

MEĐUNARODNA POLITIKA

OSNOVANA JUNA 1950.
BEOGRAD
GOD. LXII, BR. 1144.
OKTOBAR–DECEMBAR 2011.

U FOKUSU

Duško Lopandić
„EVROKRIZA“ I BUDUĆNOST
EVROPSKE UNIJE

Goran Nikolić
KORUPCIJA: PROMENE GLOBALNE
POZICIJE SRBIJE U POSLEDNJOJ DESENJI

Marko Nikolić, Mina Zirojević
KULTURNΑ I INFORMATIVNA DIPLOMATIJA:
POGLEД IZ SRPSKE PERSPEKTIVE

Srđan Petkanić
ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNJENJA PREMA
EVROPSKOJ UNIJI U SRBIJI

ANALIZE

Dejan Pavlović
DOKTRINE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA
PRAVA

Ivan Vig, Pero Petrović
IMPLEMENTACIJA I KONSOLIDACIJA
TRADE POINT PROGRAMA UNCTAD

Slaven Savić
ADMINISTRATIVNI PROBLEMI
IMPLEMENTACIJE POREZA NA DODATU
VREDNOST U FEDERALNO UREĐENIM
DRŽAVAMA

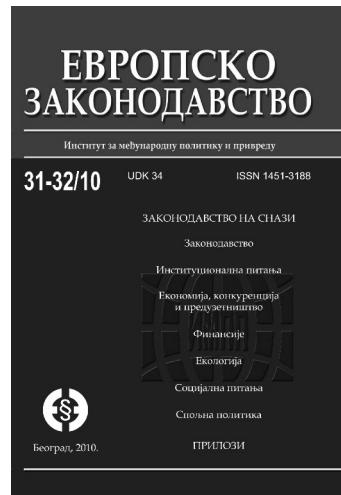
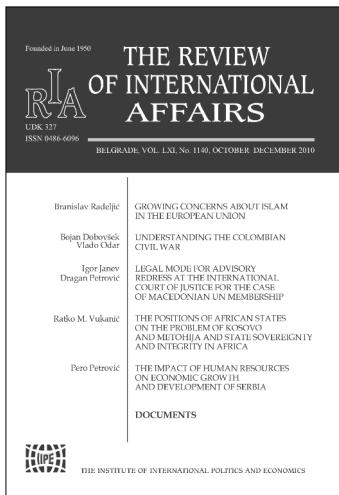
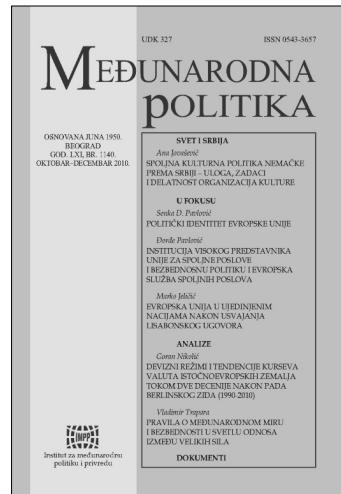
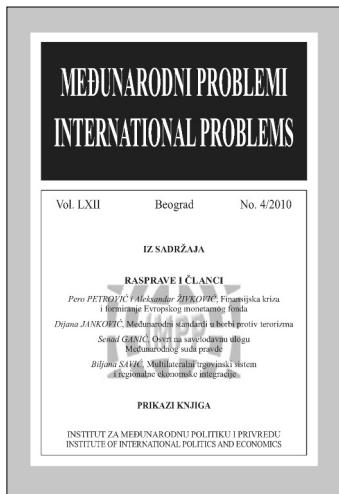
Ivona Lađevac, Srđan Korać
UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA SAVREMENE
EVROPSKE DIPLOMATIJE

DOKUMENTI



Institut za međunarodnu
politiku i privrednu

Časopisi Instituta za međunarodnu politiku i privredu



Institut za međunarodnu politiku i privredu

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 337 36 33, fax: 337 38 24, E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

MEĐUNARODNA POLITIKA

Makedonska 25, 11000 Beograd, poštanski fah 413, tel. +381 11 3373 824 (glavni i odgovorni urednik)

Tel./fax 337 38 32 (preplata), e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs

Internet: www.diplomacy.bg.ac.rs/medjunarodna.htm, izlazi tromesečno

UDK 327

ISSN 0543-3657

Godina LXII, br. 1144, oktobar-decembar 2011.

Izdavački savet

Doc. dr Milica Delević (predsedavajuća),
docent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Vladimir Bilandžić,

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd

Mr Dušan Lazić, ambasador, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

Dr Jelica Minić, zamenica generalnog sekretara, Regionalni savet za saradnju, Sarajevo

Prof. dr Obrad Račić, redovni profesor,

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Goran Svilanović, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Beč

Prof. dr Jovan Teokarević, vanredni profesor,

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Vatroslav Vekarić, član,

Spoljnopolitički savet Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

Dr Ivan Vejvoda, direktor, Balkanski fond za demokratiju, Beograd

Prof. dr Ivo Visković, redovni profesor,

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Milan Šahović, naučni savetnik,

Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Uredništvo

Dr Miroslav Antevski, naučni saradnik,

Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Dr Miša Đurković, naučni saradnik, Institut za evropske studije, Beograd

Mr Aleksandra Joksimović, članica,

Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd

Aleksandra Janošević, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Mr Ana Jović-Lazić, istraživač – saradnik,

Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Mr Ivona Lađevac, istraživač – saradnik,

Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Mr Dejan Orlić, istraživač-saradnik, Institut društvenih nauka, Beograd

Mr Slobodan Janković, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Mr Irina Žarin, članica,

Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd

Mr Dragan Živojinović, asistent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Izdavač
Institut za međunarodnu politiku i privredu,
11000 Beograd, Makedonska 25

Direktor Instituta
Dr Duško Dimitrijević

Glavni i odgovorni urednik
Dr Dragan Đukanović

Zamenica glavnog i odgovornog urednika
Mr Svetlana Đurđević-Lukić

Prelom
Snežana Vojković, Sanja Pavlović

Lektura
Ivana Andrejević

Prevod
Aleksandra Janošević

Godišnja pretplata
Zahtev za pretplatu slati na adresu: *Međunarodna politika*, Makedonska 25,
11000 Beograd, poštanski fah 413, uplata na račun 205-142866-36,
Komercijalna banka Beograd, Makedonska 32

Za inostranstvo
BiFS doo, Books and periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija
Tel./fax +381 11 20 84 229, e-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Oglas
Informacije o ceni i raspoloživom oglasnom prostoru mogu se dobiti na telefon
(011) 337 38 32 ili na e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs

Štamparija
„Želnid”, 11000 Beograd, Nemanjina 6

Pogledi izneti u člancima odražavaju lični stav autora,
a ne nužno i stav Izdavačkog saveta i Uredništva

Izlaženje časopisa *Međunarodna politika* finansira
Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije

MEĐUNARODNA POLITIKA

UDK 327 Godina LXII, br. 1144, oktobar-decembar 2011. ISSN 0543-3657

Sadržaj

U FOKUSU

Dusko Lopandić

„Evrokriza“ i budućnost Evropske unije 5

Goran Nikolić

Korupcija: promene globalne pozicije Srbije
u poslednjoj deceniji 19

Marko Nikolić, Mina Zirojević

Kulturna i informativna diplomatička:
pogled iz srpske perspektive 36

Srđan Petkanić

Istraživanja javnog mnjenja prema Evropskoj uniji
u Srbiji – tendencije i perspektive 50

ANALIZE

Dejan Pavlović

Doktrine Evropskog suda za ljudska prava 66

Ivan Vig, Pero Petrović

Implementacija i konsolidacija *Trade point*
programa UNCTADA 78

Slaven Savić

Administrativni problemi implementacije poreza
na dodatu vrednost u federalno uređenim državama
sa aspekta njegovog prikupljanja i redistribucije 87

Ivona Lađevac, Srđan Korać

Unutrašnja organizacija savremene evropske diplomatičke 106

JUBILEJ

- Uglješa Zvekić
Devedeset godina multilateralne diplomatiјe
u Ženevi (1921–2011) – istorijska beleška 127

PRIKAZI

- Godfrey Hodgson, *The Myth of American Exceptionalism*,
Yale University Press, New Haven and London, 2009
(paperback 2010) 131
- Čedomir Štrbac, *Zapisi iz Indije 1997–2002*,
Altera, Akademija za diplomatiju i bezbednost,
Beograd 2011. 133
- Daniel W. Drezner, *Theories of International Politics and Zombies*,
Princeton University Press, Princeton, 2011. 136

SKUPOVI

- Dunavska strategija: strateški značaj za Srbiju 140

DOKUMENTI

- Govor predsednika Srbije Borisa Tadića
na 22. sesiji Igmanske inicijative 143

UDK: 338.124.4(061.1EU)
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 5–18.
Izvorni naučni rad
Primljen: 25. septembar 2011. godine

Dr Duško LOPANDIĆ¹

„Evrokriza” i budućnost Evropske unije

„Svaka kriza je rezultat nedostatka informacija.”²

Žak Atali

SAŽETAK

Ovaj tekst podeljen je u tri dela. U prvom delu objašnjeni su spoljni i unutrašnji uzroci „evrokrize”. U drugom su prikazane glavne mere koje su do sada preduzete kako bi se kriza prevazišla. U trećem delu ukazano je na pitanja koja sadašnja kriza otvara, posebno u pogledu dalje perspektive evropske integracije. Kriza javnih dugova u državama Evropske unije bez sumnje predstavlja jednu od najkompleksnijih i najtežih ekonomskih i političkih kriza pred kojima se EU našla u svojoj poluvekovnoj istoriji. Nastala je kao direktna posledica finansijske krize koja je 2008. potresla prvo SAD, a onda i ostatak sveta. Pokazalo se takođe da realizacija monetarne unije i stvaranje evrozone nisu bili praćeni rigoroznom ekonomskom i fiskalnom politikom, i da „pakt za stabilnost i rast” nije dao potrebne rezultate, delimično i stoga što nije bio u potpunosti ni poštovan.

Poslednje odluke Evropskog saveta, odnosno samita evrozone, koje su usvojene na predlog Nemačke i Francuske decembra 2011., samo delimično odgovaraju na pitanje kako će biti prevaziđeni strukturni ekonomski problemi evrozone. Kratkoročno posmatrano, još se ne može videti na koji će način finansijska kriza biti prevaziđena.

Finansijska kriza je posebno očigledno otvorila pitanje odnosa moći u međusobnim odnosima država Evrope. Ona je otvorila pitanje „vođstva” unutar EU u novim uslovima. Premoć Nemačke unutar

¹ Dr Duško Lopandić, Ministarstvo spoljnih poslova. Stavovi izneti u ovom tekstu predstavljaju lično mišljenje autora. E-mail: dlopandic@yahoo.com.

² Žak Atali, *Kriza, a posle?*, Beograd, Hedone, 2010, str. 110. Videti i sajt ovog analitičara na www.attali.com.

evropske „porodice“ tako je postala još vidljivija. Izlazak Velike Britanije iz aranžmana postignutih decembra 2011. najavljuje novu, dramatičnu prekompoziciju institucionalnih i drugih odnosa moći na evropskom kontinentu, sa Nemačkom kao dominantnom silom „u srcu“ Evrope.

Ključne reči: Evropska unija, kriza, evrozona, Nemačka, Francuska.

Uvod

Decembra 2011. godine, tokom sastanka Evropskog saveta, šefovi država evrozone su u dramatičnim okolnostima doneli odluku o novom paketu mera čiji je cilj bio da se stvori „fiskalna unija za stabilnost“ i zaustavi pad poverenja međunarodnih finansijskih tržišta u platnu sposobnost pojedinih država članica EU. Cilj mera bilo je sklapanje novog ugovora radi veće „fiskalne integracije“ i jačanja budžetske discipline u zemljama evrozone. Velika Britanija odbila je da se pridruži ovom sporazumu, čime je nastala nova podela unutar EU sa mogućim dalekosežnim posledicama. Pre toga, oktobra 2011, Evropski savet usvojio je već treći paket pomoći (u toku nešto više od 12 meseci) za spas Grčke. Paketi pomoći su u toku 2010/2011. odobreni i Irskoj, odnosno Portugalu. Ipak, sve ove mere i dvanaest samita EU na temu evrokrize održanih do sada nisu bili dovoljni da zaustave produbljivanje problema javnih dugova u evrozonu. Kriza nepoverenja prema zemljama EU koja se odrazila rastom kamatnih stopa na državne obligacije (državne zajmove na tržištu novca) krajem 2011. proširila se i na Italiju, sa tendencijom da zahvati i Španiju, a možda i Francusku. Cela evrozona, uključujući čak i SRN, došla je pod žestok udar finansijskih špekulacija, *rejting* agencije posvetile su veliku pažnju ovom problemu, a budućnost *evra* i ekonomске integracije u Evropi postali su neizvesni.³

Kriza javnih dugova u državama Evropske unije bez sumnje predstavlja jednu od najkompleksnijih i najtežih ekonomskih i političkih kriza pred kojima se našla EU u svojoj poluvekovnoj istoriji. S jedne strane, radi se o krizi koja dovodi u pitanje deo onoga što predstavlja srž integracije – njenu ekonomsku osnovu, odnosno ekonomsku i monetarnu uniju, a preko nje potencijalno i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta – dakle jezgro iz kojeg je iznikla evropska integracija. S druge strane pak, kao i kod svake bolesti nekog organizma, ova kriza pokazala je sve manje ili više prikrivene slabosti evropske konstrukcije ili nerešena i polurešena pitanja (institucionalna i druga) oko kojih su tokom godina i decenija sklapani manje ili više uspeli kompromisi između država članica. Radi se takođe i o specifičnoj krizi, novog tipa za EU – sličnoj prirodnoj nepogodi – specifičnom testu sposobnosti Unije da brzo i efikasno odgovori na izazove globalizacije. Kako je rekao poznati austrijski ekonomista Džozef Šumpeter (*Joseph Schumpeter*): „*Monetarni sistem jednog naroda pokazuje sve što ta nacija*

³ Prema proceni koju je izneo predsednik Evropske komisije, raspad evrozone uticao bi na pad BNP u zemljama članicama od čak 50%. Videti: J.M. Baroso, „The State of Europe“, *Die Europa Rede*, 9.11.2011.

želi, čini, trpi ili jeste”.⁴ Na izvestan način, i „evrokriza” pokazuje šta jeste i šta nije Evropska unija i iznova otvara debatu o svrsi i ciljevima ove istorijski jedinstvene organizacije.

Vođena dominantnom politikom (ultra)liberalizma i, posebno, deregulacije finansijskih tržišta, Evropska unija se od 2010. godine suočila sa situacijom u kojoj postoji mogućnost da postane neka vrsta „žrtve” globalnih tržišta, odnosno finansijske liberalizacije. O tome svedoče sledeće reči bivšeg grčkog premijera Papandreu: „Nažalost, u ovom trenutku pregovori se ne vode samo između lidera evropskih država, nego su i tržišta pregovarači... Ako moramo da donešemo neku odluku sa rokom do dva sata ujutro stoga što se tada otvara japska berza, to je implicitno priznanje o nadmoći tržišta...”⁵

Ovaj tekst podeljen je u tri dela. U prvom će ukazati na spoljne i unutrašnje uzroke sadašnje krize, u drugom na glavne mere koje su do sada preduzete da se kriza prevaziđe, a u trećem delu na pitanja koja otvara sadašnja kriza, posebno u pogledu dalje perspektive evropske integracije.

1. Spoljni i unutrašnji razlozi krize u evrozoni

„Raspodela moći u svetu danas daleko nadilazi države.”

Butros Gali

a) Spoljni uzroci „evrokrize”

Kriza javnih dugova u državama evrozone nastala je kao direktna posledica finansijske krize koja je 2008. potresla prvo SAD, a onda i ostatak sveta.⁶ Sredinom septembra te godine stečaj velike američke banke *Lehman Brothers* označio je početak „najteže planetarne ekonomске depresije za poslednjih osamdesetih godina”, koju su neki nazvali i „prvom finansijskom krizom globalizacije”.⁷ Tokom prve godine krize, „svet je preživljavao isti pad kakav se odigrao u prvoj godini velike depresije”.⁸ Stopa nezaposlenosti u SAD je npr. u

⁴ Citirano prema: *The Economist*, “Staring into abyss – Europe and its currency”, special report November 12th 2011, p. 3.

⁵ *Spiegel Online*, “The EU as an institution is still too slow”, interview with G. Papandreu, Internet, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,800421,00.html>, 30.11.2011.

⁶ „Evrozonu” čine države članice koje su usvojile evro kao zajedničku valutu. Radi se o 17 zemalja: Austrija, Belgija, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Holandija, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španija.

⁷ Cilj ovog teksta nije da obrazloži uzroke finansijske krize u SAD, proizašle iz veštačkog „pumpanja” potrošnje u SAD putem kreditiranja, odnosno davanjem nedovoljno sigurnih hipotekarnih kredita na nekretnine što je prvo dovelo do rasta, a onda do naglog pada cena nekretnina (odnosno „pučanja finansijskog balona”). Videti: Žak Atali, *Kriza, a posle?*, Hedone, Beograd, 2010, str. 5 i 6, kao i literaturu iz napomene 4 i 5. Videti takođe i Atalijevu noviju knjigu kojom je najavio sadašnju krizu: Jacques Attali, *Tous ruines dans dix ans, Dette publique: la dernière chance*, Fayard, Paris, 2009, p. 243.

⁸ Pol Krugman, *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008*, Heliks, Beograd, 2010, str. 203. Autor navodi da je pučanje tzv. „stambenog balona” značilo ekonomski gubitak od 8.000 milijardi dolara (8 triliona USD).

2009. godini porasla 9,4%,⁹ a slično stanje bilo je i u Evropi (u Španiji je npr. nezaposlenost prestigla 18%). Pad BNP u EU u 2009. godini iznosi je - 4,3%.

Evropske države su na finansijsku krizu reagovale dvostrukom: merama podrške svojim bankama (dokapitalizacija banaka u cilju izbegavanja njihovog stečaja zbog gubitaka na američkom tržištu „subprime“ kredita) i merama ekonomskog i socijalne podrške nezaposlenima i firmama (tzv. „automatske mere stabilizacije“), uključujući i podsticaje privrednom rastu u cilju prevazilaženja recesije (kroz razne oblike budžetskih investicija i dotacija privredi). Tako je, na primer, u cilju održavanja bankarskog i finansijskog sistema već u oktobru 2008. „Evropa“ (tj. zemlje članice EU) dala garancije u visini od ukupno oko 1.700 milijardi evra u cilju garancije i rekapitalizacije banaka.¹⁰ Francuska se npr. samo 13. oktobra 2008. dodatno zadužila za sumu od 360 milijardi evra u cilju rekapitalizacije svojih banaka (40 milijardi) i davanja bankarskih garancija (320 milijardi evra), a slično je bilo i sa drugim zemljama.¹¹ I jedna i druga mera (održavanje/dokapitalizacija banaka i podsticaj privredi) podrazumevale su dramatičan porast i do tada postojećeg relativno visokog nivoa budžetskih deficitova i javnih dugova u državama članicama evrozone.

Može se konstatovati da je kriza dobrom delom bila posledica napora članica EU da podrže svoje banke nakon 2008. godine. Tako se problem prevelikog i nekontrolisanog zaduživanja privatnih banaka „prelio“ u Evropi (kao i u SAD) u javni dug. Pojednostavljeno rečeno, bankari i njihovi akcionari su u toku krize spašavani dodatnim nametima prebačenim na leđa evropskih poreskih obveznika, tj. građana. Prema rečima Žaka Atalija (Jacques Attali) koje se odnose na krizu iz 2008/2009. godine: „Ova kriza je takođe prilika da shvatimo kako mala grupa ljudi, koja ne proizvodi bogatstva, u punoj legalnosti prisvaja i to bez kontrole sa bilo čije strane, bitan deo proizvedene vrednosti. Zatim kako ova ista grupa, pošto je pokupila ono što je mogla, čini da njene fantastične profite, premije i bonuse plaćaju radnici, poreski obveznici, zaposleni, potrošači, preduzetnici i štediše celog sveta i tera države da za nekoliko nedelja nađu sredstva da ispune rupe koje su oni ostavili u njihovim kasama...“¹²

Kako navodi Žak Atali, za manje od dve godine, u 2009. i 2010. godini prosečan porast javnog duga u Evropi iznosi je 14,5% od BNP.¹³ Zbog nedostatka dovoljnih redovnih budžetskih prihoda, gotovo sve zemlje Evropske unije su još pre najnovije krize bile primorane da posuđuju novac na finansijskim tržištima. Tako je samo u 2010. godini bilo potrebno da ove zemlje pozajme 1,6 hiljada milijardi (triliona) evra za popunjavanje svojih budžeta.

⁹ Između decembra 2007. i oktobra 2009. američka privreda izgubila je 8 miliona radnih mesta. Videti: Joseph Stiglitz, *Freefall*, Penguin Books, London, 2010, p. 63.

