

**ИЗВЕШТАЈ О РЕАЛИЗАЦИЈИ МЕЂУНАРОДНЕ  
ПОМОЋИ  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У 2003. ГОДИНИ**

**Република Србија  
Министарство за економске односе са иностранством  
Април 2004. година**

## **САДРЖАЈ:**

<b>ПРЕГЛЕД ДОСАДАШЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ДОНАТОРСКЕ ПОМОЋИ .....</b>	<b>3</b>
<b>ОД ХУМАНИТАРНЕ КАТАСТРОФЕ ДО РАЗВОЈНИХ ПЛАНОВА И УБРЗАЊА РЕФОРМИ .....</b>	<b>3</b>
<b>НИВО И СТРУКТУРА МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ .....</b>	<b>7</b>
<i>Бесповратна помоћ у односу на концесионалне кредите.....</i>	<i>7</i>
<i>Структура помоћи по секторима .....</i>	<i>10</i>
<i>Однос реализације хуманитарне и развојне помоћи .....</i>	<i>11</i>
<i>Макрофинансијска подршка .....</i>	<i>13</i>
<i>Статистички преглед макрофинансијске подршке .....</i>	<i>15</i>
<b>МЕХАНИЗАМ КООРДИНАЦИЈЕ ИНОСТРАНЕ ПОМОЋИ ....</b>	<b>16</b>
<b>АНЕКС I Преглед донаторске подршке</b>	
<b>АНЕКС II Преглед стања у секторима</b>	
<b>АНЕКС III Листа концесионалних кредита</b>	

**Република Србија**  
**Министарство за економске односе са иностранством**  
**Април 2004. година**

## Преглед досадашње реализације донаторске помоћи

### Од хуманитарне катастрофе до развојних планова и убрзања реформи

Први координациони састанак донатора и представника Владе Србије одржан је 12. децембра 2000. године у Бриселу. Захваљујући донацијама које су прикупљене у том периоду (око 400 милиона €), Република Србија је избегла хуманитарну катастрофу која је била на помолу. У току зиме 2000 – 2001. године, из средстава хитне хуманитарне помоћи обезбеђени су: увоз електричне енергије, гориво за грејање у топланама у Београду, Новом Саду и Нишу, лекови и медицински материјал за здравствене центре, храна и одећа за избеглице и интерно расељена лица, као и исплата заосталих дечијих додатака.

Средства са првог донаторског састанка су реализована у наредних осам месеци захваљујући сарадњи институција у земљи и донаторске заједнице. Институције задужене за реализацију донаторске помоћи уложиле су изузетне напоре да се помоћ реализује под најповољнијим условима, најкраћим роковима и у складу са приоритетима. У реализацији послова изузетне напоре су уложили ЕПС, градске топлане као и социјални и здравствени центри да добијена помоћ стигне до крајњих корисника у најкраћим роковима. У том периоду је уз помоћ средстава из донација, отпочела и реконструкција производних капацитета ЕПС-а, као и азотара у Новом Саду и Панчеву, чиме је учињен први корак ка трајном побољшању услова живота и економске ситуације у Републици Србији.

На другом донаторском састанку одржаном у Бриселу, јуна 2001. године, Влада Републике Србије је представила документ **«Програм реформи Србије»** у којем је било представљено 37 пројеката чија реализација је била кључна за отпочињање тржишних реформи у Србији. Међународна заједница је позитивно оценила дотадашње као и планиране реформске процесе у Србији и обећала додатна средства. На донаторском састанку, Светска банка је представила документ **«Раскидање са прошлоћу»** (Breaking with the past) у којем су изнете процене донатора о висини потребних средстава за реализацију реформских процеса у Србији у периоду 2001-2004. године. Донатори су проценили да ће у трогодишњем периоду за реформске процесе у Србији бити потребно обезбедити 4,1 милијарди US\$ из екстерног финансирања. За приоритете су одређене следеће области: реформа финансијског и банкарског система, приватизација, нормализовање односа са међународном заједницом, промоција инвестиција, куповина енергената и санација енергетског система, набавка лекова као и помоћ

становништву ради решавања социјалних проблема и исплата дугова државе према корисницима социјалне помоћи.

И у другој половини 2001. године настављено је са интензивним реформама тако да је Србија почела да излази из круга земаља у којима преживљавање становништва зависи од донаторских средстава. Чврстом фискалном и монетарном политиком, као и реформама у банкарском сектору, али и уз помоћ средстава страних и домаћих инвеститора који су учествовали у процесу приватизације, остварени су буџетски приходи за редовне исплате пензија и социјалне помоћи, што је отворило могућност за коришћење донаторских средстава не за пуко преживљавање, већ и за развојне пројекте са трајним позитивним ефектима на економију и стандард становништва. Највидљивији ефекти оваквих промена су у оквиру саобраћајне и електроенергетске инфраструктуре, где је извршена делимична или потпуна реконструкција најзначајнијих саобраћајница у Републици Србији, док су производни капацитети ЕПС-а повећани за 20% до зиме 2002-2003. године.

На динамику и обим реализације донаторске помоћи у појединим секторима знатно су утицала и политичка размимоилажења Републике Србије и Републике Црне Горе у погледима на институционална решења односа у заједничкој држави. Многи видови помоћи знатно су спорије реализовани од могућег, јер је неопходна политичка сагласност за прихватање појединих међународних уговора о донацијама и развојним кредитима (поступак ратификације) споро остваривана а додатне компликације представљало је налажење механизма за постизање хармонизације економских система две државе чланице. Најилустративнији примери оклевања донатора да пласирају своја средства у инвестиције у Србији представљају робни кредити који су обећани од Шпаније, Пољске, Мађарске, Француске и др. који још увек нису реализовани због финансијских механизма који нису били прихватљиви за кредиторе. Тек усвајањем уставне повеље државне заједнице створени су услови да се приступи правном регулисању и решавању уочених проблема. У новим условима уочава се неједнак капацитет две државе чланице за припремање пројеката за кредитирање што поново доводи до успоравања реализације дела међународне помоћи обећане још 2001. године.

