



KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA

*NEZVANI NI PREVOD*

Brisel, xxx  
SEC(2004) 376

**RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

# **SRBIJA I CRNA GORA**

**Izveštaj o Stabilizaciji i pridruživanju za 2004. godinu**

{COM(2004) 206 finalna verzija}

**SRBIJA I CRNA GORA**  
**Izveštaj o stabilizaciji i pridruživanju\***

**2004**

**SADRŽAJ**

<b>1. REZIME.....</b>	<b>1</b>
<b>2. POLITI KA SITUACIJA .....</b>	<b>2</b>
2.1. Demokratija i vladavina prava.....	2
2.2. Ljudska prava i zaštita manjina.....	12
2.3. Regionalna i me unarodna saradnja/obaveze.....	17
<b>3. EKONOMSKA SITUACIJA.....</b>	<b>23</b>
3.1. Teku a ekonomska situacija.....	23
3.2. Postojanje tržišne privrede i strukturne reforme.....	27
3.3. Upravljanje javnim finansijama .....	29
<b>4. IMPLEMENTACIJA PROCESA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA.....</b>	<b>31</b>
4.1. Opšta procena.....	31
4.2. Unutrašnja tržišta i trgovina .....	32
4.3. Sektorske politike .....	42
4.4. Saradnja u oblasti pravosu a i unutrašnjih poslova .....	44
<b>5. FINANSIJSKA POMO EVROPSKE KOMISIJE.....</b>	<b>50</b>
<b>6. PERCEPCIJA EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>52</b>

**\*Ovaj izveštaj sadrži i poglavlje o Kosovu po definiciji Rezolucije Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija 1244 od 10. juna 1999. godine.....**

## 1. REZIME

Bilo je različitih trendova u napretku u određenim oblastima u Srbiji i Crnoj Gori od poslednjeg Godišnjeg izveštaja. Usvajanje **Ustavne Povelje** bilo je dostignuto samo po sebi, ali ona još uvek nije u potpunosti implementirana. Kontinuirana neslaganja oko tumačenja i implementacije novog ustavnog sistema ukazuju na nedostatak saglasnosti oko budućnosti Državne zajednice. Ovaj nedostatak konsenzusa slabi zajedničke institucije i politike koji su nužni za napredak u političkim i ekonomskim reformama i za razvoj odnosa Srbije i Crne Gore sa Evropskom Unijom. Ustavni problemi i dugotrajni sukobi između političkih partija u obe Republike doprineli su usporavanju reformi u mnogim ključnim oblastima.

Posle ubistva Premijera i njegove republičke vlasti pokazale su sposobnost oporavka i održale stabilnost. Trajanje **vanrednog stanja**, mada od značajne pomoći Vladi Srbije u suočavanju sa neposrednom pretnjom organizovanog kriminala, odrazilo se na poštovanje ljudskih prava i na vladavinu prava.

Stepen napretka u domenu **političkih reformi** je varirao: postojan napredak u reformi vojske; nastavak reformi u oblastima prava manjina i regionalne saradnje; sporija odobrenja reformi policije i pravosuđa. Načinjeni su napor u borbi protiv nasleđenih iz prošlosti, ali ovo ostaje i dalje izazov. Srbija i Crna Gora još uvek ne ispunjava u celini preuzete međunarodne obaveze koje se odnose na saradnju sa Međunarodnim sudom za ratne zločine počinjenim na teritoriji bivše Jugoslavije (ICTY).

**Ekonomska stabilnost** je obnovljena. Međutim, brzina strukturnih reformi je značajno usporena, uglavnom zbog političkih rasprava koje su sputavale funkcionisanje institucija.

Ostvaren je određeni napredak u sprovođenju reformi vezanih za evropsku integraciju, u okviru **Procesa stabilizacije i pridruživanja (SAP)**. Da bi se ubrzao proces reformi i produbili saveti Evropske Unije, u julu 2003. godine pokrenut je **Unapredeni Stalni Dijalog**, po preporuci Komisije, kako bi rad sa predhodnih sastanaka Konsultativne radne grupe bio nastavljen. Preporuke iz oba vida radnih sastanaka služe reformama kao vodilja i merila za dalje reforme.

Posle usvajanja Ustavne povelje i Akcionog plana za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta u avgustu 2003. godine, Komisija je donela odluku u septembru 2003. godine da se započne sa radom na **Studiji o izvodljivosti** o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SAA). Studija o izvodljivosti razmatra mogućnosti da se otpočinu pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju na osnovu brojnih kriterijuma: nivo usaglašenosti sa političkim i ekonomskim uslovima postavljenim u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, celokupno funkcionisanje Državne zajednice, postojanje jedinstvene trgovinske politike i jedinstvenog tržišta, progres reformi u različitim sektorima i onim institucijama na nivou Državne zajednice koje su neophodne za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Studija o izvodljivosti je bila odložena kako bi se vlastima dalo više vremena da se angažuju u rešavanju ključnih pitanja, uključujući i posebno političke uslove, ustavna pitanja i Akcioni Plan.

## 2. POLITI KA SITUACIJA

### 2.1. Demokratija i vladavina prava

*Usvajanje Ustavne Povelje u februaru 2003. godine, bilo je dostignu esamo po sebi koje je otvorilo novi period u razvoju zemlje. Me utim, ovo je ubrzo bilo ba eno u zasenak tragi nim ubistvom premijera Srbije in i a 12. marta 2003. godine. Ovaj doga aj je bio najozbiljniji pokazatelj teškog nasle a iz prošlosti i kontinuirane pretnje elemenata povezanih sa predhodnim režimom. Posle ubistva Premijera in i a republi ke vlasti pokazale su sposobnost oporavka i održale stabilnost.*

*Postojala je tendencija odlaganja u oblastima klju nih reformi tokom 2003. godine, a glavni razlog tome bila su kašnjenja u implementaciji novog ustavnog ure enja i fundamentalni politi ki raskoli u samim Republikama. Formiranje institucija Državne zajednice se odlagalo (posebno Suda Državne zajednice), a one koje su i formirane još uvek ne funkcionišu u potpunosti. Vanredno stanje koje je uvedeno u Srbiji posle ubistva premijera in i a pomoglo je u suo avanju sa pretnjom organizovanog kriminala, ali je tako e negativno uticalo na poštovanje ljudskih prava i bilo korak unazad u reformi policije i pravosu a. Puno poštovanje vladavine prava je u obe Republike bivalo dovedeno u pitanje. Kontinuirana ustavna/pravna nesigurnost, usko povezana sa politi kim teško ama u obema Republikama, negativno je delovala na celokupno demokratsko funkcionisanje institucija.*

*Sa pozitivne strane gledano, reforme u oblasti vojske su odlu no krenule u pravom smeru, a nastavljen je i kontinuirani progres u regionalnoj saradnji. U vezi sa tim, nedavna izvinjenjenja Predsednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore za po injena dela u proteklih 10 godina pomogla su u stvaranju povoljne atmosfere. Me utim, bilo je razli itih trendova u poštovanju me unarodnih obaveza. Postoje ozbiljni nedostaci u saradnji sa Me unarodnim sudom za ratne zlo ine po injenim na teritoriji bivše Jugoslavije.*

#### 2.1.1. Procena funkcionisanja demokratskih institucija i odnos prema državi

**Ustavna pitanja:** Ustavna Povelja stupila je na snagu 4. februara 2003. godine. Njeno usvajanje pra eno je donošenjem Zakona za sprovo enje Ustavne povelje, koji je sadržao detaljna pravila i prelazna rešenja. Uprkos preporukama iz Izveštaja o stabilizaciji i pridruživanju za 2003. godinu, dve Republike su nedovoljno sara ivale u sprovo enju ustavnih reformi. Rokovi predvi eni Ustavnom poveljom i Zakonom za sprovo enje Ustavne povelje za usvajanje potrebnih zakonskih propisa i formiranje institucija Državne zajednice nisu ispoštovani, što je ponekad dovodilo i do institucionalnog vakuma - kao što je bio slu aj stalnog odlaganja izbora sudija u Sud Državne zajednice.

Osim toga, suprotstavljena tuma enja novih rešenja (koja su izme u ostalog bila rezultat i neusaglašenosti Povelje i Zakona za sprovo enje) rezultirala su u kontinuiranom nedostatku jasno e u vezi sa opsegom nadležnosti institucija Državne zajednice i institucija na nivou Republika, što je dovodilo do toga da su Republi ke institucije preuzimale aktivnosti u nekim domenima nadležnosti institucija Državne zajednice. U oblastima kao što je pravosu e

i unutrašnji poslovi, gde je Ustavnom poveljom ve ina nadležnosti preneti na republi ki nivo, nedovoljna saradnja me u Republikama odrazila se na efikasnost politike. U tom pogledu, i pored toga što je na injen pozitivan pomak u decembru 2003. godine kada su dva republi ka Ministarstva unutrašnjih poslova potpisala Memorandum o saradnji, saradnja me u Republikama se esto odvijala na *ad hoc* bazi, a ne na sistematski na in.

Obaveza koja je preuzeta usvajanjem Ustavne povelje, da se usklade ustavi Republika u roku od šest meseci od stupanja na snagu Ustavne povelje, nije bila ispunjena. Parlamentarna kriza u *Crnoj Gori*, izazvana bojkotom opozicije, blokirala je svaku zna ajnu aktivnost u ovom pogledu. U *Srbiji* je proces ustavne reforme, gde su klju na otvorena pitanja bila decentralizacija i model za izbor Predsednika Republike, bio obustavljen zbog raspuštanja Skupštine. Od nove Skupštine se o ekuje da sprovede reformu republi kog Ustava do juna 2004.

**Skupština:** Na nivou Državne zajednice, Ustavnom poveljom predvi en je indirektan na in izbora poslanika u Skupštini Državne zajednice tokom prve dve godine mandata. Obe republi ke Skupštine usvojile su zakonske propise za imenovanje svojih predstavnika u Skupštini Državne zajednice sredinom februara 2003, a zatim i izabrale iste. Posle parlamentarnih izbora u Srbiji u decembru 2003, Skupština Srbije je izabrala svoje predstavnike u Skupštini Državne zajednice u februaru 2004.

Skupština Državne zajednice razvila je vrlo ograni enu zakonodavnu aktivnost, uglavnom u vezi sa usvajanjem zakona o uspostavljanju i funkcionisanju drugih institucija Državne zajednice, kao i ratifikacijom me unarodnih sporazuma. Bilo je odga anja u sprovo enju ove agende, kao što je to bilo u slu aju usvajanja Akcionog plana za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta. Uloga Skupštine Državne zajednice je tako e ograni ena injenicom da ona nema nadležnost u vezi sa usvajanjem budžeta: finansiranje institucija i funkcija Državne zajednice ne odvija se kroz sopstvene izvore, ve u potpunosti zavisi od obezbe ivanja sredstava od strane Republika po unapred dogovorenim kriterijumima. Skupština Državne zajednice ne može ak ni da odlu uje o sektorskoj alokaciji ovih sredstava. Iz tog razloga, finansijska stabilnost države je krhka.

Skupština Državne zajednice je radila po Poslovniku koji ima privremeni karakter. Sistem odbora još uvek nije u potpunosti ustanovljen. Korak napred na injen je osnivanjem Odbora za parlamentarni nadzor vojne bezbednosne službe u aprilu 2003, me utim ovaj odbor nije postao u potpunosti operativan. Donošenje novog Poslovnika, koji predvi a zna ajne promene u cilju omogu avanja ve e efikasnosti, tek predstoji. Preduzeti su pozitivni koraci koji se odnose na tehni ku modernizaciju (uklju uju i kompjuterizaciju).

U *Srbiji*, posebni uslovi za vreme vanrednog stanja, politiki sukobi i dugotrajne rasprave u vezi sa izglasavanjem nepoverenja predsedniku Skupštine i Vladi (oktobar-novembar 2003.) zna ajno su usporile zakonodavne aktivnosti Skupštine.

Na funkcionisanje Skupštine Srbije uticalo je nekoliko ozbiljih slu ajeva nepoštovanja vladavine prava. Skupština nije sprovedla odluku Ustavnog suda koji je proglasio zakonska rešenja o kontroli mandata narodnih poslanika od strane njihovih partija/koalicija neustavnim, s obzirom na to da one narušavaju nezavisnost poslani kog mandata. Postojali su jaki dokazi o nepravilnostima tokom glasanja o izboru Guvernera Narodne Banke. Tako e, pri izboru lanova Saveta za radiodifuziju, Skupština nije ispoštovala proceduru predvi enu Zakonom o radiodifuziji.

Kao rezultat dugotrajne krize institucija i političke nestabilnosti u Srbiji, raspuštena je Skupština sredinom novembra 2003. godine i sazvani su prevremeni parlamentarni izbori koji su se održali u decembru 2003. godine. U pogledu izbornog zakona i postupka, na injen je napredak u pogledu ažuriranja biračkih spiskova u saradnji sa OEBS-om; ovaj posao me utim treba dovršiti i uiniti dodatne napore u tom pravcu. U skladu sa preporukama iz Godišnjeg Izveštaja o procesu o stabilizaciji i pridruživanju za 2003., došlo je do odre enog napretka u izmeni zakona o parlamentarnim izborima u skladu sa preporukama OIDHR-a i Saveta Evrope. Naro ito treba ista i da je me u prvim preduzetim koracima od strane nove Skupštine po etkom 2004. godine bilo ukidanje izbornog cenzusa za partije koje predstavljaju etni ke manjine.

U julu 2003, Skupština Srbije usvojila je novi Zakon o finansiranju političkih partija, kao važan deo zakonskog okvira za transparentno sprovo enje izbora. S obzirom na to da je ovaj Zakon stupio na snagu u januaru 2004. godine, on nije bio primenjen ni u slu aju predsedničkih izbora u novembru 2003. godine, niti u slu aju parlamentarnih izbora u decembru 2003. godine. Njegova primena je sada zapo ela. Me utim, druge zakonodavne reforme vezane za status političkih partija još uvek su blokirane. Važan korak bilo je osnivanje Odbora za evropske integracije u Skupštini Srbije u maju 2003. godine.

U *Crnoj Gori*, nacrt zakona za izmenu zakona o finansiranju političkih partija, kako bi se ukinule anonimne donacije, kontrolisalo finansiranje partija i ograni ilo finansiranje iz privatnih izvora, je u skupštinskoj proceduri.

Zakonodavna aktivnost u Skupštini Crne Gore bila je intenzivna. Ipak, na njeno demokratsko funkcionisanje uticali su doga aji koji su zabrinjavaju i. Mesto predsednika Skupštine bilo je nepopunjeno od maja 2003. godine do kraja jula 2003. godine, zbog nemogu nosti dogovora unutar vladaju e koalicije. U septembru 2003. godine, opozicione partije odlu ile su da se trajno povuku iz Skupštine. Ovaj korak je bio iniciran odlukom novog Upravnog odbora državne televizije – na osnovu novih medijskih zakona – da se prestane sa direktnim prenosima sednica Skupštine. Me utim, opozicija je zatim postavila nove uslove za povratak u Skupštinu, uklju uju i i prevremene parlamentarne izbore, i nastavlja sa bojkotom celokupnog rada Skupštine.

**Vlada:** Na nivou Državne zajednice, u skladu sa Ustavnom poveljom, Savet Ministara sastoji se samo od 5 ministarstava: inostrani poslovi, odbrana, me unarodni ekonomski odnosi, unutrašnji ekonomski odnosi i ljudska i manjinska prava. Savet Ministara konstitutisan je u martu 2003. godine, a regulativa o organizaciji i funkcionisanju Saveta Ministara usvojena je sredinom maja 2003. godine. Podela nadležnosti u nekim klju nim segmentima ostala je nejasna (npr. u oblasti azila). Na funkcionisanje ministarstava i agencija uticali su nedovoljni resursi. Ovo se odnosi posebno na Ministarstvo za ljudska i manjinska prava koje je, iako je dobro obavljalo svoje dužnosti pod ovim uslovima, dobilo nove nadležnosti bez ekvivalentnog prenosa resursa. Razlike u efikasnosti delovanja pojedinih ministarstava su bile zna ajne. Zbog ovih problema, Savet Ministara je imao ograni enu aktivnost u donošenju odluka.

U *Srbiji*, vlasti su uspele da o uvaju stabilnost institucija posle ubistva Premijera in i a. Novi Premijer bio je izabran nakon samo šest dana, 18. marta 2003. godine.

Novi Zakon o ministarstvima usvojen je u aprilu 2003. godine, praćen Odlukom o statusu bivših saveznih institucija, sada prebačenih na republički nivo. Ovo je podrazumevalo formalnu transformaciju pojedinih institucija od saveznih u republičke (kao što je slučaj sa carinom), ali i proširenje nadležnosti postojećih ministarstava (npr. Ministarstvo finansija dobilo je kompetencije vezane za sprečavanje pranja novca).

Opozicija je iznosila ozbiljne optužbe na račun pojedinih ministara i vladinih funkcionera vezano za korupciju, proneveru, pranje novca i konflikt interesa. U nekim pojedinačnim slučajevima, usledile su ostavke i smene, praćene i iniciranjem pravosudnih mera, ali su vlasti u celini reagovala sa zakašnjenjem.

Vlada je bila sporna u predlaganju nekih ključnih zakona (npr. sprečavanje konflikta interesa, izborni zakoni, sloboda udruživanja), dok su neke zakonodavne izmene (prevažno u sektoru pravosuđa) ukinjene na netransparentan način. Odluka (iz septembra 2003.) da svi nacrti zakoni pripremljeni od strane ministarstava treba da sadrže procenu usaglašenosti sa evropskim zakonodavstvom (*acquis*) predstavlja pozitivan korak.

U *Crnoj Gori*, Vlada koja je konstituisana u januaru 2003. godine, nastavila je da funkcioniše (uprkos ostavkama nekih ministara). Međutim, nekim novoformiranim ministarstvima, kao što je ono nadležno za Evropske integracije, nedostaju infrastruktura i resursi. Organi državne uprave pokazali su značajan stepen otvorenosti i široko se konsultovali (sa domaćim i stranim ekspertima) u pripremanju novih zakona. Neke od inicijativa, kao što su one u oblasti anti-korupcije, u određenoj meri uključivale su i saradnju sa nevladinim organizacijama. Ozbiljne optužbe o mogućnosti umešanosti predstavnika vlasti, ili barem nedostatku adekvatne reakcije sa njihove strane, u vezi sa slučajem trgovine ljudima dovele su do značajnijih političkih rasprava. Vlada je preduzela neke korake u vezi sa implementacijom izveštaja OEBS-a/Saveta Evrope o ovom slučaju, pre svega inicirajući dalekosežnu reformu krivičnog zakonodavstva i usvajajući strategiju za borbu protiv trgovine ljudima (u novembru 2003. godine) koja zahteva efikasnu primenu.

**Predsednik:** Na nivou Državne zajednice, Predsednik je izabran od strane Skupštine Državne zajednice početkom marta. U skladu sa novim ustavnim uređenjem, Predsednik Državne zajednice je takođe i predsedavajući Saveta Ministara i Vrhovnog Saveta Odbrane. Obe institucije imaju ključnu ulogu u usmeravanju reformi na nivou Državne zajednice. Predsednik Državne zajednice je takođe i na čelu jednog novog tela, Saveta za Evropske integracije, političke institucije na visokom nivou, zadužene za razmatranje i nadgledanje svih procesa vezanih za Evropsku Uniju. Uprkos ograničenim nadležnostima i u velikoj meri zavisnosti od saradnje od strane Republika, Predsednik Državne zajednice pokazao je angažovanje vredno pohvale u pogledu napora da se postojeća i dogovorena rešenja realizuju. Razmena izvinjenja sa hrvatskim Predsednikom i izvinjenje narodu Bosne i Hercegovine bili su hrabri koraci koji vode ka pomirenju i daljoj saradnji u regionu, a unutar zemlje postavljaju bolno pitanje suočavanja sa prošlostima.

*Srbija* je bez Predsednika još od decembra 2002. godine, tako da je predsednik Skupštine istovremeno i v.d. Predsednik Republike. Serije neuspešnih predsedničkih izbora u 2002. godini dovele su do zakonodavnih promena, rezultirajući ukidanjem kontraverznog cenzusa (od 50%+1) u drugom krugu izbora, ali ne i u prvom. Osim toga, neprecizne odredbe koje se tiču rokova za ponovno raspisivanje izbora rezultirali su dugoročnim odlaganjem predsedničkih izbora. Odluka doneta od strane predsednika Skupštine u februaru 2003. godine, da se predsednički izbori odlože do novembra 2003. godine, je kasnije proglašena

neustavnom od strane Ustavnog suda. Na predsedni kim izborima 16. novembra 2003. godine zahtevani cenzus nije ispunjen, tako da je institucionalni vakum produžen. Nova Skupština ukinula je cenzus u februaru 2004., a predsednik Skupštine najavio da je datum za nove predsedni ke izbore biti objavljen po etkom aprila 2004. godine.

U *Crnoj Gori*, problemi sa neuspelim predsedni kim izborima (u decembru 2002 i februaru 2003) razrešeni su sa zakonodavnim izmenama u februaru 2003. godine (ukidanjem cenzusa u oba izborna kruga), koji su rezultirali izborom Filipa Vujanovica u maju 2003. godine.

**Lokalna samouprava:** U obe Republike ostvaren je progres u decentralizaciji i uspostavljanju lokalne samouprave, ali problemi nedostatka efikasnosti, resursa i transparentnosti su ostali. Preporuke iz Godišnjeg Izveštaja za 2003. godinu o procesu stabilizacije i pridruživanja su u tom smislu samo delimi no ispunjene.

U *Srbiji*, implementacija Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine se nastavila. Implementacija je bila propra ena pozitivnim merama u pravcu poboljšanja finansijske autonomije. Me utim, kapaciteti na nivou lokalnih vlasti i dalje su nedovoljni. Novo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (osnovano u 2002. godini) iniciralo je više stvari, uklju uju i poboljšanje bira kih spiskova na lokalnom nivou. Me utim, i pored toga, njegovi kapaciteti su ostali ograni eni u smislu ljudskih resursa i infrastrukture.

Što se Vojvodine ti e, Skupština Srbije prenela je odre ene administrativne nadležnosti na regionalne vlasti, ali regionalna samouprava u pravom smislu re i nije uspostavljena.

Što se ti e juga Srbije, i pored ostvarenog napretka u prethodne dve godine, situacija je ostala krhka. Nedostatak poverenja me u etni kim zajednicama otežao je proces konstituisanja opštinskih vlasti (posebno u Preševu i Bujanovcu). Situacija u Bujanovcu je rešena i Skupština opštine funkcioniše, dok su u Preševu kontinuirani problemi koji se odnose na funkcionisanje Skupštine opštine (nemogu nost sastajanja u periodu od preko tri meseca) doveli do odluke Vlade Srbije da raspusti Skupštinu u decembru 2003. godine. U skladu sa zakonom, formiran je privremeni organ. Vlada Srbije je inila zna ajne napore da poboljša celokupnu situaciju, posebno u oblastima nerazvijene ekonomije i infrastrukture i za to dobila zna ajnu me unarodnu podršku. Bezbednosna situacija se pogoršala u leto 2003. godine. Uprkos nekoliko oružanih incidenata i napada na policijske i vojne jedinice, vlasti su pokazale uzdržanost i uspele da održe situaciju pod kontrolom.

U *Crnoj Gori*, klju ni doga aj bio je usvajanje paketa zakona u julu 2003. godine, konkretno Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Zakona o izboru predsednika opština. Novi zakoni ustanovili su autentine opštinske nadležnosti i izvore sopstvenih prihoda (kroz opštinske takse i druge dažbine). Ipak, finansijska sredstva ostaju neadekvatna što posebno stvara problem pri implementaciji ovog segmenta reforme.

**Državna uprava:** Što se ti e nivoa Državne zajednice, problemi u vezi sa finansiranjem su ozbiljno ugrozili izvršenje funkcija na ovom nivou. Model finansiranja za 2004. godinu zasnovan na teritorijalnom principu je dogovoren izme u Republika (nakon inicijalne podele zasnovane na u eš u u ukupnom BDP), ali razli ita tuma enja o na inu sprovo enja dogovorenog modela se nastavljaju, sa velikim posledicama po funkcionisanje institucija na nivou Državne zajednice. U takvoj situaciji, skoro da i nije bilo napretka u neophodnim reformama uprave na nivou Državne zajednice, uklju uju i smanjenje obima administracije i prate e socijalne programe. Administracija na nivou Državne zajednice, sa odre enim



izuzetcima (kao što su oblasti odbrane i ljudskih prava), nije preduzimala značajnije inicijative i u velikoj meri se oslanjala na Republike, čak i pri implementaciji kompetencija pod svojom jurisdikcijom. Neke korisne inicijative vezane za obuku (inicirane npr. od strane Kancelarije za Evropske integracije Državne zajednice) su me utim predstavljale dobar signal.

U Srbiji, u 2003. godini došlo se do saznanja o potrebi jasnijeg fokusiranja reforme postoje ih institucija. Me utim, odlaganje u donošenju strategije reforme državne uprave i dalje traje. Neki ključni zakoni, koji treba da obezbede odgovornost izabranih zvaničnika i državnih službenika i da spreče korupciju (kao što je kodeks ponašanja državnih službenika, zakon o spremanju sukoba interesa, zakon o ombudsmanu) su još uvek u pripremi. Prelivanje partijskih interesa u funkcionisanje organa uprave, loša tehnička opremljenost, nedostatak obuke državnih službenika i nedostatak mehanizama odgovornosti ostaju i dalje problem koji zahteva rešavanje.

U Crnoj Gori, na osnovu Strategije reforme državne uprave usvojene u maju 2003. godine, Skupština je usvojila novi Zakon o državnoj upravi u junu 2003. godine. Prateća akta koja regulišu status državnih službenika su u pripremi. Kancelarija ombudsmana je osnovana na bazi Zakona usvojenog u leto 2003. godine, ali je na samom početku bila suočena sa nedostatkom resursa. Novi proceduralni zakoni (upravni postupak) su u pripremi, kao i kodeks ponašanja državnih službenika. Svi nacrti su predmet široke javne konsultacije (uključujući i konsultacije sa sindikatima) i predviđaju značajne promene starog sistema koje će biti promeniti status državnih službenika na svim nivoima. Cilj je da se uvede profesionalnost i više transparentnosti (kroz obavezujući i javni konkurs za sva mesta, sem mesta ministara i jednog ograničenog broja ličnih savetnika). Bilo je osnovana posebna organizaciona jedinica za upravljanje ljudskim resursima (za koju su predviđena sredstva u budžetu za 2004. godinu) i uveden novi sistem zarada (platnih razreda). Novi sistem bi u celini trebalo da bude uspostavljen do januara 2005. godine. Pravi izazov će biti njegovo sprovođenje, jer novi propisi uvode značajne promene koje će se odraziti na položaj velikog broja državnih službenika.

**Civilno društvo:** Civilno društvo se u Srbiji i Crnoj Gori brzo razvijalo u poslednjih deset godina. Nevladine, studentske i ženske organizacije imale su značajan udeo u demokratskim promenama, a suštinski deo njihovih aktivnosti bio je posvećen pitanjima vezanim za anti-ratne aktivnosti i kršenjima ljudskih prava. Iako se, zbog svega toga, one još uvek shvataju uglavnom kao organizacije koje se bave ljudskim pravima, njihova uloga se proširila, tako da su aktivno učestvovali u unapređenju ekonomskih i socijalnih reformi i merama održivog razvoja. Ovo je zahtevan zadatak imajući u vidu njihove još uvek slabe kapacitete i infrastrukturu, posebno na lokalnom nivou. Ipak, neki pozitivni koraci su se dogodili prilikom izrade Strategije za smanjenje siromaštva u koju su nevladine organizacije bile uključene. Postoji raširena mreža nevladinih organizacija u Srbiji i Crnoj Gori (oko 20 000), ali samo ograničen broj se aktivno bavi izvornim aktivnostima nevladinih organizacija. Broj nevladinih organizacija koje se bave pitanjem zaštite ljudske sredine je u porastu, ali imaju ograničeni uticaj.

Postoji veliki broj sindikalnih udruženja, me utim samo mali broj je u osnovi aktivan i reprezentativan (tri vodeće asocijacije u zemlji). Postoje i udruženja poslodavaca, ali su generalno slabog uticaja. Socijalni dijalog je institucionalizovan, ali je njegova karakteristika nedostatak poverenja međusobno, slabi organizacioni kapaciteti i suprotstavljena mišljenja oko redosleda reformi. U obe Republike osnovani su tri-partitni socijalni i

ekonomski saveti koji su do sada dali malo praktičnih rezultata. Kolektivni ugovori su garantovani zakonom, ali je njihova primena na rudimentarnom nivou. Značaj crkvenih institucija, posebno Pravoslavne Crkve, u javnosti je u porastu, ali stepen njenog javnog angažovanja i povremena politizacija izazivaju društvene podele.

Neke pozitivne mere su preduzete kako bi se pojačala formalna saradnja sa nevladinim organizacijama i njihova gledišta uzela u obzir. Posebni uslovi za vreme vanrednog stanja u Srbiji imali su negativan efekat na ulogu koju nevladine organizacije ostvaruju u nadgledanju rada državnih organa, ali ih se veoma brzo vratila ovoj aktivnosti posle normalizacije stanja. U Crnoj Gori, Vlada priprema akt o saradnji sa nevladinim sektorom koji bi trebalo da formalizuje *ad hoc* odnose. Ovaj akt bi takođe trebalo bolje da reguliše procedure finansijske podrške. U obe Republike, Srbiji i Crnoj Gori, sektor nevladinih organizacija u velikoj meri zavisi od pomoći i donatora; stoga postoji potreba da se otvore pitanja samoodržavanja i izgradnje kapaciteta.

**Reforma vojske:** Značajan napredak na njen je u reformi ovog sektora, koji je u nadležnosti Državne zajednice. Ovo je veoma povoljan korak ka ispunjenju preporuka iz Godišnjeg Izveštaja za 2003. godinu o procesu stabilizacije i pridruživanja.

Pokrenuta je opsežna zakonodavna reforma. Izradi nacrtu relevantnih akata pristupilo se uz dosad neuobičajenu transparentnost i javne konsultacije. Ovo bi trebalo da rezultira pripremom nove strategije odbrane i vojne doktrine (koje treba da se usvoji na nivou Državne zajednice) zajedno sa strategijom nacionalne bezbednosti, koja je prema Ustavnoj povelji u nadležnosti republičkih Skupština. Ova kompleksna struktura zahteva dobru saradnju između Republike i Državne zajednice i Republike. Kada budu usvojena navedena dokumenta, stvorili se potrebni uslovi za reviziju zakona o odbrani i o vojsci.

Paralelno sa pripremom ključnih zakonodavnih reformi, preduzeti su važni praktični koraci. Uvedene su organizacione promene kako bi se omogućila civilna kontrola vojske; međutim biće potrebno vreme kako bi ove promene u potpunosti bile primenjene. Finansijsku kontrolu su u potpunosti preuzele civilne institucije. Urađen je nacrt novog važnog zakona koji se odnosi na trgovinu oružjem i vojnom opremom kako bi se obezbedila puna transparentnost i smanjila mogućnost zloupotrebe. Osnivanjem Agencije za javne nabavke na njen je napredak u transparentnosti procedure vojnih nabavki.

U njene su važne kadrovske promene, tako što je značajan broj visokih oficira penzionisan ili razrešen, od kojih su neki bili usko povezani sa predhodim režimom ili su optuženi od strane Haškog Tribunala. U vezi sa saradnjom sa Tribunalom, Ministarstvo je takođe preduzelo važne korake, posebno kada je u aprilu 2003. godine raspustilo vojnu komisiju za saradnju sa Tribunalom, koja je zapravo u praksi bila saradnja. Osim toga, Ministarstvo je izdalo naredbu svim zaposlenim u vojsci da, ukoliko imaju saznanja, prijave informacije o boravištu svih optuženih za ratne zločine i da moraju da učestvuju u hapšenju istih ukoliko se optuženi nalaze na vojnim lokacijama.

Civilnu kontrolu vojske treba proširiti i na vojnu industriju. Takođe je neophodno doneti akta koja su pravno, na jasan način, regulisati pitanje vojne imovine.

Dodatni pozitivni koraci odnose se na potpunu demilitarizaciju granica, mada samo delimično (na delu granice koji se nalazi na teritoriji Crne Gore), i na stupanje na snagu uredbe o civilnom služenju vojnog roka, u institucijama kao što su socijalni centri ili bolnice

Organi vlasti su se tako e angazovali u u intenzivnoj me unarodnoj saradnji a Srbija i Crna Gora je zvani no podnela zahtev za prijem u program NATO-a, Partnerstvo za mir. U avgustu 2003. godine Vrhovni Savet Odbrane je odobrio u es e Vojske Srbije i Crne Gore u operacijama mirovnih snaga UN, na dobrovoljnoj i profesionalnoj bazi (relevantan zakon je u pripremi).

Prema podacima Ministarstva Odbrane, reforma vojske treba da dovede do smanjenja broja pripadnika sa skoro 80.000 na oko 45-50.000 ljudi. U ovom smislu, adekvatne socijalno-ekonomske mere e biti potrebne da bi se zbrinuo višak zaposlenih. Predvi eno smanjenje broja pripadnika vojske bi doprinelo smanjenju tereta vojnih rashoda sa trenutnog stanja od oko 5% ukupnog BDP. Ovo bi omogu ilo vladi da preraspodeli resurse iz budžeta na klju ne prioritete u drugim sektorima.

### *2.1.2. Procena funkcionisanja pravosu a, sprovo enje zakona i poštovanje vladavine prava*

**Funkcionisanje pravosu a:** Na nivou Državne zajednice, Sud Državne zajednice (koji ima ustavno kontrolne funkcije) još uvek nije operativan. Zakon o Sudu Državne zajednice usvojen je u junu 2003. godine, ali Skupština Državne zajednice još uvek nije izabrala sudije i još uvek postoje neusaglašeni stavovi u vezi sa nadležnostiima Suda. Sud je jedina intitucija Državne zajednice sa sedištem u Podgorici i prema dogovoru dveju Republika o finansiranju institucija Državne zajednice, Sud bi trebalo da finansira Crna Gora. Me utim, Vlada Crne Gore insistira da ima finansijskih teško a u obezbe ivanju adekvatnih prostorija i infrastrukture.

Uprkos odredbama Ustavne povelje, vojni sudovi nastavljaju da rade, sa nejasnim vremenskim okvirom za usvajanje zakonskih propisa koji se odnose na potpuni prenos njihove jurisdikcije na civilne sudove. Relevantne preporuke iz Godišnjeg Izveštaja za 2003. godinu o procesu Stabilizacije i pridruživanja još uvek nisu ispoštovane.

