

# **Külügyminisztérium**

## **Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési országstratégiája Szerbiáról (Kivonatos tájékoztató)**

### **Bevezetés**

A NEFE Tárcaközi Bizottság 2006 februárjában döntött arról, hogy a NEFE-partnerek közül elsőként Szerbiáról készüljön el a több évre szóló országstratégia. A dokumentum igazodik az ENSZ, az OECD DAC, és az Európai Unió nemzetközi fejlesztési együttműködési állásfoglalásaihoz és normáihoz, és figyelembe veszi a donorközösség által általános érvényűnek tekintett elveket, amelyek a kitűzött célok eléréséhez fontosak. A stratégia tükrözi a magyar NEFE hozzáadott értékeit: a szegénységcsökkentési segélyezéseket, a politikai és gazdasági átmenettel kapcsolatos tapasztalatok átadását különösen azokon a területeken, ahol hazánk komparatív előnyökkel rendelkezik.

### **I. Szerbia politikai és gazdasági helyzete**

#### **I.1. Politikai helyzet**

Az 1990-es évek nemzetközi elszigetelődése, a többéves háború politikai és gazdasági hanyatlást okozott Szerbiában.

A Milosevics-féle rendszer felemésztette az ország gazdasági kapacitásait és területi egységét, és mély társadalmi és identitásválságot is okozott. A 2000-ben elkezdett reformok hatására javultak a demokratikus berendezkedés, a jogállamiság és a piacgazdaság működési feltételei. Montenegró leválása után Szerbia szembesülni kénytelen a koszovói kérdés elkerülhetetlen rendezésével, ami valószínűsíthetően a belpolitikai viszonyok feszültebbé válásával jár majd együtt.

A lassulás jelei mutatkoznak az európai perspektívát javító intézkedések terén, és mérséklődik a szerb kormányzati hajlam a Nemzetközi Büntetőbírósággal (ICTY-vel) való együttműködésre. E tendencia újfent elvezethet Szerbia nemzetközi elszigetelődéséhez, melynek veszélye azonban bizonyos mértékig csökkent a rigai NATO csúcserkezleten megszületett békepartnerségi meghívással.

Az Európai Uniónak és a tagállamoknak kivételes a felelőssége abban, hogy meggondolt, és következetes politizálással olyan belső erők befolyását támogassák, amelyek képesek visszaszorítani a radikális pártok térnyerését, és felkészültek arra, hogy végigvigyék Szerbia demokratikus átrendeződését és az európai értékrend melletti kiállását.

#### **I.2. Gazdasági helyzet**

A politikai stabilizációhoz kedvezően alakultak Szerbia gazdasági mutatói 2005-ben. Növekedett az ipari termelés és az export, csaknem meghaladva a tervezett és várt bővülést, ezzel párhuzamosan csökkent a behozatal és a kereskedelmi deficit. Az infláció ugyanakkor a fogyasztás év végi növekedésének köszönhetően meghaladta a várt mértéket és elérte a 17,7%-ot. A bruttó hazai termék reálértékben számolva 2005-ben 5%-kal bővült.

2005-ben az előző évhez viszonyítva a munkaerőpiac alakulása pozitív irányt vett a foglalkoztatottak javára. Ennek eredménye, hogy a munkanélküliségi arány is valamelyes csökkenést (0,9%) mutat. Az aktívan munkát kereső munkanélküliek száma a 2005. év végén 888.386 fő volt, ez 27,2%-os munkanélküliségi rátának felelt meg. Az előző évhez viszonyítva növekedett a foglalkoztatás a magánszektorban (13%) és a kisvállalatoknál (15%), csökkent viszont az egykori állami szektorban (5%). A foglalkoztatottak teljes létszáma és az egykori állami szektorban foglalkoztatottak aránya 68%-ról 64%-ra csökkent, ezzel egyidejűleg emelkedett a magánszektorban, valamint a kisvállalatoknál foglalkoztatottak aránya, 22-ről 24, illetve 13-ről 15%-ra.