Због недовољне припремљености појединих министарства за институционалне реформе, као и због дубоких неслагања релевантних политичких странака око концепта и начина реализовања реформи, дошло је до заостојања у њиховој реализацији и то посебно у секторима правосуђа и унутрашњих послова што се неминовно негативно одразило на реализацију и дубину реформских промена и у другим секторима.

У јулу 2003. године, Влада Републике Србије је у сарадњи са међународном заједницом, сумирала остварен прогрес у транзицији током претходне две године и идентификовала области у којима се темпо реформи успорио а за чију реализацију је неопходна интензивнија донаторска подршка. На састанку Сталне радне групе Европске комисије

и Светске банке за координацију донаторске помоћи Србији и Црној Гори, одржаног 19. јуна 2003. године у Бриселу, разматран је захтев Србије и Црне Горе за одржавањем новог донаторског састанка. На састанку представника државне заједнице Србије и Црне Горе, влада Републике Србије и Републике Црне Горе, Европске комисије и Светске банке, одржаног 17. јула 2003. године у Београду, Стална радна група је објавила да су донатори уважили аргументе Републике Србије и прихватили да се одржи нови Донаторски координациони састанак крајем 2003. године.

Донаторски састанак за Србију и Црну Гору, одржан је 18. новембра 2003. године у Бриселу, у организацији Светске банке и Европске комисије. Циљ састанка био је разматрање текуће и будуће економске и развојне политике Савета министара и влада држава чланица, као и постизање договора о будућем правцу реформи и потреби продужене међународне финансијске подршке за њихову реализацију. Посебан акценат је стављен на области у којима је дошло до успоравања процеса реформи, као и на неопходност њиховог интензивирања. Најављивање додатних донаторских средстава првобитно није било предвиђено од стране донатора.

Влада Републике Србије је на донаторском координационом састанку представила документ **«Србија у покрету-три године касније»**. У Документу је дат преглед о напретку спроведених реформи, којим се упоређује остварени напредак са циљевима и акционим плановима изложеним на Донаторској конференцији 2001. године. Посебан осврт је дат на достигнућа и преостале изазове тј. кључне области у којима је потребно убрзати реформске процесе (уз помоћ међународне заједнице) у њиховом спровођењу, као и јачању капацитета домаћих институција од великог значаја:

- Владавина права;
- Грађанско друштво и демократизација;
- Државна управа и локална самоуправа;
- Уклањање препрека развоју предузећа;
- Европске интеграције и односи Србије са Државном заједницом Србије и Црне Горе

Такође, истакнута је потреба побољшања комуникације и заједничког планирања и програмирања донаторских фондова, очекујући као резултат унапређење ефикасности међународне подршке, као и успоравање очекиваног пада прилива донаторских средстава у будућности.

План будућих реформи представљених у Документу је повољно оцењен од стране донаторске заједнице а посебно Светске банке и Европске комисије и донаторима представља полазне основе за усмеравање њихових фондова Републици Србији у наредном периоду.

Влада Републике Србије преко Министарства за економске односе са иностранством, као надлежног за координирање и праћење реализације донаторске и развојне помоћи, континуирано прати и подстиче дефинисање приоритетних потреба и пројеката који ће се финансирати из средстава донаторске помоћи, као и њену реализацију. О томе се подносе редовни полугодишњи извештаји Влади и донаторима чиме се остварује јасан увид како државних органа, донатора тако и јавности о намени и начину коришћења донаторских средстава. Захваљујући томе, Влада Републике Србије је у сваком тренутку у могућности да изврши преглед тока одобрених и искоришћених средстава донаторске помоћи.

У периоду од 2000. године до краја 2003. године, са донаторима је договорено одобравање средстава у укупном износу од око 3,8 милијарди € за одређене намене као и начин њиховог коришћења. Та средства су одобрена у облику бесповратне помоћи или концесионалних кредита<sup>1</sup>. Од тог износа, током протеклог трогодишњег периода ефективно је искоришћено око 1.8 милијарди €. Преостала средства у висини од око 2 милијарде € биће искоришћена у оквиру програма које су донатори већ дефинисали и који се сада налазе у различитим фазама реализације (склапање уговора, набавка опреме, и сл.). Динамика реализације ових програма непосредно ће зависити од интензитета активности Владе Републике Србије у одређеним секторима за чије реформе су одобрена наведена средства, односно од степена припремљености реформских пројеката за непосредну реализацију. Ефекти прекида реализације или одустајање од постојећих развојних програма, финансираних из донаторских средстава, осетили би се у кратком року и имали би врло негативне ефекте на развој домаће привреде у целини<sup>2</sup>.

Треба имати у виду да је помоћ у периоду од 2000 – 2003. године била реализована кроз брзо повлачећа средства – хуманитарне помоћи или зајмова за реструктурирање. У наредном периоду, процењује се да ће доћи до споријег повлачења средстава из објективних разлога – процедура налаже да се новац повлачи тек када се реализује део инвестиције што увек захтева много дужи временски период.

Из горе укратко представљеног тока реализације донаторске помоћи, може се закључити да економски раст забележен у последње 3 године (5% у 2001, 3.5% у 2002, 3% у 2003) је највећим делом био финансиран из иностраних средстава, другим речима, да је изостала инострана помоћ, стопе раста би биле знатно ниже а проблеми у појединим секторима драматични – енергетика, здравство, социјална помоћ, збрињавање избеглица и интерно расељених лица. Ефикасно коришћење средстава донаторске помоћи је остварено кроз сталне консултације донаторске заједнице са институцијама Владе Републике

---

<sup>1</sup> Концесиони кредити пружају услове који су повољнији од тржишних – дуг рок отплате и ниже каматне стопе

<sup>2</sup> Нпр. прекид реконструкција у појединим секторима привреде или обустављање програма у којима су домаћа предузећа укључена као подуговорачи и њихова реализација се финансира из донаторских фондова

Србије које су биле у могућности да укажу на приоритетне потребе у оквиру својих надлежности.