¹⁰ Ovde se ne radi o kolektivnoj akciji nego o sabranoj sumi pojedinačnih finansijskih mera koje su pojedine države članice EU preduzele.

¹¹ Videti: Žak Atali, *Kriza, a posle?*, op. cit., str. 81.

¹² Žak Atali, *Kriza a posle?*, op. cit., str. 107–108.

¹³ Jacques Attali, *Tous ruines dans dix ans?*, op. cit., p. 94.

Fenomen rasta zaduženosti nije bio ograničen samo na razvijene zemlje Evrope. Samo za četiri godine javni dug deset najvažnijih zemalja Grupe 20 (G20) porastao je sa 78% od njihovog BNP u 2007. na 106% u 2010. godini.¹⁴

b) Interni uzroci evrokrize

Trebalo bi podsetiti da pravila iz Ugovora iz Maastrichta o stvaranju monetarne unije (i jedinstvene valute – evra) predviđaju limite na zaduženja i budžetske deficitne kojih se u uslovima krize više skoro nikao ne drži. Kriterijum iz Maastrichta za maksimalni javni dug iznosi 60% od BNP, a dozvoljeni budžetski (godišnji) deficit je 3% od BNP.¹⁵ Poznato je da su fiskalna pravila od čijeg je poštovanja zavisila stabilnost monetarnog sistema evrozone narušena još vrlo brzo nakon uvođenja evra – i to ne samo od strane zemalja sa juga EU nego i onih iz „centra“, poput Nemačke i Francuske. Već 2001. godine Portugal je bio prva zemlja koja je prekršila pravilo o maksimumu od 3% budžetskog deficitne od BNP. Zatim su sledile Francuska i Nemačka (2002), pa Holandija i Grčka (2003) i Italija (2004).¹⁶ U 2005. godini pet od dvanaest tadašnjih članica evrozone prešle su granicu od 3% budžetskog deficitne. Pokušaj Evropske komisije da u skladu sa Ugovorom pokrene postupak „kažnjavanja“ 2003. godine u odnosu na Francusku i Nemačku zbog „prevelikog deficitne“ i nepoštovanja odredbi tzv. „Pakta o stabilnosti i rastu“, bio je politički blokiran od strane tih zemalja, odnosno od strane Saveta ministara EU.¹⁷

Usred finansijske krize – 2010. godine – kriterijume iz Maastrichta poštovao je veoma mali broj članica EU: samo njih pet (od 27 članica EU), od kojih dve nisu ni bile članice evrozone (to su bile Švedska i Danska uz Finsku, Luksemburg i Estoniju). S druge strane, čak jedanaest zemalja EU kršilo je kriterijume budžetskog deficitne u toku tri konsekutivne godine. Prospekt budžetskog deficitne članica evrozone je u 2010. godini iznosio preko 6% od BNP (umesto najviše do 3%), dok je nivo zaduženosti u odnosu na BNP iznosio prosečno 85,5%.¹⁸

Osim na spoljni uzrok, tj. prelivanje globalne finansijske krize u EU putem porasta javnih dugova i nepostojanost u poštovanju deficitne, odnosno ekonomskih kriterijuma evrozone, trebalo bi ukazati i na druge interne uzroke krize koji su strukturnog karaktera.¹⁹ Mnogi ekonomski teoretičari ukazali su na problem nepostojanja tzv. „fiskalne integracije“ kao

¹⁴ H. El Karoui, *Reinventer l' Occident*, Champs, Flammarion, Paris, 2010, p. 38.

¹⁵ Videti: Član 104 C, tačka 2 Ugovora iz Maastrichta uz Protokol br. 20 koji se primenjuje u slučaju izuzetno visokog deficitne.

¹⁶ Videti: J.M. Gonzales Paramo, „The reform of growth and stability Pact“, Frankfurt, Internet, <http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>, 13.10.2005.

¹⁷ „Pakt o stabilnosti i rastu“ je u međuvremenu od strane država članica prekršen preko 60 puta.

¹⁸ „Public Finances in EMU 2011“, European Commission, *European Economy*, 3/2011, Bruxelles.

¹⁹ O strukturnim uzrocima evrokrize videti: Simon Tilford, Ph. Whyte, *Why strictier rules treaten the Eurozone*, Center for Policy Reform, Essays, London, November 2011.

neophodnog elementa i korelativa u procesu formiranja monetarne unije. Ovo znači da nije ostvarena usklađenost između visine prihoda i rashoda zemalja članica u evrozoni kao ni njihovih eventualnih transfera u okviru monetarne unije (fiskalni transferi i „fiskalni federalizam“). Monetarna unija EU formirana je u uslovima nepostojanja „optimalne monetarne unije“ – koncepta koji su razvili ekonomski teoretičari²⁰ i koji podrazumeva ekonomski prostor sa uravnoteženim performansama u oblasti konkurenkcije, mobilnosti radne snage i kapitala i fiskalne politike.²¹ Istovremeno, jedan od internih razloga za širenje krize dugova, po našem mišljenju, leži u disfunkcionalnoj institucionalnoj organizaciji evrozone, odnosno monetarne unije u kojoj je centralna monetarna institucija (Evropska centralna banka) ovlašćena da se stara o emitovanju novca i održavanju niskog nivoa inflacije, ali ne da istovremeno učestvuje i u realizaciji ekonomске politike Unije, tj. u konkretnom slučaju u podršci zemljama ili bankama koje imaju teškoće, uključujući i slučajeve nelikvidnosti.²²

Na duži rok, poseban problem *strukturnog karaktera* predstavlja neusklađenost odnosa razmene između „centralnog dela“ (Nemačka, Holandija) i tzv. „periferije“ (grubo rečeno mediteranske zemlje), što je posledica razlika u nivou konkurentnosti. U konkretnom slučaju evrozone, odnosno EU, ovo ima za posledicu konstantno visok trgovinski suficit koji ostvaruje SRN u odnosu na svoje partnere u Uniji. Kako navodi Jozef Štiglic (*Joseph Stiglitz*), procentualno gledano (u odnosu na visinu BNP) Nemačka ima viši suficit trgovinske razmene nego Kina. „*Kada je Evropa kao celina u gruboj ravnoteži, činjenica da Nemačka ima suficit znači da je ostatak Europe u deficitu*“. Prema podacima Eurostata, trgovinski suficit Nemačke u odnosu na ostatak EU porastao je sa 46,4 milijarde evra na 126,5 milijardi evra u periodu 2000–2007, tj. u periodu realizacije monetarne unije.²⁴ Važnost EU za Nemačku pokazuje sledeći podatak: na Evropu se odnosi oko 63%

²⁰ Četiri glavna kriterijuma „optimalne monetarne unije“ su: postojanje automatskih fiskalnih transfera, usklađeni poslovni ciklusi, mobilnost radne snage i otvorenost za mobilnost kapitala. Videti, npr.: Luca Ricci, “A Model for an Optimum Currency Area”, *A Working Paper of IMF*, WP 97/76, June 1997; H. Delas and G. Tavlas, *An optimum currency area odissey*, Bank of Greece, *Working Paper*, 102, September 2009.

²¹ Paul Krugman navodi da je, od početka, monetarna unija EU formirana više po političkim nego po ekonomskim kriterijumima: “*The truth is that Europe's march toward a common currency was, from the beginning, a dubious project on any objective economic analysis. The continent's economies were too disparate to function smoothly with one-size-fits-all monetary policy, too likely to experience “asymmetric shocks” in which some countries slumped while others boomed. And unlike U.S. states, European countries weren't part of a single nation with a unified budget and a labor market tied together by a common language*”, *The NYT, The Opinion Pages*, Nov. 20, 2011, p. 29, Internet, http://www.nytimes.com/2011/11/21/opinion/boring-cruel-euro-romantics.html?_r=1&partner=rssnyt&cemc=rss.

²² Radovan Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo EU*, Pravni fakultet, Kragujevac, 2008, str. 314; Miroslav Jovanović, *Evropska ekonomска integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 132.

²³ J. Stiglitz, *Freefall*, op. cit., str. 325.

²⁴ Videti prema M. Mathijs, M. Blyth, “*Why only Germany can fix the Euro*”, *Foreign Affairs, Features*, November 17, 2011, Internet, <http://www.foreignaffairs.com/articles/136685/>.

nemačke razmene, dok Kina učestvuje sa tek 4,5% spoljnoekonomske razmene SRN.²⁵ U 2011. i 2012. godini predviđeno je da nemački izvoz dalje raste za 12% godišnje.²⁶ U ovom pitanju verovatno možemo tražiti korene sadašnjih neravnoteža u evrozoni: deficit koji imaju partneri iz EU sa SRN može biti kompenzovan samo na tri načina: visokim privatnim investicijama iz SRN u ostale zemlje EU (čime bi platni bilans zemalja „periferije“ bio uravnovezen), transferima sredstava iz SRN u ostatak EU (ovo je za sada samo teorijska mogućnost – ipak dodajmo da se nešto takvo dešavalo u vreme ujedinjenja Nemačke, nakon monetarnog ujedinjenja SRN sa teritorijom DRN kada je „ravnoteža“ ostvarivana javnim i privatnim transferima od oko 100 milijardi maraka godišnje)²⁷ i najzad – zaduživanjem zemalja trgovinskog deficita, u cilju postizanja kratkoročne platnobilansne ravnoteže. Ova treća mogućnost se zaista i dogodila. Prvih godina stvaranja monetarne unije, tj. tokom prošle decenije, novac je stvaranjem zajedničke valute postao „jeftin“, tj. zaduživanje nije predstavljalo problem u zemljama evrozone koje su uzimale kredite po niskim kamatama. Međutim, sa razvojem svetske finansijske krize 2008–2010. naglo je poraslo nepoverenje međunarodnih privatnih poverilaca u kreditne sposobnosti pojedinih država evrozone, što je uticalo na drastičan porast kamata na nove zajmove kod pojedinih zemalja (u odnosu na kamate odobravane na obligacije SRN koje su i dalje ostale niske)²⁸ i tako otežalo, a u pojedinim slučajevima sasvim i onemogućilo, podizanje novih zajmova kojima bi se pokrivali raniji budžetski deficiti.

2. Mere stabilizovanja evrozone – spasavanje dužnika

“Die situation ist da” („Situacija je tu“).

Konrad Adenauer

Teška finansijska situacija pojedinih članica evrozone uticala je na stvaranje „Mehanizma za evropsku finansijsku stabilnost“ (*European Financial Stability Facility – EFSF*) – posebnog fonda koji su u maju 2010. godine stvorile članice EU (svih 27 država a ne samo zemlje evrozone). Fond je nastao kako bi se zemljama koje imaju finansijske probleme

²⁵ Prema H. El Karui, *Reinventer l'Occident*, op. cit., p. 192.

²⁶ Nemački izvoz u svet je u 2011. prešao hiljadu milijardi evra, Internet, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,800681,00.html>

²⁷ Treba podsetiti da je „monetarna unija“ dve Nemačke realizovana na osnovu političkog kriterijuma da kurs istočnomenačke marke bude (nerealno) jednak kursu zapadnonemačke marke. Ovo je dovelo do potpunog kolapsa istočnomenačke privrede zbog njene nekonkurentnosti, što je bilo kompenzovano javnim finansijskim transferima i privatnim ulaganjima. Posledica visokih transfera u Istočnu Nemačku bilo je i zaduživanje SRN, odnosno visoki nivo cena kredita („skup novac“) u čitavoj Evropi. Drugim rečima, nemačko ujedinjenje indirektno je bilo plaćeno od strane svih partnera SRN. Ovaj implicitni ekonomski nacionalizam koji je praktikovala SRN verovatno je jedan od izvora širenja nacionalizma u Evropi nakon 1991. godine.

²⁸ Ova razlika u kamatama na dugoročne pozajmice/kredite naziva se *spreads*.

omogućilo da dobiju pomoć od ostalih članica. Bilo je predviđeno da fond raspolaže sredstvima u iznosu do 440 milijardi evra. Osim ovih sredstava, predviđena je i mogućnost da ukupni paket finansijske pomoći dostigne ukupno 750 milijardi evra (osim iz EFSF, radi se o sredstvima od 60 mlrd. evra koja bi obezbedila direktno Evropska komisija²⁹ i 250 mlrd. koje bi obezbedio Međunarodni monetarni fond – MMF). Takođe je predviđeno da od sredine 2013. godine EFSF bude zamenjen „Evropskim mehanizmom za stabilnost“ (ESM), koji bi bio stalni (a ne privremen, kao sada) sistem finansijske podrške, zasnovan na amandmanima na Ugovor iz Lisabona.³⁰

Prva zemlja koja se našla u finansijskim teškoćama bila je Grčka. Ona je već maja 2010. godine dobila paket finansijske pomoći u iznosu od 110 milijardi evra. Međutim, vrlo se brzo pokazalo da je ova suma nedovoljna jer Grčka nije imala mogućnost da se dodatno i samostalno zadužuje na finansijskim tržištima (kamata na grčke obveznice popela se tako visoko da je postala neodrživa). Jedan od uzroka grčke krize bila je i loša finansijska državna uprava, a posebno lažno prikazivanje („friziranje“) statističkih rezultata od strane Vlade. Nakon što je grčka Vlada prihvatile drugi paket rigoroznih mera štednje, u julu 2011. odobreno joj je još 109 milijardi evra. Ove mere odobrene su pod uslovom da se smanje budžetski troškovi i povećaju prihodi (zamrzavanje penzija i plata, smanjenje rashoda u javnom sektoru, porast PDV i drugih poreza, i dr.). Međutim, Grčka se praktično našla u bankrotu, pa je vrlo brzo – oktobra 2011. godine – usvojen i treći paket pomoći, ovoga puta znatno radikalniji: Grčkoj je otpisano 50% duga (ekvivalent od oko 110 milijardi evra) sa ciljem da se njen javni dug spusti na 120% od BNP – u 2020. godini (što je i dalje dvostruko više od kriterijuma iz Mastrichta).

Potreba Irske da spase svoje banke, „do grla“ umešane u američku krizu hipotekarnih kredita, navela je Vladu da putem davanja garancija bankama poveća stopu budžetskog deficitia čak do izuzetno visokih 32% od BNP. U novembru 2010. godine Irska je zaključila sporazum o finansijskoj podršci u visini od 85 milijardi evra.³¹

Treća zemlja koja je primila vanrednu pomoć EU zbog efekata krize bio je Portugal. Maja 2011. lideri zemalja evrozone usvojili su paket pomoći od 78 milijardi evra za Portugal. Kao i u prethodnim slučajevima, sredstva dolaze iz tri izvora: MMF, EFSF (tj. države članice evrozone) i Evropske

²⁹ Evropska komisija raspolaže sredstvima baziranim na budžetskim garancijama preko tzv. „Evropskog mehanizma za finansijsku stabilizaciju“ – EFSM, koji ne bi trebalo mešati sa EFSF.

³⁰ Na zahtev Nemačke, Ugovoru iz Lisabona (član 136) dodata su dva reda sa sledećim tekstom: *“The member states whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality”*. Uz ove amandmane, zemlje evrozone zaključiće i poseban Ugovor o osnivanju ESM.

³¹ Od toga 22,5 milijarde su od Evropske komisije (EFSM), a isto toliko potiče od MMF i od EFSF. Izvor 17,5 milijardi je suvereni penzioni fond Irske, a ostatak su bilateralne pozajmice od Velike Britanije, Danske i Švedske.

komisije (ESM), a uslovljena su merama rigorozne štednje koje je usvojila portugalska Vlada.

Tokom 2011. finansijska kriza, oličena u pritisku sa tržišta na kamate za zajmove, postepeno se širila. Došli su u pitanje i zajmovi mnogo većih i ekonomski jačih zemalja poput Španije i Italije.³² Mere za jačanje ekonomske konvergencije (mart 2011) nazvane „pakt plus za evro” nisu dale kratkoročne rezultate.³³ Zbog toga je u oktobru 2011. godine, zajedno sa merama za „spasavanje” Grčke, Evropski savet (zemlje evrozone) usvojio dodatne mere čiji bi cilj bilo znantno povećanje sredstava EFSF (na oko 750 milijardi, sa perspektivom da pređu hiljadu milijardi evra), dokapitalizacija privatnih banaka u evrozoni (kako bi im se kompenzovali gubici zbog otpisa grčkih dugova), kao i jačanje tzv. „ekonomske vlade” unutar evrozone, sa ciljem da se pojača fiskalna konvergencija i budžetska kontrola, posebno nad zemljama sa visokim deficitom.³⁴ U okviru napora da se nađe rešenje za rastuće kamate na kredite za neke zemlje evrozone, Evropska komisija je u novembru 2011. predložila izdavanje „evro obveznica” pod nazivom „obveznice stabilnosti”, što bi omogućilo lakše prikupljanje sredstava (zajmove) na finansijskim tržištima, uz niže kamate.³⁵ Nemačka je, međutim, za sada odbacila ovakvu mogućnost.

Devetog decembra 2011. godine, na Evropskom savetu, šefovi država i vlada već su se našli pred dilemom opstanka monetarne unije i pred obavezom da što hitnije preduzmu nove, još energičnije sveobuhvatne mere.³⁶ Na sastanku je došlo do razmimoilaženja u stavovima Nemačke i Francuske, s jedne strane, i Velike Britanije sa druge, koja je želela da se izuzme iz najavljenih i budućih mera koje bi eventualno pogodile i njen finansijski *city*, odnosno bankarsko poslovanje i finansijsku berzu. Zbog britanskog veta na amandmane na Lisabonski ugovor, zemlje evrozone - koje prati i većina ostalih zemalja članica EU - najavile su zaključenje posebnih ugovora (izvan institucionalnog ugovora o EU, što je nekada bila tehnika za stvaranje npr. šengenskih sporazuma), kojima će se ojačati fiskalna disciplina u evrozoni (uvođenje tzv. „zlatnog pravila”, unošenje zabrane budžetskog deficita u ustave, automatske sankcije za kršenje

³² Obično se računa da je prelazak kamata preko 7% na obveznice države sa rokom vraćanja od deset godina znak da zajam, odnosno dug postaje neodrživ za otplatu. Nemačke evro obveznice na deset godina imale su kamate od oko 2%.

³³ „Pakt plus” ima pet glavnih ciljeva: jačanje konkurentnosti i zaposlenosti, održivost javnih finansija i finansijske stabilnosti, kao i fiskalnu koordinaciju. Videti: Council of the EU, *Conclusions*, 24 March 2011, Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf.

³⁴ Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf.

³⁵ European Commission Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds, Memo 11/820, 23.11.2011.

³⁶ Između ostalog, videti: Stefano Micossi, “Agreement needed on liquidity provision to restore confidence in the eurozone”, *CEPS Policy Brief*, No. 258, November 2011; Benedicta Marzinoto, “What kind of fiscal union?”, *Bruegel Policy Brief*, 2011/06, November 2011.

fiskalne discipline, nadzor Evropske komisije i Evropskog suda nad obavezama, i slično).³⁷

3. Pitanje dalje evolucije Evropske unije – budućnost je stigla prerano

„Prvenstvo Nemačke ostaje suštinska činjenica evropske strukture moći, kako je to bilo tokom celog jednog veka...“³⁸

Mark Mazover

Nastala tokom pedesetih i šezdesetih godina dvadesetog veka kao projekat prvenstveno ekonomске integracije zasnovane na čvrstim pravnim pravilima, na načelima jednakosti i solidarnosti država članica, EU je evoluirala ka izgradnji specifične političke i ekonomске unije. Istovremeno stvaranje monetarne unije podrazumevalo je da će u skladu sa funkcionalnom teorijom, jedinstvena moneta povratno podstići produbljivanje ekonomске i političke integracije. Čini se da EU ipak nije imala dovoljno vremena da „svari“ veliko proširenje na istok, niti je monetarna unija realizovana na dovoljno dobar način. Sa prvom ozbiljnom finansijskom krizom evrozona je počela ozbiljno da se „trese“. Sadašnja finansijska kriza dolazi na izvestan način prerano, nakon decenije koja nije bila jednostavna za EU. Period optimizma nastalog nakon pada Berlinskog zida i „pobede Zapada“ postepeno se istopio sredinom prve decenije dvadeset prvog veka. Nakon propasti tzv. „Evropskog ustava“ (na referendumima u Francuskoj i Holandiji) institucionalna reforma koja je uz proširenje EU na deset novih članica sa istoka i sa juga Evrope trebalo da predstavlja novu vrlo značajnu etapu integracije, ostvarena je samo delimično i sa mnogo muke (Lisabonski ugovor). Istovremeno, poslednjih godina došlo je do porasta evroskepticizma i nacionalizma u mnogim državama članicama.³⁹ Ekonomski rast u EU i evrozoni tokom cele prethodne decenije bio je relativno nizak. Široko najavljuvana i proklamovana „Lisabonska strategija“ (2001) čiji je cilj bio da Evropu pretvorи u najkonkurentniji svetski entitet, nije postigla predviđene i očekivane rezultate.⁴⁰ I pre najnovijeg udara, Evropska unija našla se u periodu samoispitivanja i sumnji u sopstvene mogućnosti.⁴¹

³⁷ European council, Conclusion; Statement by the Euro Area Heads of State or Government, Revised version, EUCO, 139/11, Brussels, 9.12.2011.