A szerb kormány kidolgozott egy 1,675 milliárd euró értékű, eddig 2920 projektet magába foglaló Nemzeti Fejlesztési Tervet (NIP), amelynek célja, hogy biztosítsa a szerb gazdasági fejlődéshez nélkülözhetetlen infrastrukturális, vállalászási, foglalkoztatási és egészségügyi reformot, csökkentse a rendkívül magas szerbiai munkanélküliséget és növelje az életszínvonalat. A rendelkezésre álló összegből 415 milliót még idén, 1,2 mrd eurót 2007-ben kívánnak elkölteni, ez utóbbi összeg a szerb GDP 5%-át teszi ki.

A rendelkezésre álló szerb statisztikák szerint 2002-ben 800 ezer fő számított szegénynek, mára számuk 485 ezerre csökkent. Szerbia a szegénység által sújtott lakosság arányát tekintve hozzávetőleg azonos helyzetben van Romániával, megelőzi Albániát, azonban hátrányosabb helyzetben van Bulgáriánál és Törökországnál.

A szegénység Szerbiában, akárcsak a többi európai országban, vidéki jelenségnek tekinthető. A szegény sorban élő lakosság 20%-a a munkahellyel rendelkező, de alacsony képzettségű személyek, 25%-a a munkanélküliek, 30%-a a nyugdíjasok közül kerül ki.

## **II. A donorközösség támogatása**

A statisztikai adatok azt mutatják, hogy 2000-2005. között a donorközösség 5,3 milliárd euró NEFE-támogatásra vállalt kötelezettséget Szerbiában. A már kifizetett 3,6 milliárd euró 51 %-át fejlesztési támogatás, 49 %-át koncessziós hitel formájában adományozták. Szerbia legfontosabb támogatója, az Európai Unió a CARDS-program megvalósításán keresztül 1991-től 2,9 milliárd eurót folyósított Szerbiának a jó kormányzás feltételeinek biztosítása, az intézményi kapacitás kiépítése, valamint a szociális fejlesztések és a civil társadalom támogatása érdekében. A donorok körében kiemelkedik az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, az EU-tagállamok között Svédország, Hollandia, Nagy-Britannia, Németország, Franciaország és Olaszország kétoldalú alapon biztosított támogatása.

### **II.1. A magyar NEFE szerbiai eredményei**

A magyar NEFE statisztikai adatai szerint az utóbbi két-három évben általános vált az a tendencia, hogy Magyarország hivatalos fejlesztési támogatásának (Official Development Assistance - ODA) több mint 10 %-a Szerbiában valósul meg. 2005-ben a 21 milliárd HUF értéket elérő teljes ODA-ból Szerbiának 2,2 milliárd HUF jutott. A Külügyminisztérium NEFE-előirányzatából, amely ugyan töredéke a teljes ODA-nak, a 2004-től nyilvántartott projektek közül 28 NEFE-projekt megvalósítására történt kötelezettségvállalás 0,43 milliárd

HUF értékben. Ezekből 8 projekt teljesült, összesen 0,11 milliárd HUF értékben, 17 projekt végrehajtása folyamatban van, összesen 0,27 milliárd HUF értékben és a tervezés szakaszába jutott 3 projekt, összesen 0,05 milliárd HUF értékben.

### **III. Javaslatok a Szerbiában megvalósuló NEFE-tevékenységre**

#### **III.1. A szerb kormány NEFE-igényei**

Szerbia politikai és gazdasági viszonyait az elkövetkezendő időszakban is olyan állapotok jellemzik, amelyek indokoltá teszik a donorközösség által biztosított segítségnyújtást. Magyarországnak számolnia kell azzal, hogy Szerbiát az elkövetkező években még a stratégiai NEFE-partnerek közé kell sorolnia.