Важно је напоменути да је координација активности унутар Владе спречила расипање и нерационално коришћење донаторских средстава. Избегнуто је и преклапање програма у појединим секторима и омогућена реализација програма на начин који поштује донаторске процедуре. Без активне координације донаторске помоћи од стране Владе Републике Србије, државни органи не би били у могућности да донаторима континуирано и усклађено са приоритетима других министарства представљају своје програме реформи и развоја. Координацијом донаторске помоћи средства су усмеравана на целисходан начин са становишта интереса развоја и задовољавања потреба становништва. Успешном координацијом омогућено је активно управљање и усмеравање донаторске помоћи. Координирање активности Владе и донаторске заједнице омогућило је рационално и сврсисходно коришћење одобрених средстава. Донаторка заједница је указала да је наш модел праћења помоћи врло развијен и ефикаснији од онога у земљама у окружењу што је и резултирало у задржавању обима помоћи на приближно истом нивоу у периоду 2000-2003. године. Стога је неопходно и у наредном периоду наставити сарадњу и дијалог са донаторима у којем би у сваком тренутку био јасно дефинисан интерес и приоритети Владе Републике Србије у наредном периоду.

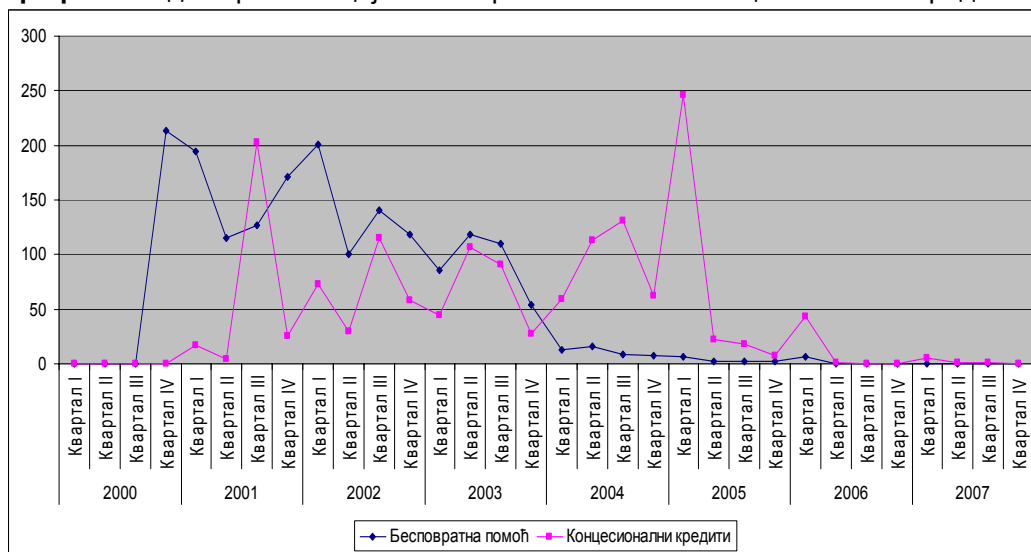
## **Ниво и структура међународне помоћи**

### **Бесповратна помоћ у односу на концесионалне кредите**

Анализа структуре међународне помоћи Републици Србији показује евидентан тренд опадања како апсолутног, тако и релативног износа реализоване бесповратне помоћи. Иако очекиван, темпо опадања удела бесповратне помоћи у укупном износу средстава којима међународна заједница подржава реформске процесе је исувише брз с обзиром на испољавање знакова транзицијске рецесије и опште економске услове у којима се Србија тренутно налази. Међународној заједници је у више наврата указано да овако рапидан темпо опадања бесповратне помоћи може довести до додатних економских, и нарочито социјалних проблема.

Реформе у Републици Србији, нарочито у протеклих годину дана биле су праћене бројним изазовима, углавном политичке природе. Убиство председника Владе почетком 2003. године, избори и следствене политичке промене крајем исте године, као и дуготрајно тражење решења у погледу статуса заједничке државе Србије и Црне Горе и њеног институционалног устројства и поделе надлежности у новој државној заједници, изазвали су висок политички и безбедносни ризик, те је ниво директних страних инвестиција и привредних активности знатно нижи од очекиваног и потребног.

**График 1:** Однос реализације бесповратне помоћи и концесионалних кредита



**Табела 1:** Однос вредности реализованих средстава из концесионалних кредита и бесповратне помоћи

(износи су у милионима €)

	Бесповратна помоћ	%	Концесионални кредити	%	УКУПНО
2000	210.06	100%	-	0%	210.06
2001	607.25	71%	249.80	29%	857.05
2002	559.13	67%	274.55	33%	833.68
2003	359.91	57%	269.16	43%	629.07
2004	164.78	24%	522.78	76%	687.56
<b>УКУПНО</b>	<b>1,901.13</b>	<b>59%</b>	<b>1,316.29</b>	<b>41%</b>	<b>3,217.42</b>

Поређењем реализованих бесповратних средстава и зајмова 2001, 2002 и 2003. године, примећује се следеће:

а) износ бесповратне помоћи достигао је врхунац у 2001. години (607,25 милиона €), постепено се смањујући у 2002. да би у 2003. износио 359,91 милиона €. У 2004. години се очекује тек 164,78 милиона € бесповратне помоћи;

б) истовремено, и поред чињенице да је износ знатно нижи од предвиђеног, реализација концесионалних кредита у периоду 2001-2003. године показује тренд стабилног раста, који ће доћи до изражаја у току 2004. године