³⁸ Mark Mazower, *Dark Continent, Europe's Twentieth century*, Penguin Books, London, 1998, p. 407.

³⁹ O raznim aspektima reforme i krize u EU videti D. Lopandić, „Koliko je ozbiljna sadašnja kriza EU?“, *Izazovi evropskih integracija*, 2011, 15, str. 57–68.

⁴⁰ V. Jasmina Kronja, *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Beograd, EPUS, 2011, str. 146.

⁴¹ “The European crisis is one of sovereignty, cultural identity and the legitimacy of the elite”, videti: George Friedman, “Europ's Crisis, Beyond Finance”, Stratfor, *Geopolitical Weekly*, November 15, 2011, Internet, <http://www.stratfor.com/weekly/20111114-europes-crisis-beyond-finance>. Takođe videti: Kristofer Koker, *Sumrak Zapada*, Beograd, Dosije, 2006, str. 222 i Philippe Esper et al., *Un monde sans Europe?*, Paris, Fayard, 2011, p. 250.

Pokazalo se da realizacija monetarne unije i stvaranje evrozone nisu praćeni rigoroznom ekonomskom i fiskalnom politikom, i da „pakt za stabilnost i rast“ nije postigao potrebne rezultate, delimično i stoga što nije bio u potpunosti ni poštovan. Ipak, imajući u vidu stanje evropske ekonomije, prosečnu konkurentnost, izvozne kapacitete i prosečni nivo zaduženosti u EU (koji nije viši u odnosu na SAD ili Japan), može se konstatovati da je neviđeno jak finansijski pritisak na monetarnu uniju (evrozonu) jednim delom bio špekulativnog karaktera. Cilj mnogih „igara“ i manipulacija na tržištima bio je iskorisćavanje institucionalnih slabosti EU ili ekonomskih neravnoteža među državama članicama EU radi postizanja kratkoročnog profita. Ne može se sasvim isključiti ni interes da se ovim putem ostvari dugoročniji strateški cilj pojedinih krugova u nekim evropskim ili vanevropskim državama: slabljenje, odnosno uništenje evropskog integracijskog projekta.

Finansijska kriza evrozone u punoj je meri ilustrovala slabosti političke i institucionalne organizacije Evropske unije, a još više ove generacije evropske političke elite: sporost i neodlučnost u donošenju važnih političkih odluka, nedostatak vizije koji je zamenjen krajnjim pragmatizmom i reakcijama „iz dana u dan“, nemogućnost da se na adekvatan način prevaziđu i spoljne razlike nacionalnih interesa i nesloga među državama članicama, nedostatak potpune koordinacije između institucija, manjkavosti vođstva, slabost Evropske komisije kao nekada vodećeg „motora“ integracije, ali i drugih institucija EU (parlamenta), i drugo.

Iako je nakon zaključenja Lisabonskog ugovora najavljen pauza u institucionalnom razvoju Unije, u burnoj krizi EU je praktično prisiljena da se menja i prilagođava novim uslovima. Kriza, sa svojim iznenadnim naletima, osekama i plimama koje se dešavaju iz dana u dan, ne ostavlja vremena da se na pitanja dalje evolucije EU odgovori postepeno. Politički lideri zemalja EU i evrozone prisiljeni su da reaguju u relativno kratkom roku (nekada je to čak pitanje jednog ili nekoliko dana), i da svojim reakcijama, implicitno ili eksplisitno, daju odgovore na nova pitanja. Kriza tako tera vodeće lidere država članica EU da gotovo u hodu preusmeravaju evropsku integraciju u pravcu novih rešenja.⁴²

Poslednje odluke Evropskog saveta, odnosno samita evrozone, koje su predložile Nemačka i Francuska decembra 2011., samo delimično odgovaraju na pitanje načina na koji će biti prevaziđeni strukturni ekonomski problemi.⁴³ Na kratak rok, još se ne vidi kako će finansijska kriza biti prevaziđena bez jasnog angažovanja Evropske centralne banke kao branioca „u poslednjoj

⁴² O budućnosti EU i mogućim scenarijima videti: Thiery Chopin, J.F. Jamet, “L’Europe face à la crise, quelles scénarios? Eclatement, status quo ou poursuite de l’intégration”, *Questions d’Europe*, No. 219, 21. novembre 2011.

⁴³ O rezultatima samita i stavovima pojedinih učesnika, kao i analizama pojedinih institucija, videti: “Europe’s New Treaty: Towards a multi-speed Europe”, *EurActiv.com*, Internet, <http://www.euractiv.com/future-eu/europe-s-new-treaty-multi-speed-union-linksdossier-509753?display=normal>, 15.12.2011.

instanci" likvidnosti država i njihovih banaka (*lender of last resort*). Drugim rečima, spasavanje evra podrazumeva da ECB preuzme ulogu koju normalno imaju centralne banke u nacionalnim državama.⁴⁴

Na nešto duži rok posmatrano, mere do sada preduzete od strane država članica EU nisu odgovorile na nekoliko osnovnih ekonomskih pitanja bez kojih nema rešenja dužničke krize: (1) ne vidi se na koji način će (pre)zadužene zemlje povratiti ekonomski rast u uslovima kada preduzete mere stroge štednje i fiskalne discipline samo podstiču ekonomsku depresiju, čime se ukupno stanje zaduženosti tih zemalja samo otežava;⁴⁵ (2) ne vidi se na koji način će evrozona rešiti osnovni strukturni problem – razlike u konkurentnosti i trgovinskoj razmeni (i platnom bilansu) između zemalja „centra“ i zemalja „periferije“. Ovaj problem mogao bi biti rešen samo bržim rastom konkurentnosti u zemljama periferije u odnosu na centar (Nemačku), ili stvaranjem dve paralelne „evrozone“ (jedna za zemlje centra i druga, sa nešto slabijom valutom, za zemlje periferije).

Pred liderima i javnošću država članica EU, a posebno onim u evrozoni, otvorena su i druga suštinska pitanja integracije, i to:

Pitanje *efikasnosti i racionalnosti sistema* – da li i u kolikoj je meri EU opremljena mehanizmima da brzo i efikasno odgovori na krizne situacije i time zaštiti građane, društvo i privredu? Da li je EU uopšte sposobna da se brzo prilagodi novim situacijama i da prevaziđe nacionalne egoizme? Već poslovična složenost i komplikovanost institucija Unije i dug proces usklađivanja nacionalnih pozicija, koji su odavno isticani kao problem u pitanjima međunarodne politike, sada su se pokazali kao otežavajući elementi i u situaciji borbe protiv ekonomске krize.

Pitanje *granica solidarnosti* u trenucima krize – do koje bi mere države članice trebalo i moralo da pokažu međusobnu podršku i solidarnost? Da li je nacionalni *interes* (ili nacionalni egoizam) dovoljan osnov za opstanak i razvoj jedne multinacionalne političke unije? Marginalizacija evropskih institucija (komisija, parlament) ne olakšava potragu za zajedničkim rešenjima.

Pitanje *legitimiteta* – da li finansijska zaduženost jedne zemlje i pitanje vraćanja njenih dugova dolazi pre svih ostalih pitanja, uključujući i legitimitet njene vlade i demokratičnost načina na koji se u njoj donose odluke? Stvorena sa ciljem ostvarivanja mira i podsticanja ekonomskog rasta i stabilnosti, sa ekonomskom krizom EU se suočila i sa problemom sopstvenog legitimитета. U javnosti država članica postavlja se pitanje čemu bi trebalo da služi EU ako ne obezbeđuje svoju osnovnu ulogu – ekonomsku stabilnost? Finansijska kriza imala je direktni ili indirektni efekat na vlade u prezaduženim zemljama. Gotovo sve vlade u tim članicama EU bile su zamenjene – bilo na demokratskim izborima

⁴⁴ O funkcionisanju Evropske centralne banke, između ostalog videti: A. Dumini, F. Ruffin, "Enquête dans le temple de l'euro", *Le Monde diplomatique*, No. 692, Novembre 2011.

⁴⁵ U tom smislu videti: Paul Krugman, "Mysterious Europe", Internet, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/11/26/mysterious-europe/>.

(Portugalija, Španija), bilo pod pritiscima i zbog potrebe da se putem formiranja više „tehnokratske” vlade pruže dodatne garancije stranim poveriocima i tržištima (Italija, Grčka).

Finansijska kriza je sa posebnom očiglednošću otvorila *pitanje odnosa moći u odnosima država u Evropi*. Ona je otvorila pitanje „vodstva” unutar EU u novim uslovima. U kriznim situacijama, institucije i pravila rada ustupaju mesto odlukama koje se donose u skladu sa snagom pojedine zemlje i njenim ekonomskim i političkim uticajem. Sa novim ekonomskim teškoćama normalno je da ekonomski najsnažnija država ima i vodeću ulogu u njihovom rešavanju. Premač Nemačke unutar evropske „porodice” tako je postala još jasnija. Istovremeno, potvrđena je skoro nezaobilazna potreba da „dvojac” Nemačka-Francuska nastavi da funkcioniše kao inicijator rešenja i pokretač odluka unutar EU.

Mark Leonard (*European Council on Foreign Relations*) predviđa četiri moguće varijante evolucije Evropske unije, i to prema: (1), asimetričnoj integraciji” na *ad hoc* osnovi, (2) smanjenoj evrozoni (bez nekih članica, poput Grčke), (3) ojačanoj političkoj uniji putem promena ugovora, ili (4) integraciji manjeg broja zemalja izvan formalnih okvira EU.⁴⁶ Može se očekivati da će u narednom periodu EU evoluirati prema izdiferenciranjem modelu organizacije koja će u značajnijem vidu biti strukturisana odnosima moći, dakle u kojoj će dominantan uticaj imati veće države članice. Može se takođe očekivati i da će se buduća EU razvijati prema još kompleksnijoj organizaciji, odnosno da će biti jasnije izdiferencirana između visokointegrisanog „jezgra” koje će se sastojati od (svih ili manjeg broja) država članica evrozone, s jedne strane, i ostatka EU, sa druge („Evropa u više brzina”). Izlazak Velike Britanije iz aranžmana postignutih decembra 2011. godine najavljuje novu, dramatičnu prekompoziciju institucionalnih i drugih odnosa moći na evropskom kontinentu, sa Nemačkom kao dominantnom silom u „srcu” Evrope i sa sve marginalizovanijom Velikom Britanijom. Ne vidi se da bilo ko od lidera država članica ima jasnú viziju izlaska iz krize. Ulog pred kojim se nalaze državnici članica EU ipak je toliko visok (prosperitet, stabilnost i međunarodni položaj svih članica EU, zajedno i pojedinačno) da bi trebalo očekivati da će učiniti sve kako bi našli način da se zaustavi erozija evra, odnosno prevaziđe kriza, koja će verovatno potrajati.⁴⁷

⁴⁶ “Above all, European leaders will need to agree an explicit new deal between surplus and deficit countries and between northern and southern, eastern and western member states. As well as reconciling the eurozone with the non-eurozone countries, this deal will need to strike a balance between austerity and budget transfers, liberalisation and social protection, and ways of transferring money from the rest of the world to the eastern and southern neighbourhoods. Such a deal will require many national leaders to recognize that it is in their own national interests to reach consensus about how the eurozone and the EU should work in future. They must agree on a vision that is perceived as fair by all member states rather than seeming to penalise any of them”, u: Marc Leonard, *Four scenarios for Reinvention of Europe*, ECFR, 43, November 2011, Internet, http://www.ecfr.eu/page/-ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf.

⁴⁷ U tom smislu videti: govor u Nemačkoj poljskog ministra inostranih poslova Sikorskog u svojstvu predsedavajućeg EU, Internet, <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/11/polands-appeal-germany>.

Međutim, moguć je i scenario relativno bržeg prevazilaženja sadašnje finansijske krize, što će omogućiti Evropskoj uniji da se vrati svojim glavnim ciljevima kao što su afirmisanje uloge Evrope u svetu ili projektovanje razvoja i stabilnosti. Ipak, nije jasno da li će privreda EU (posebno perifernih i prezaduženih zemalja) moći da se oporavi na kraći ili srednji rok. Takođe je verovatno da će debate o daljoj institucionalnoj evoluciji EU evropsku javnost zaokupljivati još duže vreme. *Entitet* koji će proizaći iz sadašnjih ekonomskih konvulzija biće nesumnjivo znatno drugačiji od Evropske unije kakvu poznajemo danas.

Duško LOPANDIĆ, Ph.D.

EURO CRISIS AND THE FUTURE OF EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The text is divided in three parts. The first part deals with the external and internal causes of the euro zone crisis of „sovereign debts”. In the second part, we have presented the main measures that have been adopted so far by EU countries in order to deal with the crisis. The third part discusses the possible consequences of the crisis on the EU economy and its organisation for a long term.

The crisis of sovereign debts is one of the major and most complex crises that have struck the EU in the last fifty years. The completion of the economic and monetary union has not been followed by the adequate economic and fiscal policies and the “stability pact” has not been respected. The decision by the European Council of December 2011 does not give an answer to all basic structural problems that have been at the root of the crisis. It is not certain that the crisis will be overcome even with regard to the ongoing issues. The crisis has also opened the issue of power sharing inside the European Union. The (self) exclusion of Great Britain from the arrangements agreed in December 2011 announces a recomposition of forces on the European continent with Germany as a dominant power.

Key words: European Union, crisis, eurozone, Germany, France.

UDK: 343.352(497.11)
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 19–35.
Izvorni naučni rad
Primljen: 20. septembar 2011. godine

Međunarodna politika br. 1144, oktobar-decembar 2011. godine

Dr Goran NIKOLIĆ¹

Korupcija: promene globalne pozicije Srbije u poslednjoj deceniji

SAŽETAK

Indikatori nivoa korupcije u Srbiji, i pored toga što nisu potpuno jednoznačni, ukazuju na to da posle 2000. dolazi do trenda vrlo sporog pada koruptivnih aktivnosti. Napredak u borbi protiv korupcije u Srbiji ocenjen je kao spor i od strane Saveta Evrope i Evropske komisije. Ipak, evaluacija napretka bila bi potpunija da postoje napredniji domaći indikatori korupcije ili metodi evaluacije progresa u borbi protiv korupcije.

Očekuje se da nastavak reformi, povezan i uslovljen evropskim integracijama, omogući da ovaj trend ne bude prekinut. Sistemske reforme su put koji bi trebalo nastaviti. Po parametrima nivoa korupcije (indeks percepcije korupcije, *Doing Business Rank*, lista konkurentnosti SEF, indeks kontrole korupcije itd.), Srbija zaostaje za zemljama regiona koje su članice EU ili su blizu ulaska u tu integraciju.

KLjučne reči: korupcija, Srbija, region, reforme, rang.

1. Značaj fenomena korupcije

U ekonomskoj analizi fenomena i posledica korupcije, kojoj ćemo posveti pažnju u ovom radu, korupcijom se smatra nastojanje da se radi lične koristi maksimizira prihod od službe, što onda kao posledicu ima poremećaj u uslovima tržišne utakmice i smanjenje racionalnosti ekonomskog ponašanja. Korupcija je dodatni transakcioni trošak jer unosi neizvesnost kod izbora alternativa, te zato izaziva teško izmerive štete po ekonomsku efikasnost. Ekonomskim rečnikom, korupcija se može smatrati i posebnom situacijom razmene u kojoj javni službenik svoj položaj smatra izvorom prihoda i želi da uveća dobitak.² Korupcija uključuje delatnosti

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

¹ Dr Goran Nikolić je naučni saradnik Instituta za evropske studije. E-mail: goran николић@gmail.com.

² U predmodernoj državi smatralo se opravdanim kupovati javne položaje (Montesquie, Bentham), birati službenike prema poreklu ili stranačkom kriterijumu i tretirati građane

kao što su podmićivanje (primanje novca ili druge beneficije čime se utiče na odluku javne vlasti), nepotizam (patronaža i primenjivanje porodičnih kriterijuma u odlučivanju o javnoj stvari), te zloupotreba položaja za ličnu korist (ilegalno korišćenje javnog dobra, usluge itd.).

U skorije vreme, sa demokratskim društvom, sve se više ističe sistemski disfunkcionalnost korupcije. Korupcija je faktički društveni nedostatak, manjak pretpostavki, društvenih normi i vrednosti potrebnih za normalno delovanje slobodne tržišne privrede. Zbog posledica koje korupcija izaziva ona postaje nepodnošljiva smetnja razvitku zemlje i privrede, jer ko zloupotrebljava funkciju, indirektno ugrožava sam temelj struktura vlasti i ekonomije.

Korupcija u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji, pa i u Srbiji, često predstavlja ozbiljan ekonomski i politički problem. Ovim pitanjem intenzivno se bave i najznačajnije međunarodne organizacije. OUN je prihvatile Rezoluciju protiv korupcije i mita, i deklaraciju o zabrani mita u međunarodnim poslovnim transakcijama.³ Svetska banka jedan je od glavnih pobornika svetskog pokreta za suzbijanje korupcije. Ona ne može da se meša u unutrašnje odnose i zakonsku regulativu zemalja, ali sve više daje zajmove uz uslove ugovora koji sprečavaju prelivanje tih sredstava u ruke lokalnih političara.⁴ Inače, Srbija je ratifikovala brojne konvencije OUN, Saveta Evrope, Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope itd., koje se tiču antikorupcijskih aktivnosti.⁵

Godišnjak *Transparency Internationala* publikovan je 1. decembra 2011. Po izveštaju, samo pet zemalja koje nisu članice OECD (*Organisation for*

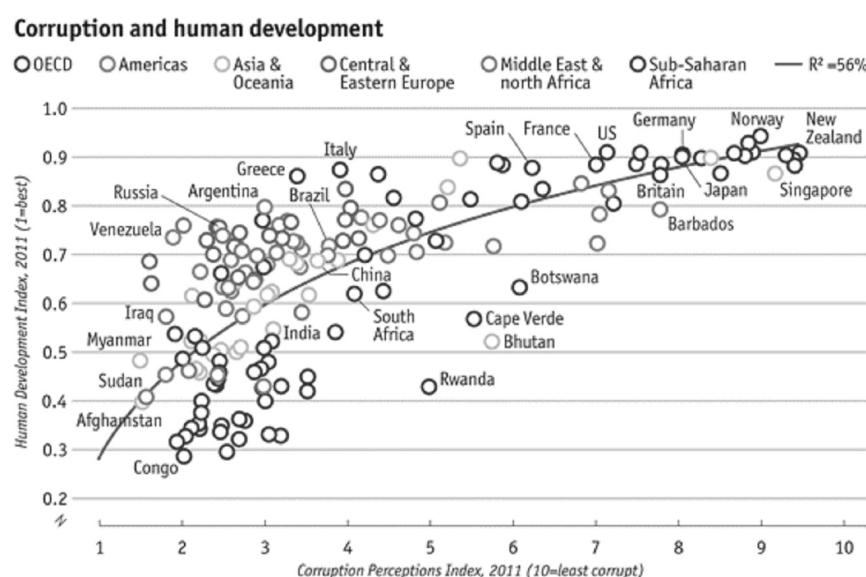
kao objekt vladanja, a ne kao nosioce suvereniteta. U viktorijskoj Engleskoj, carskoj Rusiji, Pruskoj ili drugim uređenim državama još i u 19. stoljeću prevladava takav sistem. Tek u modernoj dobi stvara se profesionalna i nepodmitljiva uprava, a napušta tzv. *spoils system* (SAD do *Pendleton Acta* 1883), elektoralni nepotizam (karakterističan za razdoblje Treće republike u Francuskoj), ili sistem protekcije (na snazi do 1854. u Engleskoj). Podmićivanje, nepotizam ili zloupotreba javne vlasti prestaju da se smatraju normalnim i funkcionalnim pojavama i smatraju se štetnim i zabranjenim.

³ UN Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transaction, United Nations Resolution Against Corruption and Bribery, 51/191.

⁴ Svetska banka nastoji da aktivno deluje na suzbijanju korupcije ekonomskom politikom, podsticanjem institucionalnih reformi, nadzorom korišćenja sredstava i podrškom za međunarodne inicijative koje se tiču racionalizacije administrativnih postupaka, pojednostavljenja poreskog sistema, uklanjanja administrativne kontrole cena, podsticanja privatizacije državnih preduzeća.

⁵ To su, pored ostalih: Konvencija OUN protiv korupcije; Konvencija OUN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala; Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji; Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom. Potpisana je i Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji. Srbija učestvuje u inicijativama za borbu protiv korupcije: Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO); Program Saveta Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala u Evropi (PACO); Program Saveta Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi (OCTOPUS); Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope (SPA); Izabrani komitet eksperata Saveta Evrope za evaluaciju mera za sprečavanje pranja novca (MONEYVAL); Proces saradnje zemalja Jugoistočne Evrope (SECP); Program Međunarodne trgovinske komore za borbu protiv korupcije; itd.