A donorközösség szerbiai tevékenységéhez iránymutatást ad a szerb kormány által 2003-ban elfogadott és jelenleg is érvényesnek tekintett Szegénycsökkentő Stratégiai Okmány (PRSP), amelyet a Világbank és az IMF kérésére állítottak össze. Ebben a piacgazdaság kiépítését jelölték meg a leghatékonyabb eszközként a szegénység csökkentésére és a hosszú távú gazdasági növekedés elérésére irányuló erőfeszítések között. 2010-ig Szerbia új munkahelyek létrehozásával és magasabb jövedelmek biztosításával a jelenlegi felére szeretné csökkenteni a szegénységben élők számát. A Millenniumi Fejlesztési Célokból kiindulva szerb részről az alábbi NEFE-prioritásokat határozták meg:

- dinamikus és fenntartható gazdasági növekedés
- korrupcióellenes technikák és módszerek kidolgozása, antikorrupciós képzések szervezése (a 2006. évi magyarországi antikorrupciós kutatások eredményei alapján)
- a munkanélküliség csökkentése, különös tekintettel a fiatalok helyzetére
- a napi 2 dollár 40 cent alatt élők számának csökkentése (a 2005. évi szerb statisztikai adatok szerint Szerbia lakosságának 10 %-a szegénységben él)
- az oktatás minőségfejlesztésének megvalósítása, az oktatás EU-konformitásának megteremtése (különös tekintettel az oktatási intézményi önértékelési rendszerrel kapcsolatos magyar ismeretek átadására)
- a társadalmilag érzékeny rétegek – romák, menekültek, gyerekek és öregek – elszegényedésének csökkentése
- a vidéki térségek fejlődésbeli különbségeinek csökkentése
- az élelmiszeripar EU-konformitásának kialakítása (különös tekintettel a termékek nyomomonkövethetőségére), valamint fokozott élelmiszerbiztonság (mindenekelőtt az élelmiszer-előállítás területein)
- stabil és erős középosztály létrehozása
- országos terv kidolgozása a szociális eredmények bevonására
- új szolgáltatási tevékenységek bevezetésének elősegítése (EU-konform vállalatirányítási ismeretek átadása)

Az Európai Unió által elkészített 2002-2006. évi stratégiai dokumentumban Szerbiának a Stabilitási és Társulási Megállapodáshoz történő csatlakozását jelölték meg a legfőbb NEFE-célként. Ennek rendelték alá a politikai, gazdasági és társadalmi tartalmú támogatási tevékenység prioritásainak a meghatározását. Kiemelt feladatként rögzítették az államforma véglegesítését, a jó kormányzás kiterjesztését, az intézményi reformok bevezetését, a jogállamiság erősítését, a gazdasági megújulást, a piacgazdasági feltételek kialakítását, a

makrogazdasági beruházásokat, a kis- és közepes vállalkozások támogatását, a menekültek és a munkanélküliek helyzetének javítását, a fiatalok oktatásának támogatását.

### **III.2. A magyar NEFE-prioritások Szerbiában**

A donorkoordináció elvének megfelelően a magyar NEFÉ-nek összhangot kell teremtenie az Európai Unió szerbiai fejlesztési politikájának céljai és a magyar fejlesztési kapacitások között. A magyar NEFÉ-nek hosszabb időre kell berendezkednie a projekt-alapú együttműködésre, mivel egyelőre még nem adottak azok a fejlettebb feltételek, amelyeket az Európai Bizottság és a hagyományos donor tagállamok alkalmaznak a szerb igények teljesítésére.