U *Srbiji*, na situaciju u pravosu u delovalo je uvo enje vanrednog stanja. Dok je, s jedne strane, omogu ilo vlastima da istraže pojedina ne slu ajeve zloupotreba ili korupcije me u sudijama i tužiocima, tokom vanrednog stanje su istovremeno preduzimane šire, sistemske mere, uklju uju i zakonodavne izmene i personalne promene, na pravno neregularan na in. Inicijalna naredba o uvo enju vanrednog stanja bila je pra ena dodatnim merama koje su dozvoljavale suspenziju predsednika sudova i tužilaca van uobi ajenih pravno predvi enih procedura. Na mesta suspendovanih nosilaca pravosudnih funkcija imenovani su novi, iji je mandat naknadno trajno potvr en. U martu 2003. godine Skupština Srbije donela je odluku o penzionisanju 35 sudija (uklju uju i jednog sudiju Vrhovnog suda), bez zakonski predvi enog u eš a Vrhovnog suda. Za vreme vanrednog stanja izvršene su i zakonodavne izmene, koje su ostale na snazi i posle njegovog ukidanja 22. aprila 2003. godine. Ove izmene su uticale na status tužilaca: ukinute su ranije odredbe o stalnosti funkcije zamenika tužilaca i zamenjene odredbama o osmogodišnjem mandatu i pove ana je uloga egzekutive u procesu njihovog izbora. Nezavisnost predsednika sudova je oslabljena uvo enjem jednog administrativnog tela – Ve a za sudsku upravu – koji je postao nadležan za njihovo imenovanje i razrešenje.

Implementacija obaveza preuzetih pristupanjem Savetu Evrope bila je sadržina Protokola o saradnji, potpisanog u junu 2003. godina sa Savetom Evrope, koji predvi a zna ajnu reviziju

paketa pravosudnih zakona, zakona iz oblasti krivi nog prava i zakona o izvršenju krivi nih sankcija. Nije bilo zna ajnog napretka u implementaciji ovog Protokola.

Osnivanje novih administrativnih i apelacionih sudova bilo je planirano za 1. januar 2004. godine. Ovi sudovi bi trebalo da preuzmu neke od funkcija postoje ih okružnih i opštinskih sudova. Me utim, s obzirom na to da neophodna skupštinska odluka u vezi sa odre ivanjem broja sudija u novoformiranim sudovima nije doneta zbog parlamentarne krize, Ustavni sud Srbije doneo je odluku o odlaganju implementacije novog zakona kako bi se izbegao pravni vakum.

Efikasnost sudova bi trebalo zna ajno poboljšati. Za izradu godišnje statistike o radu sudova u obe Republike zaduženi su njihovi Vrhovni sudovi. Prema izveštaju Vrhovnog suda Srbije iz marta 2003. godine, ukupno je ostalo 451.817 nerešenih slu ajeva ili 29% od ukupnog broja svih slu ajeva u 2002. godini.

U obe Republike, novi zakoni o parni nom postupku ekaju da budu usvojeni. Imaju i u vidu zastarele odredbe i procedure, gra anski postupak traje od 4-5 godina, u nekim slu ajevima ak i do 10 godina. Novi Zakon o sudijama Republike Srbije (iz 2001. godine) pokušao je da reši ovaj problem i poboljša efikasnost (uvode i obavezne rokove za sudije za podnošenje izveštaja o statusu slu ajeva ), ali ovo nije dovelo do zna ajnijih konkretnih rezultata.

Uprkos odre enim poboljšanjima, još uvek ostaje dosta toga da se uradi. Vlasti nastoje da reše problem zaostalih slu ajeva tako što su inicirale reviziju proceduralnih zakona (posebno akata o parni nom i izvršnom postupku) kao i kroz mere za poboljšanje infrastrukture i resursa. Osnivanje administrativnih i apelacionih sudova, predvi eno u obe Republike, je u ovom pogledu tako e važno, prevashodno u smislu rastere enja Vrhovnih sudova od nekih obaveza (kao što je postupak po žalbi) koje e biti prenete na nove sudove.

Još uvek postoji zna ajno nepoverenje javnosti u pravosu e, kao rezultat zaostavštine iz protekle decenije i strukturalnih slabosti sistema. Prema informacijama Ministarstva pravde Crne Gore, a na osnovu podataka republi kog tužioca, u 2003. godini nije bilo zabeleženih slu ajeva podizanja optužnica protiv sudija ili tužilaca za po injena dela korupcije.

Poboljšana je finansijska situacija u sudovima, uklju uju i plate i infrastrukturu (nove zgrade, renoviranje postoje ih prostorija; novi automobili; IT oprema). Što se ti e tužilaca, situacija je manje povoljna. Organizovane su obuke, posebno preko Centara za obuku nosilaca pravosudnih funkcija (mada je ovde uklju enost sudske administracije još uvek nedovoljna). Bilo je tako e poboljšanja u kompjuterizaciji sudova. Što se ti e su enja za ratne zlo ine, Srbija je usvojila poseban zakon i u julu 2003. godine imenovala Specijalnog tužioca. Formirana su specijalizovana sudska ve a za organizovani kriminal.

Sprovo enje presuda u gra anskim parnicama predstavlja veliki problem u obe Republike, sa prose nim odlaganjem od 3 godine u Srbiji. Sudski izvršitelji kao takvi ne postoje; postoje službenici suda koji su uz pratnju policije zaduženi da na licu mesta obezbede sprovo enje sudskih odluka, ali su njihove mogu nosti ograni ene i uglavnom su u praksi neefikasni.

U *Crnoj Gori*, došlo je do pomaka usvajanjem Zakona o krivi nom postupku, Krivi nog zakona i Zakona o javnom tužiocu koji tako e uvodi institut specijalnog tužioca za organizovani kriminal, koga imenuje republi ki tužilac. Potrebno je me utim obezbediti adekvatne resurse za pravilnu implementaciju novog zakonodavstva. Zakon o sudovima iz

2002. godine predvideo je i osnivanje administrativnog i apelacionog suda i uveo dodatne garancije za nezavisnost sudija, kroz proceduru izbora i razrešenja u kojoj ključnu ulogu ima Pravosudni savet, telo sastavljeno od stručnjaka i predstavnike pravosuđa, bez uloge izvršne vlasti. Međutim, implementacija je još uvek nedovoljna. Odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija je u praksi umesto pravne procedure bila podložna politizaciji. Osnivanje novih sudova – apelacionih i administrativnih – predviđeno je za jun 2004. godinu. Finansijska nezavisnost sudskog sistema predstavlja i dalje problem.

Nastavljena je obuka u pravosuđu, koja se morati da uključuje i inicijalnu i specifičnu obuku radi implementacije novog krivičnog zakonodavstva, kao i obuku o sudskoj etici radi suzbijanja korupcije. Potrebne su kratkoročne mere kako bi poboljšala efikasnost i smanjio broj zastalnih slučajeva (novo zakonodavstvo o parničnom i izvršnom postupku, koje je sada u pripremi, je važno u ovom smislu, i najzad značajno poboljšana obuka), kao i unapredila transparentnost u sudskom postupku i opšti nivo pravne svesti.

**Izvršenje krivičnih sankcija:** U Srbiji su tokom vanrednog stanja uvedene značajne restrikcije (kao što je produženi policijski pritvor, *incommunicado* pritvor u trajanju do 60 dana, suspenzija prava na sudsku žalbu), od kojih su neke bile proglašene neustavnim od strane Ustavnog suda Srbije u junu 2003. godine. Restrikcije su zatim ukinute u julu 2003. godine. Posmatračka misija OEBS/UN je (u aprilu 2003. godine) je objavila izveštaj u vezi sa opštim uslovima u zatvorima, posebno u pritvorskim jedinicama (koji isti su pre svega probleme kao što su pretrpane ćelije, neadekvatna zdravstvena nega, itd.), a koja daju povod za ozbiljnu zabrinutost. Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije izvestilo je da se preduzimaju dodatne mere kako bi se poboljšali uslovi zdravstvene nege, ali i uslovi boravka u celini (korespondencija, slobodno vreme, snabdevanje odećom, itd.). Izveštaji međunarodnih i nevladinih organizacija zabeležili su slučajeve kršenja prava pritvorenika i čak ozbiljne navode o torturi, posebno za vreme operacije *Sablja*. Do sada nije bilo jasnih dokaza da su takve tvrdnje ispitane u potpunosti. U međuvremenu, nastavljene su pripreme za sveobuhvatnu reformu sistema izvršenja krivičnih sankcija. Trebalo bi poboljšati obuku i rehabilitaciju zatvorenika, i posebno posvetiti pažnju osetljivim grupama kao što su maloletni prestupnici.

U *Crnoj Gori*, Skupština je usvojila amandmane na Zakon o izvršenju krivičnih sankcija. Oni obezbeđuju dodatne (sudske) mere zaštite prekršioaca zakona, eksplicitnije mere koje se odnose na zaštitu osnovnih ljudskih prava i zabranu svih vidova torture i sličnih akata. Situacija u kaznenim institucijama u *Crnoj Gori* je teška, zbog nedostatka adekvatnih resursa i infrastrukture. Međutim, tretman zatvorenika je poboljšán, a u toku su projekti obuke u zatvorskom osoblju. Međutim, i pored toga potrebno je da se obrati posebna pažnja na dalje poboljšanje uslova u zatvorima za osetljive grupe, kao što su maloletni prestupnici, ali i zavisnici od droge.

**Poštovanje vladavine prava:** Kontinuirane razlike u tumačenjima Ustavne povelje, prave odlaganjima i opstrukcijom u njenom sprovođenju, kao i još uvek nejasna raspodela nadležnosti – *de jure* i *de facto* – izmeđ u različitih nivoa vlasti doprinele su ustavnoj i pravnoj nesigurnosti. Kašnjenje u uspostavljanju Suda Državne zajednice prouzrokovalo je institucionalni i pravni vakum i rezultiralo uskraćivanjem pravde na nivou Državne zajednice. Neispunjavanje obaveze Republika da svoje ustave usaglase sa Ustavnom poveljom dovelo je do paralelnog postojanja različitih ustavnih i pravnih sistema. Problem koegzistencije novog zakonodavstva i starih zakona je nastavljen. Sve ovo ozbiljno ugrožava vladavinu prava u Srbiji i *Crnoj Gori*. Ustavna rekonstrukcija dovela je do ukidanja svih ranijih saveznih

struktura koje su se bavile pitanjima iz oblasti policije i pravosuđa. Poboľšana, institucionalizovana saradnja me u relevantnim republi kim instancama je neophodna da bi se zakoni koherentno sprovodili u celoj zemlji, kao i da bi se postigla efikasna me unarodna policijska saradnja.

Uvo enjem vanrednog stanja (12. marta 2003. godine) u *Srbiji* je privremeno bila suspendovana potpuna implementacija vladavine prava i ljudskih prava. Postojala je tendencija usvajanja ili menjanja važnih sistemskih zakona (posebno u domenu pravosuđa, krivi nog zakonodavstva i medija) tokom vanrednog stanja, sa nedovoljnom transparentnoš u.

Osim toga, postojala je tendencija institucija vlasti (i Skupštine i Vlade) da se odluke Ustavnog suda Srbije ne sprovode i dovodi u pitanje njegova nezavisnost. Ovo je razlog za ozbiljnu zabrinutost.

U *Crnoj Gori*, kadrovske promene u sektoru pravosuđa (posebno u tužilaštvu) bile su podložne politi kom uplitanju više nego regularnoj pravnoj proceduri. Praksa mešanja u odluke sudova se nastavila, ak je bilo i navodnih pretnji odre enim sudijama.

Korupcija je oblast koja izaziva veliku zabrinutost. Odre eni napredak je u injen usvajanjem Zakona o finansiranju politi kih partija u Srbiji u julu 2003. godine, i Zakona o spre avanju pranja novca u Crnoj Gori u septembru 2003. godine. Ovi zakoni tek treba u potpunosti da se sprovedu, posebno s obzirom na to da drugi klju ni anti korupcijski zakoni, kao što je kodeks ponašanja državnih službenika ili zakon o spre avanju konflikta interesa u obe Republike, tek treba da se usvoje. Ovaj pravni vakum je u praksi doveo do nemogu nosti adekvatnog regovanja na neke ozbiljne optužbe koje su se odnosile na visoke državne službenike i ministre. Još uvek nedostaju sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije. Postoje im institucijama na polju anti-korupcije nedostaje politi ka podrška, a sa ta ke njihovog gledišta one su ponekad i ometane u svom radu od strane vlade.

Sa pozitivne strane, Srbija i Crna Gora ratifikovala je u oktobru 2003. godine Evropsku Konvenciju o pranju novca, o zapleni i o konfiskaciji vrednosti ostvarenih kriminalnim aktivnostima. Srbija i Crna Gora je pristupila je inicijativi Saveta Evrope GRECO (Grupa država za borbu protiv korupcije). Misija procene stanje od strane ove Inicijative još nije usledila. U decembru 2003. godine, Srbija i Crna Gora pristupila je Konvenciji UN za borbu protiv korupcije.

## **2.2. Ljudska prava i zaštita manjina**

*U injen je izvestan napredak na polju ljudskih prava. Pristupanje Savetu Evrope u aprilu 2003. godine i ratifikacija Evropske konvencije o ljudskim pravima i Evropske konvencije o spre avanju torture (u martu 2004. godine) predstavljali su važan pozitivan razvoj doga aja. Sada je potrebno da vlasti obezbede efektivnu implementaciju ovih konvencija. Sa druge strane, vanredno stanje u Srbiji odrazilo se na poštovanje ljudskih prava.*

*Postoji konstantan napredak u primeni prava manjina. Me utim, nedostatak jasnih rešenja u novim ustavnim odredbama i nedostatak koordinacije sa paralelnim crnogorskim institucijama usporili su napore u ovim oblastima, uti u i na poštovanje nekih od me unarodnih obaveza Srbije i Crne Gore.*

Osnovna ljudska prava i prava manjina zagarantovana su novom Poveljom o ljudskim pravima i pravima manjina, usvojenoj februara 2003. godine. Povelja ima snagu ustavnog zakona. Postoji dobar zakon na nivou Državne zajednice iz 2002. godine koji reguliše prava manjina ali se *de facto* primenjuje samo u Srbiji – pošto Crna Gora priprema svoje zakonodavstvo. Dok ve im delom 2003. godine nije bilo skoro nikakve saradnje izme u Državne zajednice i crnogorskih vlasti, u oktobru 2003. godine desila se pozitivna promena sa osnivanjem kancelarije Ministarstva za ljudska prava i prava manjina Državne zajednice u Podgorici na elu sa Pomocnikom ministra koga je imenovala Crna Gora.

Složena podela nadležnosti dovela je do teško a u koordinaciji i odrazila se na sprovo enje me unarodnih obaveza Državne zajednice. Podnošenje izveštaja o ispunjavanju obaveza iz instrumenata UN kasnilo je zbog razli ite brzine u pripremi republi kih priloga.

Bitan doga aj predstavljala je ratifikacija Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropske konvencije o spre avanju torture u martu 2004. godine. Neophodno je da se Konvencija o ljudskim pravima pravilno primeni od strane nadležnih vlasti. Pored toga, pošto je Sud državne zajednice, koji tek treba da bude ustanovljen, kompetentan da razmatra slu ajeve pre nego što stignu do Evropskog suda za ljudska prava, injenica da Sud državne zajednice još uvek nije osnovan podriva primenu Konvencije. Ratifikacija ostalih klju nih konvencija, naro ito Evropske povelje o regionalnim jezicima i jezicima manjina, tako e treba da se desi uskoro u skladu sa preporukama Saveta Evrope.

Ministarstvo Državne zajednice za ljudska prava i prava manjina nastavilo je da dobro obavlja posao, uprkos injenici da su nova ustavna rešenja rezultirala u prenosu dodatnih nadležnosti (koje se odnose na readmisiju, pitanja u vezi migracija, itd.) bez ekvivalentnog prenosa resursa. Pored odli ne saradnje sa civilnim sektorom, Ministarstvo je osnovalo kancelariju za pravnu pomo koja se bavi konkretnim slu ajevima kršenja ljudskih prava, što je upotpunjeno medijskom kampanjom za podizanje nivoa svesti javnosti. Republi ka zakonodavstva još uvek nisu u potpunosti usaglašena sa primenjivim standardima ljudskih prava, a diskriminatorne odredbe i praksa (naro ito po pitanju žena, Roma i drugih ugroženih grupa) se nastavljaju. U toku je priprema Anti-diskriminatornog Akta od strane Ministarstva.

### **2.2.1. Gra anska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava**

**Lustracija:** Skupština Srbije je u maju 2003. godine usvojila Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava. Me utim, njegova primena nije po ela jer odgovaraju a Komisija nije u potpunosti konstituisana i operativna. Jula 2003. godine imenovano je osam od ukupno devet lanova od strane Skupštine ali partije bivšeg režima odbijaju da uzmu u eš a u Komisiji za lustraciju jer na Zakon gledaju kao na in političke osvete. Zakon se odnosi na kršenja ljudskih prava po injena nakon 1976. godine (godina stupanja na snagu Me unarodnog Pakta o gra anskim i političkim pravima) i namenjen je proveriti svih funkcionera i kandidata za visoke pozicije (i na lokalnom nivou) u skupštinama, vladama, pravosu u, policiji i sluzbama bezbednosti, diplomatiji, vojsci, i ekonomskim i finansijskim institucijama. Pored proceduralnih problema, na primenu Zakona uti e i nedostatak odgovaraju eg zakonodavstva u vezi sa pristupom dosijeima državne bezbednosti.

**Jednakost pred sudom i pravi no su enje:** U skladu sa Ustavnom poveljom ceo sistem krivnog zakonodavstva, uklju uju i i procesne zakone, prethodno u nadležnosti federacije, preba en je na nivo Republika.

U *Srbiji*, pored novog Zakona o krivi nom postupku (usvojen kao savezni zakon 2002. godine, a sada se primenjuje kao republi ki zakon u Srbiji) postoji posebno zakonodavstvo o nadležnostima i postupku u borbi protiv organizovanog kriminala. Ovi zakoni pretrpeli su zna ajne izmene tokom vanrednog stanja, suspenduju i neka od osnovnih prava u pretkrivi nom ostupku i daju i šira ovlaš enja policiji.

Skupština Crne Gore usvojila je Krivi ni zakonik i Zakonik o krivi nom postupku u decembru 2003. godine. Zakoni su pripremljeni uz široku konsultaciju javnosti i me unarodnih stru njaka.

Neophodno je da obe Republike usvoje odgovaraju e zakonodavstvo, uklju uju i i nove zakone o policiji, što je pre mogu e kako bi se obezbedila koherentnost pravnog sistema.

**Sloboda udruživanja:** U *Srbiji* nije bilo napretka po pitanju pravnog statusa doma ih NVO-a i me unarodnih udruženja (koje nemaju pravnu osnovu). Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu priprema novi nacrt u saradnji sa civilnim sektorom. Režim oporezivanja ostaje nepovoljan, što ometa rad i nezavisnost NVO-a.

U *Crnoj Gori* status NVO-a je zagarantovan zakonodavstvom, ali su NVO-i zahtevali izmene sadašnjeg zakona, naro ito potpuno izuze e od oporezivanja svih izvornih aktivnosti NVO, ali i fiskalne stimulacije za privatne donatore.

**Tortura:** Pitanje torture i zloupotreba, naro ito prava zatvorenika u Srbiji i u Crnoj Gori dugo je predstavljalo predmet zabrinutosti, iako me unarodne organizacije izveštavaju da je taj trend u opadanju. Vanredno stanje u Srbiji je me utim istaklo niz razloga za zabrinutost, kao što je potreba da se uhvati u koštac sa torturom, ali i sa ostalim teškim zloupotrebama ljudskih prava. Što se ti e izveštaja o zloupotrebama, a naro ito izveštaja Amnesty International za 2004. godinu, administracija je imala tendenciju poricanja konkretnih sklu ajeva torture, istovremeno zaobilaze i širi problem zloupotrebe ljudskih prava.

Postojale su ozbiljni navodi o torturi i lošem tretmanu pritvorenika i zatvorenika u *Srbiji* tokom vanrednog stanja. Srpska policija je na po etku odbacila te navode, ali je potom insistirala da je unutrašnja istraga (od strane Generalnog inspektora) u toku. Me utim, do sada je bilo malo informacija o njenom napretku.

Mnoge od optužbi odnose se na tretman tokom pritvora. Ovo je u prvi plan izbacilo pitanje razlike u aktivnostima relevantnih Ministarstava. Ministarstvo pravde Srbije ukazalo je u nekoliko navrata da to nije u nadležnosti ovog Ministarstva, dok je Ministarstvo unutrašnjih poslova isticalo da su žalbe ispitane i da je utvr eno da su bile neosnovane. Netransparentan postupak ispitivanja žalbi unutar Ministarstva unutrašnjih poslova ne omogu ava me utim jasnu percepciju u javnosti da je pravda sprovedena i dalje podsti e zabrinutost, koju isti u naro ito lokalne organizacije za ljudska prava, o nepostojanju efektivnog nezavisnog mehanizma za ispitivanje pritužbi. Sli na zabrinutost izražena je i u vezi sa postupcima ispitivanja žalbi u Crnoj Gori koje karakteriše sli an nedostatak transparentnosti. Srbija i Crna Gora je potpisnica odgovaraju ih instrumenata UN i ratifikovala je Evropsku konvenciju o spre avanju torture. Me utim pitanje torture ostaje izvor zabrinutosti. Dok novi crnogorski Krivi ni zakonik sadrži torturu kao posebno krivi no delo, u Srbiji zakonodavstvo još uvek nije revidirano u tom smislu.



Savet Evrope navodi porast slučajeva nasilja od strane policije u *Crnoj Gori*. Ovi slučajevi se retko rešavaju i kažnjavaju, naročito zbog činjenice da tužilaštvo mora da se oslanja na saradnju policije što obično vodi opstrukciji. Takođe su prijavljeni slučajevi pritiska na žrtve da ne podnose tužbe.

**Ratni zločini:** *Srbija* je usvojila posebno zakonodavstvo u julu 2003. godine o organizaciji i nadležnosti republičkih institucija u kažnjavanju ratnih zločina. Specijalni Tužilac imenovan je u julu 2003. godine a u procesu osnivanja su specijalne policijske i pritvorske jedinice. Domaće sudstvo održalo je dva suđenja o ratnim zločinima koja se nisu bavila odgovornošću visokih oficira vojske ili policije i nisu istraživala komandnu odgovornost na višem nivou. OEBS-ova izveštaj (iz oktobra 2003. godine), priznaju i posvećenost i napore vlade, ali u tim beležima zakonodavne i proceduralne nedostatke koji u ovom trenutku ne omogućavaju efikasno sprovođenje istih suđenja za ratne zločine. Na primer, institut komandne odgovornosti za ratne zločine nije formulisao kao posebno krivično delo; postoje pravni nedostaci i praktični problemi povezani sa primenom mehanizma zaštite svedoka, a nezavisnost Specijalnog tužioca za ratne zločine i posebnih sudskih veća još uvek nije na adekvatnom nivou. Kao ključni elementi nedostaje politička volja i odgovarajuće okruženje za pravno i sveobuhvatno suđenje. Štaviše, postojao je nedostatak napretka u istrazi masovnih grobnica pronađenih 2001. godine (u Batajnici).

**Sloboda govora i medija:** Pravne i praktične smetnje slobodnom funkcionisanju medija opstaju. U *Srbiji*, Skupština je prekršila izvesne proceduralne zahteve predviđene Zakonom o radiodifuziji za imenovanje Radiodifuznog Saveta. Nije preduzeta nikakva akcija da se stanje popravi. Ovo predstavlja izvor zabrinutosti između ostalog i u vezi sa predstojećom raspodelom frekvencija.

Skupština Srbije takođe je usvojila Zakon o javnom informisanju. Međutim, previše široko definisani izuzeci od slobode medija stvaraju prostor za uvođenje dodatnih ograničenja slobode govora. U *Srbiji* ukidanje zatvorskih kazni - «depenalizacija» - za uvredu i klevetu tek prestoji.

Pozitivan razvoj predstavlja izveštavanje medija i činjenica da nije bilo političkih pritisaka na njih tokom kampanje za predsedničke izbore i parlamentarne izborne kampanje u novembru i decembru 2003. godine.

U *Crnoj Gori* je nastavljena primena paketa zakona o medijima iz 2002. godine, mada sa teškoćama. Konkretno, ukidanje ranije prakse direktnih prenosa skupštinskih zasedanja pokrenulo je parlamentarnu krizu, uključujući i dugotrajni bojkot opozicije.

Odredbe o zatvorskim kaznama za uvredu i klevetu uklonjene su iz Krivičnog zakonika u decembru 2003. godine. Sada novane kazne zamenjuju zatvorske. Nacrt zakona o slobodnom pristupu javnim informacijama je pripremljen i treba da se usvoji, u skladu sa preporukama Saveta Evrope.

**Ombudsman:** Osnivanje kancelarije Ombudsmana na nivou Državne zajednice nije predviđeno Ustavnom poveljom. U *Srbiji* usvajanje Zakona o Ombudsmanu tek predstoji; u međuvremenu, Skupština Vojvodine osnovala je kancelariju ombudsmana na pokrajinskom nivou. *Crna Gora* je usvojila sopstveno zakonodavstvo i potom u oktobru 2003. godine imenovala Ombudsmana, ali je osnivanje i funkcionisanje kancelarije suočeno sa finansijskim i infrastrukturnim problemima.

**Pravo na svojinu :** Problemi koji se ti u restitucije privatnog vlasništva u *Srbiji* se nastavljaju. Nije usvojeno nikakvo zakonodavstvo, uključujući i restituciju poseda crkvama i verskim zajednicama. Vlasti su suočene sa sve većim brojem zahteva za povraćajem imovine. Ovaj osnovni nedostatak pravne sigurnosti takođe može negativno da utiče na proces ekonomske reforme.

*Crna Gora* priprema novi Zakon o restituciji, posle ustavne žalbe koju je Vlada uložila protiv akta usvojenog 2002. godine. U međuvremenu, vlasti tvrde da je značajan deo imovine vraćen.

**Pravo na rad:** Pravni okvir se poboljšao u obema republikama kroz usvajanje novih zakona o zapošljavanju. U *Crnoj Gori* Zakon o štrajku usvojen je jula 2003. godine, dok *Srbija* trenutno priprema novi zakon. Međutim, implementacija zakonskih propisa je i dalje teška. Treba poboljšati funkcionisanje inspekcija rada.

**Jednakost polova:** *Srbija* i *Crna Gora* je potpisnica Konvencije UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije protiv žena i pratećih Protokola. Nacionalno zakonodavstvo je uglavnom u skladu sa međunarodnim standardima, ali je usvajanje zakona protiv diskriminacije neophodno radi obezbeđivanja dodatnih garancija i mehanizama zaštite. Uprkos činjenici da nema pravnih ograničenja, zastupljenost žena u javnom sektoru ostaje neadekvatna, kao i njihova jednakost u praksi u vezi sa pristupom mogućnostima zaposlenja.

**Akademski sloboda:** *Srbija* i *Crna Gora* je potpisnica svih bitnih sporazuma UN koji uključuju garancije jednakog pristupa obrazovanju i akademski slobode, i potpisala je Bolonjsku deklaraciju septembra 2003. godine. Štaviše, postoje solidne garancije u nacionalnim ustavnim i zakonodavnim aktima, uključujući i one koji se tiču manjina.

**Sloboda veroispovesti:** Nije bilo novih mera u usvajanju novih zakonskih propisa iako su nacrti pripremljeni ranije (na tadašnjem federalnom nivou). Generalno, stanje u ovoj oblasti je pozitivno.

### **2.2.2. Prava manjina i položaj izbeglica**

Postoji konstantan progres u implementaciji prava manjina, ali problemi u obezbeđenju pune i adekvatne saradnje između različitih nivoa vlasti i dalje traju, utičući i na ispunjenje nekih od međunarodnih obaveza Srbije i Crne Gore.

Nastavio se rad na integraciji Roma i aprila 2003. godine je osnovana posebna kancelarija u Ministarstvu. Civilni sektor je u potpunosti bio uključujući i započela je dragocena saradnja sa medijima. U koordinaciji sa institucijama Republike Srbije preduzeto je nekoliko akcija podrške romskoj zajednici, uključujući i besplatnu distribuciju školskih udžbenika i pomoć u srednjem i višem obrazovanju. Uprkos ovim vrednim naporima i dalje traje ranjiva situacija romske zajednice, koja nastavlja da se suočava sa diskriminacijom i praktičnim problemima, posebno u vezi sa pravom na stanovanje.

Osnivanje Nacionalnih Saveta na osnovu Zakona o manjinama iz 2002. godine se nastavilo, mada uz nekoliko problema unutar nacionalnih grupa koji se tiču njihove reprezentativnosti. Napravljen je progres u upotrebi jezika manjina, uključujući i upotrebu albanskog na jugu

Srbije<sup>1</sup>. Projekat multietni ke policije je uspešno nastavljen i dopunjen sa dobrodošlim potezom Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije koje je obezbedilo prevod novog Uputstva o postupanju policije na jezike manjina. Skupština Vojvodine usvojila je maja 2003. odluku kojom reguliše upotrebu jezika i pisma manjina , uklju uju i i u organima državne uprave.

Me unarodni sporazumi o zaštiti prava manjina potpisani su sa zemljama u regionu (Ma arskom i Rumunijom), a u pripremi su sporazumi sa Hrvatskom i Albanijom.

Crna Gora priprema svoje zakonske propise. Preduzeti su koraci ka poboljšanju situacije albanske zajednice. Usvajanje Zakona o ombudsmanu je pozitivan razvoj, ali Kancelarija Ombudsmana zahteva obezbe enje adekvatnih sredstava da bi se omogu ilo njeno nezavisno i neometano funkcionisanje.

U obe republike je i dalje otvoreno pitanje nedovoljne zastupljenosti manjina u državnoj upravi i u skupštinama. U Srbiji je izborna zakonodavstvo koje je negativno uticalo na položaj partija manjina u decembru 2003. godine izmenjeno od strane nove Skupštine: u slu aju partija koje predstavljaju etni ke manjine, cenzus za izbor u Parlament je ukinut. Zakonodavstvo Crne Gore uklju uje afirmativne odredbe za albansku manjinu, u vidu unapred zagarantovanog broja poslani kih mandata. Potrebno je razmotriti proširenje ovih odredbi na druge manjinske grupe.

Veliki broj izbeglica i interno raseljenih lica nastavlja da optere uje tešku ekonomsku i socijalnu situaciju u obe Republike. Prema podacima institucija Republike Srbije, trenutno ima 278,000 izbeglica i 207,000 registrovanih interno raseljenih lica. Vlasti ine napore da reše problem u saradnji sa zemljama u regionu i UNMIK-om. Implementacija Nacionalne strategije iz 2002. godine se nastavila, ali sa teško ama. Integracija se oslanja na oskudna finansijska sredstva.

Primena novih pravnih odredbi koje dozvoljavaju dvojno državljanstvo je u praksi rezultirala smanjenjem – pravno re eno – broja izbeglica, pošto su neki od njih izgubili taj status sticanjem državljanstva Srbije i Crne Gore. O ekuje se da primena Sporazuma o povratku izbeglica iz oktobra 2003. godine sa Bosnom i Hercegovinom olakša bezbedan povratak. Pitanje statusa izbeglica i deregistracije je ono na koje treba obratiti ve u pažnju u narednoj godini. Postoje zakonodavne teško e, naro ito zastareo (iz 1992.godine) Zakon o izbeglicama u Srbiji, i tako e problemi na terenu. Oni se posebno ti u administrativne prakse i birokratskih procedura, koje se odražavaju na mogu nost dobijanja li nih dokumenata, prijavu boravka i pristupa socijalnim i zdravstvenim uslugama.

### **2.3. Regionalna i me unarodna saradnja/obaveze**

#### **2.3.1. Regionalna saradnja**

*Konstantan progres Srbije i Crne Gore u regionalnoj saradnji se nastavio, iako ostaju neka otvorena pitanja, naro ito u vezi sa razgrani enjem (sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom) i tužbama ovih zemalja Me unarodnom sudu pravde protiv Srbije i Crne Gore. Klju ni doga aji bili su razmena izvinjenja izme u Srbije i Crne Gore i Hrvatske za zlo ine po injenje u nedavnoj prošlosti, i unilateralno izvinjenje Srbije i Crne Gore narodu Bosne i Hercegovine. Nastavljen je politi ki dijalog, upotpunjen potpisivanjem važnih*

<sup>1</sup> Ministarstvo Državne zajednice ima svoju kancelariju u ovom regionu.

*sporazuma (koji se odnose na povratak izbeglica, suspenziju viza, borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma). Dijalog sa Ma arskom povodom uvo enja viznog režima je bio uspešan, ali postoje razlike sa Rumunijom po istom pitanju. Tako e se nastavila intenzivna multilateralna saradnja. Posle velikih odlaganja zbog odbijanja Crne Gore da primeni me unarodne obaveze Državne zajednice i pokušaja Srbije da ponovo pregovara o delovima sporazuma, Sporazumi o slobodnoj trgovini sa partnerima u regionu su kona no finalizirani krajem 2003. godine i podneti na odobrenje Skupštini Državne zajednice u martu 2004.*

Srbija i Crna Gora nastavila je sa aktivnim u eš em u **regionalnim inicijativama**, posebno kao vrlo aktivan i uspešan predsedavaju i Procesu saradnje za jugoisto nu Evropu, iji je Samit održan u Beogradu 9. aprila 2003. godine, završavaju i predsedavanje Srbije i Crne Gore.

Srbija i Crna Gora tako e se priklju ila **Crnomorskom ekonomskom Savetu za saradnju** u aprilu 2003. godine i Me unarodnoj komisiji za zaštitu **reke Dunav** u avgustu 2003. godine, a završna konferencija Radne zajednice podunavskih zemalja održana je u Beogradu oktobra 2003. godine. Potpisan je i okvirni sporazum o koriš enju **reke Save**.

Regionalni sastanak tužilaca održan je u Beogradu u decembru 2003. godine, na kome su u ecstvovale zemlje lanice **Inicijative za saradnju u jugoisto noj Evropi (SEECI)**.

Regionalna saradnja u **oblastima transporta i energije** je poboljšana, posebno u pogledu Centralne regionalne transportne mreže za jugoisto nu Evropu i Regionalnog tržišta elektri ne energije (revidirani Memorandumi o saradnji su potpisani 8. decembra 2003. godine)<sup>2</sup>. Srbija i Crna Gora ispunila je veliki broj odredbi iz prvog memoranduma, ali mora da ubrza rad kako bi ispoštovala rok koji isti e u julu 2005. godine.

Srbija i Crna Gora preduzela je intenzivne aktivnosti u vezi sa vojnom saradnjom: u junu 2003. godine prijavila se za ulazak u program NATO-a **Partnerstvo za mir (PfP)**.

Iako nema zna ajnijih otvorenih pitanja u bilateralnim odnosima Srbije i Crne Gore sa **Albanijom**, pogoršanje se desilo u avgustu/septembru 2003. godine. U vezi sa statusom Kosova, Skupština Srbije usvojila je Deklaraciju kojom potvr uje suverenitet Srbije nad Kosovom. Parlament Albanije odbacio je takvu odredbu u dokumentu Skupštine Srbije. Reaguju i na to, vlasti Srbije i Crne Gore ulažile su zvani an protest.

Dodatna kontroverza desila se nakratko povodom potpisivanja Sporazuma o slobodnoj trgovini izme u Albanije i UNMIK-a, ali nije spre ila kona no potpisivanje Sporazum o slobodnoj trgovini izme u Srbije i Crne Gore i Albanije.

Postoji kontinuirani politi ki dijalog i potpisana su etiri sporazuma. Novi grani ni prelaz otvoren je avgusta 2003. godine (na crnogorskom delu granice Srbije i Crne Gore). Pregovara se o sporazumu o uzajamnoj zaštiti manjina.