*Economic Co-operation and Development) spadaju među dvadeset pet najuspešnijih (Singapur, Hong Kong, Barbados, Bahami i Katar). Na dnu liste uglavnom su siromašne afričke ili bivše komunističke i autoritarne države (Turkmenistan, Venecuela, Kuba). Komparirajući indeks percepcije korupcije sa *Human Development Indeksom (HDI)* OUN (kombinovana mera GDP (*Gross Domestic Product*) po kupovnoj moći, obrazovanju, životnom veku i edukaciji), pokazuje da kada je indeks percepcije korupcije iznad 4,0 postoji jaka korelacija sa novim HDI.⁶*



Sources: Transparency International; UN Human Development Report

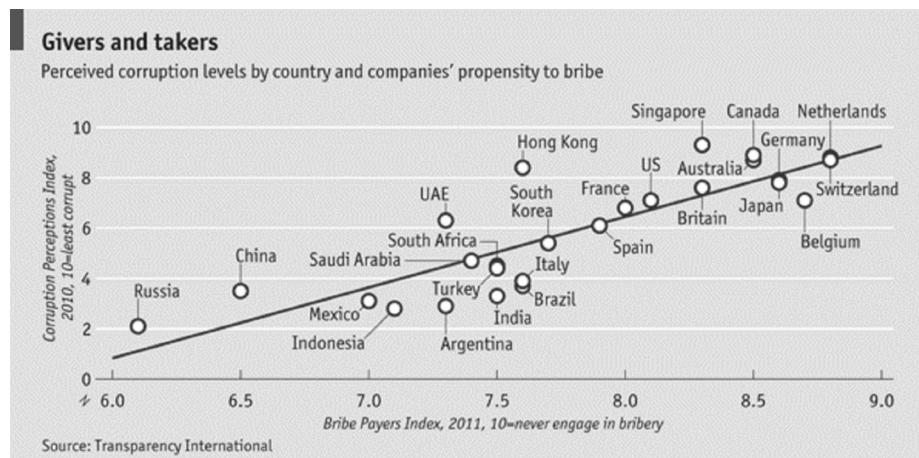
Trebalo bi dodati i da je organizacija *Transparency International* (Berlin) 2. novembra 2011. objavila ažuriranu verziju svog indeksa davalaca mita na osnovu ankete u kojoj je učestvovalo 3.000 poslovnih ljudi koji su odgovarali na pitanje kako procenjuju verovatnoću da preduzeća plaćaju mita. Rangirano je 28 zemalja koje čine 80% globalne trgovine i investicija. Rusija i Kina, očekivano, imaju najpozamašnije marže. Holandske i švajcarske kompanije procenjene su kao „najčistije”, a slede ih one iz Belgije, Nemačke i Japana. Građevinarstvo i industrija, kada su u pitanju vladini ugovori (što nije iznenađujuće), bili su „njajprljaviji”. Razočaravajuće je da najnoviji podaci pokazuju kako nema značajnih promena u odnosu na prethodno izdanje iz 2008. Situacija je loša uprkos velikim promenama u nacionalnim zakonodavstvima i međunarodnim aktivnostima protiv mita.⁷

⁶ Corruption and development: Corrosive corruption; *The Economist* online, 2.12.2011.

⁷ Obično je optuživanje zvaničnika u siromašnim zemljama za „lepljive prste” lakše (i manje rizično za pravni odgovor) nego istrage protiv onih koji ih podmićuju. Bribery: “Supply side”, *The Economist*, nov 5th 2011.

Naizgled, bilo je dosta pokušaja da se stvari poprave. Saudijska Arabija osnovala je agenciju za borbu protiv korupcije. Kina, Indija i Indonezija usvojile su antikorupcijske zakone, što je učinila i Rusija (većina posmatrača misli da je to pokušaj da se osigura članstvo u STO i OECD). Ali, praktični napredak prilično je mali. *Transparency International* se žali da Nemačka, Japan i Saudijska Arabija još nisu ratifikovale Konvenciju UN o korupciji. Čak 21 od 38 država koje su potpisale konvenciju protiv korupcije OECD, uključujući i Australiju, Brazil, Kanadu, Meksiko, Južnu Afriku i Tursku, pokazuje malo ili nimalo uspešno sprovođenje te konvencije. Pokušaji da se podstakne G20 da pooštira pravila o transparentnosti i podmićivanju takođe su se „zaglibili”. Indeksi korupcije ne uspevaju da istakne ključnu ulogu posrednika: banaka koje se bave korupcijskim plaćanjem i advokata koji svoje klijente savetuju kako da zaobiđu zakone protiv korupcije. Potrebna su nova pravila kojima bi se kompanije obavezale da javno publikuju svoje poslovanje sa vladama.

Percipirana korupcija po državama i sklonost kompanija korupciji



Izvor: *Bribery: Supply side. The Economist*, nov. 5th 2011, Transparency International.

Negativni uticaj korupcije na ekonomiju: referentne studije

Rastuće interesovanje među ekonomistima za institucionalna pitanja praktično ih je prisililo da pažnju usmere na tenziju između sebičnog ponašanja (pohlepe, ili ekonomski rečeno „maksimizacije koristi“) i opštih vrednosti. Ono što je za ekonomiste možda najvažnije pitanje su troškovi korupcije, a posebno njihov iznos u našoj zemlji. Činjenica je da čak i kad korupcija i ekonomski rast koegzistiraju, podmićivanje nameće troškove i izaziva poremećaje. Korumpirani visoki zvaničnici podržavaju neproduktivna javna ulaganja. Suzan Rouz-Ejkerman (*Susan Rose-Ackerman*), ekonomistkinja koja se dugo bavila fenomenom korupcije, u značajnoj meri osporava i tezu mnogih ekonomista da je korupcija „efikasno mazivo“

birokratskog sistema, odnosno privatizovana deregulacija. Ukazano je i na to da korupcija snižava rast investicija, iako su rezultati početnih istraživanja bili dvoznačni. Kada se u vezu dovedu korupcija i investicije, kako su studije pokazale, korupcija u velikoj meri odvraća strane investicije. Zanimljivo je i to da je utvrđeno kako strane investitore velika korupcija odvraća manje od masovne sitne korupcije. Rouz-Ejkerman ukazuje na to da je jedna od ključnih teorijskih i praktičnih tema veza korupcije i stope ekonomskog rasta: visoka korupcija i niske stope rasta su povezane. Ipak, ova veza nije univerzalna, jer postoje i slučajevi veoma korumpiranih zemalja koje imaju visoki rast.⁸

Johan Lambsdorf (*Johann Graf Lambsdorff*) bavio se odnosom GDP i ukupnog kapitala (kao pokazatelja prosečne produktivnosti kapitala u zemlji) prema nivou korupcije (2003). On je na uzorku od 69 zemalja otkrio značajni negativni uticaj korupcije na ovaj pokazatelj. Npr., kada bi Tanzanija imala nivo korupcije Britanije njen nivo GDP porastao bi za čak 20%. Lambsdorf pokazuje da povećanje korupcije za jedan poen na skali od deset (*highly clean*) do nula (*highly corrupt*) smanjuje produktivnost za 4% GDP (korupcija smanjuje uticaj kvaliteta birokratije, pa su ključne reforme javnog sektora) i obara neto godišnji kapitalni priliv za 0,5% GDP. Inače, Lambsdorf je utvrdio malu korelaciju između ukupne veličine javnog sektora i korupcije.⁹ I Mo (2001) pokazuje signifikantni negativni uticaj korupcije na rast na uzorku od 45 zemalja u periodu 1970–1985.¹⁰ Dreher i Hercfeld (*Herzfeld*), proučavajući troškove korupcije (2005) pokazuju da povećanje korupcije za jedan poen redukuje rast GDP za 0,13% i GDP *per capita* za 425 dolara.¹¹

Korupcija smanjuje ukupna ulaganja, ograničava strane direktnе investicije (SDI) i ohrabruje preterana ulaganja u javnu infrastrukturu. Brojne empirijske studije potvrđuju negativan uticaj korupcije na rast GDP i produktivnosti.¹² Korupcija ima negativan uticaj na SDI (što pokazuju studije Wei S. J. 2000,¹³ i Abed & Davoodi 2002¹⁴). Inače, investitori daju

⁸ Rouz-Ejkerman S., 2007, *Korupcija i vlast (Uzroci, posledice, reforma)*, Službeni glasnik, Beograd, str. 9.

⁹ Lambsdorff, J. Graf (2003), "How Corruption Affects Productivity", *Kyklos*, Vol. 56 (4), pp. 459–476.

¹⁰ Mo, Pak Hung (2001), "Corruption and Economic Growth", in: *Journal of Comparative Economics*, 29 (1); pp. 66–79.

¹¹ Dreher A., Herzfeld T., 2005, *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*; Thurgau Institute of Economics, Kreuzlingen and University of Konstanz.

¹² Tanzi V., Davoodi H., 1997, *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF, NBER, International Monetary Fund (IMF) - Fiscal Affairs Department, October 1997, IMF Working Paper No. 97/139.

¹³ Wei, S.-J. & Smarzynska B., 2000, *Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence*, NBER Working Paper 7969.33.

¹⁴ Abed, George T. & Davoodi, Hamid R. (2002), "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies", in: George T. Abed and Sanjeev Gupta (Ed.): *Governance, Corruption, & Economic Performance*, International Monetary Fund, Publication Services, Washington, D.C.; pp. 489–537.

prednost zajedničkim ulaganjima jer domaći partneri bolje poznaju lokalnu korpcionašku praksu. Interesantno je da je u SFRJ ovo bio jedini način da strani investitor uđe na tržiste.

Studije su takođe pokazale i to da ni privatizacija sama po sebi nije rešenje problema korupcije, to jest utvrdile su da uticaj privatizacije na nivo korupcije nije jasan. Primećeno je da je korupcija pozitivno povezana sa stepenom u kojem su državne regulacije nejasne i labave. Shodno tome i privatizacija u Istočnoj Evropi bila je praćena korupcijom, jer je bilo malo dobre regulacije. Iz toga su istraživači izveli zaključak da bi reforma trebalo da izbegava složena pravila, a posebno ona kojima je veoma teško upravljati. Smanjenje korupcije i izbegavanja poreza je u *trade of* odnosu sa smanjenjem pravednosti, što je indikativno za Srbiju.

Ni uticaj nivoa konkurenčije na rasprostranjenost korupcije u jednom društву nije jednoznačan. Ona ponekad može da poveća, umesto da smanji korupciju. Na primer, ako se firme takmiče kvalitetom, stvara se podsticaj za podmićivanje onih koji kontrolisu kvalitet, umesto podizanja standarda usluga.

Studije su pokazale i to da demokratija smanjuje korupciju, ali ne trenutno (parlementarizam je praćen nižim nivoom korupcije, dok su sistemi sa snažnim predsednicima opaženi kao više korumpirani). Demokratija ograničava korupciju, ali samo na dugi rok i samo ako stvara konkurentske uslove (Čikago u SAD je primer da i to ne mora biti istina; isto pokazuju i visok nivo korupcije u Italiji ili Meksiku).

Ni empirijski rezultati o uticaju decentralizacije na korupciju nisu jedinstveni i zavise od načina na koji se decentralizacija meri. Važan nalaz predstavlja i to da države koje karakteriše građanska saradnja i poverenje među ljudima, kao i one sa dobro razvijenim subnacionalnim jedinicama, dolaze u poziciju da izvrše decentralizaciju i u isto vreme smanje korupciju.

Korupcija kod carina svodi se na falsifikovanje uvozne dokumentacije (da bi se smanjila uplaćena carina) ili na mito od uvoznika. Ovde je interesantan primer Srbije, koja je sa uvođenjem PDV 2003. došla u situaciju da spozna kako je njen uvoz bio značajno manji, odnosno da je bio namerno precerijivan.

Pojedini autori pak smatraju da korupcija verovatno potiče iz nejednakosti, što ukazuje na smanjenje nejednakosti kao metod za snižavanje korupcije. Gupta i dr. (2002) proučavali su uticaj korupcije na nejednakost dohotka meren Gini indeksom.¹⁵ Pokazalo se da korupcija povećava nejednakost u obrazovanju i podeli zemljišta, ali i da nejednakost doprinosi korupciji.

Frank & Schulze (2000) su istraživanjem u vezi sa podmićivanjem među studentima pokazali da su studenti ekonomije skloniji korupciji od ostalih, i to ne naučnom indoktrinacijom, već samim izborom fakulteta.¹⁶

¹⁵ Gupta, S., Davoodi, H., Alonso-Terme, R. (2002), "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", *Economics of Governance*, Vol. 3, pp. 23-45.

¹⁶ Frank, B. & Schulze, G.G. (2000), "Does economics make citizens corrupt?", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 43, pp. 101-103.

Yang (2005) je pokazao da su nakon sprovođenja PSI programa (*pre-shipment inspection of import*), naplaćene uvozne carine porasle u proseku za 15–30 procenatnih poena (istraživanje perioda 1980–2000) u prvih pet godina programa (troškovi programa su bili 2,6 puta manji od ostvarenih ušteda).¹⁷

Upoređivanjem nalaza o merama za smanjenje korupcije primećeno je da reforma koja je usmerena na poboljšanje kvaliteta, sloboda i nezavisnosti medija ima uticaja u smanjivanju korupcije, kao i nezavisnost tužilaštva. Najefikasniji način je da se eliminišu programi koji je podstiču – npr. nema izdavanja licenci za obavljanje posla, ili se ukidaju određene carine (kao SR Jugoslavija 2001), ili legalizacijom nelegalnih aktivnosti.

3. Merenje (indeksi) korupcije

Realno je nemoguće izmeriti korupciju s obzirom na to da iznosi mita nisu javno obznanjeni. Niko ne zna koliki je tačan godišnji iznos novca koji je izgubljen zbog koruptivnih pojedinaca i njihovih nezakonitih delatnosti. Mita nisu samo u novčanom obliku, jer su pogodnosti, usluge ili pokloni isto tako uobičajeni. Ipak, može se istraživati percepcija korupcije u društvu, mogu se konstruisati razni indeksi koji će komparativno i kroz vreme pratiti korupciju, može se utvrđivati korelacija između nivoa korupcije i ekonomskog rasta, nejednakosti, demokratizacije, itd.

Najpoznatija merenja korupcije vrše: *Transparency International* (pomoću indeksa percepcije korupcije) i Svetska banka (pomoću indeksa kontrole korupcije). Oba indeksa ispituju percipiranu prisutnost korupcije. Svrha objavljivanja indeksa je podizanje javne svesti o korupciji, kao i ukazivanje vladama širom sveta na negativni „imidž“ i nepoverenje koji nastaju kao posledica korupcije. Dakle, ova dva metoda nisu empirijski dokazana već su subjektivne prirode, budući da se temelje na stavovima ljudi i njihovim mišljenjima o percipiranom nivou korupcije. Ispitanici pripadaju različitim grupama, tako da su i njihova gledišta i shvatanja u odnosu na korupciju različita s obzirom na socijalnu i kulturološku pripadnost.

Indeks percepcije korupcije (*Transparency International*) meri stepen percepcije korupcije u javnom sektoru i među javnim službenicima u 178 zemalja sveta. Obuhvata trinaest različitih anketa i istraživanja koje sprovode deset nezavisnih institucija među iskusnim posmatračima (poslovnim ljudima, analitičarima i lokalnim stručnjacima). Zemlja se ocenjuje na lestvici od deset (bez korupcije) do nula (potpuna korupcija). Najbolje su kotirani: Danska, Novi Zeland, Singapur (imaju indekse po 9,3), kao i Finska (9,2).

WGI (*Worldwide Governance Indicators*) prikazuje agregatne i pojedinačne indikatore upravljanja za 213 ekonomija u razdoblju 1996–2009, i to za šest

¹⁷ Yang D., 2005, "Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption", *Working Papers* 525, Research Seminar in International Economics, University of Michigan.

dimenzijska upravljanja uključujući i kontrolu korupcije. Indikatori kombinuju mišljenja velikog broja preduzeća, građana i stručnjaka ispitanika u industrijskim zemljama i zemljama u razvoju. Tvorci WGI su: Danijel Kaufman (*Daniel Kaufmann*), Art Kraj (*Aart Kraay*) i Masimo Mastrucci (*Massimo Mastruzzi*).¹⁸ WGI omogućava komparaciju među zemljama, kao i praćenje napretka tokom vremena. Istraživanja generalno pokazuju da dobro upravljanje ima snažan, pozitivan uticaj na razvoj. WGI pokazuje da su mnoge zemlje postigle napredak u upravljanju i borbi protiv korupcije u protekloj deceniji, a takođe otkriva i da mnogim državama to nije uspelo, naglašavajući ozbiljne izazove koji ostaju za njih. WGI pokazuje i da sadašnji standardi upravljanja ostavljaju mnogo prostora za poboljšanje, kako u razvijenim ekonomijama tako i u zemljama u razvoju.

Postoje i brojni ostali pokazatelji korupcije, kao što je godišnji izveštaj američkog *Wall Street Journala* i fondacije *Heritage (Index of Economic Freedom)*. *Wall Street Journal* i fondacija *Heritage* koriste deset indikatora za ocenu ekonomske otvorenosti, vladavine zakona i konkurentnosti zemalja obuhvaćenih istraživanjem. Ti indikatori su, pored oslobođanja od korupcije, i sloboda poslovanja, sloboda trgovine, fiskalna sloboda, troškovi vlade, monetarna sloboda, sloboda investicija, finansijska sloboda, imovinska prava i sloboda rada. Ekonomije obuhvaćene istraživanjem dobile su ocene od nula (najgora) do sto (najbolja) za svaki od tih indikatora, a njihove ukupne ocene određuju njihovo pojedinačno mesto u indeksu.

Freedom House u godišnjem izveštaju *Nations in Transit*, pored ostalog, pokriva i korupciju. Za tu namenu koristi se indeks koji ima vrednosti od jedan do sedam, kao i ostali indeksi koji svi zajedno čine kompozitni indeks demokratskog skora.

U našoj zemlji često se analizira indeks globalne konkurentnosti koji je konstruisan od strane eksperata Svetskog ekonomskega foruma. Polazi se od pretpostavke da u današnjoj globalizovanoj privredi postoji veliki broj faktora koji objašnjavaju konkurentnost nacionalnih privreda. Bitna odlika globalnog indeksa konkurentnosti takođe je i to što su svi faktori konkurentnosti podjeljeni u dvanaest kategorija. Na ovaj način autori indeksa pokušali su da izvrše stepenovanje agregiranja faktora tako da se na jasniji način mogu sagledati ključna polja delovanja konkurentnosti. Prilikom formulisanja globalnog indeksa konkurentnosti koristi se ukupno 110 faktora konkurentnosti. Pri tome, Svetski ekonomski forum obuhvata većinu faktora koji su ključni za privredni rast i razvoj: institucije, makroekonomske faktore, infrastrukturu, obrazovanje, tehnologiju i ostalo. Podaci korišćeni u istraživanju dobijaju se na dva načina: direktnim merenjem (kvantifikovani podaci, dobijeni od relevantnih statistika i međunarodnih institucija) i anketama (podaci se dobijaju anketiranjem predstavnika ekonomske zajednice tj. njihovim ocenama subjektivnih pojava). Ono što se analizi

¹⁸ Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2009, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978.

konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma donekle može zameriti, to je nedostatak u analizi pojedinih faktora koji bi mogli da utiču na konkurentnost pojedinih zemalja. U prvom redu ovde se ukazuje na socio-psihološke (ekonomske) faktore konkurentnosti, ali i neke druge – učešće u integracijama, blizina ekonomskih centara, ostali makroekonomski faktori (jedinični troškovi rada, devizni kurs), i ostalo. Takođe, druga bitna zamerka analizi Svetskog ekonomskog foruma tiče se činjenice da se u većoj meri oslanja na podatke dobijene u različitim anketama, što u određenoj meri subjektivizira dobijene ocene i može uticati na rezultat istraživanja.

U Srbiji se često citiraju nalazi istraživanja koje vrši Svetska banka: *Doing Business*. Tim indeksom obuhvaćene su čak 183 zemlje i brojni agregatni pokazatelji: dobijanje kredita, izdavanje građevinskih dozvola, osnivanje preduzeća, upis imovine, zaštita investitora, plaćanje poreza, prekogranična trgovina, sudska nametanja sproveđenja ugovora, zatvaranje preduzeća. Svetska banka u okviru projekta *Doing Business* radi i BEEPS (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*).

4. Mesto Srbije po indeksima korupcije – poređenje sa zemljama regionala

Prema godišnjem izveštaju *Transparensy Internationala*, objavljenom decembaru 2011, Srbija je zabeležila pad indeksa percepcije korupcije sa 3,5, koliki je imala u protekle dve godine, na 3,3 (pad sa 78. na 86. mesto od 183 rangirane zemlje).¹⁹ Glavni problemi Srbije su nedovoljna reforma pravosuđa, kršenje antikorupcijskih zakona, vaninstitucionalna moć političkih partija koja utiče na rad javnog sektora, netransparentan proces donošenja odluka, nepotrebne procedure i nedovoljni kapaciteti organa koji vrše nadzor nad primenom zakona.²⁰

Činjenica je da vlast krši antikorupcijske zakone, da se usvajaju kontradiktorne odredbe, i da se obavlja diskreciona primena zakona. Pored toga, neki bitni antikorupcijski organi imaju i slaba ovlašćenja i još slabije resurse.²¹

Po indeksu kontrole korupcije Svetske banke, koji praktično prikazuje kvalitet upravljanja (WGI), Srbija je posle 2000. godine napravila značajan pomak. Tzv. *Country's Percentile Rank* za Srbiju, koji može da se kreće od nule do sto, porastao je sa 8 (2000) na 43 (2004), odnosno 53 (2008).

