006. godini.

Grafikon A7. Indikator bankarskog sektora i liberalizacije kamatnih stopa, 2006.



Politika konkurencije je sporno pitanje u celom regionu, prosek indikatora je samo 2.15 u 2006. godini, a Srbija je zabeležila nižu vrednost od proseka regiona – čak 1.67 (samo Crna Gora ima manju vrednost indikatora politike konkurencije).

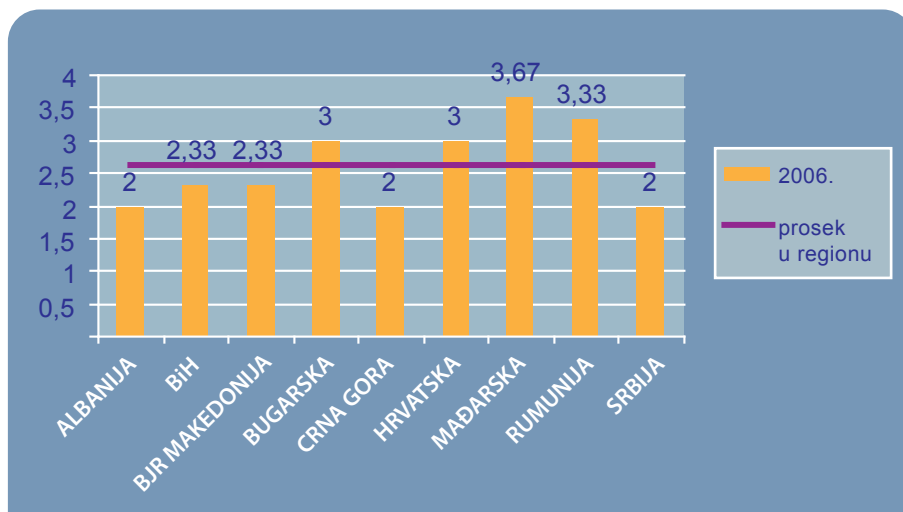
Grafikon A8. Indikator sigurnosti tržišta i nebankarskih finansijskih institucija, 2006.



Reforma bankarskog sistema i liberalizacija kamatnih stopa je u Srbiji ocenjena sa ocenom 2.67, vrednost koja je nešto niža od proseka regiona. Ceo region prilično zaostaje po pitanju razvijenosti finansijskih tržišta i nebankarskih finansijskih institucija, prosek regiona je samo 2.33 u 2006. godini, Srbija je ispod ovog proseka sa vrednošću indikatora od 2.00.

Region pokazuje slično odsustvo brzog napretka u oblasti razvoja infrastrukture – prosek regiona je 2.67, a Srbija ima najnižu vrednost 2 u 2006. godini (zajedno sa Crnom Gorom i Albanijom). Pomenute su neke od najznačajnijih oblasti tranzicije ali se ovde ne završava lista oblasti koje je moguće porediti u regionu.

Grafikon A9. Indikator infrastrukturnih reformi, 2006.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

316.42 : 141.7(497.11) "2008"  
341.232(4-12)

REGIONALNA saradnja : izveštaj o humanom  
razvoju 2008 : Srbija / [autori Jelica Minić  
... [et al.] ; editor Jelica Minić]. -  
Beograd : Program Ujedinjenih nacija  
za razvoj (UNDP), 2008 (Beograd : Klik print).  
235 str. : ilustr. ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija: str.  
188-207.

ISBN 978-86-7728-103-8  
J. Минић, Јелица [аутор] [уредник]  
Регионална сарадња - Југоисточна Европа  
COBISS.SR-ID 151782412



**Program Ujedinjenih nacija za razvoj  
Internacionalnih brigada 69, 11000 Beograd, Srbija**