U celini postoji dobar nivo saradnje sa **Bosnom i Hercegovinom**. Tokom svoje posete Bosni i Hercegovini, predsednik Državne zajednice Srbije i Crne Gore se unilateralno izvinio narodu Bosne i Hercegovine za sve zlo ine po injene od strane državljana Srbije i Crne Gore, što

---

<sup>2</sup> Cf. Odeljak 4.4 «Saradnja u drugim sektorima»

predstavlja korak dalje ka regionalnom pomirenju. Trenutno postoji 12 potpisanih sporazuma i protokola. Dve zemlje potpisale su sporazum koji njihovim državljanima dozvoljava prelazak granica samo sa li nim kartama (ovim aktom Državna zajednica Srbije i Crne Gore sada prema svim državljanima BiH postupa na jednak na in, ranije su samo gra ani Republike Srpske mogli da koriste ovu mogu nost). U oktobru 2003. godine potpisan je važan Sporazum o povratku izbeglih lica. On bi trebalo da pomogne ublažavanju teških okolnosti sa kojima se Srbija i Crna Gora suo ava po pitanju velikog broja izbeglica iz Bosne i Hercegovine jer je namena Sporazuma da olakša njihov bezbedan povratak. Dva klju na otvorena pitanja u odnosima Srbije i Crne Gore sa Bosnom i Hercegovinom su tužba Bosne i Hercegovine Me unarodnom Sudu pravde protiv Srbije i Crne Gore za genocid, i razgrani enje. Tako e Bosna i Hercegovina trenutno odlaže finalnu fazu trgovinske liberalizacije na osnovu Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Srbijom i Crnom Gorom.

Odnosi sa **Hrvatskom** nastavili su da napreduju. U septembru 2003. godine hrvatski predsednik je po prvi put posetio Beograd od 1991. godine. Doga aj je obeležen važnom razmenom izvinjenja izme u dvojice šefova država za sve zlo ine koje su njihovi državljani po inili jedni protiv drugih u nedavnoj prošlosti. U junu 2003. godine doneta je odluka od strane Vlade Hrvatske o suspenziji viznog režima za državljane Srbije i Crne Gore do kraja 2003. godine. Trenutno postoji 19 potpisanih sporazuma i protokola izme u dve države (uklju uju i readmisiju i saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala) dok ih je 6 u pripremi (uklju uju i one o granici duž Dunava i o zaštiti manjina). Paralelno sa kontaktima na visokom nivou izme u predstavnika Državne zajednice i hrvatskih zvani nika, Crna Gora je tako e razvila svoju bilateralnu saradnju.

Institucije Državne zajednice u inile su zna ajne napore da olakšaju glasanje hrvatskim građanima sa prebivalištem u Srbiji i Crnoj Gori koji su hteli da glasaju na hrvatskim parlamentarnim izborima u novembru 2003. godine.

Glavna otvorena pitanja izme u Srbije i Crne Gore i Hrvatske su i dalje potpuno razgrani enje, povratak izbeglih lica i tužba Hrvatske Me unarodnom sudu pravde protiv Srbije i Crne Gore za genocid. Osim toga, Sporazum o slobodnoj trgovini izme u dve zemlje, predložen za ratifikaciju u Skupštini Državne zajednice Srbije i Crne Gore na po etku marta 2004. nije još uvek na snazi. Brza implementacija ovog Sporazuma je važna zbog daljeg ja anja ekonomskih veza izme u dve države.

Odnosi sa **bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom** u celini su dobri, bez zna ajnijih nerešenih pitanja. Bivša jugoslovenska Republika Makedonija je zaista jedina bivša republika SFRJ sa kojom Srbija i Crna Gora ima Sporazum o razgrani enju i demarkaciji. Implementacija napreduje. Tokom 2003. godine odvijao se aktivan politi ki dijalog i niz poseta na visokom nivou od strane zvani nika bivše jugoslovenske Republike Makedonije. Dve zemlje su zaklju ile 25 sporazuma i protokola. U julu 2003. godine potpisan je Memorandum o saradnji u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala izme u Ministarstava unutrašnjih poslova Srbije i Makedonije.

Konstantan napredak nastavio se u odnosima sa **Slovenijom**, uklju uju i liberalizaciju tranzitnog viznog režima za državljane Srbije i Crne Gore (odlukom iz juna 2003. godine, dok je Srbija i Crna Gora prethodno unilateralno ukinula vize za državljane Slovenije). Ekonomska saradnja je u porastu, i potpisano je ukupno 18 sporazuma i protokola (uklju uju i i o readmisiji i saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala). U toku su pregovori o sporazumu o vojnoj saradnji.

Nastavljena je veoma dobra saradnja sa **Ma arskom**, uklju uju i uspešan ishod razgovora povodom uvo enja viznog režima od strane Ma arske, koji je na snazi od novembra 2003. godine. Potpisan je sporazum o uzajamnoj zaštiti manjina. Posle njega usledili su razgovori u vezi sa mogu nostima dvojnog (*tj.* ma arskog) državljanstva za ma arsku nacionalnu zajednicu u Srbiji (Vojvodini). Na snazi je Sporazum o slobodnoj trgovini, ali e biti ukinut kada Ma arska pristupi Evropskoj uniji.

Nema nikakvih bilateralnih problema sa **Bugarskom**. Sporazum o slobodnoj trgovini je potpisan, iako sa zakašnjenjem, krajem 2003. godine i podnet na ratifikaciju Skupštini u martu 2004. godine.

Došlo je do teško a u odnosima Srbije i Crne Gore sa **Rumunijom**, posle odluke Rumunije da ukine bezvizni režim za građane Srbije i Crne Gore od 16. januara 2004. godine. Problemi u vezi sa Sporazumom o slobodnoj trgovini, zbog crnogorskih i srpskih zahteva za ponovnim pregovorima, kona no su rešeni krajem 2003. godine i Sporazum je podnet na ratifikaciju Skupštini u martu 2004. godine.

**Sporazumi o slobodnoj trgovini** (SST) su uopšte predstavljali poseban izazov za Srbiju i Crnu Goru. Državna zajednica je sada finalizirala bilateralne Sporazume sa svim zemljama Zapadnog Balkana, i tako e sa Bugarskom, Rumunijom i Moldavijom, pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost. Rasprava o ustavnom preure enju zna ajno je usporila finalizaciju i implementaciju ovih sporazuma. Srbija i Crna Gora je preduzela ratifikaciju Sporazuma sa Albanijom, Bugarskom, Hrvatskom, Moldavijom i Rumunijom sa zna ajnim zakašnjenjem (u martu 2004. godine) u odnosu na susedne zemlje i posle delimi nog dovo enja u pitanje nekih ve ugovorenih obaveza, naro ito od strane Crne Gore. Na kraju se Crna Gora složila da listu osetljivih pitanja svede na apsolutni minimum. Štaviše, neka tehni ka podešavanja bila su neophodna zbog usvajanja Akcionog plana<sup>2</sup>.

Ovo pitanje ilustruje slabo funkcionisanje Skupštine Državne zajednice koja mora da da svoju saglasnost na sporazum, ali i fundamentalniji problem Srbije i Crne Gore u implementaciji svojih me narodnih obaveza, što rizikuje da negativno uti e na politiki i ekonomski kredibilitet zemlje.

Dodatno pitanje vezano je za Kosovo. Na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1244 UNMIK se obavezao na primenu Memoranduma o saglasnosti Pakta za stabilnost u februaru 2003. godine, uklju uju i zaklju ivanje Sporazuma o slobodnoj trgovini sa zainteresovanim stranama u regionu. Partneri u relevantnim radnim grupama Pakta za stabilnost primili su k znanju namere UNMIK-a, kako bi se obezbedilo da ne bude praznina u prostoru slobodne trgovine u jugoisto noj Evropi. Srbija i Crna Gora je u po etku osporavala ovo kao prejudiciranje kona nog statusa Kosova i ak pretila blokiranjem svojih Sporazuma o slobodnoj trgovini sa onim zemljama koje su imale nameru da potpišu Sporazume sa UNMIK-om (Albanija je ve potpisala jedan), ali je na kraju pristupila ratifikaciji svog Sporazum sa Albanijom. Jasno je da uspešna liberalizacija trgovine u regionu ne sme biti ispolitizovana.

---

<sup>2</sup> U ovom kontekstu, važno je primetiti da Akcioni plan, koji ponovo uspostavlja trgovinski režim *erga omnes* u budunosti, ne može sam po sebi da služi kao argument za retroaktivnu reviziju *preferencijalnih* aranžmana o slobodnoj trgovini koje je Srbija i Crna Gora bilateralno dogovorila sa susedima.

### 2.3.2. Me unarodna saradnja i obaveze

*Bilo je različitih trendova u poštovanju međunarodnih obaveza od strane Srbije i Crne Gore. Pristupanje Savetu Evrope predstavljalo je ključni korak na spoljno-političkom planu i dovelo je do ratifikacije Evropske konvencije o ljudskim pravima. Uprkos konstantnim izjavama o preuzimanju obaveza pune saradnje sa Haškim Tribunalom, i nekim pozitivnim koracima preduzetim po osnivanju novih državnih institucija, saradnja je u celini okarakterisana ozbiljnim nedostacima, zbog negativnog stava vlasti kada su u oktobru 2003. godine objavljene nove optužnice. Dijalog između Beograda i Prištine je pokrenut, ali dogovori na Kosovu u martu 2004. rizikuju ozbiljno podrivanje dosadašnjeg ohrabrujućeg razvoja dogovora na ovom planu. Nema veštih problema po pitanju poštovanja Dejtonskog sporazuma.*

**Savet Evrope:** U aprilu 2003. godine, pod teškim okolnostima vanrednog stanja u Srbiji, Srbija i Crna Gora pristupila je Savetu Evrope, na taj način ispunjavajući jedan od ključnih ciljeva svoje spoljne politike. Preuzet je niz obaveza, uključujući i potpisivanje i ratifikaciju ključnih konvencija Saveta Evrope, ali i sprovođenje važnih unutrašnjih reformi i poštovanja međunarodnih obaveza. U toku je napredak povodom potpisivanja Povelje o regionalnim jezicima i jezicima manjina, kao i potpisivanje izvesnih antikorupcijskih instrumenata. Srbija i Crna Gora takođe je postala član inicijative Saveta Evrope GRECO (Grupa država u borbi protiv korupcije).

Sa Savetom Evrope je potpisan Protokol u junu 2003. godine o reformi ključnih delova krivičnog zakonodavstva i pravosudnih zakona u Srbiji; u toku je implementacija. Međutim, ima teškoća u vezi sa zakonodavstvom o policiji. Sa pozitivne strane, ustanovljena je dragocena saradnja sa Savetom Evrope u obrazovanju sudija, tužilaca i zatvorske osoblja, i treninga nastavnika. Neophodna je veća posvećenost od strane različitih nivoa vlasti kako bi Srbija i Crna Gora u potpunosti uživala korist od pomoći Saveta Evrope.

**Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju:** Srbija i Crna Gora još uvek nije ispunila svoje međunarodne obaveze u vezi sa saradnjom sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Izveštaj Savetu bezbednosti UN iz oktobra 2003. godine od strane Glavnog tužioca je saradnju okarakterisao kao «tešku i veoma ispolitizovanu».

Tokom 2003. godine ukinjeni su izvesni pozitivni koraci, kao što su izmene u Zakonu Državne zajednice o saradnji sa Haškim Tribunalom u aprilu 2003. godine, ukidaju i kontroverznu odredbu koja je dozvoljavala predaju samo onih lica koja su već optužena pre nego što je Zakon stupio na snagu (2002. godine). Sastav Nacionalnog Saveta za Saradnju sa Tribunalom je kompletiran, što odražava puno učestvovanje obe Republike. Ministarstvo odbrane na inilo je važne korake raspuštanjem opstruirajuće vojne komisije, i izdavanjem obavezujućih naredbi svim pripadnicima vojske da u potpunosti sarađuju u hapšenjima. Međutim, ove akcije ostaju nedovoljne u odnosu na zahtevani nivo saradnje. Od marta 2003. godine uhapšeno je i izručeno jedno optuženo lice a jedan broj lica se dobrovoljno predao.

Izveštaj glavnog tužioca Tribunala iz oktobra 2003. godine beleži nedostatak stvarne posvećenosti saradnji ili spremnosti da se preduzmu teški koraci. Izveštaj takođe beleži da se oko polovina optuženih lica koja su još uvek na slobodi, uključujući i Mladića, nalazi u Srbiji i Crnoj Gori. Bilo je malo akcija preduzetih na osnovu obaveštajnih podataka Tribunala u ovim slučajevima, a koji bi omogućili hapšenja. Tužilaštvo je suočeno sa velikim teškoćama u pogledu pristupa arhivama, koja se selektivno dozvoljavaju i uglavnom posle izdavanja

obavezuju ih naredbi od strane Tribunala. Modaliteti predloženi od strane Tužilaštva u februaru 2003. godine radi obezbe enja pristupa klju nim dokumentima, u isto vreme uzimaju i u obzir dužnu zabrinutost Srbije i Crne Gore o poverljivosti dokumentata, naišli su na opstrukciju. Srbija i Crna Gora je istupila sa sopstvenim predlogom koji bi u praksi podrazumevao zabranu pristupa klju nim dokumentima pre 1996. godine (na taj na in sa jasnim implikacijama za su enja pred Tribunalom u vezi sa zlo inima po injenim u Hrvatskoj i Bosni). Dodatne teško e postoje u vezi sa onim dokumentima za koje vlasti Srbije i Crne Gore misle da mogu ukazati na tadašnju umešanost srpskog režima u zlo ine po injene u Bosni i Hercegovini, i na taj na in biti upotrebljene od strane BiH u njenoj tužbi Me unarodnom Sudu pravde protiv Srbije i Crne Gore. Tužilaštvo tako e izveštava da je proces izdavanja garancija za svedoke spor i težak, što direktno uti e na dužinu procedure u Tribunalu. Odluke u oko 70 takvih slu ajeva tek predstoje.

Od momenta podnošenja gore pomenutog izveštaja došlo je do dodatnog negativnog razvoja doga aja u pogledu saradnje sa Tribunalom. Objavljivanje poslednje etiri optužnice (20. oktobar 2003. godine) protiv oficira visokog ranga Vojske Srbije i Crne Gore i srpske policije, od kojih je jedan u to vreme bio oficir u službi i Pomo nik ministra unutrašnjih poslova, dovelo je do negativnih reakcija vlasti u Srbiji i u po etku otvorenih odbijanja saradnje (od strane Ministra unutrašnjih poslova). Vlada nije uhapsila i predala ova optužena lica, insistiraju i da u ovom konkretnom sluaju su enja treba da se održe pred doma im pravosu em. Ova opcija odba ena je od strane Tribunala pošto u Srbiji i Crnoj Gori još uvek nema uslova za adekvatno odvijanje takvih su enja.

Kona no, u eš e nekih od optuženih lica, uklju uju i bivšeg Predsednika Miloševi a, na izbornim listama za parlamentarne izborime u Srbiji, iako pravno mogu e, je bio znak političke uloge i uticaja optuženih.

**Me unarodni krivi ni sud:** Srbija i Crna Gora zauzela je pozitivan stav prema Me unarodnom krivi nom sudu. Ona je jedan od lanova osniva a Suda i ratifikovala je Rimski ugovor (2002. godine). U pripremi su nacrti zakona o saradnji sa Sudom (mada i na nivou Državne zajednice i u Crnoj Gori, dok je jasno da je to oblast odgovornosti Državne zajednice). Srbija i Crna Gora je do sada bila dosledna u politici nepotpisivanja bilateralnog sporazuma koji bi omogu io izuzimanje iz nadležnosti Suda, a koji su predložile SAD.

**Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN:** Krajem 2003. po eo je – mada propra en teško ama – dijalog izme u Beograda i Prištine i inauguracioni sastanak održan je u Be u 14. oktobra. Sastanak je rezultirao dogovorom da dijalog u po etku treba da se održi u etiri radne grupe, fokusiraju i se na pitanja nestalih lica, povratka, energije i transporta i telekomunikacija. Radna grupa za energiju i Radna grupa za nestala lica održale su prve sastanke u martu 2004. Me utim, akti nasilja na Kosovu u martu 2004. rizikuju ozbiljno podrivanje dosadašnjeg ohrabruju eg razvoja doga aja na ovom planu.

Beograd nije rasformirao paralelne institucije koje nastavljaju da postoje u jednom broju sektora (pravosu e, obrazovanje, zdravstvo itd.), tvrde i da je, u opštoj klimi nesigurnosti i pove anog broja nasilinih napada, za srpsku zajednicu to jedini na in da ima pristup ovim službama. Srpske vlasti tako e su nastavile da osporavaju nadležnost UNMIK-a u potpisivanju Sporazuma o slobodnoj trgovini u ime Kosova.

Nasilje protiv Srba na Kosovu do koga je došlo u martu 2004. godine imalo je reperkusije i u samoj Srbiji. Javnost je uglavnom šok i frustraciju izrazila kroz mirne demonstracije, mada je



došlo do neprihvatljivih napada na dve džamije. Suo eni sa ovakvom situacijom, vlasti u Beogradu su brzo reagovala osuđujući i nasilje na Kosovu i napade na džamije u Srbiji, aktivno sprečavaju i eskalaciju tenzije.

**Dejtonski sporazum:** Nije bilo otvorenih pitanja u vezi sa poštovanjem Dejtonskog sporazuma od strane Srbije i Crne Gore, sa izuzetkom aspekta vezanog za saradnju sa Haškim tribunalom. Međutim, treba ojačati opšti nivo pravne saradnje i saradnje policije, posebno u vezi sa hapšenjima i predajom optuženih od strane Tribunala koji su u bekstvu, i isto tako u borbi protiv organizovanog kriminala. Neophodno je obezbediti da za njih ne postoje uslovi da nađu utočište u bilo kojoj od dve susedne zemlje.

### 3. EKONOMSKA SITUACIJA

#### 3.1. Tekuća ekonomska situacija

*U 2003. godini, koja je bila treća godina tranzicije, nastavljene su makro-ekonomske politike usmerene ka stabilnosti. Proces privatizacije je tokom godine dobio ubrzanje i potpisani su neki značajni ugovori o privatizaciji. Ukupni tempo strukturnih reformi znatno je usporen kao posledica unutrašnjih političkih zbivanja, što je dovelo do skromnih ekonomskih rezultata. Ostaje mnogo toga da se uradi kako bi se suštinski poboljšao ekonomski ambijent koji bi omogućio porast proizvodnje i otvaranje novih radnih mesta. Registrovani realni društveni proizvod nastavio je da raste, ali je ipak dostigao samo 56% nivoa koji je imao 1990. godine. Godišnja inflacija je po prvi put smanjena i u Srbiji i u Crnoj Gori na jednocifreni nivo. Budžetski deficit u 2003. godini je ostao dosta visok i budžetski teret ukazuje na potrebu daljeg poboljšanja budžetske efikasnosti. Posle dve godine nominalne stabilnosti deviznog kursa, dinar je postepeno počeo da depresira u odnosu na EUR kao rezultat fleksibilne politike deviznog kursa koja takođe uzima u obzir aspekt međunarodne konkurentnosti. Mada je trgovinski deficit značajno porastao, devizne rezerve su nastavile da rastu zahvaljujući značajnom prilivu neto spoljnih resursa, kao što su doznake iz inostranstva, visoki prihodi od privatizacije i nastavak spoljne pomoći.*

U 2003. godini, **stope rasta** u zemlji su se pogoršale pošto je zvanično povećanje realnog društvenog proizvoda bilo 1.5% (sniženje u odnosu na rast od 4% u 2002. godini) u poređenju sa projekcijama rasta koje su se kretale u rasponu od 3.5-4.5%. Kao i u prethodnoj godini, rast u Srbiji je uglavnom bio obezbeđen zahvaljujući dobrom rastu sektora usluga (telekomunikacije, trgovina, finansijske usluge i građevinarstvo). Poljoprivredna proizvodnja je opala za 6% u poređenju sa 2002. godinom zbog duge suše u periodu proleće-leto, a industrijska proizvodnja je zvanično opala za 3%. Glavni izvori rasta u Crnoj Gori su industrijska proizvodnja i turizam sa godišnjim rastom od 6%, odnosno 9% u prvih 9 meseci 2003. godine u poređenju sa istim periodom 2002. godine. Međutim, ekonomski podaci vezani za proizvodnju su vrlo nepouzdati pošto uključuju samo informacije iz velikih društvenih i državnih firmi, a isključuju narastajući i privatni sektor ije učešće u ukupnoj proizvodnji konstantno raste<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Mada je učešće privatnog sektora u ukupnoj proizvodnji navodno još uvek nisko i ne uključivanje u zvanične statistike ne iskrivljuje značajno sliku (na primer, mala i srednja preduzeća sa manje od 20 zaposlenih, koji predstavljaju preko 80% svih firmi u Srbiji, ne dostavljaju redovne podatke o proizvodnji, ali imaju prema procenama učešće od 11% u ukupnoj proizvodnji: u tim okolnostima, njihov rast treba da bude skoro dvocifren da bi imao uticaj na ukupni rezultat od 1%).

Godišnja **inflacija** na malo u Srbiji sa 39% na kraju 2001. godine pala je na 15% na kraju 2002. godine. Inflacija je dalje smanjena na 7.8% na kraju 2003. godine, uprkos povećanja cene struje u julu 2003. godine (u proseku za 15%) u skladu sa programom MMF-a, i višim cenama hrane koje su izazvane prolećnom sušom. Crna Gora je zabeležila inflaciju na kraju godine od oko 9.4% u 2002. godini, što je bilo niže nego u Srbiji, ali još uvek jako mnogo za privredu koja ima EUR kao valutu. U 2003. godini, godišnja inflacija je dalje smanjena i iznosila je 6.7% do kraja 2003. godine (planirano 9%). To je još uvek relativno visoka inflacija za jednu EUR-izovanu privredu, a ovo je inače bilo delom izazvano povećanjem PDV u aprilu 2003 kao i povećanjem cene struje u proseku za 23%, što je međutim dovelo tu cenu bliže pokrivanju troškova proizvodnje. Nedostatak konkurencije u nekim sektorima, kao što je trgovina, je možda takođe igrao određenu ulogu.

Kretanja **plata** u Srbiji mogu negativno uticati na makro-ekonomsku stabilnost pošto su se prosečne dinarske plate značajno povećale i to za oko 16% u realnom iznosu tokom 2003. godine. U Crnoj Gori zvanični podaci o platama nisu bili publikovani od leta 2002. godine, ali se čini da se realne plate nisu značajno menjale u toku poslednjih nekoliko godina.

**Nezaposlenost** takođe opstaje kao strukturni problem u obe republike, ali su zvanični podaci nepotpuni i nepouzdana (zvanično preko 30% ukupne radne snage u Srbiji i preko 35% u Crnoj Gori je nezaposleno), pa stvarne cifre mogu zapravo biti značajno niže. Podaci iz istraživanja u Srbiji sugerišu mnogo realističniji nivo od 15% ako se uzmu u obzir ne-registrovani u zvaničnom privatnom sektoru i oni zaposleni u sivoj ekonomiji (pa se tako uzmu kao nezaposleni samo oni koji zaista traže posao). U Crnoj Gori program legalizacije postojećih radnih mesta i kreiranja novih koji je uveden aprila 2003. godine (uz značajno smanjenje obaveznih poreza i doprinosa poslodavaca) rezultirao je porastom broja zaposlenih za skoro 20,000 (istovremeno broj nezaposlenih je pao na ispod 70,000) u prvih tri meseca primene tog programa.

**Siromaštvo** je dramatično poraslo u zemlji tokom 90-ih godina kada je BDP po glavi stanovnika opao za 50-60% i ono se smatra jednim od najvećih iskušenja za kreatore politika. Prema podacima Svetske banke materijalno siromaštvo pogađalo je oko 10% stanovništva Srbije i Crne Gore sredinom 2002. godine (definisano kao deo stanovništva sa potrošnjom ispod specifične linije siromaštva koja je u zemlji postavljena na EUR 60 mesečno). Uz to, Srbija se suočava takođe i sa ekstremnim siromaštvom gde je 2% stanovništva u nemogućnosti da obezbedi čak i osnovnu korpu namirnica.

### **Budžetsko izvršenje**

U kontekstu tekućeg programa MMF-a (trogodišnji Produženi sporazum) konsolidovani budžetski deficit zemlje za 2003. godinu je inicijalno projektovan na 4.5% BDP za Srbiju i Crnu Goru (4.1% za Srbiju i 0.4% za Crnu Goru), dok je ukupni nivo potrošnje planirano da bude smanjen za 2% BDP da bi se omogućilo smanjenje poreskog opterećenja, posebno u Srbiji.

U Srbiji, konsolidovani vladin deficit<sup>4</sup> je revidiran naniže na 3,5% BDP, a planiran je da bude finansiran kroz strano finansiranje (445 miliona EUR), prihode od privatizacije (200 miliona EUR) i domaće zaduživanje (110 miliona EUR). Prema podacima o izvršenju budžeta za

---

<sup>4</sup> Revizija budžeta je izvršena u aprilu da bi se uključili i troškovi novostvorene države u kojima su se obe republike dogovorile da zajednički participiraju. Ukupan finansijski okvir nove države je projektovan na EUR 660 milion (pogledaj 3.3.).

prvih devet meseci, prihodi su bili u skladu sa planiranim, dok su troškovi držani na predvi enim nivoima (samo su transferi socijalnim fondovima bili umanjeni u odnosu na predvi ene iznose). Što se ti e izvora finansiranja deficita, izvršenje doma eg zaduživanja i stranih kredita je bilo kako je planirano, donacije su bile nešto niže, ali su prihodi od privatizacije bili mnogo ve i od planiranih što je vodilo prekomernom finansiranju budžeta u iznosu od 2% BDP, i omogu ilo ekvivalentno smanjenje neto javnog duga.

Budžet Srbije za 2004. godinu je usvojen od strane Parlamenta marta 2004. godine.

Crna Gora je ostala pod budžetskim pritiskom u 2003. godini. Uvo enje PDV aprila 2003. nakon po etnih problema doprinelo je pove anju budžetskih prihoda. Za godinu u celini teško je odrediti budžetsku poziciju, tako e i zbog nedostatka pouzdanih podataka. Ostaje neizvesnost što se ti e finansiranja o ekivanog budžetskog deficita od 4% BDP Crne Gore. Konkretno, ini se da se strano finansiranje, programirano na 3,3% BDP u 2003. godini, pokazalo nižim i da je moralo da bude kompenzovano višim doma im zaduživanjem ili akumuliranjem zaostalih pla anja.

Narodna banka Srbije (NBS), urkos smeni u rukovodstvu, nastavila je u 2003. godini **monetarnu politiku** usmerenu ka stabilnosti. Po etkom 2003. godine, NBS je privremeno poja ala vrstu monetarnu politiku pove anjem obaveznih rezervi na depozite da bi apsorbovala pove anu likvidnost komercijalnih banaka koja je proistekla iz prenosa depozita vlade u banke u kontekstu reforme platnog prometa. vrsta monetarna politika u vreme vanrednog stanja nastavila je da deluje stabilizaciono na finansijska tržišta i o ekivanu inflaciju. Od maja 2003. godine, monetarna politika je malo relaksirana putem uzastopnih smanjenja obavezne rezerve u skladu sa tekum prebacivanjem vladinih depozita iz komercijalnih banaka na jedinstveni ra un trezora NBS.

Tokom 2001. i 2002. godine **politika deviznog kursa** je bila usmerena na stabilizovanje nominalnog deviznog kursa dinara, što je zna ajno olakšalo proces obaranja inflacije u Srbiji. Od po etka 2003. godine Narodna banka Srbije je usvojila fleksibilniji pristup uzimaju i u obzir kretanja realnog deviznog kursa i aspekte spoljne konkurentnosti. Kao rezultat toga, od kraja decembra 2002. godine do kraja decembra 2003. dinar je depresirao u odnosu na EUR oko 10% u nominalnom iznosu. U realnom efektivnom iznosu devizni kurs je skoro držan konstantnim u pomenutom periodu. Me utim, izgledi za pove anje izvoza ostaju ograni eni relativno niskim kvalitetom i tehni kim standardima u ve ini oblasti proizvodnje u zemlji.

U kontekstu sporazuma sa MMF-om, deficit **teku ih transakcija** Srbije i Crne Gore u 2003. godini je trebalo da bude snižen na 11% BDP pre donacija (nakon što je dostigao 12,8% BDP u 2002. godini) kao rezultat nešto niže uvozne tražnje i kontinuiranog oporavka izvoza. Prema projekcijama MMF-a izvoz roba i usluga porastao je za 25,6% u 2003. godini (u US\$, u pore enju sa 30,7% u 2002. godini) uprkos slabijoj tražnji u EU i na svetskom tržištu uopšte. Ono što je me utim podstaklo izvoz jeste realna depresijacija dinara u odnosu na EUR: otuda je rast izvoza iskazan u EUR neznatno pozitivan u 2003. godini. Kao rezultat, pokrivenost uvoza izvozom je još uvek vrlo niska i projekcije su bile da trgovinski deficit poraste na oko 30% BDP. Trgovina sa EU, najve im partnerom Srbije i Crne Gore, u estvuje sa više od 40% u ukupnom trgovinskom deficitu. Neto tekum i transferi, naj eš e u obliku doznaka, porasli su za 37% (u prvih 8 meseci 2003. godine) što je pomoglo finansiranju zna ajnog dela trgovinskog deficita.

Balans na ra unu **kapitalnih i finansijskih transakcija** bio je pod pritiskom u prvom kvartalu 2003. godine zbog delovanja niza faktora, kao što su otkup akcija srpskog Telekomu od Telecom Italije, odlaganja u dobijanju spoljne pomo i i u martu 2003. godine privremeni pad poverenja nakon ubistva premijera Srbije. Me utim, ovi negativni trendovi su preokrenuti u nastavku godine uz zna ajne neto finansijske prilive posebno putem direktnih stranih investicija (FDI). Kao rezultat toga devizne rezerve su nastavile da rastu i zvani no su prešle nivo od 3 milijarde US\$ (što je ekvivalent projektovanom uvozu za period od 4 i po meseca). Ovo je pre svega rezultat procesa privatizacije u Srbiji (vidi dole) koji je zna ajno doprineo velikom neto prilivu stranih direktnih investicija (FDI) na nivou od 1,06 milijardi EUR u pore enju sa inicijalnim projektovanim nivoom od 550 miliona EUR. Me utim, o ekuje se da e priliv direktnih stranih investicija biti zna ajno niži narednih godina i da e biti sve važnije da kroz proces reformi u Srbiji i Crnoj Gori bude privu eno više «green-field» investicija kako bi se obezbedila spoljna održivost Srbije i Crne Gore.

Uprkos zna ajnom otpisu dugova koji je postignut sa Pariskim klubom kreditora (fazno smanjenje neto trenutne vrednosti nepla enog duga za 66%), **spoljni dug** (procenjen na 11,5 milijardi EUR krajem septembra) ostao je relativno visok. Nakon što je 2001. godine potpisan sveobuhvatni sporazum sa Pariskim klubom usledili su bilateralni sporazumi sa lanicama Pariskog kluba (izuzev sa Italijom, Japanom i Finskom). Nadalje, novembra 2003. godine važni sporazumi o otpisu duga potpisani su sa Kinom i Ruskom federacijom. Uprkos obnavljanju pregovora i naporima od strane vlasti, Srbija i Crna Gora još uvek nisu postigle sporazum sa Londonskim klubom kreditora koji nisu bili skloni tome da, što je ina e bio cilj vlasti, odobre velikodušan otpis prema uslovima sli nim onima sa Pariskim klubom. Tako jedan zna ajan kratkoro ni prioritet nazna en u prošlogodišnjem SAP izveštaju nije bio ostvaren. Otuda e postizanje zna ajnog otpisa ostati važan cilj vlasti pošto je to *conditio sine qua non* za poboljšanje spoljne održivosti privrede što ostaje glavni izazov u narednim godinama. Zna ajni finansijski zahtevi e nastaviti da predstavljaju teret za platni bilans zemlje. Posebno, servisiranje duga se o ekuje da naraste zna ajno i to sa 2,2% BDP i 10% ukupnog izvoza roba i usluga u 2003. godini na 4,1% odnosno 16,1% BDP u 2005. godini što jeste jasan razlog za zabrinutost. Ovi parametri e se verovatno još više pogoršati u drugom delu ove dekade kao rezultat isteka perioda po eka za otpla ivanje restrukturisanog duga. Nadalje, finansijske potrebe e proiste i iz prestrukturiranja realnog sektora što podrazumeva zna ajne investicione potrebe i uvoz, kao i iz daljeg ja anja zvani nih deviznih rezervi. U isto vreme, izgledi za priliv privatnog kapitala ostaju prili no neizvesni, i nivo priliva po osnovi direktnih stranih investicija (FDI) e biti u zna ajnoj meri odre en tempom privatizacije, pošto se o ekuje da «greenfield» i equity investicije ostanu niske. Otuda e zemlja verovatno imati potrebu za zna ajnim prilivom ne-privatnog kapitala u srednjem roku, uklju uju i i kapital po povlaš enim uslovima.

**Odnosi sa me unarodnim finansijskim institucijama.** *MMF* podržava ekonomske reforme i stabilizaciju u zemlji putem trogodišnjeg Produženog sporazuma koji je potpisan u maju 2002. godine. Prvo i drugo presipitivanje uspešno su obavljani januara odnosno jula 2003. godine. Oktobra 2003. Fond je postigao preliminarni sporazum sa odlaze om vladom o ve ini aspekata ekonomskog i budžetskog okvira za 2004. godinu. Me utim, u svetlu prevremenih izbora u Srbiji krajem decembra 2003. godine okon anje tre eg preispitivanja se o ekuje da bude odloženo a nastavak diskusije o politikama za 2004. godinu se o ekuje da bude realizovan kada nova vlada bude formirana i preuzme vlast. Ukupni fondovi predvi eni u ovom programu do sada iznose 420 miliona US\$. Evropska komisija obezbe uje makro-finansijsku pomo u kontekstu programa koji podržava *MMF* (vidi dole sekciju 5).

Zajmovi *Svetske banke* Srbiji i Crnoj Gori baziraju na Strategiji podrške tranziciji usvojenoj maja 2001. godine i ažuriranoj avgusta 2002. godine a koja sadrži trogodišnja posebna i privremena IDA sredstva u iznosu od 540 miliona US\$. U 2002. godini Svetska banka je odobrila dva kredita za strukturno prilagođavanje (SACs) od 70 odnosno 80 miliona US\$ za podršku reformskim merama u Srbiji u oblasti upravljanja javnim izdacima, zdravstvu i obrazovanju kao i za podršku privatizaciji, razvoju preduzeća i stabilnom finansijskom sistemu. U 2003. godini odobrena su dva kredita za podršku socijalnim programima (70 miliona US\$) i podršku privatizaciji i razvoju finansijskog sektora (80 miliona US\$) kao i prvi kredit za strukturno prilagođavanje za Crnu Goru za podršku implementacije reformskog programa u javnim finansijama, energiji i tržištu radne snage (15 miliona US\$). U 2004. godini Banka predviđala odobravanje kredita u iznosu od oko 150 miliona US\$.

Sredinom oktobra 2003. godine *Evropska investiciona banka* je potpisala projekte u Srbiji na ukupno 426 miliona EUR (162 miliona EUR u 2003. godini) koji su koncentrisani na sektore elektroenergije, transporta – posebno obnavljanja putne i železničke mreže – kao i na finansiranje malih i srednjih preduzeća.