Prema godišnjem izveštaju američkog *Wall Street Journala* i fondacije *Heritage (Index of Economic Freedom)* objavljenom 12. januara 2011, većina svetskih ekonomija vratila se na pozitivnu putanju ka većim ekonomskim slobodama. Od zemalja Jugoistočne Evrope Makedonija ima 66 poena,

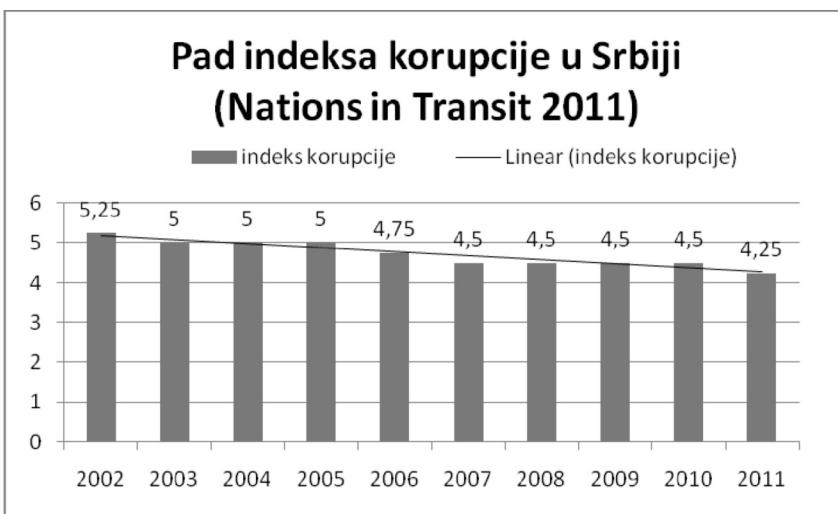
¹⁹ Indeks deset znači da u zemlji nema korupcije, a jedan da je zemlja prožeta korupcijom.

²⁰ Od zemalja bivše SFRJ najbolje je plasirana Slovenija, koja se nalazi na 35. mestu sa ocenom 5,9, Hrvatska i Crna Gora dele 66. mesto, Makedonija je na 69. mestu, dok je BiH gora od Srbije i sa indeksom 3,2 nalazi se na 91. mestu. Unmir-Kosovo je na 112. mestu.

²¹ Internet, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices.

zatim slede Bugarska (64,9), Rumunija (64,7), Turska (64,2), Albanija (64), Crna Gora (62,5), Hrvatska (61,1) i Grčka (60,3), spadajući tako u kategoriju „umereno slobodnih” (između 60 i 69,9 poena). Makedonija je povisila svoju ocenu za 0,3 poena u ovoj godini usled poboljšanja u kategoriji oslobođenosti od korupcije i kategoriji monetarne slobode. Zabrinjavajuće je da su jedine zemlje u regionu koje su označene kao „većinom neslobodne” BiH (57,5), Moldavija (55,7) i Srbija (58; 101. mesto), čije su ocene bile ispod svetskog proseka od 59,7%.

Freedom House u godišnjem izveštaju *Nations in Transit 2011* naglašava da je zahvaljujući određenim dostignućima u smanjenju korupcije Srbija dobila bolji rejting (4,25) nego prethodne godine (4,50). Dok sistemskim izvorima korupcije Srbija tek treba da se bavi, napredak u borbi protiv korupcije u 2010. bio je evidentan u boljem operativnom korišćenju postojećih kapaciteta, nakon prilagođavanja pravnog okvira. Rešenost da se aktivnije pokrene borba protiv korupcije posledica je i finansijskih potreba vlasti; međutim, institucije pokazuju istinsku posvećenost rešavanju problema, naročito posle javnog pritiska za raskidanje veze između krupnog biznisa i političke elite. Policija i tužioci sprovode niz operacija visokog profila, posebno ciljajući korupciju u zdravstvu i obrazovanju, naglašava se u izveštaju *Freedom House* za 2011.²²



Na godišnjoj uporednoj listi državnih ekonomija za 2011/2012, koju je Svetski ekonomski forum objavio septembra 2011, pokazalo se da u prethodnih godinu dana Srbija nije praktično uradila ništa da popravi svoju konkurentnost. Na listi konkurentnosti nalazimo se na 95. mestu od 142 zemalje, za jedno mesto bolje nego prethodne godine. Većina zemalja u okruženju poput Bugarske, Hrvatske, Rumunije, Albanije i Makedonije

zauzima pozicije od 74. do 79. mesta, dok je iza nas jedino BIH na 100. mestu. I dalje smo „najtanji” sa institucijama na 121. mestu, po efikasnosti tržišta roba i usluga nalazimo se na 132. mestu, a po efikasnosti tržišta rada na 112. Kao najveće prepreke obavljanju biznisa u Srbiji navode se neefikasna državna birokratija, korupcija i pristup finansiranju. Takođe, probleme predstavljaju i visoka inflacija, politička nestabilnost, poreske stope i poreske procedure. Po zaštiti imovinskih prava nalazimo se na 126. mestu, nezavisnosti sudstva na 128, a prema beskorisnosti državnog trošenja na 130. mestu. Poslovanje otežava i breme državne regulative (134), dok je efikasnost pravnog sistema u razrešavanju sporova na 137. mestu od 142 zemlje u svetu. Ni privatne kompanije ne doprinose mnogo konkurentskom ambijentu budući da smo po etičnosti kompanija na 130, a po efikasnosti korporativnih odbora na 136. mestu. Manjinski akcionari predužeća u samo dve zemlje u svetu imaju gori status nego u Srbiji. Kada se radi o infrastrukturi, telekomunikacije su na odličnom 26. odnosno 28. mestu, kvalitet snabdevanja električnom energijom na 76, ali smo zato po kvalitetu puteva na 131, a železnice na 102. Mestu, po ovom izveštaju. Nekonkurentnost srpske privrede najbolje se ogleda u neefikasnosti tržišta roba i usluga gde smo u skoro svim kategorijama na začelju, osim što imamo jedan od nižih poreza na profit (10% nominalno, efektivno skoro dvostruko manje). Po snazi domaće konkurenkcije nalazimo se na 136. mestu, a efektivnost naše antimonopolske politike među najgorima je u svetu. Takođe, saradnja između poslodavaca i zaposlenih je na veoma niskom nivou (136), a i dalje smo među zemljama sa najvećim „odlivom mozgova”, čak 139. od 142. zemlje. Indikator kvaliteta banaka nas svrstava na 116. mesto.

Po uslovima poslovanja u svetu na objavljenoj listi Svetske banke (*Doing Business 2012*) Srbija je loše kotirana. Naime, prosečni *Ease of Doing Business Rank* (od 183 ekonomije) pokazuje da se Srbija nalazi na 92. poziciji, što je pad od četiri mesta u odnosu na izveštaj od prethodne godine.

Srbija ima najbolje pokazatelje u oblasti dobijanja kredita, gde je na 24. mestu, a najlošije u oblasti izdavanja građevinskih dozvola, jer je po tom kriterijumu na 175. mestu (pozicija u prethodnom izveštaju bila je za jedno mesto bolja) na listi 183 zemlje (za dobijanje građevinske dozvole potrebno je ispuniti 20 procedura, a taj proces traje 279 dana). Srbija je po osnivanju preduzeća na 92. mestu. Naime, potrebno je sedam procedura i 13 dana, troškovi iznose 7,8% dohotka *per capita*, minimalni uplaćeni kapital iznosi 6% dohotka *per capita*. U Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji isti pokazatelji su 6, 16, 8,3% i 10%, dok su u zemljama OECD uporedni indikatori daleko povoljniji: 5, 13, 4,7%, 14,1%, respektivno. Po ostalim pokazateljima koji su deo kompozitnog indikatora Srbija se relativno loše kotira i situacija se blago pogošala u odnosu na prethodnu godinu, što je prikazano u tabeli.²³

Ipak, uz desetak „lakih koraka” Srbija bi mogla da popravi svoj plasman za četrdesetak mesta, pod prepostavkom da nijedna druga zemlja

²³ Internet, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies-serbia/>.

ništa ne reformiše (ako koristimo metodologiju Svetske banke za proračun uslova poslovanja). Pored ostalog, trebalo bi smanjiti broj potrebnih procedura za dobijanje licenci za poslovanje, potrebno vreme za dobijanje licenci, troškove za dobijanje licenci, vreme potrebno za registraciju vlasništva, broj plaćanja poreza, vreme potrebno za prijavu i plaćanje poreza i vreme potrebno za primenu ugovora (*enforcing contracts*), a povećati stopu oporavka kapitala nakon zatvaranja poslovanja.

Tabela 1. Indikatori kompozitnog indeksa: Doing Business in Serbia 2012

Pojedinačni indikatori:	rang 2012	rang 2011	Promena ranga
Otpočinjanje biznisa	92	81	↓ -11
Dobijanje građevinskih dozvola	175	174	↓ -1
Pristup električnoj energiji	79	77	↓ -2
Registrovanje imovine	39	98	↑ 59
Dobijanje kredita	24	21	↓ -3
Zaštita investitora	79	74	↓ -5
Plaćanje poreza	143	140	↓ -3
Prekogranična trgovina	79	78	↓ -1
<i>Enforcing contracts</i>	104	94	↓ -10
Rešavanje nesolventnosti	113	91	↓ -22

Internet, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies-serbia/>.

Veoma se važnim smatraju rezultati do kojih se dolazi preko *Business Environment and Enterprise Performance Survey (Problems Doing Business 2008: Response Summary)*.²⁴ BEEPS pokazuje da problemi vezani za poreske stope predstavljaju glavnu i veoma ozbiljnu barijeru u Srbiji za 30% anketiranih preduzeća (od 353 koliko ih je intervjuisano), a u SEE (zemlje Jugoistočne Evrope) za 25% kompanija. Korupcija predstavlja glavni i izuzetno veliki problem firmi u Srbiji (za 37% anketiranih), a u SEE za 33%. Kriminal i krađe predstavljaju glavni i izuzetno veliki problem u Srbiji za 13%, a u SEE 22% anketiranih. Poreska administracija predstavlja glavni i izuzetno veliki problem u Srbiji za 14%, a u SEE za 16%. Pravosuđe predstavlja glavni i izuzetno veliki problem u Srbiji za 18% anketiranih, a u SEE za 18%. Carina i trgovinska regulativa predstavlja glavni i izuzetno veliki problem u Srbiji za 18% anketiranih, a u SEE za 14%.

Korupcija je u Srbiji od trećeg po rangu problema postala prvi od 2005. do 2008. Ipak, broj firmi koje smatraju da im to nije problem povećan je sa 27% na 31%. Poboljšanja se mogu naći i u većini drugih oblasti (procenat

²⁴ The World Bank Group January 2010, BEEPS At-A-Glance 2008 Serbia, Problems Doing Business 2008: Response Summary, Internet, <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

intervjuisanih kompanija koje smatraju da im sudstvo nije problem već je 2008: 42%, u odnosu na 2005: 23%). Ipak, kriminal nije problem za 56% kompanija 2005, i 54% firmi 2008, što je gori pokazatelj. Procenat firmi koje kažu da su neoficijelna plaćanja frekventna smanjen je sa 32% na 16%, a u SEE sa 28% na 10%. Procenat firmi koje su potvrdile neoficijelna plaćanja pao je sa 34% na 17%, kao i u SEE (sa 36% na 14%). Mito kao procenat godišnjih prodaja za sve firme porastao je sa 0,6% na 0,7%, a u SEE sa 0,8% na 0,9%. Procenat firmi koje kažu da je mito frekventno u carinsko-uvoznim poslovima pao je sa 24% na 9%, a u SEE sa 19% na 5%.²⁵ Procenat vrednosti ugovora koji se prosečno plaća da bi se obezbedio posao sa državom za sve kompanije porastao je sa 1,5% na 1,7%, a u SEE pao sa 2,3% na 1,3%. Procent firmi koje kažu da je mito frekventno kod plaćanja poreza pao je sa 21% na 9%, a u SEE sa 19% na 5%. Procenat firmi koje kažu da je mito frekventno kod poslova sa pravosuđem pao je sa 22% na 9%, a u SEE sa 18% na 5%.

Business Environment and Enterprise Performance Survey-BEEPS (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) pokazao je da se kod praktično svih zemalja u tranziciji poslovno okruženje značajno poboljšalo od 1999. do 2002, što se nastavilo i 2005. (i indirektno se može zaključiti i 2008), uključujući i glavne pokazatelje korupcije. SRJ je po intezitetu borbe protiv korupcije zaključno sa 2002. imala koeficijent 0,467, Slovačka 0,907, Ukrajina 0,389, Bugarska 0,704, Rusija 0,200, a prosek je bio 0,448. Po indeksu agregatnog programa za borbu protiv korupcije SRJ je imala indeks 0,817, Ukrajina 0,500, Bugarska 0,667, BiH 0,167, Hrvatska 0,867, a prosek je bio 0,357. Nije nimalo slučajno da su većina zemalja sa visokim intenzitetom borbe protiv korupcije bile kandidati za članstvo u EU.

5. Domaće ankete o rasprostranjenosti korupcije

Istraživanje Republičkog zavoda za statistiku i Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) ukazuje na to da građani Srbije korupciju smatraju trećim po rangu problemom sa kojim se suočavaju, posle nezaposlenosti i siromaštva, odnosno niskog životnog standarda. U toku 12 meseci koji su prethodili anketi, 14% stanovnika Srbije je direktno ili indirektno imalo iskustvo sa podmićivanjem državnih službenika. Stopa rasprostranjenosti korupcije među građanima koji su bili u kontaktu sa državnim službenicima u tom periodu iznosi 9%. U Šumadiji i Zapadnoj Srbiji stopa rasprostranjenosti korupcije niža je od nacionalnog proseka. Više od polovine (52%) mita plaća se u novcu, a jedna trećina (34%) u hrani i piću. Prosečno mito isplaćeno u novcu u Srbiji iznosi 165 evra. U 56% slučajeva građani Srbije sami iniciraju davanje mita, a u 14% slučajeva mito se otvoreno traži. Glavni ciljevi davanja mita u Srbiji su ubrzavanje procedure (34%) ili dobijanje boljeg tretmana (18%) i završavanje procedure (18%). Među građanima koji

²⁵ Procenat firmi kojima celokupna prodaja dolazi od direktnog izvoza je 10% za obe godine u Srbiji, a u SEE 14% i 8%.

odbijaju da plate mito, svaki treći ne pristaje da dâ mito lekarima, a 29% odbija da dâ mito policiji. Među građanima Srbije koji su imali iskustvo sa davanjem mita, manje od 1% je taj slučaj i prijavilo. Šest odsto novozaposlenih državnih službenika je u toku tri godine koje su prethodile anketi sebi obezbedilo posao uz pomoć mita. Procenat građana kojima je ponuđeno mito na lokalnim izborima iznosio je 7% i isto toliko na poslednjim parlamentarnim/predsedničkim izborima.²⁶

Istraživanje koje je agencija *TNS Medium Galup* sprovedla za potrebe Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (*United Nations Development Programme*, UNDP) u Srbiji pokazalo je da je u koruptivnim aktivnostima direktno učestvovalo 13% ispitanika (koji su rekli i da je trećina ispitanika iz njihovog okruženja dalo mito).²⁷ Građani Srbije u najvećoj meri mito su davali doktorima (57%), policajcima (26%) i zaposlenima u državnoj upravi (13%). Prosečan iznos novca datog za mito u oktobru 2010. Iznosio je 255 evra, što je veći prosečni iznos u poređenju sa istraživanjima iz marta 2010. (169 evra) ili oktobra 2009. (164 evra). Građani su se praktično navikli na korupciju: 83% ispitanika reklo je da je korupcija uobičajena praksa u Srbiji. Istraživanje je pokazalo da građani smatraju da su političke partije i zdravstveni sistem najkorumpirаниji.

Izveštaji EBRD ukazuju na to da je i pitanje nezaposlenosti vezano za kvalitet poslovnog okruženja. Veća transparentnost između Vlade i privrednog sektora smanjila bi prilike za iznuđivanje novca, jer kompanije u Srbiji kao glavnu prepreku vide korupciju. Velike kompanije uspevaju da se izbore s tim, ali zato mala i srednja preduzeća trpe najveći pritisak korupcije. Postoji i dosta žalbi na glomazni državni aparat (komplikovane i spore birokratske procedure), koji sprečava rast privatnog sektora.

6. Veoma spor pad broja koruptivnih aktivnosti u Srbiji

Srbija je 2005. donela Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije (obuhvata tri ključna elementa: efikasnu primenu antikorupcijskih propisa; prevenciju, koja podrazumeva otklanjanje mogućnosti za korupciju, i podizanje svesti i obrazovanje javnosti, radi javne podrške za sprovođenje antikorupcijske strategije). Cilj strategije, koji posle šest godina od njenog donošenja nije ni blizu ispunjenja, je smanjenje korupcije i postizanje antikorupcijske kulture na nivou razvijenih evropskih zemalja.²⁸

Korupcijom u Srbiji i zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za EU, bavi se i Evropska komisija u svojim izveštajima. U

²⁶ Republički zavod za statistiku RS, United Nations Office on Drugs and Crime, 2011, *Korupcija u Srbiji: iskustvo građana* (Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, Beč), Internet, http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/39/54/Korupcija_u_Srbiji_-_Iskustva_gradjana.pdf.

²⁷ TNS Medium Galup & UNDP, 2010, Treći talas istraživanja, oktobar 2010. godine, Ispitivanje javnog mnjenja o korupciji, oktobar 2010.

²⁸ Internet, http://www.mpravde.gov.rs/images/Borba_protiv_korupcije_lat_1.pdf.

poslednjem se navodi da je Srbija ostvarila izvestan napredak, ali da je korupcija i dalje rasprostranjena u mnogim oblastima i da predstavlja ozbiljan problem. U zaključku poglavlja o korupciji navodi se da je institucionalni okvir za borbu protiv korupcije postavljen početkom rada Agencije za borbu protiv korupcije januara 2010.²⁹

Veće GRECO (Evropska grupa zemalja protiv korupcije: *The Council of Europe's Group of States against Corruption*) u trećem evaluacionom izveštaju o Srbiji (2010) akcentuje spremnost zemlje da ispunи standarde GRECO. Ipak, naglašava se i potreba snažnije kampanje protiv korupcije, posebno u kontekstu jačanja supervizije finansiranja stranaka.³⁰

Savet stranih investitora u Srbiji u svojoj publikaciji za 2010. (Bela knjiga, FIC) potencira mere za unapređenje antikoruptivnih radnji. Radi sprečavanja pranja novca preporučuje se usvajanje neophodnih podzakonskih akata koji će precizirati primenu zakonskih odredbi i vršiti stalnu procenu zakonske normative kako bi bile u skladu sa međunarodnim pravilima i standardima. Kod prevencija zloupotreba i prevarnih radnji trebalo bi obezbediti pravilno i pravovremeno sprovođenje Krivičnog zakona (proširivanje „kriminalne zone“ kod postojećih privrednih krivičnih dela i propisivanje novih krivičnih dela u ovoj oblasti).³¹

Korupcija može imati korene u kulturi i istoriji, ali je to, pre svega, ekonomski i politički problem. Indikatori nivoa korupcije u Srbiji, i pored toga što nisu potpuno jednoznačni, ukazuju na to da posle 2000. dolazi do trenda vrlo sporog pada koruptivnih aktivnosti u našoj zemlji. Finansijska i ekomska kriza krajem dvadesetog veka dodatno usporava ovaj trend. Napredak u borbi protiv korupcije u Srbiji ocenjen je kao spor i od strane Saveta Evrope i Evropske komisije. Ipak, evaluacija napretka bila bi potpunija da postoje napredniji domaći indikatori korupcije ili metode evaluacije progrusa u borbi protiv korupcije. U svakom slučaju, očekuje se

²⁹ U izveštaju se takođe navodi i da je, iako Savet za borbu protiv korupcije nastavlja savetodavne aktivnosti, „primena Akcionog plana ipak spora“, „Malo je napretka ostvareno u istragama i sudskim procesuiranjima slučajeva korupcije, broj konačnih presuda je ostao mali, posebno u slučajevima na visokom nivou“, navodi izvršno telo Evropske unije; Komisija dodaje da Agencija za borbu protiv korupcije ne radi u punom sastavu, nema stalne prostorije i opremu, niti mogućnosti da efikasno procenjuje ispravnost i potpunost imovinskih prijava javnih službenika. Javne nabavke, procedure privatizacije i javna potrošnja ostaju oblasti koje izazivaju ozbiljnu zabrinutost, dok nezavisni nadzor još nije obezbeđen. Postavljanje Državne revizorske institucije ide sporo.