Fokozatosan ki kell alakítani azt a gyakorlatot, amely az ú.n. direktív, vagyis a befogadó féllel előzetesen egyeztetett projektek végrehajtását ösztönzi többéves programozás szerint az ú.n. rezponzív projektekkel szemben, mivel ez utóbbi módozatot a NEFE-tevékenység legelavultabb eszközének tekintik. A tevékenység korszerűsítésében előrelépést eredményezhet a KÜM NEFE-előirányzat Szerbiára jutó egy részének kihelyezése belgrádi nagykövetségünkre. A mikro-projektek előkészítésével, kiválasztásával és végrehajtásával kapcsolatos helyi egyeztetések elősegíthetik az ú.n. ownership, valamint a donorkoordináció elvének alkalmazását, a kedvezményezett fél elképzeléseinek gyors és koordinált beazonosítását. A projektek célcsoportjai között kiemelt figyelmet szánunk a szerbiai kis- és középvállalkozásoknak.

Magyar részről ágazati prioritásként továbbra is az EU-csatlakozáshoz kapcsolódó továbbképzéseket és ismeretek átadását jelölhetjük meg a komparatív előnyök kihasználásával. Ezen túlmenően különösen fontosnak tartjuk a migráció visszaszorításával, a jó kormányzással, a szervezett bűnözés, a korrupció elleni küzdelemmel, valamint az agrár területet érintő vidékfejlesztési, EU-előcsatlakozási, kodifikációs és jogharmonizációs NEFE-programozással kapcsolatos együttműködés előmozdítását. A visszajelzések szerint a szerbiai fél kedvezően fogadja ezeket a felajánlásokat, és igényt is tart a NEFE-szemponatok alapján kialakítható együttműködésre.

A szerbiai viszonyok stabilizációját, a demokratikus berendezkedés erősítését, az EU-ismeretek átadását erősítheti a Szegedi Folyamat programjainak folytatása. A szerb államigazgatási szerveknek rendkívüli erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a 2007-től igénybe vehető IPA forrásokat felhasználják. A szerbiai humán erőforrás-kapacitások fejlesztése éppen ezért kiemelt feladatot képez számukra.

A kötött-segélyezés eszközeivel is élni lehet. Szerbia még 2002-ben jelezte a kedvezményes hitel igénybevételének szándékát vajdasági településeket érintő infrastrukturális beruházások kivitelezésére. A kormányközi megállapodás aláírására azonban már nem került sor, mivel a szerbiai partnerek visszaléptek a segélyhitel igénybevételétől. Magyar részről több alkalommal, legutóbb 2004 májusában kezdeményeztük az újratárgyalást, de szerb részről erre nem reagáltak, hivatalos projektjavaslatot ez idáig nem kaptunk. Ennek a támogatási formának az alkalmazása nyomós gazdasági érdekek esetében válhat a jövőben indokolttá.

A projektvégrehajtók körét továbbra is a civil szervezetek, alapítványok és magánvállalkozások alkotják. A Külügyminisztériumnak, a belgrádi magyar nagykövetségnek, valamint a szabadkai főkonzulátusnak folyamatosan kapcsolatot kell tartania a NEFE-tevékenység iránt fogékony szervezetekkel és vállalkozásokkal, rendszeresen

tájékoztatást kell nekik adnia a tervezés alatt lévő nemzeti és uniós szándékokról. A projektek véglegesítésében és a kedvezményezettek kiválasztásában a transzparenciára és a hatékonyságra kell törekedni. Ennek elérésében továbbra is a pályázati kiírások, a közbeszerzési eljárások és a jelenleg bevezetés alatt lévő külképviseleti mikro-projektek nyújtják a legkézenfekvőbb megoldásokat.

A jövőben indokoltnak tartjuk a magyar-szerb NEFE-együtműködés újabb célterületeinek a szerb féllel közösen történő meghatározását.

### **III.3. Donorkoordináció és társfinanszírozás**

A donorok körében nagyfokú együttműködési készség nyilvánul meg a NEFE-tevékenység egyeztetésére és összehangolására. Magyarország eddig Kanadával (az ODACE-program keretében) és az UNDP-vel kötött megállapodás alapján folytatott társfinanszírozású tevékenységet Szerbiában.