Do kraja 2002. godine *Evropska banka za obnovu i razvoj* potpisala je 15 projekata sa ukupnim investiranjem od oko 370 miliona EUR u sektorima kao što su telekomunikacije, transport, energija i infrastruktura opština.

### **3.2. Postojanje tržišne privrede i strukturne reforme**

*Strukturne reforme usmerene ka stvaranju tržišne privrede uspešno su započete 2001. i 2002. godine, ali su usporene ili čak kompletno zaustavljene tokom 2003. godine. Mada je tokom godine donekle ubrzana privatizacija društvenih preduzeća, prestrukturiranje velikih preduzeća i proces privatizacije banaka su bili odloženi. Od strane vlade je pripremljeno i usvojeno važno zakonodavstvo usmereno ka poboljšanju ukupne poslovne klime, podsticanju investicija i postavljanju osnova za rast koji bi bio u skladu sa razvojem privatnog sektora. Usvajanje i sprovođenje ovih zakona bilo je međutim odloženo posebno u Srbiji gde je produžena parlamentarna kriza kulminirala prevremenim izborima krajem 2003. godine.*

Tokom liberalizacije cena koja je ostvarena prethodnih godina veća je ina cena osim za neke javne usluge bile su liberalizovane. Nije bilo dalje **liberalizacije cena** u 2003. godini. Ipak, cene električne energije su još podignute i to u proseku za 15% u Srbiji i 23% u Crnoj Gori. Dok su prethodna povećanja u 2001. i 2002. godini bila znatno veća, korekcija cena u 2003. godini se procenjuje da je dalje smanjila potrebu da se subvencionišu elektroprivrede.

U Srbiji je određen broj zakona koji je cilj da poboljšaju pravni i regulatorni okvir za razvoj privatnog sektora pripremljen i usvojen tokom 2003. godine od strane vlade, što je takođe bilo u skladu sa preporukama iz prošlogodišnjeg SAP izveštaja. Međutim, ti zakoni još nisu stupili na snagu zbog produžene parlamentarne krize koja je kulminirala prevremenim izborima krajem 2003. godine. Novi nacrti zakona uključuju amandmane na srpski Zakon o privatizaciji, novi Zakon o stečaju, kao i zakone o preduzećima, konkurenciji, izvršnim procedurama, registrovanju firmi, i nabavkama. Ovi su zakoni delom bazirani na preporukama Saveta stranih investitora koji je osnovan jula 2002. godine. Neki novi zakoni su stupili na snagu, uključujući i novi Zakon o radu unovodstvu (februara 2003. godine), kao i jedan broj zakona koji su proširili mogućnosti osiguranja kredita (avgusta 2003. godine). Sada je važno da se ovi zakoni u potpunosti primene kako bi se olakšalo finansiranje i investiranje u privredi.

U Srbiji je **proces privatizacije** dobio ubrzanje prodajom nekih značajnih kompanija kao što su dve fabrike duvana, druga po veličini naftna kompanija, železara i jedna od pivara. Do kraja 2003. godine prodato je oko 900 firmi putem aukcije (od toga 206 u 2002. godini), 32 putem tendera (od toga 12 u 2002. godini) i 103 putem Akcijskog fonda (od toga 48 u 2002. godini). Kao rezultat toga prihodi od privatizacije su prešli 900 miliona EUR u 2003. godini (345 miliona EUR u 2002. godini). Uz to, oko 450 miliona EUR su preuzete obaveze za investicije i socijalne programe. U Crnoj Gori, proces privatizacije najveće crnogorske kompanije Fabrike aluminijuma KAP Podgorica započeo je izborom finansijskog savetnika, ali kako je prodaja vezana za donošenje nekih strateških odluka (uvoz struje) ne očekuje se da bi proces mogao da se uskoro okonča. Privatizacije nikšićke železare i Fabrike duvana u Podgorici su u uznapredovaloj fazi. Krajem 2003. godine crnogorska vlada je najavila ubrzanu privatizaciju 20 manjih i manje privlačnih fabrika.

Proces prestrukturiranja oko 50 velikih nesolventnih fabrika koje je identifikovala srpska Agencija za privatizaciju nije mnogo odmakao. Mada su planovi za prestrukturiranje nekih od ovih kompanija usvojeni od strane vlasti, čini se da kreditori (uključujući i vladu) nisu spremni da ponude prestrukturiranje neplaćenih dugova ovih kompanija. U pokušaju da se ubrza proces prestrukturiranja vlasti su razvile novi pristup nazvan «uslovni tender». On podrazumeva ponudu za prodaju kompanija sa nerestrukturisanim dugovima i onda bi ponuđači bili pozvani da podnesu ponude u skladu s tim koji deo duga bi bili spremni da prihvate. Ostaje da se vidi da li će ova nova strategija biti uspešnija. Za sada rezultati još uvek nedostaju i celokupni proces je u velikom zaostatku u odnosu na plan.

U Srbiji je novi Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju usvojen 1. aprila 2003. godine. Zakon predviđa izražavanje **penzija** bazirano na celom radnom veku (a ne najboljih 10 godina kao što je bilo pre toga). Zakon je takođe uveo mnogo strože kriterijume za invalidsku penziju da bi se obeshrabilo lažno penzionisanje zbog invalidnosti (pošto je zemlja imala u prošlosti nesrazmerno veliki udeo invalidskih penzionera) i postepeno uvođenje povećane minimalne starosti za penzionisanje za 5 godina.

U Crnoj Gori je novi Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju usvojen 24. septembra 2003. godine nakon intenzivne javne diskusije o finansijskoj održivosti penzionog sistema. Zakon je uveo trostepeni sistem: prvi stub je baziran na nekoliko novih reformskih mera (produženi radni vek, uključivanje celokupnog radnog veka u izražavanje penziona osnovice i uvođenje švajcarske formule za izražavanje), novi drugi stub (osiguranje bazirano na individualnim kapitalizovanim uštedinama) i treći stub (dobrovoljno osiguranje).

U **finansijskom sektoru** srpske vlasti<sup>5</sup> su pojačale regulatornu i nadzornu kontrolu nad domaćim bankarskim sistemom usvajanjem novog Zakona o Narodnoj banci jula 2003. godine zajedno sa amandmanima na Zakon o bankama. U novim odredbama predviđen je širi spektar zadataka za centralnu banku u slučaju bankrotstva jedne banke, dok su takođe bile diskutovane neke nove odredbe o ajne procedure i nova uloga Agencije za sanaciju banaka. Odložen je proces privatizacije 15 banaka u kojima je srpska vlada stekla akcije putem razmene duga za vlasništvo 2002. godine (u 9 banaka Republika Srbija je stekla većinsko vlasništvo). Za sada Agencija je samo angažovala jednog međunarodnog finansijskog

---

<sup>5</sup> Ovlašćenja prethodne Narodne banke Jugoslavije mada *de facto* limitirana na Srbiju godinama pre nego što je usvojena Ustavna povelja 4. februara 2003. godine, bila su time i *de iure* ograničena samo na Srbiju i po svemu od tog datuma nova Narodna banka Srbije je počela da funkcioniše.

savetnika za privatizaciju 4 banke u kojima država ima ve insko vlasništvo. Me utim, sama privatizacija je odložena tako e i zbog institucionalnih problema, to jest smene u rukovodstvu Agencije. Privatizacija prvih banaka se ne o ekuje pre sredine 2004. godine. Time jedan zna ajan kratkoro ni prioritet identifikovan u prošlogodišnjem SAP izveštaju («da privatizuje ili likvidira banke u kojima vlada ima ve insko vlasništvo») ostaje neispunjen. Bankarski sektor je još optere en nerešenim problemom potraživanja prema prezaduženim firmama. Strateška odluka vezano za ne-naplative kredite u portfeljima ovih banaka e morati da bude doneta pošto to blokira privatizaciju kako banaka tako i zaduženih firmi i može dovesti do dodatnih odlaganja. Ipak, porast depozita<sup>6</sup> nastavio se i u 2003. godini mada nešto usporenijim tempom u odnosu na prethodnu godinu.

U Crnoj Gori institucionalni okvir za superviziju banaka je oja an prošle godine uvo enjem novih odredbi za licenciranje, kapitalni cenzus, klasifikaciju i obezbe enje sredstava i veliki krediti. Vlasti su tako e usvojile Zakon protiv pranja novca u septembru 2003. godine. Okon anje privatizacije Montenegro banke (prodana jula 2003. godine), prethodno najve e banke u republici, samo je doprinelo tom poverenju. Privatizacija poslednje banke sa ve inskim javnim vlasništvom – Podgori ke banke - je trenutno u toku. Drugi zna ajan doga aj u 2003. godini jeste bila odluka Ministarstva finansija da povu e sve licence date off-shore bankama registrovanim u Crnoj Gori. Posle prodaje Montenegro banke i zatvaranja nekih manjih banaka, sve banke koje rade u Crnoj Gori se sada smatraju likvidnim i u skladu sa kapitalnim zahtevom. Nastavak rasta depozita u 2003. godinin potvr uje porast poverenja u bankarski sektor.

### 3.3. Upravljanje javnim finansijama

**Finansiranje državne zajednice** koja nema sopstvene budžetske prihode (kao ni vlast na svom nivou da prikuplja poreze, tako da finansijski kompletno zavisi od dve republike) je identifikovano kao važno pitanje još u izveštaju iz 2003.godine. U po etku, republike su se složile da troškove na nivou državne zajednice (projektovane na 660 miliona EUR za 2003. godinu) finansiraju na bazi u eš a u BDP (to jest, 93,3% Srbija i 6,7% Crna Gora). Održivost zajednice je dovedena u pitanje nakon nekoliko kašnjenja u uplati doprinosa tokom godine. Od 2004. godine uvedeno je «teritorijalno finansiranje» što zna i da e republike finansirati samo one institucije koje postoje na njihovim sopstvenim teritorijama. U skladu s tim, Crna Gora e finansirati Sud državne zajednice<sup>7</sup> (jedinu instituciju Državne zajednice koja ima sedište na njenoj teritoriji) kao i jedinice armije smeštene u Crnoj Gori. Finansiranje diplomatske službe Srbije i Crne Gore ostaje nerešeno.

U Srbiji je napravljen dalji napredak ka ja anju kontrole potrošnje. Nakon formiranja posrednog sistema Trezora sa funkcijama upravljanja gotovinom i dugom kao i centralnim knjigovodstvenim odeljenjem u Ministarstvu finansija krajem 2002. godine, uvo enje Jedinistvenog ra una trezora u NBS za izvršenje budžeta dobro napreduje. Ve ina ministarstava i ostalih direktnih jedinica potrošnje su postepeno transferisani u Trezor tokom 2003. godine. Ipak, upravljanje i kontrola van-budžetskih fondova kao i budžeta lokalnih vlasti, koji u estvuju sa 25% odnosno 15% u konsolidovanoj javnoj potrošnji, treba da budu dalje oja ani. Tako e je potrebno da se napravi napredak u formulisanju budžeta i unutrašnjoj reviziji.

---

<sup>6</sup> Nagli rast u prethodnim godinama može se pripisati injenici da su oni startovali doslovno od nule u 2000. godini.

<sup>7</sup> Crnogorske vlasti još uvek tvrde da nemaju odgovaraju e finansijske resurse.

Nakon usvajanja novog Zakona o poreskom sistemu i poreskoj administraciji od strane srpskog Parlamenta novembra 2002. godine, reorganizacija i modernizacija Agencije za javne prihode je uznapredovala u prvoj polovini 2003. godine. Ustanovljen je novi kompjuterizovani sistem a jedinica za velike poreske obveznike je postala operacionalna u Beogradu i tri druga grada u Srbiji. Transfer funkcija prikupljanja poreza na plate i poreza na prihode kao i doprinosa za socijalno osiguranje iz starog sistema platnog prometa (ZOP) na Agenciju za javne prihode obavljen je sa po etkom od 1. januara 2003. Kako bi se poboljšalo prikupljanje prihoda, stvoren je novi poreski identifikacioni broj za sve poreske obveznike koji predstavlja preduslov za otvaranje bankarskog računa. Novi Zakon o poreskoj administraciji je takođe dizajniran da bi se bavio poreskim utajama. On predviđa da su svi građani obavezni da prijave svoju imovinu vrednu više od 300,000 EUR. Do 31. oktobra 2003. samo je oko 1.200 lica prijavilo svoju imovinu dok prema nekim nezvaničnim procenama postoji između 40.000 i 80.000 osoba čija je imovina iznad limita. Ostaje da se vidi kako će Vlada Srbije reagovati na ovaj problem kada prijave prihoda i vrednovanje imovine treba da budu urađeni.

**Reforma poreske politike** je trebalo da se nastavi u 2003. godini, pošto je Vlada Srbije usvojila novi set važnih zakona i podnela ih Parlamentu u septembru. Međutim, zbog blokade u radu Parlamenta i činjenice da je on bio raspušten krajem godine, ovi zakoni nisu bili usvojeni. Dolaze kada vlada je odlučila da preispita neke od postojećih nacрта, uključujući i Zakon o PDV. Ciljni datum za stupanje na snagu tog zakona je sada 1. januar 2005. godine. Ostali zakoni su vezani za akcize, oporezivanje prihoda i harmonizaciju osnovice za oporezivanje profita u skladu sa međunarodnim standardima.

U Crnoj Gori nakon uvođenja Trezora u Ministarstvo finansija, vlasti su se usmerile ka daljim reformama koje bi ograničile javnu potrošnju. U martu 2003. godine Vlada je usvojila akcioni plan politike zapošljavanja i plata. On predviđa smanjenje viška zaposlenih u javnom sektoru, konkretno 3,000 zaposlenih u sektoru obrazovanja, kao i veći udio u diferencijaciju u platama kako bi se stimulisalo kvalifikovano osoblje da ostane ili uđe u javnu administraciju. Novi Zakon o penzijama, koji je promenio indeksiranje penzija sa plata na ponderisani prosek promena cena i plata i fazno podigao minimalnu starosnu dob za penziju za 5 godina, usvojen je septembra 2003. godine. Uvođenje PDV u Crnoj Gori značilo je odlučujući korak u reformi uprkos nekim problemima u prikupljanju prihoda od ovog poreza. Postoji zabrinutost što se tiče svrhe kontrole na administrativnoj granici liniji između Srbije i Crne Gore koje bi trebalo da se razreši kako bi se obezbedio slobodan protok robe unutar teritorije jedne zemlje. Ovo je pitanje postalo još aktuelnije sa uvođenjem (različitog po stopi) PDV u Srbiji što se podrazumevati funkcionisanje dva različita PDV sistema u dve republike.

Crnogorski Zakon o javnoj administraciji koji daje pravni okvir za reforme u javnoj administraciji usvojen je jula 2003. godine. Vlada je takođe najavila plan da smanji broj zaposlenih u javnom sektoru za 3,500 ljudi (1,000 u 2003. godini) uglavnom u redovima policije (prvi koraci preduzeti avgusta 2003. godine kada su neki policajci otpušteni), kao i u sektoru obrazovanja.

Obe republike još uvek nemaju vrhovnu revizionu instituciju.



## 4. IMPLEMENTACIJA PROCESA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

### 4.1. Opšta procena

*Nakon usvajanja Ustavne povelje u februaru 2003. godine i Akcionog plana o unutrašnjem tržištu i trgovini u avgustu 2003. godine, kao logi njih preduslova za sveobuhvatnu studiju, Evropska komisija je odlučila da pripremi svoj Izveštaj o izvodljivosti otvaranja pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. Ipak, nepoštovanje Ustavne povelje, slabo funkcionisanje institucija na svim nivoima i zastoj u preostalim delovima Akcionog plana su suštinski uticali na napredak procesa stabilizacije i pridruživanja. Specifična i stalno prisutna tema koja je nepovoljno uticala na približavanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji je nedostatak jedinstvenog, funkcionalnog trgovinskog režima i jedinstvenog tržišta, suprotno ustavnim odredbama, što utiče na širok spektar različitih politika. Potom, dok se napredak u sektorskim reformama nastavio tokom 2003. godine, politička kriza u Srbiji je zaustavila mnoge reformske zakone i politike.*

#### 4.1.1. Trenutno stanje

Trenutno nema **ugovornog odnosa** između Evropske unije i Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Preduslovi za počinak rada na Izveštaju o izvodljivosti, a to su Ustavna povelja i Akcioni plan o unutrašnjem tržištu i trgovini, stekli su se sa ozbiljnim zakašnjenjem, u februaru i avgustu 2003. godine.

Evropski savet je u septembru 2003. godine usvojio Zajedničku deklaraciju o političkom dijalogu između Evropske unije i Državne zajednice Srbije i Crne Gore, koja se bazira na obavezama preuzetim na Samitu Evropske unije i zapadnobalkanskih zemalja, održanog 21. juna 2003. godine u Solunu. Zatim je održan Ministarski sastanak Evropske unije i Zapadnog Balkana na temu prvosusobnosti i unutrašnjih poslova 28. novembra 2003. godine, a Ministarski sastanak Evropske unije i Zapadnog Balkana o spoljnim poslovima održan je 9. decembra 2003. godine (oba u okviru foruma Evropske unije i Zapadnog Balkana).

U međuvremenu, počinak **Stalnog unapređenog dijaloga (EPD)** intenzivirao je tehnički i politički dijalog, koji nastavlja i nadograđuje rad EU/SRJ Konsultativne radne grupe (CTF) od 2001.-2002. godine. Do sada su održane tri sednice ove tehničke radne grupe usmerene na političku uslovljenost, pravosuđe i unutrašnje poslove, ekonomska i strukturalna pitanja, a naročito na uspostavljanje jedinstvenog tržišta i pitanja infrastrukture. Posle pauze u sastancima Konsultativne radne grupe, na koju se Srbija i Crna Gora odlučila zbog svoje ustavne rekonstrukcije, EPD sad služi kao korisno sredstvo za nadgledanje i dublju sektorsku reformu u EU kontekstu, i pomaže kreatorima politike i ekspertima Srbije i Crne Gore.

#### 4.1.2. Opšta ocena administrativnih kapaciteta

Stvaranje **Saveta za evropske integracije** 2003. godine bio je korak napred u davanju potrebnog političkog podsticaja evropskim integracijama u okviru Državne zajednice. Ovaj Savet ima devet članova: tri sa nivoa Državne zajednice (predsednik, ministar za ekonomske veze sa inostranstvom i ministar spoljnih poslova), tri iz Srbije (predsednik vlade Srbije, podpredsednik vlade Srbije zadužen za evropske integracije i ministar za ekonomske veze sa inostranstvom) i tri iz Crne Gore (predsednik vlade Crne Gore, ministar za ekonomske veze sa inostranstvom i ministar finansija). Bavi se pitanjima vezanim za integraciju Državne

zajednice Srbije i Crne Gore u Evropsku uniju i nadgleda i vodi integracioni proces. Međutim, ovaj Savet je do sada održao samo jedan važan sastanak

**Kancelarija za evropske integracije (EIO)** Državne zajednice deluje kao sekretarijat saveta za evropske integracije, mada je njen rad ograničen na organizacione a ne zaista suštinske zadatke. Saradnja između tri Kancelarije (EIO-a) (Državne zajednice i republike) je poboljšana. Administrativni kapaciteti u Crnoj Gori, koja tek od januara 2003 ima Ministarstvo za evropske integracije pošli su da se poboljšavaju. Srpska kancelarija za evropske integracije preuzela je ulogu koordinatora poslova vezanih za Evropsku uniju u srpskoj administraciji služe i kao centar mreže kontakata u svim odgovarajućim ministarstvima sa Evropskom unijom. Ona je takođe inicirala redovnu kontrolu predloga srpskih zakona i njihovu usaglašenost sa Evropskom unijom.

Još jedna neformalna struktura je stvorena kako bi se bavila specifičnim ekonomskim pitanjima a koja je takođe od važnosti za odnose sa Evropskom unijom. **Forum «5+2»** okuplja dva republika ministra finansija, tri ministra za ekonomske veze sa inostranstvom i dva guvernera centralnih banaka.

**Administrativni kapacitet**, koji je ključni uslov za uspešnu evropsku integraciju, je još uvek slab, mada se znatno razlikuje na različitim nivoima i sektorima vlade. Stoga bi vlasti trebalo da obezbede da odgovarajuće administrativne strukture i kapaciteti budu uspostavljeni na svim nivoima. Ovo se zahtevati od vlasti jasnu, jedinstvenu, prioritarnu analizu funkcija koje Državna zajednica treba da obavlja kao i ocenu kadrovskih i finansijskih resursa koje se Državna zajednica i republike morati da odrede u tu svrhu, kao i jasan vremenski raspored njihovog razvoja.

#### **4.1.3 Uticaj mogućih Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju na reforme**

Postoji nedostatak strateškog planiranja i konsenzusa na nivou Državne zajednice, zbog čega je veoma teško oceniti trenutnu poziciju Srbije i Crne Gore i njene izgleda u procesu Stabilizacije i pridruživanja. Jasna evropska perspektiva Državne zajednice u kontekstu procesa stabilizacije i pridruživanja još uvek ne prevladava kod mnogih donosioca odluka na nivou Državne zajednice i republika. Ovo je dalje pogoršano stalnim neizvesnostima o budućoj državi. Osim toga, u suštini ima malo koordinacije između dva paralelna reformska procesa u Srbiji i u Crnoj Gori. Srbija bolje napreduje u stvaranju svoje evropske ambicije i usvojila je veoma dobar plan za usaglašavanje sa zakonodavstvom EU («acquis»), koji pak nije koordiniran sa Crnom Gorom.

## **4.2. Unutrašnje tržište i trgovina**

*U cilju stvaranja unutrašnjeg tržišta prema Ustavnoj povelji kao i jedinstvene spoljnotrgovinske politike, Srbija i Crna Gora su napravile nacrt Akcionog plana o harmonizaciji ekonomskih sistema zemalja članica Državne zajednice Srbija i Crna Gora nakon detaljnih konsultacija sa Evropskom Komisijom. Nakon više od godinu dana pregovora između dve republike, Akcioni plan je na kraju usvojen od strane Parlamenta Državne zajednice avgusta 2003. godine. Glavni cilj Akcionog plana bio je postepeno ponovno stvaranje jedinstvene trgovinske politike u Srbiji i Crnoj Gori putem definisanja preciznog i automatskog programa sa ciljevima i datumima za uvođenje usklađenih carina. Plan je uspeo u preciziranju određene broja ključnih pitanja, kao što je harmonizacija većine carina. Međutim, značajna poglavlja nedostaju i neki od rokova prema Planu već su probijeni.*

*Konkretno, harmonizacija carina za poljoprivredne proizvode, usklađivanje dodatnih uvoznih taksi i ukidanje unutrašnjih prepreka jedinstvenom tržištu nisu još ostvareni.*

*U skladu s tim, Srbija i Crna Gora još nije napravila dovoljan napredak prema jedinstvenom tržištu i jedinstvenoj spoljnotrgovinskoj politici. Postojanje dva seta ekonomskih zakona, instrumenata trgovinske politike i carinskih teritorija, za sada, ostaje osnovna prepreka slobodnom kretanju roba, kapitala, usluga i (u manjem obimu) lica unutar Srbije i Crne Gore i sa trećim partnerima uključujući i EU. Puni sporazum o detaljima Akcionog plana i njegova brza implementacija jesu od suštinske važnosti za pregovaranje, zaključivanje i primenu potencijalnog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, čija je srž recipročna liberalizacija trgovine. U nekim oblastima traži se mere koje bi išle i dalje od Akcionog plana a koje treba da obezbede da državna zajednica Srbije i Crne Gore može preuzeti obaveze koje proističu iz potencijalnog Sporazuma.*

*Državna zajednica Srbije i Crna Gora je takođe nastavila da stremi ka članstvu u Svetskoj trgovinskoj organizaciji za šta je postojanje funkcionalnog jedinstvenog spoljnotrgovinskog režima takođe od kritične važnosti.*

#### **4.2.1. Slobodno kretanje roba**

Slobodno kretanje roba, kao i ostale ekonomske slobode, ima dve dimenzije za Srbiju i Crnu Goru, jednu unutrašnju i jednu spoljnu. Otuda postizanje jedinstvene spoljne trgovinske politike nije dovoljno da produbi odnose sa EU sve dok prepreke *unutar* države ostaju pošto bi te prepreke takođe stvarale barijere za pristup tržištu strane robe, kapitala, usluga i lica.

##### Harmonizacija carina

U 2003. godini Srbija i Crna Gora je napravila napredak na reintegraciji svog spoljnotrgovinskog režima u okviru Akcionog plana za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta. Ukupno 90.3% svih carinskih stavki, uglavnom ne-osetljivih proizvoda, bilo je harmonizovano do avgusta 2003. godine. Značajan broj kvantitativnih restrikcija u Crnoj Gori koje su ranije postojale i imale glavni uticaj na strukturu trgovine i uvozne i maloprodajne cene u toj republici su paralelno ukinute. Za narednu grupu proizvoda, zajedničke spoljne carine su uspešno fiksirane u Akcionom Planu, ali će biti u primeni nakon prelaznog perioda od 18 meseci (za narednih 1% industrijskih proizvoda) i 24 meseca (8% stavki, kako industrijskih tako i poljoprivrednih). Kao rezultat, harmonizacija tih stavki će stupiti na snagu februara odnosno avgusta 2005. godine.

Prema tom prelaznom režimu, kontrole će se još preduzimati na administrativnoj granici najbližoj liniji između dve republike. Jasno, ove kontrole, koje trenutno sprečavaju slobodan pristup uvoznim robama na celoj teritoriji Državne zajednice, moraju biti potpuno ukinute krajem prelazne faze od 18/24 meseca. U vreme njihovog ograničenog postojanja one moraju pokrivati samo one proizvode čije se carine postepeno izjednačavaju, koliko god je to moguće, kako bi se izbegli negativni efekti na trgovinu svim ostalim proizvodima.

Najzad, za preostalu značajnu grupu strateških poljoprivrednih proizvoda, koji u velikom delu uvoze u značajnom obimu u uvozu Srbije i Crne Gore (praktično sve žitarice, neki mlečni i mesni proizvodi, rafinirani šećer itd.) zajedničke carine još nisu dogovorene. Dug prelazni period uvođenja za ove (još neutvrđene) carine i to od 3 godine (sa mogućnošću produženja za još 2 godine) je već dogovoren između dve republike u Akcionom Planu. Nemogućnost dogovora

oko ovih strateških carina zna i da jedinstveni spoljnotrgovinski režim još nije ostvaren. Imaju i u vidu odsustvo plana za harmonizaciju u ovom ključnom sektoru poljoprivrede, Srbija i Crna Gora nije u ovom trenutku u mogućnosti da na pregovaračkim stolicama iznese zajedničku poziciju prema spoljnom svetu.

Važno je zabeležiti da je Državna zajednica Srbija i Crna Gora preuzela obaveze za dugoročnu liberalizaciju trgovine u regionu. Ovo će neizbežno voditi značajnom smanjenju sadašnjih stopa u Srbiji, pogotovo za poljoprivredne i ostale osetljive proizvode<sup>8</sup>. Drugo, već dogovoren, dug tranzicioni period za harmonizaciju u oblasti poljoprivrede (to jest, trogodišnji period uz mogućnost produženja kako je pomenuto gore) trebalo bi da obema republikama da dovoljno prostora da prestrukturiraju svoje poljoprivrede. Harmonizacija na kraju tako dugog prelaznog perioda je dakle moguća a ako je kombinovana sa strukturnim poljoprivrednim reformama koje su neophodne u svakom slučaju. Shodno tome, predstoje i zastoj bi mogao biti prevaziđen uz dovoljno političke volje. Međutim, u Srbiji odnedavno postoji narastajuća protekcionistička tendencija koja je u neskladu sa daljom liberalizacijom koja je potrebna da održi konkurentnost i stvori temelje za izvozom rukovodeni rast.

#### Harmonizacija ostalih uvoznih dažbina i mera koje imaju ekvivalentni efekat

Harmonizacija uvoznih taksi i dažbina, uključujući i sve mere vezane za uvoz koje imaju ekvivalentni efekat carinama, moraju da slede isti kalendar harmonizacije kao i korespondirajuće uvozne carine prema proizvodu da bi se postigao jedinstveni trgovinski režim. Jedinstvene carine kao takve još uvek ne obezbeđuju spoljnotrgovinski režim na celoj teritoriji pošto su one potpuno izdiferencirane divergentnim dažbinama na nižem nivou.

Međutim, Srbija i Crna Gora se još nisu dogovorile o stvaranju jedinstvenog režima vezano za ove takse i dažbine. Rad na ovom ključnom pitanju je stao. Stotine proizvoda su još uvek pokriveni sa dva seta republičkih uvoznih dažbina<sup>9</sup>. Kako ove republičke grupe proizvoda nisu iste (a čak i gde su isti proizvodi, dažbine nisu iste) a i ne poklapaju se sa grupama proizvoda sa harmonizovanim carinama, ukupan broj proizvoda kod kojih ne postoji jedinstveni trgovinski režim je jako velik, i uključuje većinu poljoprivrednih proizvoda<sup>10</sup>. Zbog ovih divergirajućih dažbina na celini niz proizvoda, kombinovano sa još uvek nekompletno harmonizovanim uvoznim carinama, još nema harmonizovanog trgovinskog režima. Sve dažbine moraju da budu harmonizovane na nivou Državne zajednice.

Srbija je u 2003. godini povećala dažbine na niz u većini poljoprivrednih proizvoda za značajan iznos, čak delom multiplikujući i te dažbine sa 10. Dalje povećanje uvoznih dažbina na šester iz EU odigralo se februara 2004. godine. Ovo povećanje potkopalo je značajnu trgovinsku liberalizaciju koju je Savezna republika Jugoslavija preduzela u ranijoj fazi tranzicije. Ekonomsko opravdanje iza ovih dažbina takođe nije sasvim jasno. Što je još značajnije, značajna povećanja znače i nepoštovanje klauzule o zamrzavanju («standstill clause») koja je deo autonomnih trgovinskih preferencijala EU<sup>11</sup>. Pravo Srbije i Crne Gore da

---

<sup>8</sup> Vredi takođe spomenuti da usklađivanje carina za neke vitalne uvozne proizvode nije do sada, prema lokalnim izvorima, dovelo do povećanja potrošačkih cena u Crnoj Gori. Zapravo, cene ovih proizvoda u Crnoj Gori su bile ili jednake ili čak više nego u Srbiji, uprkos nižim carinama zbog značajnih kvalitativnih restrikcija, diskriminatorskog sistema izdavanja dozvola itd. što je veštački podizalo profitne marže trgovcima i uvoznicima a na štetu domaćih potrošača. Ukidanje ovih kvantitativnih restrikcija u okviru Akcionog Plana će dakle povećati transparentnost.

<sup>9</sup> 202 proizvoda u Srbiji i 127 u Crnoj Gori.

<sup>10</sup> U vreme pisanja ovog teksta, njihov broj je bio 259.

<sup>11</sup> Vidi članak 2 (1) Uredbe Saveta (EC) No. 2007/2000 od 18. septembra 2000.

koristi ove preferencijale zavisi od uzdržavanja od uvo enja bilo kakvih novih trgovinskih barijera za robu iz Unije. Komisija trenutno evaluira uticaj ovih dažbina na trgovinu sa EZ i onda e razmatrati da li e odgovaraju e mere biti preduzete.

#### Ostala pitanja vezana za trgovinsku politiku<sup>12</sup>

Republike su nedavno uvele **sistem uvoznih licenci** za 160 proizvoda od gvož a i elika za jedan nedefinisani prelazni period (na zahtev Crne Gore, da bi se zaštitila nekonkurentna železara u Nikšiću). Republike liste ovih proizvoda nisu potpuno podudarne. Primena ovog sistema, za koji vlasti tvrde da e biti ukinut slede e godine, ini se da odgovara de facto sistemu kvota, to jest diskrecione licence imaju ekvivalentni efekat kao i kvantitativne restrikcije koje bi zna ile kršenje klauzule o zamrzavanju («standstill clause») u okviru autonomnih trgovinskih preferencijala Zajednice. Nadalje, ovaj sistem poga a i stvaranje jedinstvene trgovinske politike i jedinstvenog tržišta u sektoru gvož a i elika.

I dok su izvozne kvote u principu ukinute u obe republike, Srbija je uvela **de facto zabranu izvoza** žitarica i sirove kože, navodno da bi se spre ile nestašice nakon suše 2003. godine. Ova se zabrana odnosi i na Crnu Goru što o igledno podriva proces trgovinske harmonizacije i jedinstveno tržište. Dalje, nove **izvozne carine** Srbije i Crne Gore od 15% odnosno 20% primenjuju se na neke crne i obojene metale i sirovu kožu, što se objašnjava zaštitom snabdevanja doma e prera iva ke industrije. Srbija i Crna Gora nije dala jasne indikacije do kog datuma bi ove mere bile ukinute. Najzad, preostala poglavlja koja nedostaju u jedinstvenoj trgovinskoj politici Državne zajednice su pogodila i odložila primenu sporazuma o slobodnoj trgovini koje je Srbija i Crna Gora potpisala.

#### Trgovinski odnosi sa EU

Evropska unija je daleko najvažniji trgovinski partner Srbije i Crne Gore. Bilateralna trgovina Srbije i Crne Gore sa EU obuhvata približno 43% ukupne trgovine Državne zajednice. Trgovinski odnosi sa EU nastavljaju da se baziraju na autonomnim trgovinskim merama (ATM) EU koje u osnovi omogu avaju da sva roba poreklom iz Srbije i Crne Gore u e u EU bez kvantitativnih restrikcija i oslobo ena od carina. ATM nastavljaju da igraju vitalnu ulogu u realizaciji izvoza Srbije i Crne Gore: izvoz Srbije i Crne Gore u EU porastao je sa 763 miliona EUR u 2000. godini na projektovanu vrednost od oko 1 milijarde EUR u 2003. godini. Me utim, u 2003. godini izvoz u EU, iskazan u EUR, porastao je samo 0.7%. Ovaj je rezultat ipak zna ajan pošto ga treba sagledati u svetlu slabe uvozne tražnje u EU i suspenzije trgovinskih preferencijala za še er (videti sekciju 4.2.4). Imaju i u vidu da e ATM biti tako e primenjene od 1. maja 2004. godine i na 10 novih lanica EU koje su zna ajni trgovinski partneri Srbije i Crne Gore njihova uloga e i dalje rasti. Me utim, kako je i uvoz Srbije i Crne Gore iz EU ostao na visokom nivou (uprkos padu od oko 10% u 2003. godini) bilateralni trgovinski deficit Srbije i Crne Gore sa EU je još uvek zna ajan, i obuhvata oko 40% ukupnog deficita Državne zajednice. Na nivou sektora, poljoprivredni, prehrambeni i tekstilni proizvodi dominiraju u uvozu EU iz Srbije i Crne Gore, dok izvoz EU u Državnu zajednicu ine uglavnom mašine, transportna oprema i hemijski proizvodi.