³⁰ GRECO je osnovan 1999. od strane Saveta Evrope radi monitoringa antikorupcijskih politika država. GRECO ima 48 članica, od kojih samo SAD nije evropska, Internet, <http://www.topix.com/forum/world/serbia/TVI0KRO22BJN0JSA7>, 6.12.2010.

³¹ Preporučuje se i uspostavljanje temeljnih provera u procesu osnivanja privrednih subjekata, pre svega u situacijama kada se formira veliki broj povezanih preduzeća i kada je samim tim potrebno više napora da se utvrdi njihova vlasnička struktura. Naglašava se potreba za poboljšanjem procedura, boljom kontrolom državnih organa i obezbeđivanjem njihovog blagovremenog odgovora. Potrebno je takođe i poboljšati razmennu informaciju između banaka i državnih organa na dnevnoj osnovi, Internet, <http://www.fic.org.rs/admin/download/files/cms/attach?id=193>.

da nastavak reformi u raznim oblastima društvenog života, koji je usko povezan i uslovjen evropskim integracijama, omogući da ovaj pozitivni trend ne bude prekinut, već po mogućnosti ubrzan. Po parametrima nivoa korupcije Srbija zaostaje za zemljama regiona koje su ušle u EU ili su blizu ulaska u tu integraciju.

Jasno je da su sistemske reforme put kojim bi trebalo nastaviti. Ipak, često se proizvoljne ocene – poput onih da se koruptivnim kanalima godišnje „odlije“ čak 8% BDP a u oblasti javnih nabavki tri do četiri milijarde evra – čine preteranim, i ne doprinose borbi protiv korupcije.

Bibliografija

1. Abed, George T. & Davoodi, Hamid R. (2002): "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies", in: George T. Abed and Sanjeev Gupta (Ed.): *Governance, Corruption, & Economic Performance*, International Monetary Fund, Publication Services, Washington, D.C., pp. 489–537.
2. Dreher A. and Herzfeld T, 2005, *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*; Thurgau Institute of Economics, Kreuzlingen and University of Konstanz.
3. Frank, B. & Schulze, G.G. (2000), "Does economics make citizens corrupt?", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 43, pp. 101–103.
4. Gupta, S., Davoodi, H., Alonso-Terme, R. (2002): "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", *Economics of Governance*, Vol. 3, pp. 23–45.
5. Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M, 2009, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978.
6. Lambsdorff, J. Graf (2003), "How Corruption Affects Productivity", *Kyklos*, Vol. 56 (4), pp. 459–476.
7. Mo, Pak Hung (2001), "Corruption and Economic Growth", in: *Journal of Comparative Economics*, 29 (1), pp. 66–79.
8. Republički zavod za statistiku RS, United Nations Office on Drugs and Crime, 2011, Korupcija u Srbiji: istkustvo građana (Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, Beč).
9. Rouz-Ejkerman S., 2007, *Korupcija i vlast (Uzroci, posledice, reforma)*, Službeni glasnik, Beograd, str. 9.
10. Tanzi V., Davoodi H., 1997, Corruption, Public Investment, and Growth, IMF, NBER, International Monetary Fund (IMF) – Fiscal Affairs Department, October 1997. IMF Working Paper No. 97/139.
11. The World Bank Group January 2010, BEEPS At-A-Glance 2008 Serbia, Problems Doing Business 2008: Response Summary.
12. TNS Medium Galup & UNDP, 2010, Treći talas istraživanja, oktobar 2010. godine, Ispitivanje javnog mnjenja o korupciji, oktobar 2010.
13. UN Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transaction, United Nations Resolution Against Corruption and Bribery, 51/191.
14. Wei, S-J. & Smarzynska B., 2000, *Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence*, NBER Working Paper 7969.33.

15. Yang D., 2005, "Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption", Working Papers 525, Research Seminar in International Economics, University of Michigan.

Goran NIKOLIĆ, Ph.D.

CORRUPTION: CHANGES IN THE SERBIAN GLOBAL POSITION IN THE LAST DECADE

ABSTRACT

Even though not completely unambiguous the indicators of the level of corruption in Serbia show that after 2000 there has been a trend of very slow decline of corrupt activities. The progress in the fight against corruption in Serbia is rated slow on the part of the Council of Europe and the European Commission. However, the evaluation of progress would be more complete if there were more advanced domestic indicators of efficiency in the fight against corruption.

It is expected that the continuation of reforms in the sphere of European integration will enable this trend to proceed. The systemic reforms are the way to go on. In accordance with the parameters of the level of corruption (Corruption Perceptions Index, Doing Business rank, SEF list of competitiveness, control of corruption index, etc...) Serbia lags behind EU countries or those that are close to join this integration.

Key words: Corruption, Serbia, region, reforms, rank.

UDK: 341.7:008
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 36–49.
Izvorni naučni rad
Primljen: 15. oktobar 2011. godine

*Dr Marko NIKOLIĆ
Dr Mina ZIROJEVIĆ¹*

Kulturna i informativna diplomacija: pogled iz srpske perspektive²

SAŽETAK

Kulturna i informativna diplomacija predstavljaju važan i uticajan aspekt savremene javne diplomacije, što pokazuje diplomatska praksa najrazvijenijih zemalja. Srpska kulturna diplomacija u ponovnom nastajanju ima značajne kapacitete i kvalitativna uporišta koje treba preoblikovati i usmeriti u cilju ostvarenja nacionalnih interesa u regionu, Evropi, i šire, međunarodnoj zajednici. U tom kontekstu, i informacionoj diplomatskoj pripada posebno mesto, uz uslov da se i ona dodatno i kvalitativno operacionalizuje i ekonomizuje.

Ključne reči: diplomacija, kultura, mediji, informacije, bezbednost, globalizacija.

Uvod

Iako predstavlja jedinstvenu celinu, pojam diplomacije danas podrazumeva klasičnu i javnu diplomaciju. Javna se takođe „grana“ na „pod-discipline“ (ekomska, kulturna, informativna, prosvetna), razlikujući se od srodnih pojmoveva (propaganda). Primera radi, propaganda predstavlja medijski pojavni oblik i instrument javne diplomacije, čiji je cilj izgradnja i poboljšanje ugleda i pozicije odnosne države u drugoj državi. Kovanica „javna diplomacija“ podrazumeva samo aspekt javnih odnosa između država, koji uopšteno mogu biti „javni“ i tajni. Zbog toga je pojam „javne

¹ Dr Marko Nikolić, naučni saradnik, i dr Mina Zirojević, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: markon@diplomacy.bg.ac.rs i mina@diplomacy.bg.ac.rs.

² Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljнополитички, међunarодни, ekonomски, правни и безбедносни aspekti“, koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, projekat br. OI179029, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu u periodu 2011–2014.

diplomatiјe” u odnosu na pojам „diplomatiјa” donekle po sebi protivrečan, kao i u odnosu na pojam klasične diplomatiјe. Ipak, nesporno je da se pomenuta dva „aspekta” diplomatiјe nalaze u neraskidivom međuzavisnom odnosu, pri čemu „javna” diplomatiјa ima „pojavni” karakter i funkciju u ostvarenju istovetnog cilja. Ona podrazumeva interdisciplinarnu (kulturnu, informacionu, obrazovnu, ekonomsku, itd.) aktivnost države čiji je cilj oblikovanje javnog mnjenja u državi prijema kako bi se stvorile pretpostavke za donošenje političkih odluka koje bi bile u interesu države koja preduzima „javnu” diplomatsku aktivnost.³ Najznačajnije vrste savremene javne diplomatiјe jesu ekomska, kulturna, informativna i prosvetna diplomatiјa, dok se njeni modeli odnose na njihove posebne karakteristike u operativnoj praksi pojedinih zemalja.

Diplomatiјa je, u neformalnom ili društvenom smislu, profesionalno korišćenje takta i obazrivosti kako bi se stekla strateška prednost, ili pronašlo međusobno prihvatljivo rešenje za zajednički izazov, jedan set alata kao formulacija iskaza na nesukobljavački i/ili učitiv način. Načini i metodi korišćenja „tvrdi” i „meki” bezbednosne politike u vreme krize i sukoba su i dalje sporna pitanja, o kojima naučnici i stručnjaci diskutuju. Zajednički imenitelj u ovim diskusijama je, čini se, da su elementi meke bezbednosti prilično preventivne prirode. Cilj ovih programa je neutralisanje potencijalne nasilne pretnje putem unapređenja saradnje i dijaloga, kao i proširenja finansijske pomoći i programa razvoja, i sprečavanje eskalacije „mekih” u „teške” pretnje na duge staze.

Propast sovjetskog bloka označio je ne samo kraj tzv. „hladnog rata”, nego i fundamentalnu promenu paradigme u međunarodnom sistemu koju su pretežno formulisali pobednici Drugog svetskog rata. Jedna od osnovnih karakteristika perioda nakon hladnog rata je *globalizacija*. Iako ovo nije potpuno nov fenomen, u kombinaciji sa efektima tehnološkog razvoja i visoke brzine komunikacije, globalizacija ima ogroman uticaj na narode i države, kao i na vojne doktrine i međunarodnu bezbednost.

Bezbednost se definiše u kontekstu pretnje i rizika. Posebno u današnjem složenom okruženju, to je sigurno komplikovano pitanje. Postoje dve kategorije koje se mogu koristiti u definisanju pretnje: tvrde (*hard*) i meke (*soft*) pretnje. Terorizam i postojanje oružja za masovno uništenje opšte su prihvaćeni kao tvrde pretnje, dok ekstremno siromaštvo, disparitet između i unutar društva, širenje zaraznih bolesti ili promena klime i životne sredine spadaju u kategoriju mekih pretnji.⁴ Ova lista ni u kom slučaju nije konačna. Na spisak mekih pretnji možemo dodati, na primer, međuetničke sukobe, ilegalne migracije i trgovinu ljudima.⁵ Pretnje u virtuelnom svetu, koje mogu da nanesu ogromnu štetu ekonomskim i

³ Michael McClellan, “Public diplomacy in the context of traditional diplomacy”, presentation on Vienna Diplomatic Academy, 14 October 2006.

⁴ Kofi Annan, “Secretary General’s address to the UN General Assembly”, 23 September 2003, New York. Stalna internet adresa: <http://www.un.org>.

⁵ Za različita viđenja razloga za međuetničke konflikte pogledati: Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy,” *Foreign Affairs*, November-December 1997, pp. 22-43.

socijalnim infrastrukturama zemalja, takođe se smatraju mekim pretnjama. U stvarnosti ne postoje jasne linije razdvajanja između tvrdih i mekih pretnji. One su međusobno povezane i zahtevaju sveobuhvatni i interdisciplinarni pristup.⁶ U stvari, meke pretnje lako mogu postati tvrde. Profit ostvaren ilegalnom migracijom je meka pretnja, ali ako se na primer taj profit koristi za finansiranje nezakonitih aktivnosti terorističkih organizacija, postaje tvrda pretnja.

Kulturna diplomacija

Kriza identiteta sa kojom se svet sve izraženije suočava uslovjava potrebu za definisanjem zajedničkih „vrednosnih potencijala” kao temelja izgradnje nove strukture međunarodnih odnosa. U tom smislu, princip i formula „jedinstva u različitosti” predstavljaju vrednosnu i metodološku matricu, čijoj se primeni teži u religioznoj, civilizacijsko-kulturnoj, političkoj, ekonomskoj i svakoj drugoj oblasti. Mnogi autori smatraju da bi se afirmacijom uticaja i prožimanjem različitih *civilizacija i kultura* mogla stvoriti kvalitativna osnova prevencije budućih sukoba i osmišljavanja zajedničkog hoda u budućnost.

Pojam kulturne diplomacije

Terminološka kovanica „kulturna diplomacija” (*Cultural Diplomacy*) nastala je na anglosaksonском govornom području u XX veku.⁷ Cilj kulturnog odeljenja Ministarstva spoljnih poslova Nemačke i Britanskog veća (*British Council*), osnovanih 1921. i 1935. godine, bio je unapređenje ugleda dveju država u inostranstvu preko promocije i afirmacije njihovog kulturnog identiteta. Međunarodnopravni status kulturne diplomacije regulisan je Bečkom konvencijom o diplomatskim (1961) i konzularnim (1963) odnosima.⁸ Ova „grana” javne diplomacije doživljava renesansu svoga uticaja sredinom šezdesetih godina prošlog veka, kao jedan od značajnijih instrumenata ostvarenja nacionalnih interesa i spoljнополитичких ciljeva većih zemalja, kao instrument ili cilj međunarodnih (kulturnih) odnosa.⁹ Kulturnu diplomaciju trebalo bi razlikovati od „interkulturnog menadžmenta, marketinga u kulturi, intercivilizacijskog menadžmenta, kulture i

⁶ Kofi Annan, "AIDS is the real weapon of mass destruction", *Africa Recovery*, United Nations News Releases, December 2003, <http://www.un.org>.

⁷ *Cultural Diplomacy*, Internet, <http://www.britannica.com/eb/topic-932308/cultural-diplomacy>. Izvorno se dovodi u vezu sa aktivnostima Britanca Vilijama Vilberforsa protiv ropstva u Zapadnoj Evropi i Americi u XVIII, kao i tekvinama i uticajem francuske kulture u XIX veku.

⁸ „Bečka konvencija o diplomatskim odnosima” (Vienna Convention on Diplomatic Relations), <http://bgcentar.org.yu/documents/Becka%20konvencija%20o%20diplomatskim%20odnosima.htm>; i „Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine”, u: Đorđe N. Lopičić (prir.), *Studije i ogledi o konzularnim odnosima*, Beograd, 2006, str. 385–416.

⁹ Anthony Haigh, *Cultural Diplomacy in Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 1974.

komunikacije, interkulturne komunikacije, medijske kulture, vizuelne kulture", itd.¹⁰ Njen predmet obuhvata pojmove kulturno-civilizacijskih, nacionalnih i državnih ideja, projekata i interesa.¹¹ Zato pojedini autori kulturnu diplomaciju doživljavaju kao „vrhunac diplomacije uopšte".¹²

Kulturna diplomacija može se definisati kao diplomatska aktivnost odnosne zemlje koja se ostvaruje u oblasti i posredstvom kulture, sa ciljem ostvarenja njenih kulturno-civilizacijskih i nacionalno-državnih potreba i interesa. Unapređenje ugleda i položaja države u međunarodnim odnosima posebno se može ostvariti promocijom njene kulturne baštine, kao i razmenom kulturnih dobara. U užem smislu, kulturna diplomacija podrazumeva konkretnu aktivnost i komunikaciju (dijalog i ubedjivanje) diplomatskih subjekata, najčešće državnih predstavnika koji simbolizuju i rukovode ostvarenjem nacionalnih interesa odnosne zemlje. Naročito prilikom vođenja kulturne diplomacije trebalo bi razlikovati pojmove *otadžbine* (odlikuje je pre svega religiozni i kulturno-civilizacijski identitet), *nacionalnog interesa i državne vlasti*, koje danas na poseban način objedinjava i povezuje upravo kulturna diplomacija. Naime, svaka ozbiljna država u definisanju projekcija budućnosti i svojih strateških nacionalnih interesa polazi pre svega od sopstvenih civilizacijsko-kulturoloških vrednosti, temelja i potreba. Kulturna diplomacija je posebno značajan, „dubok" i složen aspekt javne diplomacije, koji obazrivo, dugoročno, strateški i interdisciplinarno treba osmišljavati, usmeravati i operacionalizovati. Trebalo bi poći od prepostavke, cilja i interesa da se sopstveni kulturni identitet promoviše i utemelji kao „organski" činilac međunarodnih (kulturnih) odnosa i saradnje. Pri tom je jasno da se kulturna diplomacija mora koristiti svim formalnim i neformalnim oblicima, metodama, sredstvima i kanalima javne diplomacije koje, međutim, stalno treba kreativno obogaćivati i prilagođavati posebnim potrebama kulturne diplomacije.

Položaj i ciljevi kulturne diplomacije uslovljeni su različitim spoljnopolitičkim prioritetima i interesima. U većim zemljama pripada joj važno mesto u ostvarenju strateških nacionalnih interesa, dok u drugima ima izraženije instrumentalne odlike i primese.¹³ Posebna uloga u

¹⁰ Slobodan Branković, *Istorija kultura i civilizacija – Kratak pregled*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2006, str. 8.

¹¹ Kirsten Bound, Rachel Briggs, John Holden, Samuel Jones, *Cultural Diplomacy*, Demos, London, 2007, p. 11.

¹² Dr Nenad A. Vasić, „Kulturna diplomacija – prilog zasnivanju srpske kulturne diplomacije", zbornik radova sa Međunarodne konferencije *Očuvanje i zaštita srpskog kulturnog i istorijskog nasleđa u inostranstvu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, jun 2009. godine.

¹³ Vasić navodi da se japanska vlada pre svega interesuje za kulturnu razmenu, dok Kina, Austrija, Švedska i Holandija na kulturnu diplomaciju gledaju kao na aspekt i instrument međunarodne kulturne politike. S druge strane, za Australiju, Kanadu, Veliku Britaniju i Singapur međunarodni kulturni odnosi (politika) jesu instrument kulturne diplomacije. U: Dr Nenad A. Vasić, *Kulturna diplomacija – prilog zasnivanju srpske kulturne diplomacije*, op. cit., str. 6.

stvaranju, razvoju i primeni kulturne diplomatiјe trebalo bi da pripada intelektualnoj i kulturnoj eliti.¹⁴

Kulturni diplomata (ataše) predstavlja centralnu tačku i uporište u operativnoj strukturi kulturne diplomatiјe. Njegova funkcija podrazumeva vođenje i usmeravanje kulturno-obrazovne saradnje (projekti, konferencije, seminar, studije, upoznavanje kulture i običaja i učenje jezika), najrazličitije oblike predstavljanja i podsticanje razmene kulturnih dobara (kulturno-umetničke manifestacije, festivali, izložbe, aukcije, itd.), kao i stvaranje institucionalnih pretpostavki i uporišta kulturnih aktivnosti zemlje u inostranstvu (kulturni centri i forumi).¹⁵ Zato obrazovni i profesionalni profil kulturnog diplomate (predstavnika) mora da podrazumeva širu interdisciplinarnu obuku i pripremu.

Modeli kulturne diplomatiјe

U spoljnoj politici Sjedinjenih američkih država (SAD) kulturnoj diplomatiјi pripada posebno mesto. Ona zapravo predstavlja najznačajniji instrument strategije globalnog širenja uticaja ove zemlje putem promocije i korišenja njenih „univerzalnih *meltingpot* vrednosti”, naročito u oblasti kulture.¹⁶ Američki stratezi ističu da naročito aktivno „kreativno izražavanje i razmena ideja” njihove zemlje kao rezultat može imati upoznavanje i uspostavljanje razumevanja i saradnje među narodima i državama.¹⁷ Tri ključne oblasti i pravca delovanja kulturne diplomatiјe SAD, posebno u razdoblju hladnog rata, bili su *film* (multimedijalna rasprostranjenost, razaranje stereotipa), *muzika* (univerzalni jezik, dominacija *hip-hopa*) i *literatura*.¹⁸ Upotreba *džезa* i *rokenrola* („internet šezdesetih“) u muzici (Luis Armstrong, Čarli Parker), kao i *ekspresionizma* u umetnosti i literaturi, bili su njeni najznačajniji instrumenti. Pomenuta američka strategija se u tom razdoblju paralelno primenjivala u oko devedeset zemalja sveta.¹⁹ Najnovije uporište američke kulturne diplomatiјe predstavlja promocija *Platforme za podršku umetnosti*, koju je u poslednjoj predizbornoj kampanji javno obznanio predsednik Barak

¹⁴ Za više informacija o ovoj temi pogledati: Milan Podunavac, *Politička kultura i politički odnosi*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008.

¹⁵ Pogledati: Margaret J. Wyszomirski, Christopher Burgess, Catherine Peila, *International Cultural Relations: A Multi-country Comparaison*, Center for Arts and Culture, Washington, 2003.

¹⁶ Cynthia P. Schneider, *Diplomacy That Works: 'Best Practices' in Cultural Diplomacy*, Center for Arts and Culture, Washington, 2003, p. 1.

¹⁷ Cynthia P. Schneider, “Cultural Diplomacy: Hard to define, but you'd know it if you saw it”, *The Brown Journal of Foreign Affairs*, fall/winter 2006, Vol. XIII, Issue 1, p. 192.

¹⁸ Primera radi, američki autori Sintija Šnjajder (Cynthia P. Schneider) i Margaret Vizomirski (Margaret J. Wyszomirski) ukazuju na potencijal kulturne diplomatiјe da se „obraća emocijama“.

¹⁹ *Ibidem*.