Az elkövetkezendő években is törekedni kell arra, hogy külső forrásokat használjunk fel a magyar kezdeményezésű projektek végrehajtására. A finanszírozási esélyeket az is javíthatja, ha Magyarország V4-keretben és főként Szlovákiával együttműködve választja ki a donorpartnereket. Szlovákia, hazánkhoz hasonlóan, elsősorban a „knowledge transfer”-re koncentrálna, ennek területei megítélésünk szerint megfelelően egészítik ki a magyar programokat.

### **III.4. A költségvetési források tervezése a szerbiai NEFE-országstratégia megvalósításához**

Szerb részről várhatóan előtérbe helyezik az EU-tagság eléréséhez kapcsolódó NEFE-programokat, aminek következtében a továbbképzések válnak fontosabbá a klasszikus szegénycsökkentési projektekkel szemben. A stratégiaipartner-viszonynak megfelelően a Szerbiának szánt NEFE-támogatások (ODA) volumenét növelni kell, aminek eredményeként az 2010-re lényegében megkétszereződik és eléri a 4 milliárd HUF-t, bár a GNI-hoz viszonyított aránya nem változik majd.

Szerbia fejlődését feltételezve célszerű 2010-ben megvizsgálni, hogy indokolt-e még déli szomszédunk stratégiai kapcsolatként történő kezelése a NEFE-partnerek között, illetve kell-e garantálni az ehhez szükséges költségvetési források változatlan arányú elkülönítését. A szerbiai NEFE-programok hatékony teljesítése és a szerb átalakulás visszafordíthatatlansága esetén az prognosztizálható, hogy 2010 után már nem lesz szükség az ODA volumenének növelésére, és a NEFE helyett a klasszikus gazdasági-kereskedelmi együttműködés válhat meghatározóvá.

## **IV. Monitoring és értékelés**

Az átlátható, eredményorientált és arányos NEFE-tevékenység szerbiai megvalósításához szorosan kapcsolódik a projektek monitoringja és záró értékelése. A Külügyminisztérium eddig saját hatáskörben, korlátozott kapacitással, ad hoc jelleggel végezte ezt a tevékenységet.

2006. szeptember 13-i hatályba lépéssel a Külügyminisztérium szerződést kötött a HUN-IDA kht.-val a NEFE-végrehajtói szakintézményi feladatok, közöttük a monitoringgal és az

értékeléssel kapcsolatos teendők ellátására. Ennek alapján a Külügyminisztérium az eddiginél tervezhetőbb és hatékonyabb formában felügyelheti a NEFE-előirányzatból finanszírozott projektek megvalósítását Szerbiában. A kanadai partnerektől az ODACE-program részeként átvett monitoring és értékelési módszerek segítségével egységesített indikátorok és hatásmérők állnak rendelkezésre a szakszerű ellenőrzésre.

Indokoltnak tartjuk továbbá a monitoringot és záróértékelést néhány évvel követő „utóellenőrzés” – nemzetközi szinten működő – gyakorlata bevezetésének mérlegelését.

### **Összegzés**

Magyarországnak érdeke, hogy a szomszédságában stabil, demokratikus berendezkedésű, a NATO-szövetségesekkel és EU-partnerekkel azonos értékrendet képviselő országgal alakítsa a kétoldalú kapcsolatokat. Ennek elérésében a NEFE-tevékenység kulcsszerepet kap, tekintettel arra, hogy Szerbia még huzamosabb ideig rászorul a donorközösség támogatására.

Magyar részről arra kell törekedni, hogy a NEFÉ-hez kötődő tevékenység lehetőség szerint folyamatosan korszerűsödjék, a donorközösséggel –mindenekelőtt az EU-val és az OECD DAC-kal – egyeztetett formában valósuljon meg. A sikerhez nem csupán folyamatosan növekedő költségvetési forrásokra és humánkapacitásokra lesz szükség, hanem arra is, hogy a NEFE-támogatási módozatok és eljárások tükrözzék a befogadó partnerek igényeit.

Budapest, 2007. április