Треба имати у виду да је тренд постепеног опадања реализоване бесповратне помоћи био условљен постепеном стабилизацијом економских и финансијских прилика у Републици Србији у последње три године. Међутим, погоршање ситуације на Косову почетком 2004. године би се могао рефлектовати на ниво реализоване помоћи као и ниво очекиваног прилива директних страних инвестиција и фискалних прихода



последично, у току 2004. године. Наиме, ескалација оружаних сукоба на Косову обесхрабрујуће делује на инвеститоре. Такође, не постоји довољно расположивих средстава донатора за помоћ новом таласу интерно расељених лица, с обзиром да су се ЕЦХО и Светски програм за храну повукли, а још увек нису започете активности донатора који су обећали помоћ за финансирање изградње станова за избеглице и интерно расељена лица и њихову економску интеграцију. Вредност реализоване бесповратне помоћи би морала да се одржи на истом нивоу као у претходној години, па чак и да се повећа у случају дуготрајнијег неповољног развоја ситуације на Косову.

И поред чињенице да су предузете одређене активности у погледу промоције инвестиција, побољшања инвестиционе климе као и законске регулативе, ниво страних и домаћих инвестиција и даље није задовољавајући. Поред политичке дестабилизације која неповољно утиче на ниво инвестиција, резултати приватизације показује да није привучен задовољавајући ниво директних страних инвестиција, при чему су нови, тзв. гринфилд пројекти и даље занемарљиво мали.

Донекле успорен темпо реализације иностраних зајмова последица је многобројних фактора: нејасно дефинисаних могућности задуживања државне заједнице Србије и Црне Горе<sup>3</sup>, солидарне одговорности у отплати зајмова и начина обезбеђивања средстава за отплату делова зајмова које користе државе чланице, дугих периода између потписивања и ратификације међународних уговора о зајмовима, дисконтинуитета у раду Народне скупштине. Посебно забрињава чињеница да су Народној Скупштини у једном тренутку одбијене ратификације концесионалних бескаматних кредита које је одобрила Светска банка. Уколико не дође до одобравања ове врсте задужења сви напори да се и у наредном трогодишњем периоду од Светске банке добије иста врста изузетно повољних кредита могу бити узалудни. Променом структуре<sup>4</sup> међународне финансијске помоћи и растом удела зајмова на рачун бесповратне помоћи, Влада Републике Србије, треба да покрене питање детаљне анализе економске подношљивости степена задужености земље, и донаторима достави резултате ове анализе. Донаторима би требало посебно скренути пажњу да се у наредном периоду очекује даља подршка планираним реформама, посебно у реструктурирању привреде, јачању приватног сектора, побољшању привредне инфраструктуре, као и изградњи институција система које

---

<sup>3</sup> Зајмови појединих међународних финансијских институција искључиво се одобравају сувереним државама које и врше отплату. Државна заједница Србија и Црна Гора је стога зајмопримац, али како нема сопствене приходе за обезбеђивање отплате зајмова, мора улазити у посебне аранжмане са државама чланицама да би се обезбедила средства у буџетима сразмерна степену коришћења зајма на територији државе чланице. Тиме се компликују како преговори о задужењу (ако исти кредит користе и Република Србија и Република Црна Гора), тако и уговорно регулисање обезбеђивања средстава за отплату. На тај начин многи зајмодавци осећају правну несигурност и оклевају у закључивању уговора о зајму чекајући да се догради правна регулатива у овој области.

<sup>4</sup> Посебно треба нагласити да је удео кредита закључених пре 1982. године веома висок и да највећи део терета дуга чине кредити закључени од стране СФРЈ.

треба да обезбеде законитост, сузбију корупцију и криминал, односно створе предуслове за одржив економски раст и прилив директних страних инвестиција, чиме се знатно повећава економска подношљивост терета дугова.

### Структура помоћи по секторима

Табела 2 приказује структуру расподеле реализованих средстава по секторима када је реч о бесповратној помоћи и концесионалним кредитима. Највеће учешће у реализованој бесповратној помоћи имају буџет, енергетика и локална самоуправа. Поред ових сектора, значајна је и помоћ реализована у сектору транспорта, здравства, као и бесповратна средства намењена развоју државне управе, и социјалном сектору.

**Табела 2:** Секторска реализација међународне помоћи у 2003. години

Сектор	Бесповратна помоћ	Концесионални кредити	УКУПНО
Буџет	40,000,000.00	99,993,390.28	139,993,390.28
Енергетика	60,158,696.59	50,512,235.91	110,670,932.50
Транспорт	24,863,605.07	67,340,000.00	92,203,605.07
Приватни сектор	16,784,615.52	37,558,420.30	54,343,035.82
Локална самоуправа	51,875,783.09	-	51,875,783.09
Здравство	25,499,625.92	2,609,160.86	28,108,786.78
Остало	23,829,337.83	4,028,197.38	27,857,535.21
Социјални сектор	23,869,489.17	-	23,869,489.17
Развој државне управе	22,405,341.73	460,951.75	22,866,293.48
Развој грађанског друштва	15,000,698.74	-	15,000,698.74
Грађевинарство	13,520,000.00	-	13,520,000.00
Пољопривреда	10,619,884.00	-	10,619,884.00
Образовање	8,702,987.85	1,518,531.62	10,221,519.47
Банкарство	4,020,647.87	3,796,053.37	7,816,701.24
Правосуђе	7,084,871.90	-	7,084,871.90
Заштита животне средине	4,683,892.53	-	4,683,892.53
Водопривреда	1,379,785.10	1,100,000.00	2,479,785.10
Унутрашњи послови	2,317,073.58	-	2,317,073.58
Култура	1,863,247.13	-	1,863,247.13
Финансије	1,204,755.02	-	1,204,755.02
Рад и запошљавање	-	239,173.08	239,173.08
Наука и технологија	225,000.00	-	225,000.00
<b>УКУПНО</b>	<b>359,909,338.64</b>	<b>269,156,114.56</b>	<b>629,065,453.20</b>

Када је реч о зајмовима, више од трећине укупног износа реализованих средстава било је у виду директне буџетске подршке (зајмови за структурно прилагођавање – Structural Adjustment Credits). Зајмови одобрени буџету искоришћени су за реструктурирање финансијског сектора и јачање приватног сектора (приватизација), реформе у сектору пензионог осигурања и социјалне заште и др. Поред буџета, значајан удео у укупним зајмовима имају сектори саобраћаја и

енергетике јер се финансира обнова капиталних инфраструктурних пројеката.