Obama. Njen značajni deo posvećen je potrebi daljeg razvoja kulturne diplomatijske zemlje.²⁰

I u spoljnoj politici današnje Rusije kulturnoj diplomatiji takođe pripada značajno mesto. Njome država nastoji da „popuni“ informativni prostor kvalitativno drugačijim sadržajima od onih koje promoviše Zapad. Polazi se od strateški preoblikovane politikološke teze da bi u dugoročnoj perspektivi trebalo osmisliti i postupno primeniti novi oblik državnog uređenja u zemlji, koji bi počivao na kritici preovladavajuće teorije individualizma i promociji „kolektivnog (opštег) dobra“, uz nadilaženje pukog „racionalizma“. ²¹ Koncepcija ima pravoslavno-hrišćansko izvorište i utemeljenje, i polazi od potrebe i značaja reafirmacije uticaja porodice, Crkve i ostalih hrišćanskih vrednosti u društvu, kao antipoda globalnoj „zasićenosti“ sa kojom se svet suočava. Smatra se da iznete vrednosti imaju i univerzalni značaj, i da bi ih zbog toga i na tom polju trebalo aktivno promovisati.

Perspektive Srbije

Svetosavsko pomiriteljstvo i „pacifizam“ predstavljaju načelno-kvalitativno izvorište i uporište srpske kulturne diplomatijske u ponovnom nastajanju.²² Polazeći od te odrednice, prve srpske „kulturne“ diplomate bili su Mateja Nenadović,²³ Jovan Ristić,²⁴ Stojan Novaković,²⁵ Vuk Karadžić,²⁶ Dositej Obradović i vladika Petar Petrović Njegoš. Isto se odnosi i na tzv. *poete u fraku* krajem XIX i u prvoj polovini XX veka.²⁷ Postojanje jugoslovenskih državnih zajednica, naročito u drugoj polovini XX veka, uticalo je na marginalizaciju i postupni nestanak srpske kulturne diplomatije. U tom smislu se Srbija danas suočava sa izraženom potrebom ponovnog osmišljavanja i strateškog operacionalizovanja svoje kulturne diplomatije, zasigurno i pre svega na temelju svojih spomenika kulture u matici i inostranstvu koje UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) prepoznaje kao *kulturno nasleđe čovečanstva* ili univerzalne kulturne vrednosti. Ovo se posebno odnosi na manastire Stari

²⁰ A Platform in Support of the Arts, Internet, <http://www.BarackObama.com>.

²¹ Projekat Rusija – Pouke iz prošlosti, poruke za budućnost, knjiga II, Akademija za diplomaciju i bezbednost, Beograd, 2009, str. 433.

²² Teodosije Hilandarac, Žitije svetog Save, Srpska književna zadruga, Beograd, 1990, str. 147.

²³ Bogdan Lj. Popović, Istorija Ministarstva inostranih dela Srbije, Službeni glasnik, Diplomatska akademija, Beograd, 2005, str. 9.

²⁴ Učestvovao u međunarodnim pregovorima na Berlinskom kongresu 1878. godine kada je Srbija stekla pravo na državnost.

²⁵ Mihailo Vojvodić, Izazovi srpske spoljne politike (1791–1918) – ogledi i rasprave, Istoriski institut Beograd, 2007, str. 212.

²⁶ Uticao na otvaranje Srpske kuće u Beču.

²⁷ Miodrag Mitić, Poete u fraku, Filip Višnjić, Beograd, 2002. Njihovi predstavnici bili su Ivo Andrić, Jovan Dučić, Milan Rakić, Rastko Petrović, Miloš Crnjanski, Branislav Nušić, Laza Kostić, Vojislav Ilić, Vojislav M. Jovanović Marabo, itd.

Ras sa Sopoćanima, Studeniku, Visoke Dečane, Pećku patrijarsiju, Bogorodicu Ljevišku i Gračanicu, kao i Arheološko nalazište Gamzigrad-Romuliana.²⁸ Deo pomenutih spomenika u srpskoj pokrajini Kosovu i Metohiji danas opstaje u uslovima veoma visokog stepena ugroženosti, iako im na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN zaštitu obezbeđuju misije UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) i EULEKS (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) u Prištini. Iako postoji određeni pomaci, opšte stanje srpske kulturne baštine, posebno u inostranstvu, danas odlikuje nasleđena zapuštenost i odsustvo organizovanijeg nastupa državnih organa i dijaspore u njihovom lociranju, obnovi, zaštiti i razvoju.²⁹ U svemu manjkaju finansijska sredstva.

Srbija se zato suočava sa hitnom potrebom izrade i usvajanja *Nacionalne kulturne strategije*, i potom definisanja kulturne politike i kulturne diplomatijske zemlje, kao važnog i uticajnog aspekta njene spoljne politike. Razvoj srpske kulturne diplomatijske trebalo bi da počiva na strateški definisanim prioritetnim oblastima i konkretnim pravcima delovanja, određenim na osnovu analize i sinteze najvažnijih činilaca i determinanti: opštih spoljnopolitičkih prioriteta Srbije, geografske rasprostranjenosti i potencijala njene kulturne baštine u zemlji i inostranstvu, i specifičnih potreba prilikom nastupa u konkretnim slučajevima i pitanjima na terenu. Tu su i univerzalni i evropski strateški pravno-politički okviri, poput *Konvencije Uneska o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza*,³⁰ rezolucija Evropskog parlamenta iz 1974. i 2007. godine,³¹ kao i Ugovora o EU iz Maastrichta 1992.³² Zajednička kulturna politika Evropske unije danas predstavlja jedan od stubova njene spoljne politike i spoljnih odnosa. Takođe, trebalo bi adekvatno iskoristiti i postojeću regulativu Srbije na nivou dvostranih odnosa sa pojedinim evropskim zemljama: sporazume saveta ministara Srbije i Crne Gore sa vladama Češke i Mađarske Republike o saradnji u oblasti kulture, obrazovanja, nauke, omladine i sporta, kao i Sporazum Vlada Republike Srbije i Slovačke o zaštiti ratnih grobova.³³

Zaključak

Zaštita, razvoj i promocija crkvenog i kulturno-istorijskog nasleđa Srbije na Kosovu i Metohiji predstavljaju prioritetne oblasti delovanja njene

²⁸ UNESCO, Internet, <http://www.kultura.sr.gov.yu/?jez=sc&p=542>.

²⁹ Vladimir Grečić, „Mesto srpske dijaspore u spoljnoj politici Srbije”, u: *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Edita Stojić Karanović, Slobodan Janković (prir.), Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2008, str. 364.

³⁰ UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, UN, Paris, 20. 10. 2005.

³¹ Zahtevaju saradnju članica Zajednice u kulturnoj sferi i zaštiti evropskog kulturnog nasleđa.

³² Prepoznao suštinski kvalitativni potencijal kulture u procesu evropskih integracija.

³³ Videti: Hasiba Hrustić, „Zaštita kulturno-istorijskog nasleđa Srbije u svetu saradnje sa EU”, zbornik radova sa Međunarodne konferencije *Očuvanje i zaštita srpskog kulturnog i istorijskog nasleđa u inostranstvu*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, jun 2009.

kulturne diplomatiјe, u meri u kojoj se i sama bude razvijala. Budući da srpska kulturna dobra u pokrajini predstavljaju *kulturna dobra čovečanstva* koja u sebi objedinjavaju i pitanja versko-kulturnog i državnog identiteta zemlje, Srbija u njima poseduje potencijal i uporište legitimnog delovanja u složenim međunarodnim prilikama i preplitanjima interesa na KiM. U tom kontekstu, javna (posebno kulturna) diplomatiјa zemlje trebalo bi da podrazumeva intenzivne i sveobuhvatne aktivnosti usmerene u pravcu univerzalne promocije svih srpskih duhovnih, crkvenih i kulturnih vrednosti u Pokrajini, na nivou njenih višestranih i dvostranih odnosa u međunarodnim odnosima. To bi moglo imati pozitivne uticaje na preoblikovanje još uvek negativnog svetskog javnog mnjenja. Ovakav nastup bio bi u potpunoj saglasnosti i sa težnjama pomenute Rezolucije Evropskog parlamenta iz 2007, odnosno nove evropske kulturne strategije za razdoblje 2007–2013. U tom smislu trebalo bi ostvariti koordinaciju aktivnosti nadležnih ministarstava i organa Srpske pravoslavne crkve (SPC), posebno imajući u vidu uslove novog „sukoba civilizacija“ u XXI veku.

Regionalni pristup i pravac delovanja srpske kulturne diplomatiјe trebalo bi da podrazumeva zaštitu srpske kulturne baštine u Mađarskoj, Rumuniji, Hrvatskoj³⁴ i Albaniji.³⁵ U tom smislu prvo bi trebalo identifikovati i utvrditi lokacije porušenih i nestalih spomenika kulture u razdoblju posle Drugog svetskog do danas, posebno u Hrvatskoj i Albaniji. Posebne aktivnosti trebalo bi preduzeti u BiH, Crnoj Gori i Makedoniji, imajući u vidu okolnosti postojanja i potencijalnog otvaranja „novih kulturnih frontova“ u ovim zemljama.

Informativna diplomatiјa

Diplomatiјa i internet društvo

Razvoj informacionih i komunikacionih tehnologija utiče i na razvoj diplomatiјe i njene srži – pregovaranja. Kako bi se narastajući problemi u međunarodnim političkim i ekonomskim odnosima efikasnije rešavali, diplomate moraju sve više da koriste računare, „inteligentne programe“ i internet tehnologije. Time je stvorena osnova za razvoj novog vida diplomatiјe – elektronske, koju će pre svega odlikovati brzina odlučivanja, brže zaključivanje sporazuma, povećana bezbednost diplomata i smanjenje troškova diplomatskih misija.

³⁴ Pogledati: Filip Škiljan, „Stanje objekata Srpske pravoslavne crkve u Hrvatskoj“, zbornik radova sa Međunarodne konferencije *Očuvanje i zaštita srpskog kulturnog i istorijskog nasleđa u inostranstvu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, jun 2009.

³⁵ Za više informacija videti: Zorana Miljević, „Očuvanje pravoslavnog kulturnog nasleđa Srbije kroz ostvarivanje verskih sloboda: neophodnost sagledavanja položaja SPC u Mađarskoj i Rumuniji“, zbornik radova sa Međunarodne konferencije *Očuvanje i zaštita srpskog kulturnog i istorijskog nasleđa u inostranstvu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, jun 2009.

Preventivna diplomacija i korišćenje „mekih“ instrumenata bezbednosne politike predstavljaju važna sredstva u rešavanju problema. Istorija je, međutim, prepuna primera neuspeha preventivne diplomacije koji su, neretko, rezultirali izbijanjem sukoba. U takvim slučajevima, rezultat pregovora zavisio je od brzine u odlučivanju. Brzina u nastupu često predstavlja egzistencijalno pitanje od kojeg zavise mir i/ili rat. Razvoj savremenih tehnologija doneo nam je i „konferencijske pozive“ (*conferences calls*), koji su veoma brzo našli upotrebu u svrhu diplomatskog pregovaranja. Na ovaj način možemo u tim pregovarača uvrstiti ne samo iskusne diplamate već i eksperte (*thinktanks*), stvoriti najadekvatniji tim bez obzira na mesto i vreme, i time pravovremeno odgovoriti na izazove pregovora.

Sa druge strane, internet je danas komunikacijska osnova savremenog društva, koju bi svakako trebalo iskoristiti i u diplomatiji. Potrebno je više koristiti internet prostor ne samo u funkciji promene slike o našoj zemlji, već i lakšeg upravljanja problemima. Internet programi kao što su „tviter“ i „fejsbuk“ (*Tweeter, Facebook*) najpoznatiji su instrumenti koji se koriste sa tom svrhom. Obaveza poznавања већине рукуванја компјутерима, односно одржавања електронских веза са колегама широм света, данас су обавезе сваког diplamate. Diplomatska praksa чинjeničног извеštавања и телекопирања докумената данас је превазиђена, што можемо slikovito objasnити појавом Vikiliksa.

Trebalo bi uzeti u obzir i sistem KOREU (*COREU – Correspondence Européenne*) koji se koristi у Европској унији за размену информација и обликовање планова у оквиру Задједничке спољне и безбедносне политике. Сва министарства спољних послова држава чланica, Секретаријат Савета и Комисија међусобно су повезани. У овом систему годишње се размени око 13.000 електронских датара. По правилу, држава која држи ротирајуће председништво генерише већи број електронских датара у овом систему. Систем KOREU се брзо развио у одличну информациону мрежу, веажно средство за координацију и оперативни *instrument* за израду извеštaja и упућивање демарша. Наравно, упоредо са овим системом и даље постоји систем електронске поште. У многим областима спољнополитичке сарадње радних група поговори се спроводе упрано на овај начин. Радне групе састају се у мање-више правилним размачима у Бриселу, али између састанака, они контактирају у оквиру KOREU система, или мање формално, електронском поштом, припремајући накнади који ће потврдити председник групе. Када се поново састану, већ постоји у приличној мери договoren текст који се усваја у директној дискусији. Поговарањем путем интернета искључујемо могућност „емотивне буке“, па се дипломате лакше концентришу на садржај и суштину. Писана комуникација смањује ниво ненаспоразума, формулатије у тексту су тачније и лукчане, а све верзије договора, ревизија или предлога остају трајно архивиране.

Hiperveze

Уз даљи напредак IT технике, коришћење hiperveze у извеštajima и информативним beleškama сигурно ће се додатно развијати. Hiperveze могу да доведу читаoca до конкретних докумената или других сродних извеštaja.

Ova tehnika, kada bude u potpunosti prihvaćena, imaće značajan reformski potencijal u pogledu formata izveštavanja i razmene informacija. Na ovaj način biće olakšani arhiviranje i pristup podacima i ugovorima, pa će greške kao što je isticanje ugovora za luku u Solunu, biti sasvim onemogućene.

Internet stranice

Većina stranih ministarstava i pojedinačnih misija danas održava svoje internet prezentacije. One sadrže važne informacije, na primer predstavljanje ministarstava, fotografije i biografije, adrese ambasada i njihovo radno vreme, kao i informacije o konzularnim i drugim problemima i pitanjima. Internet stranice mogu da sadrže i hiperveze, kulturnu ili ekonomsku diplomatiju (statistiku, arhivske izvore), korisne linkove i interaktivne programe koji generišu interes u spoljnoj politici (ankete, internet razgovor (*web chat*) sa ministrom, itd.). Internet stranice mogu imati i važnu funkciju u predstavljanju jedne zemlje, što je tradicionalna funkcija diplomacije.

Primeri informativne diplomatiјe

U pomenutom Strateškom okviru javne diplomacije SAD za 2010. godinu (*Public Diplomacy 2010 Strategic Framework*), detaljno je opisana važnost javne diplomacije i uticaj „meke moći“ na strateške bezbednosne interese SAD. U stvaranju strategije „potkopavanja“ ekstremističkih osećanja u zemlji država pokušava da „uspostavi norme i pravila oko kojih drugi akteri akcije konvergiraju“.³⁶ Iako Nye (Joseph Nye) prepoznaje meku moć u kulturi države i bez strukturirane misije, „meka“ moć ima veći uticaj uz pomoć ciljnih poruka.³⁷ Ciljane poruke, pogotovo one koje utiču na poništavanje štetnih poruka suprotnе strane, predstavljaju važan instrument u obezbeđivanju društvene moći a samim tim i povećanju bezbednosti.

Drugi primer vezan je bliže za ekonomsku moć („lepljiva moć“). Francuska troši ogromne količine novca kako bi putem brižljivo odabranih informacija održala prisustvo u svojim bivšim kolonijama. Retko ćemo videti da neko u, recimo, Maroku, ne govori francuski. Ulaganja u francusku kulturu, jezik, restorane, film i francuska preduzeća kroz programe javne diplomacije obezbeđuju kontinuirano prisustvo i značaj Francuske u ovim zemljama, koji doprinose povećanju njene „meke moći“ u odnosu na zemlju. Ovaj program javne diplomacije usmeren je na povećanje francuske društvene moći, što samim tim povećava ekonomsku hegemoniju u trgovini francuskih preduzeća u Maroku. U ovom slučaju diplomacija neposredno utiče na ekonomiju i rast zemlje.

³⁶ Internet, http://uspublicdiplomacy.org/pdfs/PD_US_World_Engagement.pdf, Pristup mart 2011.

³⁷ Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Harvard University Press, 1990, p. 35.

Korišćenje tajnih informacija u diplomatiji

Diplomatija je tesno povezana i sa špijunažom i prikupljanjem obaveštajnih podataka. Ambasade su osnova i za diplome i obaveštajce, a neke diplome, po vokaciji, pokušavaju da dođu do podataka koji se po pravilu drže u tajnosti. Na primer, posao vojnih atašea podrazumeva i upoznavanje sa vojnim stanjem u zemlji prijema, uz prikupljanje što većeg broja informacija. Informacije prikupljene obaveštajnim radom igraju sve važniju ulogu u diplomatiji. Ugovori o kontroli naoružanja bili bi besmisleni da nema izviđačkih satelita i agenata za praćenje. Informacije dobijene obaveštajnim radom su korisne u skoro svim oblicima diplomatijske politike, od trgovinskih sporazuma do graničnih sporova.

Diplomatija malih zemalja

Diplomatija malih zemalja dobija sve veće mesto u diplomatskim studijama i međunarodnim odnosima. Usled globalizacije, problemi i diplomatski načini rešavanja problema, ali i sukoba velikih i malih zemalja, sve se više razlikuju. Male države naročito su pogodjene dešavanjima koja se odigravaju preko njihovih granica, kao što su klimatske promene, voda, bezbednost i promene u globalnoj ekonomiji. Diplomatija je glavno sredstvo kojim male države dobijaju mogućnost da se njihovi ciljevi čuju u globalnoj areni. Ovi faktori znače da male države imaju snažan podsticaj da podrže međunarodnu saradnju. Ali, s obzirom na to da raspolažu ograničenim resursima, sprovođenje efektivne diplomatijske politike predstavlja jedinstven izazov za male države.³⁸

Pored redovnih diplomatskih oblika koje smo pomenuli, veliku ulogu imaju i službenici specijalizovanih ministarstava. Ovaj proces „diplomatizacije“ resornih ministarstava u Evropskoj uniji već je odmakao. Na primer, o međunarodnim finansijskim pitanjima pregovaraju ministri finansija, a ne diplome. Zatim često ministri spoljnih poslova putuju sa predstavnicima drugih ministarstava, recimo pravde ili privrede ili turizma. U mnogim zemljama sve više se razvijaju male diplomatske službe resornih ministarstava poljoprivrede, finansija, trgovine, transporta, itd. Ovo je očigledan trend i nužno je da se resorna ministarstva obuče da učestvuju u diplomatskim procesima.

Kao novi akteri sve više se pojavljuju predstavnici lokalnih vlasti i regionalnih. Mnogi evropski regioni imaju svoje predstavnike u Briselu. Ove „male“ diplomatijske predstavnice pregovaraju o pitanjima kao što su pristup fondovima, prekogranična saradnja, saradnja u oblasti kulture, u oblasti saobraćaja i slično.

Nevladine organizacije su sve uticajnije u diplomatijskoj politici, što se jasno vidi tokom pregovora o klimatskim promenama. Nevladine organizacije

³⁸ Michael Corgan, "Small State Diplomacy", *e-International Relations*, Internet, <http://www.e-ir.info/?p=5491>, pristup maj 2011.

pokušavaju da se u međunarodnim telima čuje glas svih onih čiji se interesi ne mogu čuti kroz tradicionalne diplomatske kanale.

Za mnoge posmatrače, moderna sredstva elektronske komunikacije predstavljaju najočiglednije strukturalne promene u sredini u kojoj rade diplomate.³⁹

Diplomate moraju i dalje da koriste posebne poverljive kontakte, i empatiju koju su razvili *vis-à-vis* kod države prijema i njene političke klase kako bi podneli izveštaj o dugoročnim trendovima, analizu događaja i, još važnije, kako bi predložili modalitete za reakciju, opisali scenarija za budući razvoj – ali i otvoreno upozorili kada ova dešavanja postanu nepovoljna ili čak opasna za interesе njihove zemlje. Diplomata mora imati hrabrosti kada je nosilac loših vesti, ali i neophodni integritet da koristi svoja saznanja kako bi dao tačnu analizu eventualnih problema za buduće interesе svoje zemlje.

Na prvi pogled sve ovo izgleda kao da informacione tehnologije ne utiču mnogo na diplomatiju, i da bi zbog svoje specifične prirode diplomatija trebalo da se opire promenama. U izvesnoj meri ovo je tačno, jer je diplomatska prepiska i dalje poverljiva, ali i zbog specifičnog značaja vremenskog faktora u diplomatskoj proceduri. U diplomatiji, verovatno više nego u drugim profesijama, brza odluka nije uvek najbolje rešenje. Što je najvažnije, međutim, trebalo bi imati u vidu da je – opet u diplomatiji više nego u drugim profesijama – ljudski faktor od velikog značaja. Lični kontakti, stručnost i iskustvo osoblja, diplomatska procedura, koja nije nužno brza, nastaviće da utiču na donošenje diplomatskih odluka.⁴⁰

Zaključak i perspektive

Naša zemlja nema ni velike resurse ni veliku finansijsku ni vojnu moć da bi parirala velikim zemljama, ali ima probleme globalne prirode. Pitanje gubitka dela teritorije (ne samo Kosova i Metohije, već i Vojvodine i Sandžaka), opasnost od terorizma i problem zagađenja okoline prisutni su i na našoj teritoriji. Upravo zato potrebno je pokazati mobilnost i spremnost za prihvatanje i korišćenje promena u tehnološko-informativnoj oblasti. Ovo se posebno odnosi na diplomatiju, koja mora biti funkcionalnija i operativnija. Uz pomoć „globalne mreže“ i IT instrumenata možemo smanjiti troškove putovanja diplomata, popraviti imidž zemlje, brže reagovati u pregovorima. Na ovaj način formalna diplomatija bila bi rasterećenija i funkcionalnija.