Mogu nosti koje nude ATM su još daleko od toga da budu potpuno iskoriš ene. I dok slobodan pristup tržištu ostaje kao takav klju ni element pomo i Srbiji i Crnoj Gori, poboljšanje izvoznih performansi o igledno zavisi od niza drugih faktora, uglavnom

---

<sup>12</sup> Za carinska pitanja poput trgovine še erom, videti sekciju 4.2.4.

strukturne prirode<sup>13</sup>. Na primer, uska proizvodna struktura i nizak kvalitet mnogih proizvoda, dalje pogoršani nakon godina podinvestiranja, u ovom trenutku još otežavaju punu primenu ovh preferencijala. Uz to, odlaganje prestrukturiranja preduzeća u Srbiji i Crnoj Gori tako sprema razvoj izvoznih potencijala. Visoke standarde proizvoda, kako regulatorno tako i ekonomski, na tržištima razvijenih zemalja bilo je teško ispuniti u nekim oblastima, posebno u delovima poljoprivrednog sektora. Pomoć Unije u ovoj oblasti je dala prve pozitivne rezultate, omogućavajući Srbiji i Crnoj Gori da ponovo krenu sa izvozom (na primer, mesni proizvodi). Nadalje, Agencija za promociju investicija i izvoza u Srbiji (finansirana od strane EAR) se tako i pozabavi ovim pitanjem odobravanjem specifične pomoći i preduzeća ima.

Shodno ovome, popuštanje pod pritiscima srpskih izvoznika koji traže devalvaciju bi verovatno vodilo pritisku ka povećanju cena što bi zavisilo i od efekata prenosa («pass-through effects»). Na prvom mestu to bi povećalo uvozne troškove, uključujući i kapitalna dobra važna za tekuće prestrukturiranje privrede. Nadalje, pitanje je da li je devizni kurs najefikasniji instrument koji bi u inoizvoz Srbije i Crne Gore konkurentnijim pošto su oigledno kvalitet i nivo prerade roba kojima se trguje mnogo relevantniji.

Razgovori o bilateralnom sporazumu o tekstilu između Srbije i Crne Gore i EZ započeti su novembra 2003. godine i još traju. Zaključenje ugovora zavisi od toga da li će Srbija i Crna Gora ispuniti određeni broj osnovnih zahteva koji se posebno tiču mehanizama i kapaciteta za sprovođenje zakona.

#### Pitanja jedinstvenog tržišta koja se tiču slobodnog kretanja roba

Uprkos usvajanju Akcionog plana, postoji još uvek određeni broj važnih pitanja koja se odnose na slobodno kretanje roba na jedinstvenom tržištu Državne zajednice, uz gore pomenutu kontrolu na administrativnoj graničnoj liniji. Roba uvezena u Srbiju i Crnu Goru ne sme da naiđe na bilo kakve prepreke *unutar* Državne zajednice. Takve bi prepreke ugrozile postojanje jedinstvenog ekonomskog prostora unutar Srbije i Crne Gore. Srbija i Crna Gora je jasno na poziciji da roba, kako strana tako i domaća, koja ulazi u jednu od republika ne može biti predmet diskriminatornog tretmana u drugoj od republika. Tako se podrazumeva da su dvostruke tehničke kontrole i ovlašćenja za ulaz na tržište u principu isključeni. Ipak, ostaje da se vidi da li se ovaj princip poštuje u praksi pošto je sve veći broj proizvoda regulisan posebnim republičkim propisima koji su zamenili ranije zakone SRJ. Otuda postoji i dalje **rizik novih ne-carinskih barijera** između republika.

Tela Državne zajednice su preduzela suštinske reforme, uz pomoć EU, vezano za **tehničke standarde i propise**. Ipak, celi niz normi vezanih za proizvode je regulisan od strane republika. Otuda postoji suštinski rizik povećanja regulatorne složenosti i ne-carinskih barijera i za domaću i za strane proizvode zbog činjenice da u ovom trenutku ne postoje horizontalni mehanizmi za konsultovanje, interno skeniranje ili obaveštavanje o nacrtima tehničkih propisa pre nego što se oni usvoje.

**Veterinarska, sanitarna i fitosanitarna kontrola** predstavljaju poseban izazov. U ovom trenutku, obe republike još uvek vrše posebne kontrole unutar Državne zajednice na administrativnoj graničnoj liniji. Međutim, one su ostvarile napredak u rešavanju ovog problema i dogovorile su se da ukinu ovu prepreku slobodnoj trgovini u roku od godinu dana od usvajanja Akcionog plana, na taj način utiru i put jedinstvenom, uzajamno priznatom

---

<sup>13</sup> Videti Strateški dokument za detaljniju analizu uticaja trgovinskih mera EC.

ulaznom ovlaštenju za sve proizvode kojih se to tiče a bazirano na pravilima i procedurama kompatibilnim sa onima iz EU. Dve Kancelarije za vezu za veterinarska, sanitarna i fitosanitarna pitanja su kreirane na nivou Državne zajednice na sugestiju Komisije krajem 2003. godine. One će nadgledati ovaj zajednički projekat.

Razlike kako u **stopama PDV tako i u akcizama** u dve republike predstavljaju dodatni rizik za funkcionisanje jedinstvenog tržišta. U budućnosti, različite stope PDV i, što je još suštinskije, postoje i nedostatak pouzdanog sistema plaćanja između republika može stvoriti nove izazove. Ono što je pozitivno, pokrenuta je akcija koja bi trebalo da tretira ove probleme, što je imperativ za Srbiju i Crnu Goru, kako za sopstveno unutrašnje tržište tako i za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, pošto bi dvostruko oporezivanje jasno predstavljalo kršenje pravila za slobodno kretanje roba.

Uzimajući u pomenute faktore u obzir, Srbija i Crna Gora u ovom trenutku ne poštuju princip jedinstvenog tržišta kako je predviđeno u Ustavnoj povelji. Preklapanje zakonodavstava i administrativnih procedura na republičkom nivou dodatno otežava pravilno funkcionisanje jedinstvenog ekonomskog prostora. Ovo je dalje pogoršano još uvek slabim institucionalnim okvirom jedinstvenog tržišta, pošto ni ministarstvo Državne zajednice niti njen Parlament nisu postali aktivni na ovom planu sa ciljem da primene princip iz Povelje.

U praksi, uvođenje klauzule horizontalnog uzajamnog priznavanja u pravnom poretku Srbije i Crne Gore bi moglo biti najbolje i najefikasnije sredstvo za ostvarivanje napretka na planu slobodnog kretanja roba.

Štaviše, nedostatak koordinacije u nacrtima republičkih zakona znači da se pokušaji da se stvore ujedinjeni uslovi neprestano suočavaju sa pokretnim ciljevima.

#### **4.2.2. Kretanje ljudi, usluga i pravo osnivanja**

I Srbija i Crna Gora su napravile napredak u dopunjavanju **zakona vezanih za usluge** otvarajući i na taj način privredu stranim pružaocima usluga. I dok se na taj način poboljšanja što se tiče odvojenog ulaska na dva republička tržišta, različiti i neusklađeni set zakonodavstava vezanih za usluge u obe republike još uvek sprečava pristup jedinstvenom tržištu i slobodno delovanje pružalaca usluga na celoj teritoriji Srbije i Crne Gore. Konkretno, pružaoci usluga osnovani u jednoj republici (uključujući i strane) su generalno predmet dvostrukog zahteva za licenciranjem ili autorizacijom pre nego što im se omogući da pružaju usluge na drugom tržištu. U nekim slučajevima, zahteva se otvaranje ekspoziture ili ogranka.

Što se tiče finansijskih usluga, Narodna banka Srbije i Centralna banka Crne Gore, koje imaju kompetencije nad supervizijom banaka u dve republike, zaključile su ugovor o saradnji u okviru Akcionog plana. Međutim, napredak u punoj implementaciji ovog sporazuma bio je ograničen. Nadalje, ugovor o saradnji pokriva samo superviziju nakon što se dobije licenca od strane relevantnog republičkog organa. Pružanje bankarskih usluga širom Srbije i Crne Gore od strane kako domaćih tako i stranih finansijskih institucija je otuda još uvek onemogućeno postojanjem dva posebna režima davanja odobrenja za rad, što znači da je bankama potrebno da obezbede dve posebne dozvole kao i da moraju da poštuju dva zahteva o minimalnom kapitalu ako žele da posluju u Srbiji i Crnoj Gori.

Slična situacija je i u ostalim finansijskim sektorima. Uz to, novi zakoni koji se pripremaju na republičkom nivou nameravaju da nastavie sa odvajanjem dva tržišta, na primer u sektoru

osiguranja. Shodno tome, Akcioni plan ne vodi stvaranju kompletnog i funkcionalnog jedinstvenog ekonomskog prostora u vezi sa finansijskim uslugama.

Dok su barijere uspostavljanju tržišta na nivou Državne zajednice posebno o igledne u finansijskom sektoru, sli ni problemi poga aju širok spektar raznih drugih aktivnosti u oblasti usluga. Ovo odsustvo jedinstvenog tržišta usluga u Srbiji i Crnoj Gori moglo bi biti razrešeno uzajamnim priznavanjem republi kih dozvola prema principu kontrole u sedištu («home control»). U tom slu aju bi pružaocima usluga bila potrebna jedinstvena dozvola da bi poslovali na celom tržištu Srbije i Crne Gore. O igledno, nastavak restrikcija u ovoj oblasti bi tako e onemogu io postizanje ekonomskih prednosti jednog integrisanog tržišta. Princip uzajamnog priznavanja je ve dogovoren za licence u oblasti knjigovodstva i revizije.

Okvir koji reguliše **pravo osnivanja** je postavljen na republi kom nivou. Formalno gledano, i Srbija i Crna Gora imaju liberalan režim koji daje stranim investitorima doma i tretman. Me utim, injenica da su propisi o osnivanju razli iti izme u dve republike poga a jedinstveno tržište i predstavlja zapravo barijeru investiranju.

Isto važi i za pravila o registraciji kompanija kao takva. Proces registracije i ustanovljenja firme je zna ajno pojednostavljen u obe republike. Zakon o transferu poslovnog registra sa trgovinskih sudova na nezavisnu agenciju je u procesu usvajanja u srpskom Parlamentu. U Crnoj Gori centralni registar postoji kao nezavisna agencija u trgovinskom sudu.

Suštinski me utim injenica da treba da se dobiju dva razli ita ovlaš enja da bi moglo da se posluje na celoj teritoriji Državne zajednice, umesto da se ima jedinstveni centralizovan («one-stop») sistem koji bi obezbe ivao pristup tržištu na teritoriji cele Državne zajednice, još uvek postavlja probleme efikasnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta Državne zajednice i bio bi inkompatibilan sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. U ovom trenutku ne postoji veza izme u registara kompanija obe republike. Ponovo, politika uzajamnog priznavanja bi olakšala problem. Što je još pozitivnije, što se ti e izlaska sa tržišta, presude sudova i u krivi nim i u gra anskim postupcima bile bi automatski priznavane i izvršavane na teritoriji cele Državne zajednice uprkos postojanju dva republi ka pravna sistema. Ovo uklju uje presude o ste aju, to jest sredstva nesolventne kompanije mogu biti zaplenjena u drugoj republici. Najzad, mada je hitno potrebno i suštinski važno za ustanovljavanje odgovaraju eg sistema registara kao i za saradnju sa EUROPOL-om odgovaraju e **zakonodavstvo u oblasti zaštite podataka** u skladu sa standardima EU još nije usvojeno.

#### **4.2.3. Kretanje kapitala**

I Srbija i Crna Gora su napravile zna ajan napredak u pogledu ukupne liberalizacije kretanja kapitala uklju uju i direktne strane investicije kojima se u principu odobrava nacionalni tretman. Repatrijacija profita je tako e liberalizovana. Ovi propisi ine zna ajno ostvarenje na ekonomskom i regulatornom planu i trebalo bi da na duži rok pomognu privla enju neophodnog kapitala potrebnog za ekonomski rast.

Sveobuhvatni zakon koji reguliše strane investicije i koji je bio usvojen ranije na nivou ex-SRJ sada se primenjuje samo u Srbiji sa odvojenim mada sli no liberalnim okvirom koji je na snazi u Crnoj Gori. To zna i da ne postoji jedinstveni režim o prilivu stranog kapitala. I dok priliv u svaku republiku kao takvu jeste liberalizovan u velikoj meri, taj podeljeni režim mogao bi da predstvlja prepreku za investitore u okviru Sporazuma o stabilizaciji i



pridruživanju imaju i u vidu preostale prepreke slobodnom kretanju kapitala unutar Državne zajednice.

U nameri da posebno obezbede slobodan tok plaćanja unutar Srbije i Crne Gore, dve republike centralne banke su napravile osnovni sporazum o sistemu korespondentskih računa, što znači da su privredni subjekti slobodni da izaberu bilo dinar ili EUR za finansijske transakcije između dve republike. Sistem bi trebalo da bude kompletno operativan do kraja 2004. godine. Klirinški sistem je u ovom trenutku u izgradnji pošto dve valute ostaju jedina zakonska sredstva plaćanja na teritorijama dve republike.

Slobodan protok oba zakonska sredstva plaćanja na celoj teritoriji Srbije i Crne Gore je tako obezbeđen u teoriji, i vrlo bazi ni sporazum je napravljen u okviru Akcionog plana. Od vitalne je važnosti da se sada ovaj sistem u potpunosti primeni kako bi se obezbedio nesmetan tok kretanja kapitala širom Državne zajednice, kako je i predviđeno Ustavnom poveljom, kao i da bi se izbegli ekonomski štetni transakcioni troškovi koji bi mogli da pogode slobodno kretanje roba, slobodno pružanje usluga (pošto bi plaćanja ovih roba i usluga bila otežana) i strane investicije. U svakom slučaju, koegzistencija dve valute ne može da služi kao argument za odlaganje stvaranja jedinstvenog tržišta kapitala.

Generalno, Akcion plan obezbeđuje zajedničku strategiju harmonizacije za sektor kapitala kao takvog do kraja 2004. godine. To bi uključivalo harmonizovan pristup liberalizovanim tržištima novca kao i saradnju na liberalizovanim tržištima akcija što je isto o igledno važno da bi se privukle investicije.

#### **4.2.4. Carina**

Struktura carinskih službi u Srbiji i Crnoj Gori ostaje složena. I dok su republike poele sa stvaranjem jedinstvenog trgovinskog režima u okviru Akcionog plana, carinska ovlašćenja su formalno preneti na republički nivo Zakonom o primeni Ustavne povelje u februaru 2003. godine. Obe republike tako imaju odvojene carinske administracije, dva odvojena carinska zakona (mada se težilo kompatibilnosti sa EU) i različite informacione sisteme. Crna Gora primenjuje novi Carinski zakon od aprila 2003. godine (u kome je provokativno pominjanje Srbije kao strane teritorije u poslednjem trenutku izabrano nakon snažne preporuke od strane Komisije). Srbija primenjuje revidirani zakon od početka 2004. godine.

U cilju upravljanja i jačanja preferencijalnog odnosa sa EU, potrebno je da Srbija i Crna Gora obezbede minimum carinskih funkcija na nivou Državne zajednice, kako na planu dnevne koordinacije tako i radi jasne jedinstvene primene zakona. Akcionim planom je osnovana Zajednička carinska kancelarija pri Ministarstvu za spoljne ekonomske odnose Srbije i Crne Gore. Kancelarija zapošljava na paritetnoj osnovi šest ljudi iz republičkih administracija i odgovorna je za koordinaciju i kontrolu procedura za izdavanje sertifikata o poreklu, proveru autentičnosti i koordinaciju sprovođenja zakona. Proceduralna pravila Kancelarije, izrađena uz pomoć Kancelarije za pomoć carini i budžetu (CAFAO) koja je finansirana od strane EU, obezbeđuju ovlašćenja za izdavanje izvršnih naredbi, obaveznih za obe republike, koje onda moraju da ih primene na terenu. Kancelarija takođe može da obavi provere na licu mesta. Ta ovlašćenja omogućavaju Kancelariji da deluje kao jedinstveni sagovornik, supervizor i garant obaveza Srbije i Crne Gore u ovoj oblasti, posebno kao interfejs prema EU.

Nadalje, administrativna reforma obe carinske službe, stalno podržavana od strane CAFAO-a, jeste uznapredovala ali još uvek treba da bude produbljena, posebno u Crnoj Gori. Konkretno,

ovlaš enja carinskih agenata za sprovo enje u obe republike su zna ajno pove ana, što je od kriti nog zna aja za primenu pravila o trgovini.

Problemi vezani za trgovinu še erom odslikavaju suštinski zna aj dva glavna pitanja vezana za carine koja su pomenuta ranije, to jest administrativni kapacitet i odsustvo politike na nivou Državne zajednice. Imaju i u vidu sistemski problem u izdavanju certifikata i kontroli preferencijalnog porekla, a što je utvr eno tokom istražne misije od strane službi Komisije, i na po etku nedostatak ozbiljne akcije od strane svih niivoa Državne zajednice na pitanjima koja je ona više puta postavljala, Komisija je morala da pribegne suspenziji preferencijala na še er uvezen iz Srbije i Crne Gore u maju 2003. godine da bi zaštitila finansijske interese Evropske zajednice. Ova suspenzija je uvedena na po etku na period od 3 meseca i bila je produžavana za još 6 meseci avgusta 2003. godine odnosno februara 2004. godine, pošto stalni naponi vlasti da otklone carinske nedostatke nisu još u punoj meri urodili plodom. Upozorenje uvoznicima koji uvoze iz Srbije i Crne Gore publikovanao je januara 2004. godine kao mera predostrožnosti. Dugotrajno istraživanje od strane Evropske kancelarije za borbu protiv pronevera (OLAF) na kraju je otkrilo konkretne slu ajeve lažnog izdavanja certifikata o poreklu u vezi sa še erom (izvoz še era koji nije bio proizveden u Srbiji i Crnoj Gori i tako dakle nelegalno koriš en za dobijanje preferencijala EZ) ime vlasti treba da nastave da se bave. U isto vreme Srbija i Crna Gora je napravila zna ajan napredak u vezi carinskog zakonodavstva, formiranja insitucija i operativne prakse kao reakcije na suspenziju preferencijala za še er, a što je bilo podržano od strane CAFAO-a. Komisija je sa zadovoljstvom konstatovala ova poboljšanja. Ovaj uspešni napredak sada treba da postane trajan, a rešenje za prošle slu ajeve neregularnog izdavanja ceertifikata o poreklu mora da bude prona eno, tako da onda trgovinski preferencijali na snazi mogu da funkcionišu u potpunosti.

#### **4.2.5. Konkurencija (uklju uju i državnu pomo )**

Razvoj politike konkurencije u Srbiji i Crnoj Gori ostaje na samom po etku. Teku i nedostatak pravne osnove kao i funkcionalne administrativne strukture za politiku konkurencije, nakon što je savezna Anti-monoplska komisija kao telo za sprovo enje zakona ukinuta a da nije zamenjena drugom, jeste razlog za zabrinutost, kako u smislu funkcionisanja unutrašnjeg tržišta Srbije i Crne Gore tako i u perspektivi bilateralne trgovine sa EU.

Nacrt Zakona o konkurenciji koji pokriva restriktivne sporazume, zloupotrebu dominantne pozicije i kontrolu spajanja firmi je pripremljen na nivou republike Srbije, uz pomo komentara iz Komisije. Me utim, Srbija i Crna Gora ne e usvojiti ovaj nacrt kao anti-trast zakon sa važenjem na teritoriji Državne zajednice, ve su se opredelile da naprave dva odvojena mada u velikoj meri identi na zakona na nivou republika. Važno je da u ovom komplikovanoj konstelaciji sveobuhvatni anti-monopolski režim bude sprovo en na teritoriji cele Dražavne zajednice, da bude primenljiv na sve anti-konkurentske uticaje kako unutar tako i izme u Srbije i Crne Gore, kao i na uticaje na bilaterlanu trgovinu izme u EU i Srbije i Crne Gore.

Nedavno je doneta odluka da se na nivou Državne zajednice ustanovi Zajedni ka komisija za konkurenciju. Od vitalnog je zna aja da ovo telo postane operativno kao nezavisni i efikasni organ za konkurenciju na celoj teritoriji Državne zajednice. Predvi eno je da se ovo telo, osim što e imati širok spektar odgovornosti, ipak oslanja na odgovaraju e agencije u republikama kako bi se zakon o konkurenciji sprovodio na terenu, šta zna i da takva nezavisna tela bi tako e trebalo da budu formirana u republikama na na in koji obezbe uje efikasno

sprovedenje propisa o konkurenciji. Uz to, Državna zajednica Srbija i Crna Gora treba da pojača i promociju međusektorske konkurencije, to jest horizontalnu politiku radi promocije politike konkurencije putem skeniranja nacrtu zakona koji se tiče u aspektu konkurencije, jačanjem liberalizacije, poboljšanjem prakse javnih nabavki, obezbeđivanjem konkurentnog pristupa privatizaciji i ukupnom jačanju vladavine prava. U stvari, jedan broj sektorskih zakona već definiše aspekte politike konkurencije, ali ne u dovoljnoj meri.

Što se tiče kontrole državne pomoći, prvi koraci tek treba da se naprave ka stvaranju osnovnog okvira, po evanđelju od administrativne strukture za koordinaciju i ustanovljavanje transparentnog sistema državne pomoći i baziranog na pravilnoj definicije te pomoći.

Kao zaključak, suštinski napori, kako na planu zakonodavstva tako i na planu izvršenja, biće potrebni kako bi Državna zajednica Srbija i Crna Gora bila u stanju da preuzme i ispuni obaveze predviđene Sporazumom o stabilizaciji i udruživanju.

#### **4.2.6. Javne nabavke**

Osnovni zakonski okvir za javne nabavke, uključujući i Agenciju za javne nabavke, stvoren je putem zakona koji su usvojeni u obe republike. Međutim, još uvek je potrebna osnovna harmonizacija procedura unutar Srbije i Crne Gore kako bi se izbegla situacija u kojoj bi se u sudnici suoili ili sa različitim preprekama. Srpska Agencija za javne nabavke je uradila nacrt amandmana na republički zakon krajem 2003. godine ali je to blokirano u Parlamentu. Nacrt zakona trebalo bi da bude usklađen sa zakonodavstvom EU («acquis»). Crna Gora takođe radi na poboljšanju odredbi svog zakona, uključujući i približavanje srpskom zakonu kao i punu harmonizaciju sa zakonodavstvom EU. Ukupno uzev, administrativni kapacitet obe agencije treba da bude još poboljšan.

#### **4.2.7. Pravo intelektualne, industrijske i trgovinske svojine**

Dalji napredak na usvajanju zakona vezanih za intelektualnu svojinu napravljen je u Srbiji i Crnoj Gori i ovo se zakonodavstvo u ovom trenutku harmonizuje sa međunarodnim konvencijama u ovoj oblasti, uključujući i odgovarajuće TRIPS standarde kao i zakonodavstvo EU («acquis»). Ovi amandmani, koji se tiče u kopirajta i za to vezanih prava, patenata, dizajna trgovinskih žigova i dizajna elektronskih kola, predviđeni su za usvajanje. Ovo bi trebalo da se ostvari brzo, pošto u okviru pristupa STO, Srbija i Crna Gora će morati da preuzmu obavezu da TRIPS primenjuju u potpunosti.

Krivi zakon Srbije je dopunjen tako da se poboljša sprovođenje prava intelektualne svojine, konkretno uvođenjem ex-officio gonjenja za piratstvo i krivotvorenje, jačanje položaja imaoaca prava kao građanske stranke i kroz odredbe o zapleni i fizičkom uništenju nelegalnih roba i sredstava za njihovu proizvodnju. Privremene zaštitne mere će otuda biti primenljive na zahtev imaoaca prava kao treće strane. Nadalje, novi Carinski zakon Srbije predviđa pojačane mere kontrole na carini kako bi se onemogućio uvoz krivotvorene i piratske robe. S druge strane, crnogorski Carinski zakon nema ovakve odredbe i potrebna uredba još uvek nije usvojena.

Kao posledica, dok se očekuje da reformisano zakonodavstvo treba da bude usvojeno na nivou Državne zajednice a i ukupni input za politiku se obezbeđuje od strane Ureda za zaštitu intelektualne svojine, divergentna pravila za sprovođenje zakona u republikama jesu uzrok

zabrinutosti. Otuda koherentna pravna zaštita prava intelektualne svojine još uvek nije obezbeđena na celoj teritoriji Državne zajednice.

Obe republike su osnovale Komisije za borbu protiv piratstva. Ostaje da se vidi da li će ovo poboljšati koordinaciju među administrativnim organima koji su u ovo uključeni. Uz to, administrativni resursi pomenutih agencija, uprkos boljoj saradnji, čini se da nisu dovoljni, što vodi stalnom deficitu u sprovođenju zakona.

### **4.3. Sektorske politike**

#### **4.3.1 Industrija i mala i srednja preduzeća (MSP)**

Dok tradicionalna industrija, u kojoj je svojska transformacija kroz privatizaciju još uvek u toku, i dalje pati od hroničnog manjka investicija i nedovoljnih kapaciteta komercijalnih banaka, vlada se trudi da stvore povoljne uslove za razvoj MSP pojednostavljenjem administrativnih procedura i smanjenjem njihovih troškova. Na samitu u Solunu, Srbija i Crna Gora je potpisala Evropsku povelju o malim i srednjim preduzećima, obavezujući se na poštovanje ključnih principa i pravila dobrog poslovanja kako bi ostvarila rast i razvoj.

U Srbiji, vlada je usvojila januara 2003. godine strategiju razvoja MSP za period 2003. – 2008. godine. Što se tiče zakonodavnih aktivnosti, pripremljeni su predlozi tri važna zakona (Zakon o registraciji preduzeća, Zakon o agenciji za registraciju preduzeća i Zakon o stečaju), i podneti su skupštini, ali su trenutno blokirani.

Srbija napreduje u pilot projektu o preduzetništvu u srednjem obrazovanju i otvorena je informativnu kampanju u celoj zemlji kako bi stvorila pozitivnu sliku o osnivanju i vođenju preduzeća. Bankarski sektor nije u potpunosti okrenut MSP ali mnoge banke upravo osnivaju odeljenja za MSP. Banka za mala finansiranja je osnovana i u maju 2003. stvoren je garantni fond koji je počeo sa izdavanjem prvih garancija u oktobru 2003. godine. Akcija Privredne komore je kompleksna, ali joj je potrebna racionalizacija i reforma.

U Crnoj Gori usvojen je paket novih zakona iz oblasti registracije preduzeća i poslovnih operacija (uključujući i MSP) čime je skraćena procedura registracije i smanjeni troškovi. Ipak, još uvek ima problema pri dobijanju dozvole za rad.

Već je otvoreno i radi šest novih regionalnih/lokalnih biznis centara, a sedmi je u planu. U Crnoj Gori postoje razni pilot projekti o obrazovanju u oblasti preduzetništva i razvoja veština u malim preduzećima, ali potrebno je da se usmere i racionalizuju. Crna Gora ozbiljno razmatra otvaranje inicijalne serije grupa obučanih stručnjaka, tehnoloških parkova i inkubatora, čije je osnivanje zacrtano u ciljevima Evropske povelje o malim preduzećima.

#### **4.3.2 Poljoprivreda i ribarstvo**

Poljoprivreda u Srbiji, koja predstavlja 23,8% BNP, stradala je od dugotrajne suše u proleće/leto 2003. godine. Zbog toga je proizvodnja nekih vodećih poljoprivrednih proizvoda kao što je pšenica i neke druge žitarice bila znatno niža od očekivanog (prosečna žetva pšenice i kukuruza bila je 30% niža od trogodišnjeg proseka). Srbija se zbog suše odlučila na interventni uvoz 100.000 tona pšenice kako bi obezbedila domaće potrebe. Ukupna procena poljoprivredne proizvodnje pokazuje i do 10-15% pada u odnosu na 2002. godinu.

Uprkos problemima, ovaj sektor još uvek znatno u estvuje u izvozu. Ipak, problem niske dodate vrednosti je i dalje prisutan (izvoze se najve im delom neprera eni proizvodi). Ministarstvo poljoprivrede trenutno radi na nacionalnoj strategiji poljoprivrednog razvoja do 2010. godine, u cilju prevazilaženja postoje ih problema. U pripremi je nekoliko zakona (Zakon o veterinarskim službama, Zakon o agenciji za razvoj sela koji e se fokusirati na problem malih poljoprivrednih proizvo a a itd).

Što se ti e nivoa Državne zajednice, Ministarstva poljoprivrede Srbije i Crne Gore su potpisala sporazum o uspostavljanju kancelarije na nivou Državne zajednice (Veterinarska i fitosanitarna kancelarija za vezu) koja e biti zadužena za harmonizaciju zakonodavstava u toj oblasti, za koordinaciju i kontrolu primenjenih procedura kao i ujedna enu primenu zakonskih odredaba u obe republike.

Ipak se Srbija nedavno suo ila sa protekcionisti kim kontraudarcem, koji je kulminirao zna ajnim pove anjem specijalnih dažbina na uvezenu robu za veliki broj poljoprivrednih proizvoda (uporediti iznad, sekcija 4.2.1.).

#### **4.3.3. ovekova okolina**

Budu i da je zaštita ovekove okoline u nadležnosti republika u Srbiji i Crnoj Gori, najvažnije je da se koordiniraju naponi obe republike da se spre i degradacija ovekove okoline i zauzme zajedni ki stav u me unarodnim organizacijama. Pragmatičan pristup oba republi ka ministarstva po ovim pitanjima je od velike pomo i. Srbija i Crna Gora je tako e bila aktivni u esnik u izradi Me unarodne konvencije za zaštitu dunavskog basena, koja je ratifikovana u avgustu 2003. godine.

U *Srbiji* nedavno uspostavljeno (2002. godine) Ministarstvo za o uvanje prirodnih bogatstava i zaštitu ovekove okoline obavezalo se na dalje osposobljavanje i unapre enje aktivnosti u 2003 godini. Ministarstvo je završilo nacrt Zakona o zaštiti ovekove okoline, koji je potom podnet skupštini. Druge važne aktivnosti (osnivanje Agencije za zaštitu ovekove okoline i uspostavljanje veza sa Evropskom agencijom za o uvanje ovekove okoline) su u toku.

U *Crnoj Gori* izgradnja institucija je prioritet i realizovala se kroz u eše u raznim aktivnostima u okviru Regionalnog programa rekonstrukcije ovekove okoline za Jugoisto nu Evropu (REReP).

Zna ajni rezultati u regionalnom razvoju postignuti su u kontekstu REReP programa<sup>14</sup>.

#### **4.3.4. Transport**

I u Srbiji i u Crnoj Gori pripremljeni su novi zakoni iz oblasti putnog, železnog i vazdušnog saobra aja. U *Srbiji*, Zakon o železnici, koji predstavlja ključni dokument za prestrukturiranje i reorganizaciju železnog sektora je u pripremi. Zna ajne investicione aktivnosti vezane za rekonstrukciju putne mreže Srbije i Crne Gore su u toku. Rekonstrukcija Niškog aerodroma je završena, dok su radovi na Beogradskom aerodromu otpo eli u jesen i u toku su.

---

<sup>14</sup> Više informacija može se na i u odeljku 4.4 "Saradnja u drugim sektorima" Strateškog Dokumenta.

#### 4.3.5 Energija

Rekonstrukcija i dalji razvoj energetskog sektora, koji u velikoj mjeri zavisi od pomoći Evropske unije i drugih donatora, spada među prioritete. Revizija proizvodnje energije i distributivne infrastrukture omogućila je poboljšanje snabdevanja strujom, zahvaljujući i blagoj ceni električne energije 2002-2003. godine i nižoj potrošnji uzrokovanoj znatnim povećanjem cene električne energije. Naplata struje u Srbiji je poboljšana i dostigla je 90%. Od aprila 2003. godine liberalizovan je uvozni režim nafte. Što se tiče zakonodavnih aktivnosti, srpski Zakon o energetici, koji predviđa opsežne reforme u tom sektoru, prošao je kroz vladinu proceduru u junu 2003. godine, ali je blokiran u skupštini.

U Srbiji, novi Zakon o energetici još uvek čeka na usvajanje. Nacrt ne daje detalje o obimu nadležnosti Regulatornog tela za energetiku koje će biti osnovano i razvijeno kroz sekundarno zakonodavstvo.

U Crnoj Gori novi Zakon o energetici je usvojen u julu 2003. godine. Zakon zahteva uspostavljanje tržišta i pravila konkurencije dve godine nakon njegovog stupanja na snagu. Istovremeno, vlada je odlučila da uspostavi Regulatornu agenciju za energiju, kao nezavisno regulatorno telo odgovorno za razvoj i konkurentnost tržišta električne energije.

#### 4.3.5. Telekomunikacije

Zakon o telekomunikacijama je prošao kroz proceduru srpske skupštine u aprilu 2003. godine. Taj zakon predviđa uspostavljanje Regulatorne agencije za telekomunikacije, koje je u toku. U Crnoj Gori, Regulatorna agencija za telekomunikacije je uspostavljena u skladu sa republikanskim zakonom o telekomunikacijama iz 2000. godine. U svakoj republici trenutno ima po dva mobilna operatera.

#### 4.4. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

*Usvajanje novih ustavnih rešenja dovelo je do bitnih promena, u smislu prenosa svih nadležnosti iz ove oblasti na republički nivo, sa izuzetkom viza, integrisanog upravljanja granicom, azila i migracija (međutim ova izričito formulisana kompetencija se osporava od strane Republika). Opstaju teškoće u pogledu podele nadležnosti. Koordinacioni mehanizmi nisu uspostavljeni, sa vrednim izuzetkom na polju readmisije gde je osnovana zajednička radna grupa. Počela je demilitarizacija granica, iako samo na crnogorskom delu teritorije. Istrajavaju razlike u politici viznog režima iako se čine napore ka daljoj harmonizaciji. Čini se da se saradnja između različitih službi poboljšava ali koordinacija između Republika zahteva formalizaciju. Pripremljene su specifične mere za borbu protiv organizovanog kriminala. Regionalna i međunarodna policijska saradnja se dodatno poboljšala, ali ostaje nerešeno pitanje statusa Nacionalnog Biroa za saradnju sa Interpolom.*

##### 4.4.1. Pitanje viza, kontrola granica, azil i migracija

**Pitanje viza:** Razlike u modalitetima implementacije viznog režima od strane Republika i dalje postoje, što je u suprotnosti sa Ustavnom poveljom koja predviđa da je usvajanje zakonodavstva u vezi sa politikom viza u nadležnosti Državne zajednice.

Pozitivan korak je predstavljala odluka Saveta Ministara iz maja 2003. godine kojom je ukinut vizni režim za oko 40 evropskih i vanevropskih zemalja, uključujući i sve zemlje članice

EU. Međutim, napravljeni su izuzeci za Crnu Goru, sprečavajući tako punu harmonizaciju. Konkretno, za Crnu Goru je zadržan slobodni vizni režim za 3 države (Albaniju, Rusku federaciju i Ukrajinu) i dozvoljene su različite ulazne procedure za državljane bivših jugoslovenskih republika (Slovenija, bivša jugoslovenska Republika Makedonija, Hrvatska, i Bosna i Hercegovina) koji, u turističke svrhe, mogu ulaziti u Crnu Goru sa ličnim kartama, ali ne i u Srbiju. Mora se naći i sveobuhvatno rešenje da bi se obezbedilo efektivno uspostavljanje potpuno harmonizovanog i jedinstvenog viznog režima za teritoriju Srbije i Crne Gore, kao i ukidanje svih kontrolnih punktova unutar zemlje (uključujući i na aerodromima), koji imaju negativni uticaj na slobodu kretanja samih građana ali i posetilaca.