Анализа секторске расподеле реализованих средстава, показује недостатак међународне помоћи сектору рада и запошљавања, нарочито у погледу бесповратних средстава. Овакав тренд је изразито неповољан с обзиром на чињеницу да процес приватизације неминовно води повећању вишкова радне снаге, а буџетска средства нису довољна за финансирање активних и пасивних мера запошљавања.

Недовољна међународна помоћ приметна је и у сектору унутрашњих послова, у коме постоји велика потреба за подршком имајући у виду активности на плану борбе против корупције, шверца и организованог криминала.

### **Однос реализације хуманитарне и развојне помоћи**

Према Стратегији за смањење сиромаштва, у Србији је приближно 10,6% становништва сиромашно. Са једне стране то је резултат наслеђене веома тешке економске и социјалне ситуације, док са друге стране, тешке социјалне проблеме стварају започети транзициони и реформски процеси, као последица процеса реструктурирања привреде и прилагођавања тржишним условима пословања.

Средства прикупљена на првој донаторској конференцији (око 400 милиона €), одржаној у децембру 2000. године, била су пре свега намењена покривању основних потреба најугроженијих категорија становништва (набавка струје за социјалне институције, школе и болнице, набавка лекова, дистрибуција хране, итд) као и за различите облике социјалних плаћања.

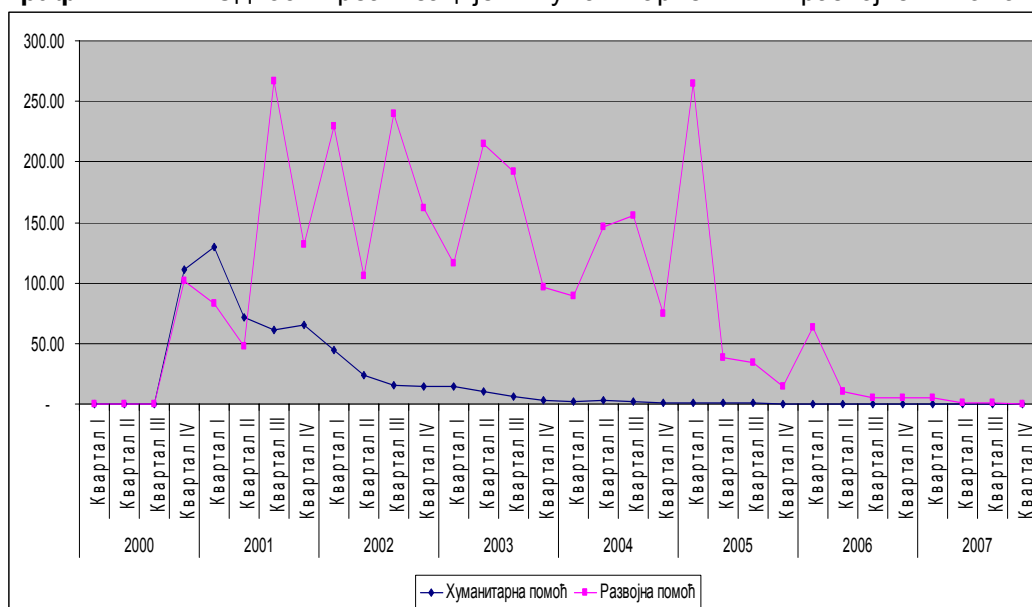
Највиши ниво реализоване хуманитарне помоћи остварен је током 2001. и почетком 2002. године а средства добијена у том периоду су се углавном користила за набавку струје и куповину горива за грејање. Такође је у том периоду од стране неколико билатералних донатора (Норвешка, Велика Британија, Швајцарска, Немачка, Аустрија, Француска, САД) обезбеђена буџетска подршка у циљу покривања заосталих дугова у социјалним плаћањима (обезбеђена су средства за исплату заосталих дечијих додатака; исплаћена су средства корисницима материјалне помоћи породицама; реализоване су додатне исплате самохраним мајкама и хранитељским породицама; обезбеђена су средства за исплату заосталих пензија).

Завршетком годишњих програма хуманитарних организација попут Светског програма за храну и ЕЦХО-а, као и све већим преласком донатора на програме развојног карактера и све већим укључивањем међународних финансијских организација (попут Светске банке, Европске инвестиционе банке, Европске банке за обнову и развој, итд;) у финансирање реформских процеса, реализација хуманитарне помоћи,

намењена најугроженијим категоријама становништва бележи знатно и брзо опадање. Иако је донаторима указано да су још увек потребна додатна средства за збрињавање најугроженијих категорија становништва није се наишло на спремност да се обезбеди додатна буџетска подршка (у виду бесповратне помоћи), за потребе социјалних плаћања. Овде је потребно нагласити да су делови становништва и даље директно угрожени рапидним опадањем хуманитарне помоћи.

Упркос веома израженим потребама становништва и економског и социјалног збрињавања вишкова радника из привреде Републике Србије, као и неопходне помоћи избеглицама и интерно расељеним лицима, у току 2002. и 2003. године, тенденција опадања хуманитарне помоћи, како у апсолутним тако и у релативним износима, је настављена. Такав тренд се наставља и у току 2004. године, према расположивим подацима сви су изгледи да ће се оваква врста помоћи угасти у 2005. години.

**График 2:** Однос реализације хуманитарне и развојне помоћи



Такође, из Графика 2, може се видети и промена односа у реализацији хуманитарне и развојне помоћи. Поменути однос се мења почевши од другог квартала 2001. године јер је у том тренутку Србија регулисала (консолидовала) део својих финансијских обавеза из ранијег периода тако да од тог тренутка почиње закључивање и реализација првих иностраних зајмова намењених како макрофинансијској подршци тако и реализацији великих инфраструктурних пројеката у области саобраћаја и енергетике. Структуру развојне помоћи чине бесповратна средства и концесионални кредити<sup>5</sup>. Неуједначена динамика реализације развојне помоћи може се објаснити карактером развојних програма и

<sup>5</sup> Концесионални кредити су намењени развојној помоћи са нагласком на структурно прилагођавање, рехабилитацији инфраструктуре, итд; док су бесповратна средства намењена хуманитарној помоћи и решавању акутних социјалних проблема.

намене одобрених средстава (реч је превасходно о инфраструктурним пројектима који са једне стране захтевају највећа средства, док са друге имају најдуже рокове имплементације)<sup>6</sup>.

Имајући у виду економску и социјалну ситуацију у Србији, може се закључити да је остварен пребрз прелазак са хуманитарне на развојну помоћ. Тај брз прелазак делимично је последица независних одлука донатора да промене карактер својих програма. Упркос политичким и економским изазовима са којима се суочила Србија у претходној години, у периоду 2001-2003. године забележен је расп БДП, као резултат успешног почетка реформских процеса, са директним одразом на раст пензија, зарада и других личних примања. У вези са тим може се констатовати да су позитивни економски параметри имали одучујући утицај на опредељење донатора да повећају интензитет развојних програма на штету хуманитарних.

На крају узимајући у обзир, са једне стране, проблеме попут: високе стопе незапослености, великог броја избеглица и интерно расељених лица, великих вишкова радне снаге, а са друге, започете процесе реструктурирања привреде и приватизације, приоритете Владе у области смањења сиромаштва и спровођења Стратегије за смањење сиромаштва, наставак започетих реформских процеса и имплементацију тржишних реформи, Влада апелује на међународну заједницу да не смањи превише брзо хуманитарну помоћ.

### **Макрофинансијска подршка**

Макрофинансијска подршка представља вид екстерног финансирања који се обезбеђује у циљу очувања макрофинансијске стабилности – одржавања инфлације у планираним оквирима и одржавања равнотеже платног биланса, уз ефикасно спровођење реформи.

У периоду од октобра 2000. до почетка 2003. године овај вид подршке реформама у Републици Србији су обезбеђивали у неколико наврата билатерални донатори (Норвешка, Швајцарска, Француска, Велика Британија) као и мултилатерални донатори и међународне финансијске институције (ЕУ, ММФ и Светска банка). Крајем 2002. и посебно у 2003. ниједан од билатералних донатора није показао интересовање да пружи овакав вид помоћи Републици Србији<sup>7</sup>. Такође, промењена је намена помоћи Светске банке, која је све више пројектно, а све мање буџетски оријентисана. На то указује и најновија измена структуре кредита Светске банке у износу од 80 милиона УСД, нереализованог у 2003.

---

<sup>6</sup> Хуманитрана помоћ се реализује у кратким роковима. Концесионални кредити се брже повлаче уколико се одобравају буџету. Уколико су концесионални кредити намењени развојним пројектима повлаче се спорије и у складу са динамико реализације конкретног пројекта (инвестиције).

<sup>7</sup> У току 2003. Влада је у преговорима са више донатора покушала да обезбеди додатну макрофинансијску подршку али ниједан донатор није прихватио ову иницијативу иако је била подржана од стране Европске комисије

години због застоја у раду Скупштине Државне заједнице СЦГ. Овај кредит ће се реализовати кроз пројекте развоја катастарског система, Агенције за енергетску ефикасност и реконструкцију саобраћајне инфраструктуре, уместо да се реализује као макрофинансијска помоћ буџету. Последица је да Министарство финансија неће директно управљати потрошњом ових средстава.

Неспремност билатералних донатора и Светске банке да пруже макрофинансијску помоћ је неповољан сигнал, али би укидање тог типа помоћи од стране ЕУ и ММФ озбиљно угрозило не само реформе, него и економску и политичку стабилност у Републици Србији.

Зато се при преговорима са ММФ, али и са другим међународним финансијским институцијама морају увек имати у виду следеће чињенице:

- Наставак макрофинансијске подршке ММФ, ЕУ и Светске банке, као и наставак подршке целе донаторске заједнице тренутно зависи од резултата преговора са ММФ-ом у вези са пројектованим буџетским дефицитом од 3,6% БДП;
- Економску ситуацију у Србији карактерише тенденција даљега раста већ високог платног и фискалног дефицита;
- Немогућност финансирања дефицита уз ризик да донаторска средства буду и мања од очекиваних могло би довести до јачања инфлаторних притисака, додатног пореског оптерећења привреде и становништва;
- Републици Србији предстоји увођење пореза на додату вредност (ПДВ) што ће додатно дестабилизovati буџет у првих шест месеци након увођења овог пореза;
- Уведена обавеза плаћања царине у Аутономној покрајини Косово за робу увезену из Републике Србије ће се негативно одразити на већ негативан трговински биланс Републике Србије;
- Најновији догађаји на Косову додатно су оптеретили буџет услед пораста броја интерно расељених лица која припадају најугроженијим социјалним категоријама, али могу довести и до политичке нестабилности у целом региону, уколико се не очува политичка и економска стабилност у Републици Србији

У случају позитивног исхода преговора са ММФ, планирано је да у 2004. Европска Унија и Међународни Монетарни Фонд обезбеде 25 милиона €, односно 200 милиона SDR макрофинансијске помоћи. Помоћ ММФ се обезбеђује девизним резервама НБС, док се помоћ ЕУ ставља на располагање буџету Републике Србије. И ММФ и ЕУ обезбеђују помоћ под истим условима, који се крећу од сарадње са Хашким трибуналом, плата радника у друштвеним предузећима до праћења фискалних показатеља који се ревидирају приликом сваке мисије ММФ.