Srbija i Crna Gora preduzela je i druge korake ka ujedinjenju sa šengenskim zahtevima, uvođenjem viza za nekoliko afričkih i azijskih zemalja. Tako su preduzeti koraci ka poboljšanju zaštite putnih isprava i viznih nalepnica od moguće zloupotrebe, zajedno sa strožijim pravilima o izdavanju diplomatskih i službenih pasoša radi sprečavanja zloupotreba koje su se često dešavale u prošlosti. U toku su i napore za modernizaciju konzularnih službi i skraćivanje procedure. Praksa izdavanja viza/turističkih propusnica na granici treba da se ukine tamo gde se još uvek primenjuje.

Procedure za dobijanje viza su postale strožije za zemlje koje predstavljaju izvor trgovine ljudima. Srbija i Crna Gora ima recipročni slobodni vizni režim sa svim bivšim jugoslovenskim republikama, izuzev Slovenije.

**Upravljanje granicom:** Posle Ohridske konferencije o bezbednosti granica u maju 2003. godine Srbija i Crna Gora je u novembru predstavila dalje konkretne mere na Ministarskom sastanku o pravosuđu i unutrašnjim poslovima EU i zemalja zapadnog Balkana. One će biti primenjene u kratkom roku a Komisija će pratiti njihovo sprovođenje.

Integrirano upravljanje granicom u praksi i dalje biva opstruirano različitim tumačenjima Ustavne povelje. Memorandum o razumevanju je potpisan u julu 2003. godine između dva republika Ministra unutrašnjih poslova i nivoa Državne zajednice (kao preduslov za potpisivanje implementacije CARDS projekta pomoći u vezi sa upravljanjem granicom, u obe Republike). Međutim, do danas nije bilo dokaza o bilo kakvoj praktičnoj međurepubličkoj koordinaciji koja se tiče pitanja granica. Saradnja između relevantnih resora unutar Republika je takođe nedovoljna. Međutim, pozitivan korak predstavljala je najava u Srbiji o potpisivanju sporazuma o saradnji za olakšanje koordinacije između različitih službi (pogranične policije, carine, transportnih službi, fito-sanitarnih inspekcija, ) uključujući u poslove pogranične kontrole.

Takođe se značajno kasnilo u usvajanju novog, sveobuhvatnog zakonodavstva u vezi sa pitanjem granica. Neki koraci su već preduzeti, pre svega demilitarizacija granice na crnogorskom delu teritorije uključujući i administrativnu granicu sa Kosovom. Vrhovni savet odbrane je usvojio Odluku (10. juna) kojom se utvrđuje privremeno preuzimanje kontrole tog dela granice od strane crnogorske policije do konačnog usvajanja novog zakonodavstva o granici na nivou Državne zajednice. Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore je izvestilo da je demilitarizacija sprovedena do kraja 2003. godine. Prema izveštajima, ostvareni su dobri kontakti sa UNMIK-om (sa kojim je Ministarstvo Crne Gore potpisalo Protokol o saradnji). U toku su pripreme za sličan prenos nadležnosti na delu granice na teritoriji Srbije, ali Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije tvrdi da još uvek nije spremno za preuzimanje kontrole i da mu nedostaju neophodna sredstva. U međuvremenu,

oba Ministarstva su bila angažovana na obuci i obrazovanju svog osoblja i rekonstrukciji grani njih prelaza.

**Azil:** Priprema novog zakonodavstva na nivou Državne zajednice i na republi kom nivou je još uvek u povoju. U odsustvu napretka sadašnju situaciju karakteriše zastarelo zakonodavstvo i procedura, upotpunjeno neadekvatnom infrastrukturom i ljudskim resursima. Do sada nisu inicirani nikakvi unutrašnji koordinacioni mehanizmi ili naponi. Zastarelo zakonodavstvo o izbeglim licima otežava primenu obaveza iz Ženevske konvencije iz 1951. godine i Njujorškog protokola iz 1967. godine. Progres u ovoj oblasti je suštinska obaveza i on je tako e deo obaveza preuzetih po pristupanju Savetu Evrope.

**Migracija:** Ilegalna migracija je i dalje ozbiljan problem, iako su preduzeti kredibilini naponi na razli itim nivoima. Utisak je da se me u-resorna saradnja unutar Republika poboljšava, iako postoji malo dokaza o koordinaciji napora me u Republikama.

Postoji pozitivan razvoj doga aja u oblasti **readmisije** gde je po podacima osnovana zajedni ka radna grupa koju ine odgovaraju e institucije Državne zajednice i Republika. Srbija i Crna Gora je do sada potpisala sporazume o readmisiji sa velikim brojem zemalja, a pregovori su u toku o nizom drugih zemalja. Me utim mogu i su zna ajni problemi u praksi (socijalni i ekonomski) u implementaciji sporazuma i povratku velikog broja državljana Srbije i Crne Gore za koje se moraju obezbediti adekvatni uslovi za život, sa oskudnim sredstvima.

#### **4.4.2. *Pranje novca***

Na nivou Državne zajednice pozitivan doga aj predstavljala je ratifikacija Evropske konvencije o pranju novca, zapleni i konfiskaciji sredstava dobijenih kriminalnim aktivnostima.

*Srbija* primenjuje bivši savezni Zakon o spre avanju pranja novca (na snazi od jula 2002. godine), a bivša savezna Komisija (koja je bila deo Nardone banke Jugoslavije) je podvedena pod Ministarstvo finansija i ekonomije Srbije. Predvi ena je njena reorganizacija i uspostavljanje kao nezavisnog administrativnog tela.

U pripremi su promene teku eg Zakona kako bi se svi postupci, uklju uju i i one u vezi sa konfiskacijom imovine, uskladili sa me unarodnim standardima. Srbija je tako e postala punopravna lanica Grupe Egmont (jula 2003. godine).

*Crna Gora* je usvojila sopstveno zakonodavstvo u septembru 2003. godine, odre uju i kontrolu svih transakcija iznad 15,000 eura. U toku je postupak osnivanja specijalizovanih tela. Usvajanje Zakona je dobrodošlo, ali postoje nedostaci u delokrugu Zakona (npr. visina kazni; izostavljanje sportskih udruženja i – interesantno – duvanskih kompanija; štaviše razni aspekti prakti ne primene – registracija slu ajeva, saradnja sa bankama itd.).

U celini, uprkos napretku u uspostavljanju pravnih i institucionalnih mehanizama u obe Republike, prakti na primena i istraga slu ajeva koji navodno uklju uju pranje novca se pokazala teškom. Obuku policije, tužilaca i sudija treba još više poboljšati. Borbi protiv pranja novca bi koristilo uanpre enje saradnje izme u relevantnih organa uspostavljenih u Srbiji i u Crnoj Gori.



Nakon Samita u Solunu, u vezi sa sprovođenjem tada prihvaćenih obaveza, usvojene su specifične mere regionalne prirode za razmenu informacija o sumnjivim finansijskim transakcijama. Ove mere su predstavljene na Ministarskom sastanku o pravosuđu u i unutrašnjim poslovima EU i zemalja zapadnog Balkana 28. novembra 2003. godine, u okviru Foruma za dijalog dogovorenog u Solunu.

#### **4.4.3. Droga**

Ilegalna trgovina drogom je ozbiljan problem jer Srbija i Crna Gora predstavlja važnu tranzitnu rutu. U Srbiji su preduzete akcije tokom operacije *Sablja* u sklopu opštih mera uperenih protiv organizovanih kriminalnih grupa. Preduzete su akcije protiv ključnih kanala za ilegalnu trgovinu narkoticima ali ti naponi nisu nastavljeni istim intenzitetom. Reorganizacija Uprave carina Srbije izvršena je u avgustu 2003. godine i zajedno sa najavljenom inicijativom o potpisivanju međuresornog sporazuma o saradnji može dovesti do daljih rezultata u borbi protiv ilegalne trgovine drogom. Strože kazne uvedene su promenom krivičnog zakonodavstva.

U Crnoj Gori, poseban odsek za borbu protiv ilegalne trgovine drogom i borbu protiv organizovanog kriminala je osnovan u Ministarstvu unutrašnjih poslova, ali mu trenutno nedostaju ljudski i ostali resursi. Vlada je u junu 2003. godine usvojila Akcioni plan za prevenciju zloupotrebe droge među decom i mladima. Međutim, primena je otežana zbog skromnih finansijskih sredstava (Vlada je bila u mogućnosti da obezbedi samo 35% neophodnih sredstava). Novi Zakon o duvanu koji je na snazi od marta 2003. godine obezbeđuje kazne za ilegalnu proizvodnju. U pripremi je strategija za borbu protiv krijumčarenja duvana. Crnogorsko rukovodstvo je opterećeno konstantnim optužbama nekih inostranih pravosudnih službi, koje iznose tvrdnje o umešanosti izvesnih visokih zvaničnika u aktivnosti povezane sa organizovanim kriminalom, naročito krijumčarenjem duvana. Crnogorske vlasti moraju da preduzmu vršenje akcije u ovom pogledu.

Neophodno je usvajanje nacionalne strategije o borbi protiv droge, u skladu sa Strategijom o borbi protiv droge i Akcionim planom o borbi protiv droge usvojenim u EU.

#### **4.4.4. Policija**

U decembru 2003. godine republička Ministarstva inostranih poslova potpisala su sveobuhvatan Memorandum o saradnji. Ovaj pozitivan razvoj događaja treba da omogući osnivanje Zajedničke komisije za koordinaciju svih aktivnosti u vezi sa radom policije.

U julu 2003. godine dva Ministarstva unutrašnjih poslova, zajedno sa Ministarstvom za međunarodne ekonomske odnose Državne zajednice, potpisala su Memorandum o razumevanju o saradnji u domenu rada pogranične policije. Međutim, nije bilo dovoljnog pomaka u smislu praktične primene. Ostaje otvoreno i pitanje u vezi sa međunarodnom policijskom saradnjom, a posebno u odnosu na Interpol: Crna Gora ostaje pri zahtevu za odvojenim članstvom i osporava sadašnju institucionalnu aranžmanu po kome je Nacionalni Biro za saradnju sa Interpolom integrisan u Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije.

U obe Republike nastavilo se sa reformom policijskih snaga. Međutim, uprkos preporukama iz Izveštaja o procesu stabilizacije i pridruživanja iz 2003. godine osnovni zakoni o policiji tek treba da se usvoje.

U *Crnoj Gori*, nacrt zakona o policiji Crne Gore i nacrt zakona o osnivanju Nacionalne bezbedonosne agencije blokirani su u skupštinskoj proceduri od jula 2003. godine, zbog različitih gledišta unutar vladajuće koalicije oko imenovanja direktora Agencije. Ovo je dovelo do ostavke tadašnjeg Ministra unutrašnjih poslova u novembru 2003. godine. Štaviše, sadašnji zastoj odlaže predviđeno osnivanje novih tela za poboljšanje transparentnosti i mehanizama unutrašnje i spoljne kontrole ovih službi (etički kodeks, civilna kontrola, itd.).

U *Srbiji* takođe tek predstoji usvajanje novog zakona o policiji. Zakon o Bezbednosno-informativnoj Agenciji je usvojen 2002. godine, ali postoji zabrinutost zbog neadekvatnih mera zaštite ljudskih prava i preširokih nadležnosti službe bezbednosti. U aprilu 2003. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije predstavilo je sveobuhvatan dokument o reformi policije ali je ključni preduslov i dalje usvajanje novog zakonodavstva o policiji. Uputstvo o postupanju policije je u Srbiji stupilo na snagu aprila 2003. godine. Osim toga, institut Generalnog inspektora je ustanovljen u junu 2003. godine radi obezbeđenja unutrašnje kontrole. Međutim, bilo je malo dostupnih informacija i pokazatelja u vezi sa rezultatima rada Generalnog inspektora.

Oba Ministarstva unutrašnjih poslova imaju specijalizovana odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala ali im nedostaju (naročito u *Crnoj Gori*) ljudski resursi, infrastruktura i oprema.

U *Srbiji* policija je postigla rezultate nakon ubistva Premijera Đinđića (operacija *Sablja*) u akcijama uperenim protiv nekoliko kanala organizovanog kriminala i rešavanjem nekih političkih ubistva visokog profila (npr. slučaj Stambolić). Pravna osnova za akciju je izmenjena tokom vanrednog stanja uvođenjem kontroverznih promena koje podrivaju ljudska prava i daju šira ovlašćenja policiji. One su kasnije ukinute ali se čini da tvrdnje o zloupotrebama u postupanju i torturi nisu potpuno istražene.

Glavni korak napred u inženjeringu je raspuštanjem jedinice za specijalne operacije («Crvenih beretki»)<sup>15</sup> u martu 2003. godine. Međutim nije jasno do koje mere je policija u celini očišćena od elemenata potencijalno povezanih sa organizovanim kriminalom.

Nastavljena je obuka policije u obe Republike, kao i implementacija projekata o policiji u zajednici. U *Crnoj Gori* razvoj događaja vredan pažnje bio je počinak obuke žena pripadnika policije na teme nasilja u porodici i ilegalne trgovine ljudima u oktobru 2003. godine. Policiji Crne Gore biće potrebna dodatna obuka za primenu novog krivičnog zakonodavstva.

Konstantan progres nastavio se u pogledu regionalne i međunarodne policijske saradnje. Konkretno, Crna Gora je potpisala Sporazum o policijskoj saradnji sa UNMIK-om (u oktobru 2003. godine), kao što je Srbija to učinila 2002. godine. Sporazum o osnivanju Međudržavnog Saveta za saradnju Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine je isto tako potpisan u oktobru 2003. godine.

#### **4.4.5. Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma**

Sledeće obaveze sa samita u Solunu u Srbiji i *Crnoj Gori* usvojene su specifične mere za borbu protiv organizovanog kriminala. Sve ove mere predstavljene su 28. novembra 2003. godine na ministarskom Sastanku za pravosuđe i unutrašnje poslove u okviru Foruma EU i

---

<sup>15</sup> Njihov zamenik komandanta se tereti za ubistvo Premijera Đinđića.

zemalja zapadnog Balkana. Ove mere su predviđene da se primene tokom narednih godina a Komisija će pratiti njihovo sprovođenje.

Inter-resorna saradnja ustanovljena radi pripreme gore navedenih akcionih mera protiv organizovanog kriminala predstavljala je veoma dobrodošao razvoj događaja. Paket važnih mera je pripremljen u obe Republike, uključujući i regionalnu saradnju u oblastima borbe protiv pranja novca i zaštite svedoka. Pravi test biće njihova primena, a posebno poboljšana saradnja između u nadležnih republičkih službi (policije, sudova, i organa za kontrolu finansijskih transakcija).

Sa druge strane, napredak u uspostavljanju sveobuhvatnih i harmonizovanih pravnih i institucionalnih mehanizama za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je bio organičan. Na ključno antikorupcijsko zakonodavstvo se još uvek radi. Krivično zakonodavstvo je dopunjeno ili potpuno izmenjeno ali primena ostaje usporena zbog nedovoljnih resursa (infrastruktura, osoblje, finansiranje). Osim toga, osnovni sistemski zakoni koji se tiču policije tek treba da budu usvojeni u obe Republike. Ovo ozbiljno odlaže restrukturiranje i reorganizaciju policije u skladu sa modernim, evropskim, standardima.

Ubistvo Premijera u Srbiji bilo je daleko najozbiljnija indikacija značajnog prodora organizovanog kriminala i veze između organizovanog kriminala i ratnih zločina. Oba predstavljaju tešku zaostavštinu prošlosti koja, prodrevši u zvanice strukture bivšeg režima, nastavlja da opterećuje nove demokratske vlasti. Uprkos tome, postoje samo sporadični dokazi (kao što je raspuštanje *Crvenih beretki*) o značajnijim merama unutar bezbednosnih struktura na uklanjanju opstruktivnih elemenata iz prošlosti.

U Srbiji je policija uspela da postigne značajne rezultate nakon ubistva Premijera. Pozitivne promene napravljene su u Krivičnom zakoniku u aprilu usvajanjem novih krivičnih dela (kao što je ilegalna trgovina ljudima, kompjuterski kriminal, dečija pornografija) i strožijih kazni (npr. za upotrebu droge). Operacija *Sablja* (od marta do aprila 2003. godine) rezultirala je slamanjem ključnih kanala organizovanog kriminala i rešavanjem prethodno nerešenih slučajeva visokog profila, uključujući i ubistva, otmice i ubistva sa političkim motivom. Međutim, neke od praksi korišćenih tokom ove operacije su pravno gledano pod znakom pitanja i sa moguće negativnim implikacijama na prihvatljivost dokaznog materijala u predstojećim slučajevima. Suđenja protiv 45 optuženih osoba koje se terete za umešanost u ubistvo Premijera počela su u decembru 2003. godine. Ustanovljen je kompleksan sistem na osnovu specijalizovanog zakonodavstva za borbu protiv organizovanog kriminala, usvojenog 2002. godine, ali je problematična njegova praktična primena zbog nedovoljnih resursa. Specijalni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala je imenovan u martu 2003. godine, novo zdanje specijalizovanih sudskih odeljenja koja sude u slučajevima organizovanog kriminala i ratnih zločina otvoreno je u oktobru 2003. godine; postoji posebno odeljenje u policiji i posebna zatvorska jedinica je u pripremi. Postojećem policijskom odeljenju dodatno je dodeljeno istraživanje ratnih zločina. Ovo će značajno opteretiti njegovu ionako malobrojno osoblje. Neophodne mere bezbednosti za buduća suđenja tako će biti i iziskivati značajne troškove.

Nije preduzeta nikakva sveobuhvatna akcija istraživanja finansijskog kriminala.

Crna Gora je u decembru 2003. godine usvojila četav novi niz krivičnih zakona. Novi Zakon o državnom tužiocu tako će ustanovljavati institut specijalizovanog tužioca za borbu protiv

organizovanog kriminala. Postoji specijalizovano odeljenje policije, ali na veoma rudimentarnom nivou, i nedostaju mu osnovna oprema i ljudski resursi.

Izmene u krivi nom zakonodavstvu radi uklju enje **trgovine ljudima** kao posebnog krivi nog dela su u injene (jula 2002.godine u Crnoj Gori i aprila 2003. godine u Srbiji). Njih treba upotpuniti adekvatnim proceduralnim odredbama, uklju uju i sveobuhvatne mere zaštite svedoka, poboljšane me u-resorne saradnje i regionalne saradnje. Neka od ovih pitanja su dotaknuta tokom priprema akcionih mera za borbu protiv organizovanog kriminala (predstavljenih na Ministarskom sastanku sa EU 28. novembra 2003. godine). U Srbiji postoji nacionalni tim za borbu protiv ilegalne trgovine ljudima i nacionalni koordinator, kao i poseban me usektorski tim u policiji.

U *Crnoj Gori* specijalni timovi policije su podvedeni pod odeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala u Ministarstvu unutrašnjih poslova, kome trenutno nedostaju svi neophodni resursi. Kampanje o podizanju nivoa svesti javnosti, uz široko u eš e NVO, zapo ete su u obe Republike, ali su neophodne dalje aktivnosti na podizanju nivoa svesti medija, predstavnika vlasti i javnosti.

Sprovedeno je nekoliko operacija u *Srbiji* (naro ito tokom operacije policije *Sablja*) i u Crnoj Gori, rezultiraju i slamanjem nekih od glavnih kanala za trgovinu ljudima. Niz krivi nih optužbi podignut je protiv po inilaca ali ih je još uvek relativno malo u odnosu na veli inu problema. Štaviše, nema dostupnih informacija o presudama za optužbe u vezi sa trgovinom ljudima. Skloništa za žrtve postoje u obe Republike. Regionalna saradnja policije je dobra, kao i me unarodni kontakti. Me utim, izgleda da problem u vezi za zahtevom Crne Gore za poseban Nacionalni Biro uti e na efikasnost policijskih akcija.

Srbija i Crna Gora se i dalje suo ava sa ozbiljnim izazovima kao zemlja porekla, tranzitna zemlja i zemlja destinacije. Neophodne su dalje mere kako bi se obezbedila efektivna zaštita i kontrola granica, obuka pograni ne policije i redovna saradnja na svim nivoima. Postoje i visoko profilisani slu aj trgovine ljudima u Crnoj Gori bio je indikator nerešenih problema u efikasnom suo avanju sa problemom trgovine: neadekvatno zakonodavstvo, proceduralni nedostaci, nedostatak politike volje za krivi nim gonjenjem po inioca, nedostatak politike odgovornosti<sup>16</sup>, navodni pritisak ( ak i pretnje) sudstvu i zastrašivanje žrtava/svedoka. Implementacija Strategije Vlade za borbu protiv trgovine ljudima, usvojene u novembru 2003. godine, ima za cilj donošenje rešenja za neke od gore navedenih sistemskih problema. Tako e, pokazana dobra volja od strane Vlade da dozvoli nezavisnu me unarodnu analizu slu aja je dobrodošao potez posle koga treba da usledi dužno razmatranje preporuka eksperata.

## **5. FINANSIJSKA POMO EVROPSKE KOMISIJE**

Ukupno gledano, od 2000. godine do 2003. godine (uklju uju i i 2003.), Srbija i Crna Gora je dobila od Evropske Komisije<sup>21</sup> ukupno više od 1.6 milijardi EUR pomo i. Pored pomo i u okviru programa CARDS (Pomo Zajednice u rekonstrukciji, razvoju i stabilizaciji), Evropska komisija je obezbedila i platno bilansnu podršku u konkekstu programa stabilizacije MMF-a, kao i humanitarnu pomo (ECHO) i pomo za demokratizaciju.

<sup>16</sup> Na primer, republi ki tužilac, uprkos ozbiljnim optužbama iznetim protiv njegovog zamenika, povukao se tek posle dugotrajnog politike kog cenkanja unutar vladaju e koalicije.

<sup>21</sup> Ova suma ne uklju uje pomo Komisije Kosovu koja je za isti period iznosila nekih 993 miliona EUR.

Pomoć dodeljena Srbiji i Crnoj Gori iz programa **CARDS** za period od 2000. godine do 2003. godine iznosila je ukupno 898 miliona EUR. U početku je program CARDS bio fokusiran na rekonstrukciju sa posebnim naglaskom na infrastrukturu, naročito na obnovu sektora energije i transporta. Sada je akcenat pomeren i usmeren više na izgradnju institucija, ekonomsku reformu, i podršku civilnom društvu i medijima. Program pomoć i tako uzima u obzir razmatranje prošle i tekuće programe, i obezbeđuje podršku strukturnim reformama u ciljanim sektorima, utirući put intervencijama unarodnih finansijskih institucija.

Glavni deo pomoći CARDS realizuje Evropska agencija za rekonstrukciju. Komisija nastavlja sa primenom programa iz oblasti carina, reforme poreskog sistema i visokog školstva direktno iz svoje centrale u Briselu. Nastavlja se sa brзом i efikasnom implementacijom. Iz programa od 2000. godine do 2003. godine, 89% je ugovoreno a 63% isplaćeno do decembra 2003. godine<sup>17</sup>.

U 2003. godini, dodeljeno je oko 255 miliona EUR za implementaciju u Srbiji i Crnoj Gori, od kojih 15 miliona EUR za Crnu Goru i 240 miliona EUR za Srbiju i Državnu zajednicu. Pomoć se fokusirala na upravljanje (reforma javne uprave sa posebnim fokusom na reformu javnih finansija, pravosuđe i unutrašnje poslove, carinu i oporezivanje), ekonomski oporavak i reformu (energije, transporta, životne sredine, razvoj preduzeća i opština) i društveni razvoj i građansko društvo (univerzitetsko i profesionalno obrazovanje, građansko društvo i mediji).

U programu za 2004. godinu postepeno se nastavlja pomeranje ka dugoročnoj razvojnoj pomoći i podršci reformi institucija, sa paketima od 214 miliona EUR za Srbiju/Državnu zajednicu i 15 miliona EUR za Crnu Goru. Ovo uključuje dodatnih 19 miliona EUR dodeljenih Srbiji i Crnoj Gori u skladu sa odlukama Saveta od 16. juna 2003. godine o zapadnom Balkanu, usvojenih od strane Evropskog saveta u Solunu 19. juna 2003. godine. Programi su u skladu sa opštim prioritetima Procesu o stabilizaciji i pridruživanju (SAP) a što se ogleda u i Evropskom partnerstvu. Ključni sektori u 2004. godini su pravosuđe i unutrašnji poslovi, reforma javne uprave (uključujući i institucije na nivou Državne zajednice Srbije i Crne Gore), energija, životna sredina i ekonomski razvoj, kao i povratak i integracija interno raseljenih lica i izbeglica.

Program CARDS nastavlja da olakšava investicije unarodnih finansijskih institucija, a naročito Evropske investicione banke (EIB), Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) i Svetske banke (WB), posebno u sektorima transporta, energije, zdravstva, obrazovanja, malih i srednjih preduzeća i lokalne uprave.

Početkom novembra 2002. godine Savet je odlučio da Državnoj zajednici pruži makrofinansijsku pomoć u vrednosti do 130 miliona EUR, posle prvog paketa od 345 miliona EUR makrofinansijske pomoći Evropske Komisije već implementirane u 2001./2002. godini. Cilj ove pomoći je podupiranje ekonomske politike u kontekstu trogodišnjeg MMF programa (od 2002. godine do 2005. godine) odobrenog u maju 2002. godine, a posebno radi podrške platnom bilansu i u vršenju platnobilansne pozicije zemlje. Dve tranše ove pomoći u iznosu od €40 miliona i €65 miliona su isplaćene 2003. godine<sup>18</sup>. U oktobru 2003. godine misija Komisije ponovo je ispitala ispunjenje uslova za treću tranšu ove pomoći, i zaključila da je pre distribucije treće tranše neophodan značajan dodatni napredak. U novembru 2003. godine

<sup>17</sup> Ugovoreni i isplaćeni iznosi isključuju dodatnih 16.3 miliona EUR dodeljenih Kosovu na kraju decembra 2003. godine.

<sup>18</sup> Obim druge tranše bio je relativno veliki jer je odlučeno da se poveća početna tranša makrofinansijska pomoći Evropske Komisije kako bi se rešile potencijalne finansijske teškoće nakon ubistva Premijera Djindjića.

Savet je odlučio da poveća sadašnju makrofinansijsku pomoć Evropske Komisije za 70 miliona EUR do ukupno 200 miliona EUR kako bi pomogao u rešavanju dodatnih finansijskih potreba identifikovanih od strane MMF-a u kontekstu sadašnjeg programa stabilizacije. **Humanitarna pomoć Evropske Komisije** Srbiji i Crnoj Gori od 1999. godine do danas ukupno iznosi preko 165 miliona EUR. ECHO (Humanitarni biro Evropske komisije) završio je sa delovanjem u Crnoj Gori 2002. godine, a u Srbiji 2003. godine. Njegov poslednji projekat obezbeđuje grejanje kolektivnih centara u Srbiji tokom zime 2003.-2004. godine. Odlazak ECHO-a i ostalih agencija za humanitarnu pomoć iz Srbije signalizira da je najgori deo humanitarne krize zaista završen. Komisija je septembra 2003. godine u Beogradu organizovala sastanak radi identifikacije oblasti na kojima vlasti i donatori treba da rade kako bi obezbedili da završetak humanitarne pomoći ne stvori previše nerešenih potreba ugroženim segmentima društva.

Pomoć demokratizaciji nastavlja da se obezbeđuje iz programa **Evropske inicijative za demokratiju i ljudska prava (EIDHR)**, sa specifičnim projektima za državu vrednim 4.6 miliona EUR u 2001. godini i 2.2 miliona EUR u 2003. godini. EIDHR regionalne aktivnosti takođe koristi Srbiji i Crnoj Gori.

**Koordinacioni sastanak donatora** za Srbiju i Crnu Goru organizovan je 18. novembra 2003. godine od strane Evropske komisije i Svetske banke, dve i po godine po završetku uspešne donatorske konferencije iz juna 2001. godine. Cilj sastanka donatora bio je ocena postignutog napretka u stabilizaciji političke i ekonomske situacije i izazovi koji predstoje u podržavanju održivog puta reformi. Najavljeno je da bi tokom 2004. godine opšte angažovanje donatora u podršci Srbije i Crne Gore moglo dostići 1.1 milijardu EUR, što bi zadovoljilo globalne ciljeve postavljene 2001. godine.

## 6. PERCEPCIJA EU

Evropske integracije predstavljale su važan element političke debate u Srbiji i Crnoj Gori u periodu izveštavanja i bila su zastupljena u političkim ciljevima gotovo svih političkih partija. Jedan od najznačajnijih izraza partnerstva između EU i Državne Zajednice bila je zajednička poseta Komesara Patena i Visokog predstavnika/Generalnog sekretara Solane dan posle ubistva Premijera Srbije i njena, što je Državnoj Zajednici poslalo snažnu poruku da EU posmatra Srbiju i Crnu Goru kao važnog partnera i da joj je veoma stalo do njene stabilnosti i demokratskog razvoja.

Ispitivanja javnog mnjenja rađena tokom godine konstantno beleže da je oko 70 procenata javnosti za priključenje EU: Međutim, još uvek postoje razlike u rezultatima kada iste ispitanike, koji su za integraciju u EU, pitaju za mišljenje o nekim uslovima (npr. najkontroverznija je pitanje saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju).

Mediji u Srbiji i Crnoj Gori nastavljaju da pokazuju značajno interesovanje za pitanja vezana za EU. Ipak, teme su uglavnom fokusirane na lokalna pitanja i koncentrišu se na aktivnosti aktera EU (Delegacija, EAR) u zemlji.

Na proces stabilizacije i pridruživanja gleda se kao na proces koji će na kraju rezultirati članstvom zemlje u EU. Mediji posvećuju značajnu pažnju procesu, fokusiraju se na teme i se međutim na problematiku nije momente u međusobnim odnosima (kao što je suspenzija preferencijalnog izvoznog režima za šećer), nego što pokušavaju da se usmere na stvarni proces i njegovu

kontinuiranu dobrobit kao takvu. Shodno tome, postoji stalna potreba za više informacija o EU i procesu evropske integracije kako u krugovima kreatora politike i državne administracije, tako i u javnosti uopšte.

EU je ostvarila najveće prisustvo u medijima povodom dogovora visokog profila, kao što je potpisivanje Sporazuma o pristupanju izmeđ u EU i deset pristupajućih zemalja u Atini, aprila 2003. godine i Samita EU i zemalja zapadnog Balkana u Solunu juna 2003. godine, što je sagledano u pozitivnom kontekstu. Ali kulminacija glavnih naslova takođe je povezana sa kontroverznim dogovorima kao što je slučaj sa suspenzijom preferencijalnog režima izvoza šećera za Srbiju i Crnu Goru na tržište EU.

Da bi se prevazišli primenjeni nedostaci i ostvarilo ispravno razumevanje procesa evropske integracije, akteri EU u zemlji treba da nastavie i povećaju vidljivost EU i specifičnu vidljivost Procesu stabilizacije i pridruživanja i razumevanje tog procesa. Neophodno je ojačati komplementarne uloge aktera EU i nacionalnih/lokalnih vlasti kao i onih koji utiču na javno mnjenje (mediji, organizacije građanskog društva, akademski i poslovni svet, itd.), kako bi zemlja preuzela odgovornost i vlasništvo nad procesom.

## **POGLAVLJE O KOSOVU**

### **Određeno Rezolucijom Saveta Bezbednosti UN 1244**

#### **SADRŽAJ**

<b>1. REZIME.....</b>	<b>55</b>
<b>2. POLITIČKA SITUACIJA .....</b>	<b>56</b>
2.1. Demokratija i vladavina prava.....	56
2.2. Ljudska prava i zaštita manjina.....	61
2.3. Regionalna i međunarodna saradnja/obaveze.....	63
<b>3. EKONOMSKA SITUACIJA.....</b>	<b>63</b>
3.1. Tekuća ekonomska situacija.....	63
3.2. Postojanje tržišne privrede i strukturne reforme.....	65
3.3. Upravljanje javnim finansijama .....	66
<b>4. IMPLEMENTACIJA PROCESA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA.....</b>	<b>67</b>
4.1. Opšta procena.....	67
4.2. Unutrašnja tržišta i trgovina .....	67
4.3. Sektorske politike .....	68
4.4. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova .....	69
<b>5. FINANSIJSKA POMOĆ EVROPSKE KOMISIJE.....</b>	<b>70</b>
<b>6. PERCEPCIJA EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>71</b>



## 1. REZIME

Ključna odluka UN da se Standardi za Kosovo operacionalizuju i po etak – iako suo en sa teško ama – dijaloga izma u Prištine i Beograda o pitanjima iz oblasti zajedni kih interesa, bili su glavni doga aji u periodu koji pokriva ovaj izveštaj.

Upravo u trenutku kada se inilo da je direktan dijalog Beograda i Prištine na pravom putu i da se plan za implementaciju Standarda o Kosovu privodi kraju, etni ki motivisani nasilni incidenti koji su se dogodili u martu 2004. godine, bili su ozbiljan korak unazad u uspostavljanju bezbednog, demokratskog i multi-etni kog Kosova.

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi, otpo elo je unapre enje rada Privremenih institucija samouprave i organa državne uprave, ali se odlu na pažnja mora obratiti zna ajnim nedostacima. Prenos nerezervisanih nadležnosti sa Privremene misije administracije Ujedinjenih Nacija (UNMIK) na Privremene institucije samouprave (PISG) završen je krajem 2003 godine. Sada, Privremene institucije samouprave moraju u potpunosti iskoristiti prenesene nadležnosti i preuzeti ve u odgovornost za reforme i njihovu implementaciju, pod krajnjom odgovornoš u UNMIKa, koji je dodatno nadležan za rezervisane kompetencije. Zakasnela i neadekvatna reakcija Privremenih institucija samouprave na dešavanja koja su se odigrala u martu 2004. izaziva ozbiljnu zabrinutost. Potrebno je oja ati vladavinu prava, posebno kada je re o efikasnoj implementaciji i sprovo enju zakona.

Dok su neki napori u injeni posebno u drugoj polovini 2003, znataniji i održiv povratak raseljenih lica na Kosovo je bio spre en nepovoljnim socijalno-ekonomskim uslovima i i krhkom bezbednosnom situacijom. Nasilni incidenti koji su se dogodili u martu 2004. godine doveli su do prisilnog raseljavanja pripadnika manjinskih zajednica i pogoršali klimu nesigurnosti, što se nepovoljno odrazilo na proces povratka u celini.

Uprkos nekim poboljšanjima, ekonomska situacija i dalje predstavlja zna ajan razlog za zabrinutost: ekonomija Kosova i dalje u velikoj meri zavisi od strane pomo i i daleko je od toga da može da se održi. Nezaposlenost je velika i postoji verovatno a da se pove a tako da to stvara povoljne uslove za socijalne i politi ke nemire. Privatizacija društvenih preduze a i restrukturiranje javnih preduze a nije napredovala zadovoljavaju e. Upravljanje javnim finansijama mora biti efikasnije i transparentnije.

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi, na injen je progres u formiranju evropske perspektive Kosova kroz implementaciju Mehanizma za pra enje procesa stabilizacije i pridruživanja (STM). Komisija je kosovskim vlastima dala savete u vezi sa politikom u velikom broju sektora kako bi podržala reforme koje su kompatibilne sa standardima EU. Istovremeno, STM proces u vrš uje i ja a rad vezan za Standarde o Kosovu.

Evropska perspektiva podrazumeva da e stanovnici Kosova mo i da koriste vrednosti mira i prosperiteta koje je proces evropske integracije na slobodan i demokratski na in utemeljio gotovo na celom kontinentu. Da bi se ovaj cilj postigao, Kosovo mora da bude vrsto uklju eno u proces stabilizacije i pridruživanja. Me utim, incidenti koji su se dogodili u martu 2004. godine ukazuju na potrebnu da se stanovnici Kosova i Privremene institucije samouprave ozbiljno angažuju u ovom procesu.