Посебну отежавајућу околност за наставак макрофинансијске помоћи ЕУ представља чињеница да ниједна држава у транзицији до сада није

примала ову врсту помоћи од ЕУ дуже од две године, док је Државна заједница Србија и Црна Гора добија већ три године. Битан разлог због којег још увек добијамо макрофинансијску помоћ је Споразум о стабилизацији и придруживању који још увек није потписан. Стога је даљи рад на Споразуму приоритет и предуслов за преговоре са ЕУ о наставку макрофинансијске помоћи.

Поред околности у Републици Србији, у преговорима се морају у обзир узети и унутрашње прилике у ЕУ. У периоду од 2005. до 2007. године ЕУ ће примити десет нових чланица, што ће бити ванредно оптерећење буџета ЕУ. Такође, у истом периоду се морају обезбедити средства за реформе у Бугарској и Румунији, у укупном износу од 15 милијарди €. С обзиром да су у питању земље из нашег региона, а да управо почињу разматрања у вези са буџетом ЕУ за период 2007. – 2013. биће потребна посебно темељна аргументација за сваки вид подршке који желимо да добијемо од ЕУ. Најбољи вид аргументације је ефикасно и транспарентно коришћење постојећих средстава, као и проактивни приступ Владе Републике Србије у планирању и имплементацији развојних стратегија у вези са приступањем ЕУ, смањењем сиромаштва и привлачењем страних инвестиција.

#### **Статистички преглед макрофинансијске подршке**

Да бисмо у потпуности аргументовали значај макрофинансијске помоћи за Републику Србију, у наставку дајемо статистички преглед досадашње помоћи.

Као што је већ наведено, у случају позитивног исхода преговора са ММФ, планирано је да у 2004. Европска Унија и Међународни Монетарни Фонд обезбеде 25 милиона €, односно 200 милиона SDR макрофинансијске помоћи. Односно, укупна вредност макрофинансијске помоћи за Републику Србију у 2004. би била око 266 милиона €.

Укупна вредност макрофинансијске помоћи коју је Република Србија примила у 2003. години износила је око 371,2 милиона €. Извор помоћи биле су донација ЕУ у износу од 40 милиона €, концесионални кредит ЕУ у износу од 49,2 милиона € и кредит Светске банке за структурално прилагођавање у износу од 41 милиона УСД. Такође, у оквиру аранжмана са ММФ примили смо 200 милиона SDR, или око 241 милион € по курсу од 1. априла 2004.

Укупна вредност примљене макрофинансијске помоћи у 2002. години износила је око 503.5 милиона € а обезбеђена је из донације Републике Аустрије у износу од 11 милиона АТС, и донације Краљевине Норвешке у износу од 6.6 милиона НОК. Осим поменутих билатералних донатора, мултилатерални донатори који су учествовали у директној подршци буџету су и Светска банка са око 159 милиона \$ и Европска Унија са 103.5 милиона €. И током 2002. смо у оквиру аранжмана са ММФ

примили 200 милиона SDR, или око 241 милион € по курсу од 1. априла 2004.

Уколико посматрамо вредност макрофинансијске помоћи у 2003. години у односу на 2002. годину можемо уочити да је ниво прилично опао, првенствено због изостанка подршке билатералних донатора и успоравања реализације кредита Светске банке. Међутим још важније је истакнути да када се погледа структура макрофинансијске помоћи у контексту учешћа концесионалних кредита и бесповратне помоћи, примећује се да у посматраном периоду удео бесповратне макрофинансијске помоћи опада. У 2002. години однос вредности примљене бесповратне помоћи према вредности реализованих концесионалних кредита је био 40:60, а у 2003. години однос је приближно 37:63. У 2004. години однос ће бити 33:67<sup>8</sup>.

Имајући у виду све тешкоће са којима се Република Србија суочила у 2003. години, али и почетком 2004. године, као и значај донаторске подршке за реализацију реформи и очување макроекономске стабилности неопходно је да се на предстојећим преговорима са ММФ, који ће се одржати током априла 2004. у Вашингтону поново истакну све отежавајуће околности због којих нам је макрофинансијска помоћ неопходна за успешно спровођење реформи. Такође, требало би темељно припремити предлог додатних мера које ће успорити наведене негативне трендове, а пружају добру аргументацију за предложену висину дефицита. Међутим, у припреми преговарачке позиције треба имати у виду да се не разговара само о аранжману са ММФ, него и о средствима од око 5 милијарди € која су намењена Републици Србији у периоду од 2005. – 2008. у виду концесионалних кредита и бесповратне помоћи, а која можемо изгубити у случају неповољног исхода преговора.

### **Механизам координације иностране помоћи**

У оквиру Владе Републике Србије за координацију донаторске и развојне иностране помоћи надлежно је Министарство за економске односе са иностранством (основано 2000. године као Министарство за економске везе са иностранством). Пословима координације иностране помоћи се у оквиру Министарства бави Сектор за донације и развојну помоћ (раније Одељење за донације и развојну помоћ – Development and Aid Coordination Unit/ DACU).