## 2. POLITI KA SITUACIJA

### 2.1. Demokratija i vladavina prava

**Ustavni okvir:** Proces prenosa nadležnosti koje nisu rezervisane za UNMIK – a koje su navodne u 5. poglavlju Ustavnog okvira – na Privremene institucije samouprave završen je u decembru 2003. godine. U nekim oblastima potrebno je usvojiti prate e zakonodavstvo kako bi nove prenete nadležnosti mogle da se sprovedu.

Dokument o Standardima za Kosovo predstavili su u decembru 2003. godine, Specijalni Predstavnik Generalnog Sekretara UN (SRSG) i predstavnici Privremenih institucije samouprave (PISG) a podržan je i od strane Saveta bezbednosti UN koji je pozvao sve strane da sara uju u njegovoj implementaciji. Misija UN na Kosovu (UNMIK) i Privremene institucije samouprave zajedni ki rade na izradi plan rada, koji utvr uje konkretne aktivnosti koje je neophodno preduzeti da bi se postigli pojedina ni standardi. Kada ovaj plan rada bude finaliziran, bi e od klju ne važnosti da kosovske institucije sprovedu navedene aktivnosti.

Vlasti u Beogradu smatraju da je dokument o Standardima neprihvatljiv, jer veruju da njihova gledišta nisu dovoljno uzeta u obzir i da on nije u skladu sa Rezolucijom Saveta Bezbednosti UN 1244 (iz 1999. godine). Srbi na Kosovu su bili pozvani da u estvuju u pripremi radnog plana za implementaciju Standarda, ali su oni odlu ili da ostanu izvan procesa. S obzirom na to da budu nost Kosova leži vrsto u evropskom kontekstu, bez obzira na to kakvo e biti kona no institucionalno rešenje, presudno je da Standardi i radni plan za implementaciju imaju vrstu evropsku dimenziju i reflektuju dugoro nu evropsku perspektivu za Kosovo.

**Privremene institucije samouprave:** Privremene institucije samouprave (Skupština, Vlada, Predsednik, i sudovi) poboljšale su svoj rad u odnosu na nedovoljnu efikasnost u 2002. godini kada su i osnovane. Me utim, zakasnela i neadekvatna reakcija Privremenih institucija samouprave na doga aje iz marta 2004., izaziva ozbiljnu zabrinutost. Privremene institucije samouprave moraju, u skladu sa zahtevima UNMIK-a, da preduzmu sve neophodne korake kako bi se prevazišle posledice i sou ilo se sa uzrocima doga aja iz marta 2004, a posebno kroz eksplicitnu osudu nasilja protiv manjinskih zajednica, punu saradnju sa UNMIKOM i KFORom da se odgovorni privedu pravdi, ohrabrivanje svedoka, obnovu i rekonstrukciju imovine i omogu avanju povratka raseljenih lica.

U celini, još uvek slaba demokratska kultura i rasprave me u partijama i unutar njih, nastavljaju da uticu na efikasno funkcionisanje Privremenih institucija i na nezavisnost državne uprave. Tako e delovanje Privremenih institucija ko i i slab administrativni kapacitet. Privremene institucije bi trebalo da unaprede svoje funkcionisanje i efikasnost u oblastima prenesenih nadležnosti. Ovo e zahtevati bolju saradnju i koordinaciju na svim nivoima i izme u centralnih i opštinskih valsti.

Saradnja izme u UNMIK-a i Privremenih institucija iskomplikovala se insistiranjem poslednjih da se ubrza proces prenosa nadležnosti i da se ak uklju e i oblasti koje su po Ustavnom okviru rezervisane nadležnosti UNMIK-a. Privremen institucije su u više navrata dovodile u pitanje kompetencije UNMIK.a i zauzimale konfrontiraju i i nekonstruktivan pristup prema privatizaciji koja je tako e rezervisana nadležnost. U oblastima gde postoji povezanost prenetih i rezervisanih nadležnosti, trebalo bi poboljšati saradnju izme u Privremenih institucija i UNMIK-a. Me utim, operacionalizacija politike Standarda otvara vrata za poboljšanu saradnju.

**Skupština:** Funkcionisanje Skupštine poboljšano je kroz bolje planiranje rada i aktivniju ulogu skupštinskih odbora. Ovo je doprinelo i odre enom progresu u zakonodavnoj aktivnosti. Tokom 2003. godine, proglašeno je 28 skupštinskih zakona od strane Specijalnog predstavnika. Me utim, kapacitet Skupštine da inicira zakonodavstvo je još uvek ograni en.

U nekoliko navrata, Skupština je delovala izvan svog mandata i donela zakonske propise iz domena rezervisanih nadležnosti ili u suprotnosti sa Rezolucijom Saveta Bezbednosti UN 1244, kao na primer u slu aju «poništenja» zakona Socijalisti ke Federativne Republike Jugoslavije donetih posle 22. marta 1989. godine (ova rezolucija je proglašena nevaže om od strane Specijalnog predstavnika) ili u slu aju propusta da razmotri sve UNMIK-ove komentari na odredbe Poslovnika, koje još uvek nisu dogovorene. Sa pozitivne strane, skupštinske rasprave na kojima je u estvovao UNMIK, kao što su rasprave o pravosu u, pitanjima povratka i bezbednosti, doprinele su boljoj saradnji Skupštine i UNMIK-a. Vrlo je zabrinjavaju e što je prilikom incidenata u martu 2004. Skupština usvojila saopštenje koje je propustilo da na urgentan i nedvosmislen na in pozove na prestanak nasilja.

U eš e lanova kosovskih Srba u radu Skupštine je poboljšano. Posle povla enja u novembru 2002. godine, Koalicija Povratak (KP), koja predstavlja Srbe sa Kosova, vratila se u Skupštinu u februaru 2003. godine. Od tada, Koalicija Povratak je redovno koristila specijalne procedure predvi ene Ustavnim okvirom koje obezbe uju zaštitu klju nih interesa manjinskih grupa. U osetljivim slu ajevima, preporuke u enjene u kontekstu specijalnih procedura nisu uzete u obzir od strane Skupštine. Sa pozitivne strane, bilo je i slu ajeva kada je Koalicija Povratak podržala zakonske inicijative predložene od strane kosovskih Albanaca, kao na primer zakon koji se odnosi na zemljirodni ke zadruge. U celini, trebalo bi podržati efikasnije u eš e lanova nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu.

Kvalitet i vremenski okviri za prevode zakonskih akata i dalje predstavljaju ko nicu efikasnog rada Skupštine. Nacrta zakona su dostupni samo na engleskom, albanskom i srpskom jeziku, s tim da se sa verzijama na srpskom jeziku esto kasni, što otežava predstavnicima Srba da efektivno daju svoj doprinos debati i izradama nacrta. Proglašeni zakonski propisi se objavljuju sa velikim zakašnjenjem u Službenom listu koji se može na i samo u elektronskoj verziji na veb sajtu UNMIK-a. ak ni ključni akti, kao što je Ustavni Okvir, nisu prevedeni na Bosanski ili Turski. Preporuka Komisije da zakonodavstvo bude dostupno na lokalnim jezicima, na taj na in nije u potpunosti ispoštovana.

**Predsednik:** Predsednik Kosova iskoristio je svoje reprezentativne funkcije na konstruktivan na in, posebno time što je u estvovao na prvom sastanku Dijaloga izme u Beograda i Prištine u Be u u oktobru 2003. godine. U 2003. godini, da bi se poboljšala saradnja izme u samih Privremenih institucija, Predsednik se pojavio po prvi put u Skupštini.

**Vlada:** Vlada je preuzela korake kako bi unapredila svoju organizaciju i funkcionisanje. Nedavno ustanovljena mesta Sekretara Vlade pri kabinetu Premijera i stalnih sekretara ministarstava, trebalo bi da doprinesu poboljšanju koordinacije unutar Vlade. Vlada je tako e imenovala i službenika za vezu pri kabinetu Specijalnog predstavnika, a zajedni ke radne grupe UNMIK-a i Privremenih institucija po ele su sa pripremama za implementaciju Standarda za Kosovo. Trebalo bi nataviti napore u cilju poboljšanja saradnje unutar i izme u ministarstava, saradnje pri utvr ivanju mera politike i nacrta zakona.

Vlada je u 2003. godini intenzivirala svoje zakonodavne kapacitete. Važno je da je osnovan «sektor za harmonizaciju» pri kabinetu Premijera, uz podršku EU, koji priprema zakone u skladu sa zakonodavstvom EU (*acquis*). Vlada treba da institucionalizuje sektor za harmonizaciju u potpunosti u okviru kabineta Premijera i da vrsto uzme u razmatranje preporuke sektora. Vlada bi isto tako trebalo da poveća svoje kapacitete za procenu implikacija, uključujući i budžetske aspekte, predloženih zakona, i da osigura konzistentnost izme u zakona koji se predlažu i celokupnog zakonodavnog programa. Trebalo bi, tako e razmotriti uključivanje drugih ministarstava u aktivnosti harmonizacije sa standardima EU.

**Lokalna samopoprava:** Neke mere su preduzete u oblasti lokalne uprave za unapređenje efikasnosti i reagovanja opštinskih uprava na potrebe lokalnog stanovništva. Međutim, u većini opština, u organima uprave, primetan je nedostatak profesionalnosti u implementaciji jasnih, neispoliticiziranih i etnički balansiranih procedura u oblastima kao što su zapošljavanje i nabavke. Osim toga, opštinski propisi jednom usvojeni, esto se ne primenjuju. Lokalni službenici bi trebalo da poštuju nadležnosti centralne Vlade i UNMIK-a. Na zahtev Specijalnog predstavnika, Savet Evrope je predstavio izveštaj o decentralizaciji koji je u razmatranju.

**Državna uprava:** Pravni i administrativni okvir za državnu upravu na Kosovu unapređeni su u 2003. godini, i pored toga što još uvek nedostaju odredbe koje određuju osnovne kriterijume koje je potrebno zadovoljiti da bi neko postao državni službenik, koje određuju kategorizaciju mesta u državnoj administraciji i jedinstveni sistem plata. Zakon samo ustanovljava ugovore o radu koji su ograničeni na period od 3 godine. I pored toga što ugovori mogu biti produženi, uslovi za to nisu propisani zakonom. U celini, i dalje postoji disparitet između onoga što se dešava u praksi i onog propisanog raznim regulativama.

Nastavljena je politizacija državne uprave. Vršiti se pritisak na politički postavljene funkcionere da deluju u skladu sa političkim direktivama koje tako podrivaju procedure predviđene Pravilnikom o ponašanju zaposlenih u državnoj upravi. Nezavisni Nadzorni Odbor i zajednički Upravni Odbor za državnu upravu između UNMIK-a i Privremenih institucija, koji su formirani u kasnim mesecima 2003. godine, trebalo bi bar delimično da zaustave ovakav trend. Kosovski Institut za državnu upravu nudi obuku državnih službenika, koju bi trebalo nastaviti i proširiti na sve nivoe državne uprave.

Od jula 2003. godine, Vlada je zamrzla zapošljavanje državnih službenika (osim u zdravstvenom i sektoru za prosvetu) do kraja godine, kako bi ograničila državne izdatke za zaposlene, dok istovremeno radi na unapređenju državne uprave. Tako su načinjeni napor da se ispoštuju preporuke iz Izveštaja za 2003. godinu o procesu stabilizacije i pridruživanja, o kontroli troškova i unapređenju zapošljavanja u državnom sektoru. Neophodno je nastaviti ove reforme kako bi se oslobodila sredstva koja bi privukla i zadržala kvalifikovane ljude u sektoru državne uprave.

Napori da se poveća učešće nacionalnih manjina u Vladi su nastavljani ali sa različitim stepenom uspešnosti. U decembru 2003. godine, u pravosuđu je imenovano šest sudija i jedan tužilac, kao predstavnici kosovskih Srba, što je povećalo učešće Srba na 5%, dok kosovski Albanci čine 90%, a druge nacionalne manjine 5% od ukupnog broja sudija i tužilaca. Broj predstavnika nacionalnih manjina u kosovskoj policijskoj službi (KPS) je do kraja 2003. godine porastao na 15% od ukupnog broja njenih pripadnika. U severnoj Mitrovici načinjen je značajan napredak u regrutovanju kosovskih Srba, ranije pripadnika Ministarstva Unutrašnjih Poslova Srbije, u KPS. Dok se napori koji se čine kako bi se povećao broj predstavnika

nacionalnih manjina u kosovskom zaštitnom korpusu nastavljaju, popunjavanje je značajno manje od postavljenog cilja i nezadovoljavajuće.

**Pravosuđe:** Proglašeni su novi Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku, koji će stupiti na snagu u aprilu 2004. godine i koji predstavljaju poboljšanje pravnog okvira za rešavanje slučajeva iz domena krivičnog prava.

Uloga lokalnih sudija i tužilaca se povećala u poslednjih godinu dana. Radili su na skoro svim krivičnim i svim građanskim slučajevima. Zapošljavanje kvalifikovanih pravnika je još uvek otežano, posebno u iz krugova kosovskih Srba, zbog postojanja *paralelnih sudova*. Važno je napomenuti da su se sposobnosti lokalnih sudija i tužilaca da rade na osetljivim slučajevima poboljšale. Krajem 2003. godine bilo je 13 meunarodnih sudija i isto toliko broj meunarodnih tužilaca. U intenziviranoj saradnji sa lokalnim sudijama i tužiocima, meunarodni tužioci i sudije bavili su se slučajevima ratnih zločina, terorizma i organizovanog kriminala.

U 2003. godini preduzeti su koraci za poboljšanje rada sudova. Međutim, odeljenja Vrhovnog suda koje se bave ustavnim pitanjima i administrativni sudovi još uvek nisu bili formirani. Sudovi su još uvek slabi, imaju manjak zaposlenih i njihova pozicija je dodatno oslabljena zbog nejasnoća u pravnim okvirima, a sve to rezultira dugim vremenskim odlaganjima u rešavanju slučajeva. Problemi ostaju u vezi sa prevođenjem sudskih postupaka, pravovremenim pristupom tek proglašenim zakonima i radom sudskih izvršitelja. Obuka sudija i tužilaca je nastavljena u 2003. godini pod okriljem kosovskog Pravosudnog instituta (KJI). Institut je sproveo opsežan godišnji program za obuku svih sudija i tužilaca koji pokriva krivično i građansko pravo, uredbe UNMIK-a, kao i oblast etike i meunarodne standarde ljudskih prava. Trebalo bi preduzeti korake kako bi se ova važna pravna obuka institucionalizovala.

**Policijska služba:** Načinjen je dalji napredak u pogledu razvoja kosovske policijske službe, kroz nove regrutacije i obuku. U toku 2003. godine nastavilo se sa prenosom nadležnosti sa UNMIK policije na kosovsku policijsku službu, posebno nadležnosti iz oblasti kriminalističke istrage. Kosovskoj policijskoj službi još uvek nedostaje dovoljno opreme da pravilno sprovodi istrage, što onda otežava procesuiranje slučajeva pred sudovima. Još jedna ozbiljna smetnja u pripremanju slučajeva od strane policije za procesuiranje pred sudovima, je to što svedoci ne žele da svedoče. Vlasti su nerado istraživale ozbiljne zločine, uključujući i slučajeve u kojima je vršeno nasilje nad nealbanskim stanovništvom. Naravno, to je vrlo zabrinjavajuća činjenica to što je Kosovska policijska služba prilikom incidenta u martu 2004 u velikoj meri propustila da ispuni svoju obavezu sprovođenja zakona.

**Kazneni sistem:** Kosovska kaznena služba je pojačana kroz zapošljavanje dodatnog kadra (posebno iz reda nacionalnih manjina) i obuku. Postoji poboljšanje kada je reč o pristupu pritvorenicima u prištinskom zatvoru, po preporukama iz Izveštaja za 2003. godinu o procesu stabilizacije i pridruživanja. Zatvorski službenici su uspeli da poboljšaju uslove i stabilizuju situaciju u zatvoru Dubrava, kao i u drugim zatvorskim jedinicama, ali situacija je i dalje napeta zbog prenatrpanosti u celom kaznenom sistemu. Broj zatvorenika će biti smanjen do određenog nivoa sa nedavnim osnivanjem službe za uslovno oslobađanje. Zatvorenici sada imaju mogućnost da proslede svoju pritužbu i žalbe u vezi sa ljudskim pravima Instituciji Ombudsmana na Kosovu.

**Kosovski Zaštitni Korpus (KPC):** Kosovski Zaštitni Korpus nastavio je sa restrukturiranjem i obukom svojih članova deluju i kao civilna služba za vandredne situacije. Pozitivna je odluka Kosovskog Zaštitnog Korpusa da prihvati autoritet UNMIK-a, ali neke aktivnosti ukazuju da ovaj stav nije iskren i zapravo pokazuju da komanda i kontrola nad pripadnicima Kosovskog Zaštitnog Korpusa nije na očekivanom i željenom nivou. Uvedena je nova zakletva kako bi uvela veći i stepen individualne odgovornosti pripadnika Korpusa. U decembru 2003. godine, Specijalni predstavnik je naredio suspenziju 12 članova Kosovskog Zaštitnog Korpusa na osnovu zajedničke istrage KFOR- a/UNMIK-a navoda o njihovoj povezanosti sa organizovanim kriminalom, o zloupotrebi funkcije i drugih nezakonitih aktivnosti. Uloga članova Kosovskog Zaštitnog Korpusa u događajima u toku marta 2004 mora biti potpuno ispitana i utvrđena. Kosovski Zaštitni Korpus mora nedvosmisleno da osudi nasilje. Plan smanjenja za 1/3 lokacija Kosovskog Zaštitnog Korpusa je u toku. Nedostatak resursa, bi me utim, mogao da ozbiljno ugrozi dalji progres reforme Kosovskog Zaštitnog Korpusa, posebno vezano za opremu, obuku i okončanje plana za premeštanje.

**Paralelne strukture<sup>23</sup>:** Paralelne administrativne strukture koje podržava Beograd nastavile su da deluju u većini opština pretežno naseljenih srpskim stanovništvom, posebno u sektorima kao što su pravosuđe, imovinska prava, obrazovanje i zdravstvo. Osim struktura na samom Kosovu, postoje druge administrativne strukture i sudovi u Republici Srbiji koje preuzimaju jurisdikciju nad svakom opštinom i svakim okrugom na Kosovu. Beograd smatra da su ove paralelne strukture potrebne zbog nemogućnosti pristupa pod bezbednim i nediskriminatorskim uslovima zvaničnim strukturama koje nude relevantne usluge. U celini, preporuke iz Izveštaja za 2003. godinu o procesu stabilizacije i pridruživanja, o raspuštanju paralelnih struktura nisu ispoštovane. Ovo pitanje treba pažljivo pratiti

Kada je reč o sudovima, od Beograda se još uvek očekuje da primeni odredbe Zajedničke deklaracije iz jula 2002. godine, kako bi se obezbedila integracija kosovskih Srba u kosovski sistem sudstva i tužilaštva. Teško je privući i kvalifikovane kosovske Srbe da obavljaju posao sudija i tužioca, jer Srbija daje bolje plate sudijama i tužiocima koji rade u paralelnim strukturama. Takođe, paralelni sudovi ne priznaju presude kosovskih sudova, tako da se dešava da se pojedincima sudi za krivična dela za koja su već suđena pred kosovskim sudovima.

Kada je reč o imovinskim pravima, postoje administrativne paralelne strukture i u Republici Srbiji, koje donose odluke na bazi katastarskih knjiga koje su sa Kosova prenete u Srbiju. Ovo takođe loše utiče na proces privatizacije.

Što se tiče obrazovanja i zdravstva, nije bilo saradnje i razmene informacija između dva paralelna sistema. Na primer, srpske škole ne priznaju sertifikate ili diplome izdatih od strane kosovskih škola i obrnuto.

Kancelarije Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije izdaju pasoše, vozačke dozvole, lične karte i registarske tablice. Veliki broj stanovništva na Kosovu svih nacionalnosti koriste ove usluge, posebno oni koji putuju u Srbiju i u druge zemlje regiona, jer dokumenta koja izdaje UNMIK nisu priznata.

---

<sup>23</sup> Generalni izraz paralelne strukture koristi se u definisanju tela koja su bila ili su još uvek operativna na Kosovu posle 10 juna 1999. godine i koja nisu određena Rezolucijom Saveta Bezbednosti UN 1244. Ove paralelne strukture deluju istovremeno ili pod istim krovom sa priznatim institucijama UNMIK-a. Videti izveštaj OEBSa koji je istraživao ovo pitanje u oblastima bezbednosti, pravosuđa, imovinskih prava, obrazovanja, zdravstvene nege i izdavanja dokumentacije koja postoji na Kosovu.

**Vladavina prava:** Poštovanje vladavine prava nije adekvatno. Pravni okvir na Kosovu je komplikovan i nastavljaju se teško e sa pravovremenim objavljivanjem i pristupom tek usvojenim zakonima. Zakoni se ponekad primenjuju arbitrarno, što podriava kredibilitet pravnog sistema u celini. Sudska rešenja se ponekad ignorišu od strane vlasti ukoliko se ne smatraju hitnim. Zastrašivanje svedoka i injenica da se po inioci etni ki motivisanih zlo ina ne priivose pravdi doprinose stvaranju klime nekažnjivosti i nesigurnosti što je plodno tle za nepoverenja i nasilje.

Institucija Ombudsmana na Kosovu odigrala je važnu ulogu u promovisanju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Ombudsman je istraživao slu ajeve vezane za imovinska prava, fer su enja, zloupotrebu položaja, žalbe u vezi sa zapošljavanjem, i slu ajeve nekažnjavanja. Ombudsman obezbe uje pravilno funkcionisanje institucija na Kosovu koje se tek formiraju i kao kontrolor institucija vlasti. U ovom kontekstu, važno je dati Ombudsmanu pristup informacijama i dokumentima koje poseduju institucije na Kosovu.

**Korupcija:** Korupcija je rasprostranjen problem na Kosovu koji podriava funkcionisanje demokratskih institucija i razvoj demokratskog društva i ometa funkcionisanje tržišne ekonomije. Postoji važna sprega izme u korupcije i organizovanog kriminala na Kosovu i u regionu. Postoji potreba da se podigne nivo svesti i obimu ovog problema i da se preduzmu mere za borbu protiv istog na svim nivoima, uklju uju i preventivu, efektivnu upotrebu mehanizama nadzora i primene. U ovom smislu, nedavna objava UNMIK-ove uredbe o pranju novca predstavlja povoljan razvoj. Trebalo bi se nastaviti sa naporima za razvijanje i implementaciju sveobuhvatne strategije korupcije.

## 2.2. Ljudska prava i zaštita manjina

Evropska Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda je, na osnovu Ustavnog okvira, obavezuju a za Privremene institucije samouprave. Treba podržati teku i rad preduzet od strane Saveta Evrope i UNMIK-a za obezbe enje njene efikasne primene, naro ito u pogledu mehanizama revizije i sudskog pristupa.

**Prava manjina i izbeglica:** Prava manjina zašti ena su Poglavljem 4 Ustavnog okvira i zaštita manjina predstavlja rezervisanu nadležnost Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN. Glavni izazovi su unapre enje povratka i omogu enje održivosti svih zajednica manjina koje ve žive na Kosovu. Kancelarija Premijera osnovala je posebnu Radnu grupu zajedno sa Koordinatorom za povratak u Vladi Kosova i sa radnim grupama na nivou opština. Važno je primetiti da je osnivanje Kancelarija za manjiske zajednice u svim mešovitim opštinama finalizirano 2003. godine.

U drugoj polovini 2003. godine pove alo se angažovanje u i podrška kosovskih lidera podrška procesu povratka. U julu 2003. godine Skupština Kosova usvojila je rezoluciju kojom podržava povratak. Štaviše, Vlada je dodelila 7 miliona evra za aktivnosti povratka iz viška kosovskog konsolidovanog budžeta. Uprkos ovim naporima zna ajniji i održivi povratak raseljenih lica na Kosovo ometalo je više faktora: nepovoljni socijalno-ekonomski uslovi, injenica da su sloboda kretanja i pristup uslugama javnih službi za pripadnike manjinskih zajednica ostale problem, kao i krhka bezbednosna situacija obeležena sa više napada na manjine i više ubistava. Nasilni incidenti u martu 2004 doveli su do prisilnih raseljavanja pripadnika manjinskih zajednica i pogoršali su klimu nesigurnosti, negativno se odraž avaju i na proces povratka u celini.

**Sloboda govora:** Mogu nosti zajednica manjina za slobodnu upotrebu svog jezika donekle su poboljšane. Ve ina opština sada poseduje prevodila ko osoblje iako u celini pružanje standardizovanih jezika i usluga članovima manjinskih zajednica nije zadovoljavajuće.

Mediji ostaju podeljeni duž etničkih linija. Usvajanje nacrt zakona o nezavisnoj Komisiji tek se očekuje. Ključna pitanja predstavljaju sredstva za finansiranje javnog servisa Radio-televizije Kosovo (RTK) i nezavisnost Komisije za medije. Krajnju pažnju treba obratiti na dugoročnu održivost RTK i njenu sposobnost da deluje kao javni servis, naročito po pitanju pružanja usluga manjinskim zajednicama.

Postoji potreba za de-kriminalizaciju klevete u skladu sa standardima Saveta Evrope.

**Pravo svojine:** Direkcija za smeštaj i imovinu poboljšala je svoje funkcionisanje. Od jula 2003. godine kao krajnjeg roka za predaju zahteva za imovinu, Direkcija je ubeležila 97 procenata svih zahteva a rešila 44 procenta. Razjašnjenje svih pitanja u vezi sa pravom svojine takođe je usporeno činjenicom da Beograda nije dostavio katastarske knjige UNMIK-u. Što se tiče sprovođenja naredbi o iseljenju, prošle godine je preduzeto oko 1000 slučajeva. Bilo je situacija u kojima su sudovi donosili odluke van njihove nadležnosti u vezi sa rešavanjem pitanja svojine.

**Jednakost polova:** Uprkos napretku, žene još uvek nisu adekvatno zastupljene u Privremenim institucijama samouprave. Prisustvo žena u izvršnim i zakonodavnim telima odražava samo onaj nivo koji je zakonski zahtevan za zastupljenost u polova na izbornim listama, pa žene zauzimaju 33 od 120 mesta u Skupštini Kosova i zauzimaju 28% svih mesta u skupštinama opština. Žene čine 15% sastava Kosovske policijske službe. Odobren je Zakon protiv diskriminacije, koji je znatno u skladu sa Direktivom o rasnoj jednakosti Evropske Komisije. Finalizira se zakon o jednakosti polova koji je nacrt priprema jedan od komiteta Skupštine.

**Ugrožene grupe:** Dvanaest procenata stanovništva živi u uslovima krajnjeg siromaštva i vlada je preduzela izvesne korake da zaštiti najugroženije. Na primer, zakoni o socijalnoj pomoći i invalidskim penzijama odobreni su i proglašeni od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN. Ustanovljen je sistem profesionalne kontrole preko Instituta za socijalnu politiku, i štampari su Priručnik za zaštitu dece i Priručnik o obuci za staratelje postavljaju i standarde i norme u socijalnoj službi. Ministarstvo za rad i socijalnu pomoć rukovodi institucijama kao što su npr. za mentalno zaostale osobe i stare, koje pažljivo nadgleda Međunarodna zajednica.

**Pravo na rad:** Privremene institucije samouprave počinju da razvijaju politiku i mere unapređenja prava na rad i sa rešavanjem neprihvatljivo visokog nivoa nezaposlenosti. Na primer, Ministarstvo za rad i socijalnu pomoć vrši usluge tržišta rada kroz svoju mrežu Kancelarija za zapošljavanje i Centara za stručnu obuku. Osnovni Zakon o radu Kosova je proglašen, kao i Zakon o inspekciji rada Kosova i Zakon o zaštiti na radu, zdravlju i radnoj okolini. Primena ovih zakona, međutim, se odvija teško, pošto su sudovi rada generalno slabi a slučajevi vezani za pravo na rad se ne uzimaju u ozbiljno razmatranje.

**Ratni zločini:** U oktobru 2003. godine policija je uhapsila petoro Albanaca na osnovu optužbi za ratne zločine počinjene 1999. godine.



## Dijalog sa Beogradom

Direktan dijalog sa vlastima iz Beograda<sup>19</sup> o praktičnim pitanjima od uzajamnog interesa pokrenut je na sastanku u Beogradu, oktobra 2003. godine, uz prisustvo visokih predstavnika međunarodne zajednice. Kosovska vlada nije učestvovala na sastanku zbog nedostatka jasnog mandata od strane Skupštine Kosova pa je delegaciju Privremenih institucija samouprave činio samo Predsednik Kosova i Predsednik Skupštine Kosova. Odluka Vlade da se uzdrži od prisustvovanja prvom sastanku o dijalogu sa Beogradom u oktobru rezultirala je napetim odnosima između UNMIK-a i Privremenih institucija samouprave.

Sastanak je rezultirao dogovorom da dijalog inicijalno treba održati u četiri radne grupe, fokusiraju se na pitanja nestalih lica, povratka, energije i transporta i telekomunikacija. Radna grupa za energiju i Radna grupa za nestala lica susrele su se po prvi put u martu 2003. godine. Međutim, dogovoreni u martu 2004. godine rizikuju da ozbiljno podriju ovaj ohrabrujući i razvoj dogovora.

### **2.3. Regionalna i međunarodna saradnja/obaveze**

Regionalna saradnja je značajno unapređena u odnosu na prethodnu godinu; najočekivaniji napredak postignut je kroz saradnju u okviru Pakta za stabilnost. UNMIK i Privremene institucije samouprave poveali su svoje učestvovali u mnoštvu inicijativa Pakta za stabilnost koje koriste Kosovo i unapređuju regionalnu integraciju. UNMIK je potpisao Sporazum o slobodnoj trgovini sa Albanijom i u pregovorima je sa drugim partnerima. činjenica da sve veći broj zemalja priznaje dokumente i automobilske tablice koje UNMIK izdaje olakšava regionalnu saradnju. Neophodno je prihvatanje ovih dokumenata i tablica od strane Srbije.

Postojale su teškoće sa Beogradom u smislu učestvovala UNMIK/Privremenih institucija samouprave u regionalnim inicijativama. Naravno, postoji potreba da UNMIK/Privremene institucije samouprave propisno učestvuju u različitim forumima uspostavljenim na osnovu Memoranduma o razumevanju iz 2003. godine potpisanog u Atini, o regionalnom tržištu električne energije i Memorandumom o razumevanju za razvoj Centralne regionalne transportne mreže za jugoistočnu Evropu koju su potpisale Srbija i Crna Gora i UNMIK za Kosovo.

Što se tiče **Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju**, opšte okruženje trenutno nije pogodno za sprovođenje neophodnih istraga. Postoji manjak političke posvećenosti da se podigne nivo svesti javnosti o važnosti suđenja ratnim zločinima. Svedocima se sistematski pretilo i predmet su zastrašivanja. Potrebne su mere za obezbeđenje zaštite svedoka. Vlada je prosledila Skupštini zakon o saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom.

## **3. EKONOMSKA SITUACIJA**

### **3.1. Tekuća ekonomska situacija**

Nakon post-konfliktnog bumapodstaknutog građevinskom aktivnošću sa rastom od 21% u 2001. godini, **bruto BDP** Kosova se značajno usporio i to na 3,9% u 2002. godini i procenjenih

---

<sup>19</sup> Dijalog sa Beogradom predstavlja jedan od Standarda za Kosovo i zahtev u tom procesu.

4,7% u 2003. BDP po glavi stanovnika ostaje nizak sa oko 700 EUR godišnje (najniži na Zapadnom Balkanu), dok je BNP po glavi viši zahvaljujući i doznakama i stranoj pomoći. Aktivnosti u privatnom sektoru nastavljaju da budu dominantno u oblasti građevinarstva i trgovine kao i u sektoru usluga. **Nezaposlenost** je visoka – posebno među manjinama – i verovatno će još porasti. Mada je zvan na stopa nezaposlenosti – 47% radne snage u 2002. godini – znatno iznad stvarnog nivoa zbog značajne sive ekonomije, tržište radne snage se suočava sa povećanim prilivom ljudi koji traže posao, pogotovo mladih. **Inflacija**, mereno rastom cena na malo, opala je na 3,6% u 2002. godini i dalje na nultu inflaciju u 2003. godini odlikavajući i kombinaciju poboljšanih distributivnih kanala i nižih marži u uslovima slabe potrošačke tražnje.

Polugodišnja analiza budžeta za 2003. godinu bila je odložena i usmeravanja sredstava su dogovorena tek u decembru. Procenjuje se da je akumulirani budžetski suficit krajem 2003. godine 75 miliona EUR, što je manje od predviđenog. Međutim, neposredne investicione potrebe za oblast energije i reformu KPC lako nadmašuju ovaj suficit. UNMIK i PISG procenjuju da postoji finansijski gap od 38 miliona EUR.

Budžet za 2004. godinu je usvojen 31. decembra 2003. godine i on predviđa povećanje prihoda u iznosu od 6% kao i neznatno smanjenje rashoda (-3%). Uzimajući u obzir velike potrebe za investicijama, UNMIK i PISG treba hitno da razrade dugoročni okvir koji bi uključivao i budžet. Za ovo je potreban konsenzus o strategiji uključujući i prioritete srednjoročnog i dugoročnog programa javnih investicija. Stoga politike troškova u kratkom roku treba da budu vođene na oprezan način kako bi se izbeglo moguće nepotrebno trošenje sredstava, uzela u obzir neizvesnost oko budućih budžetskih prihoda kao i doprinosa donatora i pritom izbeglo destabilizovanje makroekonomske ravnoteže. Ovo je još i važnije u svetlu budućih izazova za budžet Kosova uključujući i preuzimanje zadataka obavljanih od strane UNMIK i do sada finansiranih od strane UN i drugih donatora.

Kosovo ne vodi nezavisnu **monetarnu politiku ili politiku deviznog kursa**. Privreda je *de facto* EUR-izovana pošto je slobodno korišćenje strane valute pored dinara dozvoljeno septembra 1999. godine. Uprkos stabilnosti cena, kamatne stope komercijalnih banaka ostale su visoke, u proseku oko 14% u 2003. godini, kao i raspon između depozitnih stopa koje su bile oko 12%. Oko 82% odobrenih kredita dato je privatnim ne-finansijskim preduzećima (od čega više od 80% preduzeća ima u oblasti trgovine i usluga) a samo oko 16% domaćim instancama, mada je taj iznos brzo porastao u 2003. godini.

**Spoljna pozicija** ostaje neizvesna: deficit trgovinskog bilansa skoro da je odgovarao veličini BDP a deficit roba i usluga je još uvek bio negde oko 90% BDP u 2003. godini. Većina «izvoza» zabeleženog u trgovinskom bilansu (podaci i metodologija MMF-a) odnose se na troškove i potrošnju stranaca a ne na izvoz roba. Strana pomoć, mada u opadanju, i doznake radnika (ekvivalentne sa oko 43% BDP u 2002. i 2003. godini) nastavile su da budu važne delom smanjujući i trgovinski deficit ali one ukazuju na visoku zavisnost privrede od spoljnih finansijskih tokova. Deficit tekućeg bilansa nakon donacija procenjuje se da je u 2003. godini bio na nivou 2002. (33% BDP).

**Odnos sa međunarodnim finansijskim institucijama.** S obzirom na opadanje u pomoć donatora, Kosovo mora da razvije drugačije izvore finansiranja investicionih projekata. Započela je priprema pravnog okvira koji bi omogućio međunarodne finansijske obaveze od strane konsolidovanog budžeta Kosova i preduzeti su prvi koraci radi identifikacije projekata koje bi mogle finansirati banke i ti napore treba da se nastave.

U sadašnjem statusu, Kosovo ne može da postane član MMF-a ili Svetske banke. Međutim, MMF obezbeđuje značajnu tehničku pomoć od 1999. godine. Na zahtev donatora, osoblje MMF-a pomaže vlastima u formulisanju programa makroekonomske politike, uključujući u nekoliko izabраних kvantitativnih i strukturnih ciljeva («targets») koje onda osoblje može nakon toga da prati. Ovo bi ne samo poduprlo kredibilitet predviđenog programa, već bi takođe olakšalo raspoloživost finansijske podrške od strane donatora.

Jula 2002. godine *Svetska banka* je usvojila drugu 18-mesečnu Strategiju prelazne podrške (TSS) kojom je stavljeno na raspolaganje 15 miliona US\$ za budžetsku podršku što je onda i izdvojeno do kraja 2003. godine. Treća TSS za period 2004.-jun 2005. godine je u pripremi. Banka je nastavila da obavlja analitički opsevanje i planira da proizvede sveobuhvatnu ekonomsku studiju o izvorima rasta u drugom polugodištu 2004. godine. *Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD)* je aktivna na Kosovu preko jednog akcionog fonda a ispituje se i mogućnost angažovanja na infrastrukturnim projektima.

Sa raširenom pravnom osnovom aprila 2003. godine<sup>20</sup> koja dozvoljava *Evropskoj investicionoj banci (EIB)* odobravanje kredita Kosovu, Okvirni sporazum između UNMIK-a i EIB je bio predmet diskusije i trebalo bi da bude zaključen što je moguće pre. Uz to, nacrt zakona o međunarodnim finansijskim sporazumima koji bi omogućio pozamljivanje od međunarodnih finansijskih organizacija trebalo bi da bude usvojen od strane Parlamenta. Praktično identifikovanje projekata koji bi mogli biti kreditirani takođe treba da bude ubrzano. U tom smislu, UNMIK i PISG bi trebalo da izaberu maksimalno 6 prioriteta sektora (kao što su transport, energija i telekomunikacije) unutar kojih bi EIB, u uskoj saradnji sa Evropskom agencijom za rekonstrukciju, definisao i razradio projekte sa ciljem da budu podržani kreditima. Očekuje se da bi okončanje sporazuma sa EIB ohrabrilostale međunarodne finansijske institucije da započnu odobravanje kredita Kosovu.

### 3.2. Postojanje slobodne tržišne privrede i strukturne reforme

Planovi **prestrukturiranja** javnih preduzeća se implementiraju od strane Kosovo Trust Agencije (KTA). Međutim, proces je još uvek u vrlo ranoj fazi. Nakon jednog međunarodnog tendera, doneta je odluka o formiranju posebne avio kompanije («Kosovo Air Transport»). Revizija javnih preduzeća je završena u proleće 2003. godine i ona je identifikovala određeni broj nedostataka na planu odgovornosti, transparentnosti i upravljanja. Preduzete su i istrage od strane OLAF i OIOS (služba unutrašnje kontrole UN). Rezultati ovih istraga će služiti kao osnova za dalje prestrukturiranje javnih preduzeća i za ostale mere. Takođe je verovatno izazvati ponovljenu potrebu za budžetskim fondovima, konkretno u slučaju KEK, Elektroprivrede Kosova, koja u isto vreme takođe ima potrebu za hitnim merama radi poboljšanja naplate potrošnje električne energije. Osnivanje javnih kompanija je preduslov za prestrukturiranje i privlačenje investicija i trebalo bi da ide napred što je moguće brže.

Prvi korak ka prestrukturiranju službe Vodovoda/kanalizacije i Službe navodnjavanja bilo je odvajanje ovih firmi od opštinskih organizacija. Ostvaren je dobar napredak na planu spajanja opštinskih preduzeća u regionalne poslovne jedinice. Ipak, veliki napor preostaje da se u njih na planu modernizacije pravnog i regulatornog okvira. Vodovod pati od vrlo slabe naplate. I dok cene zavise od jedne do druge opštine, ukupna naplata iznosi oko jedne trećine izdatih računa.

---

<sup>20</sup> 2502. sastanak Savet Evropske unije (Opšti i spoljni poslovi) održan u Luksemburgu 14. aprila 2003. godine.

KTA je tako e odgovorna za proces privatizacije: prve tenderske procedure za 23 društvena preduze a su okon ane jula 2003. godine i privukle su zna ajno interesovanje. Ve ina prihoda od prodaje od nekih 26 miliona EUR bi e zadržani na ra unu trusta za potrebe kompenzacije ukoliko bude podnet bilo kakav zahtev. U tom smislu posebna kancelarija pri Vrhovnom sudu Kosova je otvorena od strane UNMIK-a u 2003. godini radi presu ivanja kod zahteva vezanih za aktivnosti KTA. Me utim, proces privatizacije je privremeno obustavljen u jesen 2003. godine zbog pravnih problema vezanih za taj proces. Generalno, pravni status koriš enja zemlje i prava vlasništva treba da bude raš iš en tako e i za ona preduze a koja ne e biti privatizovana ve likvidirana. To bi omogu ilo ekonomi no koriš enje zemlje koja je verovatno najvredniji resurs. UNMIK u ovim trenutku pokušava da na e prihvatljiva rešenja za probleme s kojima se suo io da bi obezbedio da privatizacija može da se nastavi na solidnoj pravnoj, ekonomskoj i politi koj osnovi.

Odre eni broj zakona koji su dalje razvili okvir trgovinskog prava usvojeni su tokom 2003. godine, uklju uju i zakone o transformaciji prava koriš enja društvene nepokretne imovine, o javnim finansijama i ra unovodstvu, hipoteci, osnivanju registra nepokretne imovine i ste aju. Ali postoje i poslovni ambijent još uvek nije podsticajan za slobodni ulaz ili izlaz sa tržišta. Šema socijalne pomo i je unapre ena i trebalo bi da stupi na snagu decembra 2003. godine obezbe uju i mese nu pomo od oko 35-70 EUR za porodice koje na to imaju pravo.

Stvorene su osnove za stabilan **finansijski sektor**. Unutar Zavoda za banke i pla anja Kosova (BPK) jako i profesionalno odeljenje za superviziju je poja ano 2003. godine. Licencirano je 7 banaka sa 139 kancelarija (decembra 2003.) u pokrajini koje pružaju osnovne bankarske usluge. Uz to, postoji 15 mikro-finansijskih institucija sa ukupno 41 kancelarijom koje odobravaju male kredite sektoru koji nije interesantan za banke. Me ubankarski platni sistem je tako e ustanovljen. Sve u svemu, finansijsko posredovanje putem bankarskog sektora jeste poboljšano ali ostaje na niskom nivou. Ubrzana kreditna ekspanzija banaka treba da se pažljivo nadgleda iako nema za sada nikavih indikacija mogu ih problema sa kreditnim portfeljima. Kontrolu obavlja BPK ija nezavisnost mora da se sa uva kako bi se obezbedila stabilnost bankarskog sektora.

U oblasti osiguranja ostvaren je dalji napredak tokom 2003. godine. Sa sedam licenciranih kompanija proširio se broj proizvoda tako da uklju uje osiguranje imovine i lica. Bio je tako e zahtev i za licenciranje životnog osiguranja. Dodatne poslovne aktivnosti su tako e bile potvr ene i odgovaraju i zakoni su u nacrtu (na primer, nacrt Zakona o životnom osiguranju je ve okon an). U prole e 2003. godine uveden je sistem žalbi. Glavni problemi odnose se na ispunjavanje postoje ih pravila BPK (postoji oko 30 takvih pravila) i na nedostatak znanja agenata o proizvodima koje nude.

### **3.3. Upravljanje javnim finansijama**

Vlasti su nastavile u 2003. godini da razvijaju poreski sistem kao i administrativni kapacitet za rukovo enje i prikupljanje fondova. Ipak, grani ni porezi nastavljaju da predstavljaju 75% ukupnih prihoda. Što se ti e institucionalnog okvira, Centralna fiskalna vlast je ukinuta krajem 2002. godine; sve funkcije uklju uju i trezor bile su prenete u ministarstvo finansija i ekonomije PISG-a. Unutar EU stuba, «Odeljenje za fiskalne poslove» je ustanovljeno radi dostavljanja SRSG i zameniku SRSG analiza i saveta u fiskalnoj i drugim oblastima. Maja 2003. godine usvojen je Sistemski budžetski zakon koji je postavio pravila i procedure u upravljanju budžetom. Budžetski proces je veoma komplikovan i trebalo bi da bude

pojednostavljen i u injen efikasnijim. Posebna pažnja bi trebalo da bude posve ena uskla ivanju sistema upravljanja budžetom sa evropskom praksom.

Preispitivanje platnih skala i klasifikacije poslova po elo je sredinom 2003. godine. Cilj je osloba anje pritiska i ujedna avanje plata u svim ministarstvima kao i identifikovanje viška radne snage. Sistem plata koji bi racionalizovao i ujedna io tertman službenika u svim ministarstvima bi trebalo da bude primenjen. Tako e bi trebalo posvetiti pažnju smanjenju razlike u platama izme u službenika koji rade tamo gde nije došlo do promena i onih koji rade u obalstima gde je izvršen transfer poslova. Imaju i u vidu dosta veliki ukupni iznos plata u javnom sektoru, sve više ja a uverenje kod PISG o potrebi da se javni sektor u ini efikasnijim.

## **4. IMPLEMENTACIJA PROCES STABILIZACIJE I UDRUŽIVANJA**

### **4.1. Opšta ocena**

Evropska perspektiva Zapadnog Balkana kako je potvr eno u deklaraciji iz Soluna i u Agendi za Zapadni Balkan juna 2003. godine otvorena je tako e i za Kosovo. Uparvo kao i u ostalim delovima regiona, to može postati glavni faktor u promociji reformi na Kosovu.

Mehanizam za pra enje napretka u procesu stabilizacije i pridruživanja (STM) iniciran od strane Evropske Komisije u prole e 2003. godine je dizajniran da olakša napredak Kosova u okviru tog procesa i tako dovede Kosovo bliže evropskoj porodici. U toku perioda izveštavanja, STM je postao vodilja za reforme kompatibilne sa EU i kod privremenih institucija i kod UNMIK. Vlada je pokazala snažno prihvatanje ovog mehanizma. STM dopunjuje i poja ava paralelni proces implementacije standarda za Kosovo, dodaju i dugoro niju perspektivu evropske integracije.

Nakon zvani nog po etka STM na Kosovu u novembru 2002. godine, PISG je ustanovio internu koordinacionu strukturu kako bi moglo da se potpuno u estvuje u procesu. Kao deo ovog procesa, STM kancelarija je ustanovljena unutar kancelarije premijera sa ciljem da koordinira rad razli itih ministarstava u STM procesu.

U STM kontekstu, održana su 3 sastanka tokom 2003. godine. Razgovori su se odnosili na niz oblasti: demokratizaciju, ekonomske reforme i energiju; sudstvo i unutrašnje poslove, politiku medija, i politiku u oblasti telekomunikacija i transporta; trgovinsku politiku i carinske probleme, ekonomsko zakonodavstvo i konkurenciju. Saveti za kreiranje politika u svim ovim sektorima su bili dati od strane Komisije sa ciljem da se podrže reforme.

### **4.2. Unutrašnje tržište i trgovina**

**Trgovinska politika:** Trgovinska politika Kosova, zajedni ki razvijena od strane UNMIK i PISG, je usmerena ka integrisanju Kosova u region i Evropu, kao i ka obezbe ivanju dodatnih podsticaja investitorima i izvoznicima. U ovom trenutku najvažniji trgovinski tokovi Kosova odvijaju se u regionu. Kosovo je formalno liberalizovalo trgovinske režime sa FYROM i Albanijom. Trgovina sa Srbijom i Crnom Gorom se tretira kao me udržavna trgovina, i predstavlja oko 18% ukupne trgovine. Trgovinski tokovi izme u Kosova i ostatka regiona, mada se postepeno razvijaju, i dalje su delom otežani postojanjem ne-carinskih barijera.

Maja 2003. godine UNMIK je napravio formalnu Izjavu o nameri za Pakt stabilnosti, obavezuju i se na poštovanje obaveza iz memoranduma o razumevanju (MoU) iz 2001. godine. UNMIK je time deklarirao svoju nameru da potpiše Sporazume o slobodnoj trgovini (FTAs) u ime Kosova sa potpisnicima MoU, kao i da preduzme dodatne mere radi liberalizacije i olakšavanja trgovine u regionu. Uz pomoć zajedničke UNMIK-PISG radne grupe za trgovinsku politiku prvi Sporazum o slobodnoj trgovini sa Albanijom je uspešno zaključen jula i stupio je na snagu 1. oktobra 2003. godine. Kosovo na taj način u estvuje u procesu liberalizacije i olakšavanja trgovine u regionu. Sporazum o recipročnoj promociji i zaštiti investicija sa Albanijom je potpisan u februaru 2004. godine.

Autonomni trgovinski preferencijali odobreni od strane EU takođe važe i za Kosovo. Na toj osnovi, razvija se trgovina sa EU, ali još uvek sporo kao rezultat niskog kvaliteta proizvoda sa Kosova i pitanja vezanih za certifikaciju ispušavanja tehničkih zahteva.

**Javne nabavke:** U ovom trenutku javne nabavke su regulisane jednim uputstvom UNMIK koje nije u skladu sa zakonodavstvom EU u ovoj oblasti. Zakon o javnim nabavkama je usvojen i proglašen. Nacrt zakona predstavlja glavni korak napred u smislu kompatibilnosti sa EU, mada postoji zabrinutost vezano za odvajanje izvršne i sudske funkcije i odredbe o izuzetku ima. Procedure javnih nabavki ostaju slabe i ovim se treba hitno pozabaviti kako bi se obezbedilo vrsto upravljanje javnim sredstvima i ograničena mogućnost korupcije. Trebalo bi da se da jaki naglasak na povećanje administrativnog kapaciteta osoblja relevantnih institucija i obezbedi da su ove institucije adekvatno opremljene i finansirane kako bi mogle da obave svoj mandat. Takođe treba biti potrebno da se pojača revizorska i finansijska kontrola institucija i procedura.

**Carina:** Carinski zakon kompatibilan sa EU stupio je na snagu marta 2004. godine. Novi Zakon takođe sadrži ključne odredbe za njegovo sprovođenje koje međutim ne mogu da budu sprovedene u nekim ključnim oblastima kao što je zaštita prava intelektualne svojine zbog nedostatka materijalnog zakonodavstva. Novi pravni okvir takođe predviđa režim unutrašnje/spoljne dorade i to se pojačati trgovinu i investicije na Kosovu. Vlada bi sada trebalo da se fokusira na efikasnu implementaciju novog zakona pre nego na debatu i pripremanje nacrta alternativnog carinskog zakonodavstva. Uz to, međugovorna saradnja na integrisanom upravljanju granicom/graničnom linijom treba da bude pojačana.

### 4.3. Sektorske politike

**Poljoprivreda:** Poljoprivreda je najvažnija ekonomska aktivnost u ruralnim oblastima na Kosovu. Farme su male i poljoprivreda za svoje sopstvene potrebe je raširena. Postepena poboljšanja se vide, posebno od strane Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i razvoj sela, u stvaranju zakonske osnove i politike koja bi podržavala razvoj seoske privrede. Više je napora potrebno da bi se obezbedio dalji razvoj i efikasna implementacija zakonodavstva i politike koji bi to omogućili kao i jačanje kapaciteta odgovornih institucija. Konkretno, PISG treba da dodatno posveti pažnju podržavanju: (i) ustanovljavanju političkog, pravnog, infrastrukturnog i finansijskog ambijenta za razvoj privatnog sektora u ruralnim oblastima, uključujući i preduzeća za preradu hrane i (ii) uvođenja zemljišne reforme kao i politika upravljanja/administracije – koje su od suštinskog značaja za dalji razvoj održive komercijalne poljoprivrede i (iii) razvoja regulatornog okvira da podrži kontrolu ispravnosti hrane i fito sanitarnu kontrolu.

**Životna sredina:** Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje (MESP) je u periodu koji razmatramo napravilo nacrt zakona o dugoročnoj kontroli opasnog otpada. Odeljenje za životnu sredinu, unutar Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje, je u procesu formiranja Agencije za efikasno korišćenje energije na Kosovu.

**Transport:** U okviru transportne strategije razvijene u kontekstu REBIS (Studija o regionalnoj balkanskoj infrastrukturi) vlasti Kosova žele da dalje razviju putnu i telekomunikacionu infrastrukturu na Kosovu u regionalnoj transportnoj mreži. Bilateralni sporazumi o putnom prevozu putnika i robe potpisani su sa Albanijom i Crnom Gorom. Što se tiče vazdušnog saobraćaja, predaja aerodromske službe od strane Vojne komande KFOR na Civilnu avijaciju UNMIK predviđena je za 1. april 2004. godine. UNMIK preduzima mere da se ova predaja obavi na bezbolan i obezbeđen i potreban nivo bezbednosti i zdravo upravljanje. UNMIK železnica je reorganizovana ali je dalje potrebno smanjenje osoblja kako bi kompanija postala održiva. Kapitalne investicije u sredstva i infrastrukturu železnice su potrebni da bi se podigao nivo kvaliteta usluga železnice radi približavanja evropskim standardima.

**Telekomunikacije:** Zakon o telekomunikacijama usvojen je u proleće 2003. godine i sadrži odredbe o jasnom odvajanju funkcija kreiranja politika od licenciranja, regulisanja i nadgledanja telekomunikacionih usluga i njihovih provajdera. Odbor direktora Regulatornog tela je ustanovljen. Nedostatak međunarodnog pozivnog broja ostaje kao problem. Preduzeća za poštanske usluge i telekomunikacije koje jedno od malog broja javnih kompanija koje su profitabilne, treba da bude restrukturirano, a treba da budu preduzete i mere da bi se obezbedila finansijska kontrola i odgovornost.

**Energija/KEK:** KEK, elektroprivreda Kosova, pati od ozbiljnih upravljačkih, finansijskih i tehničkih problema kojima UNMIK mora hitno da se pozabavi uz podršku PISG da bi se obezbedilo kontinuirano snabdevanje strujom i održivost masivnog investiranja od strane EU u elektrane KEK od 1999. godine. Odsustvo pouzdanosti u snabdevanju električnom energijom jeste glavna prepreka stranim investicijama i koji je ekonomski razvoj.

#### **4.4. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova**

Postoji vidno poboljšanje u borbi protiv običnog kriminala, gde povećan broj otkrivenih slučajeva trgovine narkoticima i drugom nedozvoljenom robom, govori o povišenom nivou ekspertize i profesionalnih standarda Kosovske policijske službe i carine UNMIK-a. Odeljenje za ispitivanje finansijskih transakcija, osnovano u okviru UNMIK-a u januaru 2003. godine, postalo je u potpunosti operativno da vrši istragu i krivično gonjenje slučajeva vezanih za korupciju i druga dela iz oblasti finansijskog kriminala u državnim i javnim službama.

Ipak, postoji trend povećanja broja napada na policijske i pravosudne objekte i osoblje, što predstavlja razlog za očajnu zabrinutost. Ovaj trend je kulminirao sa napadima na snage UNMIK policije i KFOR prilikom etničkog nasilja u martu 2004. godine. Ubijeni su važni svedoci u velikim sudskim procesima, što je imalo za posledicu opiranje jednog broja potencijalnih svedoka da sarađuju sa tužilaštvom. Isto tako, primetan je i porast broja napada na nacionalne manjine.

UNMIK je uključen u regionalnu saradnju iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, i učestvovao je u Konferenciji u Ohridu u maju 2003. godine i na Ministarskom sastanaku

izme u EU i zemalja Zapadnog Balkana u vezi sa za pravosu em i unutrašnjim poslovima koji je održan u novembru 2003. godine.

## **5. FINANSIJSKA POMO EVROPSKE KOMISIJE**

Evropska unija je obezbedila zna ajnu pomo za Kosovo u periodu od 2000. godine kroz raznovrsne instrumente uklju uju i i pomo kroz program CARDS, makro-finansijsku, humanitarnu pomo i putem podrške me unarodnoj civilnoj administraciji. Sveukupno, od 2000. zaklju no sa 2003. godinom ova pomo iznosila je 993 miliona EUR.

Ukupna pomo pružena Kosovu za period 2000- 2003. godina kroz program CARDS iznosila je 826 miliona EUR, od kojih je 93% je ugovoreno, a 73% ispla eno do decembra 2003. godine. U po etku je program CARDS bio fokusiran na rekonstrukciju sa posebnim naglaskom na obnovu infrastrukture, i posebno u sektoru energije, gra evinarstva i transporta. Sada je naglasak pomo i pomenen i više usmeren na izgradnju institucija, ekonomski razvoj i reformu, i podršku civilnom društvu u skladu sa preporukama iz STM i sa naporima da se podrži implementacija Standarda.

U programu za 2003. godinu lansirane su zna ajne inicijative kako bi se poja ala uloga Kancelarije premijera, Ministarstva finansija, Skupštine i Vrhovne revizorske institucije. Pomo je tako e iskoriš ena za obnovu tri podstanice elektro distribucije i dve deponije. Spovedeni su novi programi koji su imali za cilj da se suo e sa teškim problemom nezaposlenosti. Na kraju 2003. godine dodeljeno je dodatnih 16.3 miliona EUR Kosovu, što je dovelo do pove anja ukupne godišnje sume na 69.3 miliona EUR da bi se podržali Standardi za Kosovo. Dodatni fondovi bi e iskoriš eni za projekte infrastrukture u opštinama koje podržavaju povratak kao i za razvoj inicijalnih programa za tretiranje otpadnog materijala i njegovo uklanjanje.

U 2004. godini programi e nastaviti da budu fokusirani na podršku implementacije Standarda za Kosovo. Ukupna je namenjeno 55 miliona EUR što uklju uje dodatnu alokaciju za Kosovo u skladu sa zaklju cima Saveta od 16. juna 2003. godine o zapadnom Balkanu a podržanim solunskim Evropskim savetom 19. juna 2003. godine. Programi e imati naglasak na pove anju efekasnosti pravosudnog sistema i borbi protiv finansijskog kriminala i korupcije. Pomo e tako e pokrenuti razvoj privatnog sektora i restrukturiranje preduze a u državnoj-javnoj svojini, planirana je tehni ka pomo za izradu projekata koji bi mogli biti kreditirani od strane banaka i za dalju nadgradnju kapaciteta Privremenih institucija samouprave (PISG).

Pored pomo i iz programa CARDS, Evropska unija je podržala me unarodnu civilnu administraciju finansiranjem rada etvrtog stuba UNMIK-a koji je zadužen za ekonomski razvoj što predstavlja srž mandata UN u okviru Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1244. etvrti stub je integralni deo UNMIK-ove strukture stubova i šef Stuba je Zamenik specijalnog izaslanika Generalnog sekretara UN. U okviru Stuba nalazi se Evropska kancelarija koja koordinira i pomaže proces STM i radi sa privremenim institucijama samouprave (PISG) kako bi se propratile preporuke STM-a. Stub je tako e odgovoran da obezbedi evropsku perspektivu u planovima implementacije Standarda. Kosovska trust agencija (KTA) koja je odgovorna za privatizaciju i restrukturiranje javnih preduze a je osnovna komponenta Stuba.



Pomoć je koordinirana sa zemljama članicama i drugim donatorima uključujući i USAID, Svetsku banku i MMF kroz sastanke na licu mesta na Kosovu kao i u sedištim ovih organizacija.

## **6. PERCEPCIJA EU**

Ideja integracije unutar evropskih struktura međunarodno u kosovskim vojnim i političkim sferama ima veliku privlačnost, što pokazuje pozitivna reakcija na obraćanje Komesara Patena Skupštini Kosova u septembru 2003. godine.

Kroz intervencije Evropske agencije za rekonstrukciju, EU ima priličan nivo vidljivosti na terenu i Mehanizam za praćenje Procesu stabilizacije i pridruživanja se pokazao veoma korisnim kao sredstvo upoznavanja kosovske javne uprave sa EU. Međutim, postoji potreba za poboljšanjem znanja stanovništva o EU radi poboljšanja razumevanja procesa koji vode ka EU.

**STATISTI KI PODACI JANUAR 2004. GODINE**  
**Srbija i Crna Gora bez Kosova**

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Osnovni podaci</b>	<b>'000</b>				
Stanovništvo (na dan 30. juna )	8395	8373	8343	8326	8305p
	<b>U km<sup>2</sup></b>				
Ukupna površina (uklju uju i Kosovo)	102200	102200	102200	102200	102200

<b>Nacionalni ra uni</b>	<b>'000 mil dinara</b>				
Bruto doma i proizvod po teku im cenama	148,4	191,1	381,7	...	...
	<b>mil ECU/euro</b>				
Bruto doma i proizvod po teku im cenama	17395	10691	7986	...	...
	<b>ECU/euro</b>				
Bruto doma i proizvod per capita po teku im cenama	1 639	1 277	953	...	...
	<b>% promene u odnosu na prethodnu godinu</b>				
Bruto doma i proizvod po stalnim cenama (nac. Valuta)	2.5**	-17.7**	6.4**	5.5*	4.0*
Porast zaposlenosti	-0,1	-8,2	-2,6	0,2	-1,6
Porast produktivnosti rada	...	...	...	...	...
	<b>U paritetu kupovne mo i</b>				
Bruto doma i proizvod per capita po teku im cenama	...	...	...	...	...
	<b>% dodate bruto vrenosti</b>				
Struktura proizvodnje					
- Poljoprivreda	18,4	20,6	21,1	...	...
- Industrija (bez gra evinarstva)	31,5	30,3	28,2	...	...
- Gra evinarstvo	5,3	4,2	3,9	...	...
- Usluge	44,8	44,9	46,8	...	...
	<b>kao % bruto doma eg proizvoda</b>				
Struktura troškova					
- Troškovi finalne potrošnje	98,9	96,9	98,8	...	...
- doma instva	70,7	68,0	70,5	...	...
- ukupno vlada na svim nivoima	28,2	28,9	28,3	...	...
- Formiranje ukupnog bruto kapitala	11,6	12,6	15,4	...	...
- Promena zaliha	-1,1	-0,5	-6,6	...	...
- Izvoz roba i usluga	23,4	11,2	9,2	...	...
- Uvoz roba i usluga	32,8	20,3	16,8	...	...

<b>Stopa inflacije</b>	<b>% promene u odnosu na prethodnu godinu</b>				
Indeks potroša kih cena	29,8	42,4	75,7	88,9	19,2

<b>Platni bilans</b>	<b>Mil ECU/euro</b>				
-Teku i ra un (nakon donacija)	-735	-814	-371	-589	-1463
-Trgovinski bilans	-2022	-1725	-1961	-3164	-4131
Izvoz roba	3377	1786	2110	2236	2549
Uvoz roba	-5399	-3511	-4071	-5400	-6680
-Neto usluge	549	243	363	466	309
-Neto prihod (neto kamata)	9	-44	-1	-29	-117
-Neto teku i transferi (uklju uju i zvani ne donacije)	729	712	1228	2138	2476
-od ega: vladini transferi (zvani ne donacije)	0	0	297	660	660
- strane direktne investicije (neto) prilivi	126	119	27	184	594

<b>Javne finansije</b>	<b>U % bruto društvenog proizvoda</b>				
Deficit/suficit vlade na svim nivoima					
Dug vlade na svim nivoima					
<b>Finansijski pokazatelji</b>	<b>u % bruto društvenog proizvoda</b>				

Bruto strani dug ukupne privrede	76,6	105,5	132,9	101,8	75,5
<b>kao % izvoza</b>					
Bruto strani dug ukupne privrede	267,0	500,4	448,3	428,0	365,3
<b>'000 mil ECU /euro</b>					
Monetarni agregati					
- M1	0,8515	1,2594	0,4610	0,9762	1,5280
- M2	1,1772	1,5911	0,5623	1,1423	1,8070
- M3	1,9904	2,1254	1,1129	2,1071	3,1309
Ukupan kredit	3,8453	4,5115	3,6163	4,0403	2,5358
<b>% godišnje</b>					
Prose ne kratkro ne kamatne stope	.....	.....	.....	.....	.....
- Dnevne stope novca	84,62	48,53	63,32	51,39	24,18
- Stope za kredite	72,98	38,11	29,43	37,55	17,27
<b>(1ECU/euro=DIN)</b>					
ECU/EUR devizni kurs					
- Prosek za period		11,7350	15,0449	59,4482	60,6785
- Krajem perioda		11,7350	58,6750	59,7055	61,5152
<b>1995=100</b>					
- Indeks efektivnog deviznog kursa					
<b>Mil ECU/euro</b>					
Rezerve					
-Rezerve (uklju uju i zlato)	278	296	564	1.325	2.186
-Rezerve (isklju uju i zlato)	167	158	430	1.139	2.077

<b>Spoljna trgovina</b>					
<b>Mil ECU/euro</b>					
Trgovinski bilans	-2.022	-1.725	-1.961	-3.164	-4.131
Izvoz roba	3.377	1.786	2.110	2.236	2.549
Uvoz roba	-5.399	-3.511	-4.071	-5.400	-6.680
<b>Prethodna godina=100</b>					
Terms of trade	100	...	100,2	103,1	98,0
<b>kao % ukupnog iznosa</b>					
Izvoz u EU-15	38,6	36,4	38,2	43,1	40,8
Uvoz iz EU-15	42,6	41,5	40,7	41,0	42,6

<b>Demografski podaci</b>					
<b>Na 1000 stanovnika</b>					
Prirodni priraštaj	1,4	0,8	0,73	1,61	1,2
Neto stopa migracije (uklju uju i ispravke)	...	...	...	...	...
<b>na 1000 živoro enih</b>					
Stopa smrtnosti dece	13,94	13,64	13,25	13,13	12,8
<b>Na ro enju</b>					
O ekivanje trajanj života :					
Muškarci:	69,8	69,86	69,85	70,13	...
Žene:	74,82	74,88	74,91	75,17	...

<b>Tržište radne snage (anketa tržišta radne snage)</b>					
<b>% stanovništva</b>					
Stopa ekonomski aktivnih (15 - 64)	53,3	52,9	52,5	52,7	51,9
Stopa zaposlenosti (15-64), ukupno	34,6	34,3	35,1	34,9	33,8
Stopa zaposlenosti (15-64), muškarci	42,1	41,5	42,5	42,0	40,4
Topa zaposlenosti (15-64), žene	27,7	27,6	28,2	28,1	27,4
<b>u % od ukupnog broja</b>					
Prose na zaposlenost po NACE odeljcima	...	...	...	...	...
- Poljoprivreda i šumarstvo	43,1	42,7	42,2	41,8	...
- Industrija isklju uju i gra evinarstvo)	6,1	5,9	5,7	5,3	...
- Gra evinarstvo	28,3	28,6	29,8	30,7	...
- Usluge					
<b>% radne snage</b>					
Stopa nezaposlenosti, ukupno	13,2	13,7	12,6	12,9	13,8
Stopa nezaposlenosti, muškarci	11,6	11,7	10,6	11,2	12,4
Stopa nezaposlenosti, žene	15,3	16,2	15,2	15,1	15,8

Stopa nezaposlenosti za < 25 godina	51,5	53,1	49,6	46,8	46,5
	<b>kao % svih nezaposlenih</b>				
U eš e dugoro ne nezaposlenosti	78,5	79,6	81,6	74,8	75,6

<b>Infrastruktura</b>	<b>u km na 1000 km<sup>2</sup></b>				
Železni ka mreža	39,7	39,7	39,7	39,7	39,7
	<b>km</b>				
Dužina autoputa	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7

<b>Industrija i poljoprivreda</b>	<b>Prethodna godina = 100</b>				
Indeksi obima industrijske proizvodnje	103,6	76,9	111,2	100,0	101,7
Indeksi obima bruto poljoprivredne proizvodnje	97,0	99,0	87,0	117,0	98

<b>Životni standard</b>	<b>na 1000 stanovnika</b>				
Broj kola	164,7	159,1	131,0	139,1	138,2
Glavne telefonske linije	190,1	211,8	222,6	236,9	233,1
Broj pretplata na celularne mobile usluge	...	43,4	109,3	213,8	271,8
Broj pretplata na Internet	...	...	...	...	...

P=okvirne brojke

\*=procena

\*\*= Bazirano na sistemu materijalnog proizvoda

**NB: PODACI BEZ KOSOVA I METOHIJE**

Podaci o BDP konvertovani prema metodu iz Atlasa Svetske banke po tržišnim cenama

Podaci o platnom bilansu i finansijski podaci odnose se samo na Republiku Srbiju

*NAPOMENA: Treba imati u vidu da zbog razli itih metoda prikupljanja podataka, kao i tehnika anketiranja i izra unavanja, podaci predstavljeni u ovom statisti kom aneksu nisu uvek potpuno uporedivi.*

**STATISTI KI PODACI NA DAN 29.01.2004.godine**  
**Kosovo**

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Regionalni ra uni</b>					
<b>BDP per capita prema NUTS II ili NUTS III regionima</b>	<b>ECU/EURO</b>				
- Region 1	:	:	:	:	:
- Region 2	:	:	:	:	:
- Region X	:	:	:	:	:
<b>Stopa nezaposlenosti prema NUTS II or NUTS III regionima</b>	<b>% radne snage</b>				
- Region 1	:	:	:	:	:
- Region 2	:	:	:	:	:
- Region X	:	:	:	:	:
<b>Javni troškovi</b>	<b>kao % bruto društvenog porizvoda</b>				
Zdravstvo	:	:	:	4,1	4,5
Socijalna zaštita	:	:	:	3,8	5,2
Orazovanje	:	:	:	5,2	6,1
<b>Struktura po starosti</b>	<b>kao % ukupnog stanovništva</b>				
- iposd 15 godina	:	:	31,5	32,3	32,8
- izme u 15 i 64 godine	:	:	63,0	61,2	61,0
- iznad 65 godina	:	:	5,5	6,5	6,2
<b>Me unarodne migracije</b>	<b>U '000</b>				
- Imigracija, ukupno	:	:	:	:	:
- Emigracija, ukupno	:	:	:	:	:
<b>Tercijarno obrazovanje</b>	<b>u % ukupne starosne grupe (18-24)</b>				
- stopa u eš a za osobe u dobu od 18-24 godine	:	:	:	:	5.0E

Napomene:

NUTS regioni u ovom trenutku ne postoje na Kosovu  
Izvor za javne troškove: budžet 2002. godine str.10 i budžet 2003. godine str.22

Izvor za starosnu strukturu: razli ite ankete doma instava

U ovom trenutku nema pouzdanih podataka o me unarodnim migracijama na Kosovu

Izvor za tercijarno obrazovanje: Univerzitet u Prištini

Ima oko 3000.000 osoba u starosnoj grupi od 18-24 godine i bilo je 19.100 studenata u 2000/01 godini i 21.200 u 2001/02, odnosno 23.175 u 2002/03 godini od ega 65% je izme u 18 –24 godine: to je oko 15.000, otuda procena je 5%.