Основни задатак Министарства, односно Сектора, је да координира и олакшава приступ међународној помоћи Србији у циљу подстицања економског развоја, реформи и одрживог развоја. То подразумева следеће активности:

---

<sup>8</sup> Односи не укључују аранжман са ММФ да би се могли посматрати трендови код осталих донатора/кредитора



а) координацију са надлежним органима и организацијама државне управе ради утврђивања ресорних и међуресорних стратегија, приоритетних потреба и избора одговарајућих пројеката и програма које треба финансирати из средстава донација и развојне помоћи, укључујући средства међународних фондова за обнову, развој и стабилизацију, кохезионих и структурних фондова, фондова за регионалну, међународну и прекограничну сарадњу и других билатералних и мултилатералних извора наменских средстава;

б) обавештавање донатора о приоритетним пројектима и програмима и сарадњу са донаторима на усклађивању приоритета донатора са приоритетима Републике Србије, припреми донаторских стратегија, планирању и реализацији програма и пројеката који се финансирају средствима из донација и развојне помоћи;

в) праћење реализације пројекта и програма кроз извештаје корисника средстава донација и развојне помоћи и донатора, прикупљање података, аналитичку обраду података и припрему извештаја о донацијама и развојној помоћи.

Као највише координационо тело у области планирања и коришћења иностране помоћи Влада Републике Србије је основала Комисију за координацију хуманитарне и развојне помоћи (Комисија – Steering Committee). Радом Комисије председава Председник Владе Републике Србије, а чланови су Потпредседник Владе, министар финансија, министар за привреду и министар за економске односе са иностранством. Комисија се бави утврђивањем Владиних стратегија и приоритета с аспекта потреба за иностраном помоћи и утврђује нацрте стратешких докумената у овој области које усваја Влада Републике Србије.

Као оперативно Владино тело у области обезбеђивања и реализације иностране помоћи основана је и Међусекторска радна група за координацију хуманитарне и развојне помоћи (Међусекторска мрежа – Intersectoral Development and Aid Coordination Network/ISDACON). Рад мреже координира DACU, а чине је јединице и појединци који су у ресорним министарствима задужени за послове у вези са иностраном помоћи и међународном сарадњом уопште. Задатак ове мреже је да обезбеди оперативну хоризонталну секторску координацију свих активности које се односе на планирање, обезбеђивање и реализацију донација и развојне помоћи на секторском и међусекторском нивоу.

Министарство је иницирало оснивање оваквих јединица у ресорним министарствима и учествовало на унапређењу њихових капацитета за активније и ефикасније координисање, планирање и управљање међународном помоћи. Овај процес се остварује на два начина - кроз институционализацију јединица у ресорним министарствима и мреже у

целини, као и кроз постављање оперативног информационог система ЕМИС (Enhancement of the MIER Informational System project).

Интегрисани, свеобухватни информациони систем ЕМИС, је средство које треба да омогући ефикасније планирање и коришћење међународне помоћи кроз побољшање протока информација. Развијен је у сарадњи са различитим ресорним министарствима. Он омогућава донаторима, корисницима донација и другим партнерима приступ са њихових интернет портала, како би могли да додају и мењају информације у вези са својим властитим пројектима.

Подаци садржани у овако формираној и вођеној бази служе као информациона основа за планирање и праћење пројеката финансираних из средстава иностране помоћи и за припрему различитих анализа, редовних и посебних извештаја који имају за циљ да унапреде ефикасност и транспарентност ових процеса. Сектор за донације и развојну помоћ припрема редовне полугодишње извештаје о стању међународне помоћи у Републици Србији. После разматрања на Комисији за координацију хуманитарне и развојне помоћи и спровођења редовне процедуре, Влада Републике Србије усваја ове извештаје и доставља их Народној Скупштини ради информисања. Осим тога, Министарство за економске односе са иностранством представља усвојени извештај на редовном донаторском састанку, а широј јавности извештај је доступан на интернет презентацији Министарства.

Захваљујући овако успостављеном моделу координације активности на планирању, обезбеђивању и коришћењу средстава међународне помоћи, Република Србија се у донаторској пракси истиче као добар пример земље кориснице са становишта њихове правилно усмерене и ефикасне употребе. Овакав приступ обезбеђује међусобну усклађеност ресорних и међуресорних стратегија и приоритета, при чему, са једне стране, свако министарство обавља послове планирања и коришћења помоћи из своје надлежности, а са друге стране је обезбеђена централна координација и јединствен наступ према донаторима. Такав модел омогућава активно укључивање земље корисника у процес дефинисања донаторских стратегија и приоритета. У том смислу, донатори прихватају да Сектор за донације и развојну помоћ Министарства за економске односе са иностранством као поуздан и равнопреаван партнер доставља своје прилоге (инпуте) ради припреме донаторских средњорочних стратегија, годишњих програма и појединачних пројекта, чиме се обезбеђује њихова пуна усклађеност са предходно дефинисаним програмима и приоритетима Владе Републике Србије.

С обзиром на успешност оваквог модела и иницијативе донатора да се он примени у другим земљама корисницама донаторске помоћи, Сектор је у току прошле године више пута сарађивао са донаторима на његовом преношењу и успостављању у осталим земљама региона. Даља сарадња Сектора за донације и развојну помоћ са донаторском заједницом на унапређењу система координације међународне помоћи биће усмерена на активно учешће Владе Републике Србије у процесу

хармонизације донаторских активности у Републици Србији. Хармонизација представља појам шири од координације и односи се на усклађивање свих сегмената донаторских активности, од планирања и програмирања помоћи до унификације процедура њеног спровођења. Иако се ради о процесу који обухвата пре свега донаторске активности, а не активности земље корисника, Влада Републике Србије би у овом процесу требало да преузме водећу улогу, у складу са иницијативом коју је донаторска заједница изнела, имајући у виду успешност већ успостављеног модела координације планирања, обезбеђивања и коришћења средстава међународне помоћи у Републици Србији.