³⁹ Richard Burt, Olin Robinson, *Reinventing Diplomacy in the Information Age*, CSIS Report Washington 1998 (www.csis.org/ics/dia/final.htm).

⁴⁰ Jovan Kurbalija, „Diplomacy in: the Age of Information Technology“, in Jan Melissen (ed): *The Innovation of Diplomatic Practice*, Palgrave, New York, 1999, p. 171.

Bibliografija

1. Annan, Kofi, "AIDS is the real weapon of mass destruction", Africa Recovery, United Nations News Releases, December 2003, <http://www.un.org>.
2. Annan, Kofi, "Secretary General's address to the UN General Assembly", 23 September 2003, New York. Stalna internet adresa: <http://www.un.org>.
3. Bound, Kirsten, Briggs, Rachel, Holden, John, Jones, Samuel, *Cultural Diplomacy*, Demos, London, 2007.
4. Branković, Slobodan, *Istorijska kultura i civilizacija – Kratak pregled*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2006.
5. Golubović, Vidoje, *Očuvanje i zaštita srpskog kulturnog i istorijskog nasleđa u inostranstvu*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2010. godine.
6. Haigh, Anthony, *Cultural Diplomacy in Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 1974.
7. Hilandarac, Teodosije, *Žitije svetog Save*, Srpska književna zadruga, Beograd, 1990.
8. Lopičić, Đorđe N. (prir.), *Studije i ogledi o konzularnim odnosima*, Đorđe N. Lopičić, Beograd, 2006.
9. McClellan, Michael, "Public diplomacy in the context of traditional diplomacy", presentation on Vienna Diplomatic Academy, 14 October 2006.
10. Melissen, Jan (ed), *The Innovation of Diplomatic Practice*, Palgrave, New York, 1999.
11. Mitić, Miodrag, *Poete u fraku*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
12. Nye, Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Harvard University Press, 1990.
13. Podunavac, Milan, *Politička kultura i politički odnosi*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
14. Popović, Bogdan Lj., *Istorijska Ministarstva inostranih dela Srbije*, Službeni glasnik, Diplomatska akademija, Beograd, 2005.
15. Schneider, Cynthia P., "Cultural Diplomacy: Hard to define, but you'd know it if you saw it", *The Brown Journal of Foreign Affairs*, fall/winter 2006, Vol. XIII, Issue 1.
16. Schneider, Cynthia P., *Diplomacy That Works: 'Best Practices' in Cultural Diplomacy*, Center for Arts and Culture, Washington, 2003.
17. Stojić Karanović, Edita, Janković, Slobodan (prir.), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2008.
18. Vojvodić, Mihailo, *Izazovi srpske spoljne politike (1791–1918) – ogledi i rasprave*, Istoriski institut, Beograd, 2007.
19. Wyszomirska, Margaret J., Burgess, Christopher, Peila, Catherine, *International Cultural Relations: A Multi-country Comparaison*, Center for Arts and Culture, Washington, 2003.
20. Zakaria, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, November–December 1997.

Internet izvori:

1. *A Platform in Support of the Arts*, Internet, <http://www.BarackObama.com>.

2. *Cultural Diplomacy*, Internet, <http://www.britannica.com/eb/topic-932308/cultural-diplomacy>.
3. Michael Corgan, „Small State Diplomacy”, *e-International Relations*, Internet: <http://www.e-ir.info/?p=549l>, pristup maj 2011.
4. Richard Burt and Olin Robinson, *Reinventing Diplomacy in the Information Age*, CSIS Report Washington 1998 (www.csis.org/ics/dia/final.htm).
5. UNESCO, Internet, <http://www.kultura.sr.gov.yu/?jez=sc&p=542>.

Marko NIKOLIĆ, Ph.D.
Mina ZIROJEVIĆ, Ph.D.

CULTURAL AND INFORMATION DIPLOMACY: A VIEW FROM THE SERBIAN PERSPECTIVE

ABSTRACT

Cultural and Information Diplomacy are considered an important and influential aspect of contemporary Public Diplomacy, what is proved by the diplomatic practice of the most developed countries. Serbian Cultural Diplomacy is in the process of restore-making based on important qualitative pillars and capacities. Its purpose is to support the achievement of the national interest in the Region, Europe and the International Community. Within that context Information Diplomacy has also a special place, conditioned by the need to be transformed in a more operational and economical direction.

Key words: diplomacy, culture, media, information, security, globalization.

UDK: 316.653(497.11):061.1EU
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 50–65.
Pregledni članak
Primljen: 17. septembar 2011. godine

Mr Srđan PETKANIĆ¹

Istraživanja javnog mnjenja prema Evropskoj uniji u Srbiji – tendencije i perspektive

SAŽETAK

U ovom radu biće analizirane ključne tendencije i perspektive u istraživanjima javnog mnjenja u Srbiji prema Evropskoj uniji u periodu 2000–2010. i ispitana korelacija sa stavovima političkih elita prema pitanjima evropskih integracija. Sve te promene sagledane su u kontekstu brojnih istraživanja koja su sprovele najrenomiranije agencije za istraživanje javnog mnjenja u Srbiji nakon petooktobarskih promena, sa glavnim fokusom na period 2004–2010. Komparativnom analizom biće ukazano na razlike u stavovima javnog mnjenja u Srbiji, kao i na glavne političke, ekonomski i sociološke determinante koje su dovele do promene stavova javnog mnjenja prema ovom izuzetno značajnom pitanju.

Ključne reči: istraživanje javnog mnjenja, EU, Srbija, evropske integracije, komparativna analiza.

Pojam javnosti u savremenom svetu

Pojam javnosti je fenomen koji prati razvoj demokratskih procesa u tranzisionim društвima. Javnost u velikoj meri utиče na proces proširenja Evropske unije (EU), kako na globalnom nivou, tako i u svakoj državi koja pretenduje na članstvo u EU posebno. Sam pojam „javnost“ doživeo je korenite transformacije od svog nastanka. Od početnog, dobro obaveštenog faktora koji reaguje na različite podsticaje, postala je poligon sile. Na taj način je njena kritička funkcija polako zamjenjena manipulativnom. Otuda su se pojavili i mnogobrojni novousvojeni obrasci i termini poput tzv. *opinion makers* (proizvođači mnjenja) koji su vremenom postali nezaobilazni

¹ Srđan Petkanić, istraživač – saradnik, Institut za evropske studije, Beograd. Ovaj članak je deo rada na projektu 179014 koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

deo rečnika eksperata iz oblasti javnog mnjenja. U integracionim procesima stavovi javnosti počeli su da odražavaju tzv. „kolokvijalni govor”, tj. preovlađujuće kolektivne stavove pripadnika jednog društva ili društvene grupe o nekom događaju. Stavovi javnosti zasnovani su na zajedničkim moralnim, ideološkim ili političkim normama, a one su pak determinisane sličnim ekonomskim i socijalnim uslovima života, kao i sličnim društvenim interesima. Na stavove javnosti u Srbiji utiče i tradicija, kao i društveni i etički sistem vrednosti.

Javno mnjenje je u procesu proširenja EU postalo posrednik između države i društva, i u njoj se publika obrazuje kao nosilac javnog mnjenja. Tako, ustaljen je stav da liberalna javnost ima dominantni uticaj budući da edukuje publiku da politički rezonuje, odnosno učestvuje u debatama od javnog značaja, učestvuje u političkom životu društvene zajednice, ali i izražava svoje stavove u različitim sociološkim ispitivanjima.² Da bi došlo do pojave aktivne javnosti i da bi javnost imala uslova da izvršava svoje uloge mora doći do formiranja materijalno obezbeđenih društvenih slojeva. Upravo uz pomoć ovih slojeva dolazi do formiranja građanskih institucija, pa je ova javnost vremenom počela da se naziva „građanskom javnošću”. Pluralizam javnosti je jedan od krucijalnih faktora koji utiču na razvoj vitalnih demokratskih funkcija javnosti. Institucionalna osnova javnosti je u razvijenim društвима zanemarena, pa dolazi do njene fragmentacije i nestajanja klasičне, liberalne javne sfere, umesto koje na scenu stupa lokalna javnost sa svojim mikro, mezo i makrosekventcama. Ovakve fragmentacije imaju istaknuto mesto u procesu stvaranja supranacionalnih identiteta, budući da dovode do ambivalentnijih stavova javnosti o različitim aspektima evropskih integracija. Osnovne zamerke idu do prihvatanja inherentog konformizma kao modela koji opisuje izjašnjavanje pojedinca u javnosti bez straha od izolacije.³ Osnovna premla na kojoj se zasniva ovo gledište drži da pojedinac ne želi da se konfrontira sa zajednicom, pa svoja mišljenja zadržava za sebe. Javno mnjenje, na taj način, doprinosi stvaranju iskrivljenog društvenog konsenzusa. Međutim, u procesu izražavanja stavova javnosti nije sve zatvoreno i netransparentno. Javnost ima slobodu da iznese svoje stavove, ali svakako da takav pristup nameće određena ograničenja i prepreke na koje javnost nailazi u svom delovanju. Galupova „spirala buke” nije ništa drugo do pionirski pokušaj da se funkcionisanje javnog mnjenja objasni na alternativni način. Njegova teorija zagovara slobodno iznošenje mišljenja u javnost i apostrofira glas većine.⁴ Sve ove odrednice pokazuju da: a) nije lako definisati sam pojam javnosti u Srbiji u procesu evropskih integracija; b) postoji niz različitih koncepcata o značaju, uticaju i sadržaju pojma javnosti kako u savremenom društvu, tako

² Više o pojmu liberalne političke javnosti u: Habermas, 1969.

³ Više o inherentnom konformizmu u: Milivojević, 2001.

⁴ Više o „Galupovoj spirali buke” u: Salmon T. Charles, Glasser L. Theodore, “The Politics of Polling and the Limits of Consent” u: *Public Opinion and the Communication of Consent*, The Guilford Press, New York, 1995.

i u Srbiji; i c) pojam javnosti u Srbiji ima politički značaj i nekadašnji klasični, liberalni koncept javnosti je napušten.

Istraživanje javnog mnjenja u procesu evropskih integracija

Najpoznatiji način istraživanja javnog mnjenja je anketa i ona obuhvata određeni broj članova grupe (uzorak) čiji se stavovi utvrđuju, a koji su prema određenim statističkim načelima odabrani kao adekvatni predstavnici grupe. Na osnovu dobijenih rezultata donose se zaključci o stavovima ostalih, neanketiranih članova grupe. Ovaj način istraživanja javnog mnjenja upotrebljen je i u Srbiji u cilju ispitivanja javnog mnjenja o stavovima građana Srbije prema EU.⁵

Istorijski raspada bivše Jugoslavije stoji u suprotnosti sa procesom stvaranja supranacionalnih identiteta, a rezultati ispitivanja javnog mnjenja u Srbiji bili su u većoj ili manjoj meri odraz datih ekonomsko-političkih prilika u društvu. Bivša država prošla je kroz nekoliko oblika (SFRJ, SRJ, državna zajednica Srbija i Crna Gora) i može se reći da su prva ozbiljnija ispitivanja javnog mnjenja u Srbiji vršena u poslednjim mesecima postojanja državne zajednice Srbije i Crne Gore. Odnosi Srbije i EU bili su mnogo više definisani unutrašnjim razvojem događaja u svakoj od njih nego samom suštinskom uspostavljenih međunarodnih odnosa između dva identiteta.⁶ Odnosi između EU i Srbije tj. država prethodnica, imaju veoma dug, uglavnom pozitivan istorijat – što može donekle da objasni većinsku, proevropsku opredeljenost javnog mnjenja u Srbiji danas. Prvi akt koji je zaključen između bivše SFRJ i prethodnice EU, Evropske zajednice (EEZ), bila je deklaracija o međusobnim odnosima iz davne 1967. godine. Kasniji trgovinski sporazumi iz 1970. i 1973. samo su produbili i učvrstili odnose između SFRJ i EEZ. Novija epoha odnosa između Srbije tj. bivše SFRJ i EEZ obuhvata Sporazum o saradnji (1980), kojim su otvorene brojne mogućnosti za unapređenje ekonomske saradnje, pri čemu je Jugoslavija dobila preferencijalni status. Iste godine potpisana je i Sporazum o saradnji u oblasti crne metalurgije. Današnja reputacija EU u Srbiji kao stabilnog partnera datira najviše iz osamdesetih godina dvadesetog veka kada je SFRJ svoju spoljnu trgovinu sve više koncentrisala na EZ, sa kojom je 1980. godine potpisala Sporazum o saradnji i Protokol o finansijskoj saradnji, a zatim još dva dopunska protokola 1982. i 1991, iako ovaj poslednji nije stupio na snagu zbog izbijanja ratnih sukoba na prostoru bivše SFRJ. Zahlađenje odnosa između EU i Srbije koje je nastupilo devedesetih godina, bitno je

⁵ Istraživanja javnog mnjenja u Srbiji o EU za potrebe Kancelarije za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije obavila je agencija *Strategic Marketing*. Prva istraživanja obavljena su još 2002. godine. U radu su delimično korišćeni i rezultati istraživanja koje su ranijih godina sproveli Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom – sektor za evropske integracije, kao i renomirana agencija za istraživanje javnog mnjenja *Medium Gallup International*.

⁶ Više o odnosima EU i Srbije u: Prokopijević, 2009, Miščević, 2004.

uticalo na negativne stavove javnog mnjenja u Srbiji o EU sve do februara 2000. godine, kada je prvi put poverenje u EU iznosilo preko 25%. Nakon tog perioda nastupa osetno povećanje poverenja građana Srbije u EU.

Istraživanja javnog mnjenja prema EU u Srbiji do 2006. godine

S obzirom na to da odluku o članstvu u EU donose građani, vrlo je bitno pratiti i upoređivati stavove koje javno mnjenje u Srbiji ima prema Uniji. To može biti vrlo dobar indikator u pretpriistupnom periodu svake države koja pretendeuje na članstvo u EU. Javno mnjenje je u prvoj deceniji dvadeset prvog veka veoma razvijeno, pa se može nazvati i tzv. „četvrtom vlašću“ u državi, sa čijom kritikom moraju da se suoče političke elite. Legitimacijska funkcija javnog mnjenja u Srbiji ostala je nerešena budući da ne postoji jedinstven stav o tome da li se legitimitet javnog mnjenja u Srbiji može uopšte porebiti sa parlamentarnom vladavinom. Legitimitet javnog mnjenja u Srbiji može se shvatiti i kao zamena za izbore. Upravo ispitivanja javnog mnjenja u ovom kontekstu shvataju se kao supstitucija izbora, a većinski princip prvidom konsenzusa.⁷ Sondaže javnog mnjenja se u Srbiji od strane političkih elita koriste kao „osluškivanje“, tj. ispitivanje glasa javnosti, pa su u tom smislu ispitivanja javnog mnjenja prema EU u Srbiji od vitalnog značaja budući da je Srbija kao jedan od najvažnijih političkih prioriteta zacrtala članstvo u EU. Svaka izabrana državna vlast koja pretendeuje da se naziva demokratskom, bila ona u sastavu EU ili ne, mora imati legitimitet javnog mnjenja, pa se takvo pravilo transferiše i na vitalna politička pitanja. Otuda referendumsko izjašnjavanje o svim krucijalnim odlukama.

Ideja o ulasku Srbije u EU tokom devedestih godina dvadesetog veka praktično nije ni postojala. Medijska propaganda Miloševićevog režima predstavila je EU kao jedan od faktora zavere Novog svetskog poretku protiv srpskog naroda. U takvim okolnostima javno mnjenje u Srbiji imalo je negativan odnos prema procesu evropskih integracija.⁸ Najnegativniji trend zabeležen je 1993. godine, kada čak 83% populacije nije izražavalo poverenje prema EU. Prema istom istraživanju, nakon kraće glasova na lokalnim izborima u Srbiji (decembar 1996), više od 52% građana nije imalo poverenja u EU, dok je pozitivan stav imalo samo 21% građana.⁹ Ovakvi stavovi javnog mnjenja prema EU donekle su se poklapali sa stavovima samih građana EU prema ovoj supranacionalnoj organizaciji, budući da je tada poverenje građana EU prema Uniji slabilo zbog manje ekonomске krize, rasta

⁷ Detaljnije o legitimacijskoj funkciji javnog mnjenja u: Milačić, 1997.

⁸ Prema istraživanju Centra za politikološka istraživanja iz 2004. godine, čak 75% građana na početku krize na prostorima bivše SFRJ nije imalo poverenja prema EU.

⁹ Više o ranim istraživanjima javnog mnjenja prema EU, u: *Stavovi građana Srbije i Crne Gore o međunarodnim organizacijama*, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Institut društvenih nauka. Ovo istraživanje sprovedeno je krajem 2004. godine za potrebe Evropskog pokreta u Srbiji.

nezaposlenosti i aktuelnih rasprava o Ugovoru iz Maastrichta. Od tog trenutka raste poverenje građana EU prema Uniji. Što se tiče negativnih percepcija javnog mnjenja u Srbiji u periodu pre 2004. godine prema EU, razlozi se mogu potražiti u medijskoj satanizaciji EU koju su sprovodili državni mediji, koristeći pri tome krizu na Kosovu i NATO intervenciju kao izgovore za diskvalifikaciju EU i prozapadnih političkih snaga u zemlji.¹⁰ Miloševićev režim umeo je da iskoristi moć za promociju svojih političkih ciljeva, pre svega preko kontrole državnih medija u Srbiji. Osim toga, srpska javnost je shodno sopstvenoj karakterologiji suviše emocionalno reagovala na prirodu tih odnosa, što je rezultiralo negativnim percepcijama. Na osnovu tih inicijalnih istraživanja javnog mnjenja EU je sve do februara 2000. godine imala ispod 25% podrške prema svim sondažama javnog mnjenja. Nakon demokratskih promena, nova vlast želela je da uspostavi saradnju i da se približi EU, pa se to automatski reflektовало на stavove javnog mnjenja. Većinsko nezadovoljstvo pretvorilo se u apsolutno zadovoljstvo. Već u novembru 2000. godine građani Srbije iskazali su poverenje prema EU sa nekad nezamislivih 41%. To je bilo prvo ispitivanje javnog mnjenja u kojem je procenat ljudi u Srbiji koji su podržavali ulazak u EU bio većinski.¹¹ Inače, ovo je faza tipična za državu koja je krenula putem pridruživanja i ona se najčešće naziva „evroeforijom“.¹² Do 2004. godine bilo je dosta zaokreta na unutrašnjem političkom planu pa je u više navrata procenat ljudi koji se ne zalaže za pridruživanje Srbije EU nadmašio procenat građana koji su bili pozitivni po tom pitanju. Takođe, oscilirao je i procenat javnog mnjenja koji je izražavao nezadovoljstvo međunarodnim položajem države. Razlozi su bili unutrašnje prirode jer se nije dogodio očekivani radikalni razlaz sa rudimentima Miloševićevog režima, reforme su bile spore, a ekonomski napredak slab. Uz to, mnogobrojne korupcionaške i ostale afere samo su davale negativni prizvuk pristupanju Srbije EU. Poverenje građana Srbije u EU tokom 2002. godine bilo je nešto ispod 40%, a tokom 2003. godine, nakon ubistva premijera, dostiglo je rekordnih 53%, da bi se na kraju godine taj broj i povećao.

Krivilja podrške javnog mnjenja u Srbiji od 2004. godine do danas imala je promenljiv intenzitet i bila je u tesnoj korelaciji sa političkim dešavanjima. Ne treba zaboraviti da je Rezolucija o pridruživanju Srbije EU u oktobru 2004. godine u Skupštini Srbije prošla sa tesnom većinom.¹³ Sličan trend se tada mogao pronaći u istraživanjima javnog mnjenja – tesna većina građana podržavala je ulazak Srbije u EU.

Istraživanja koja su vršena 2004–2006. bila su veoma pozitivna po pitanju pristupanja EU.¹⁴ Što se raspoloženja nacionalnih manjina prema

¹⁰ Detaljnije o medijskoj strategiji Miloševićevog režima u: Milivojević, 2001.

¹¹ Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje (2004), str. 6.

¹² Nakon „evroeforije“ obično sledi faza racionalnih očekivanja, a nakon nje period razočaranja.

¹³ Za Rezoluciju je glasalo samo 129 od ukupno 250 poslanika Skupštine Srbije.

¹⁴ Ovaj rad se uglavnom oslanja na istraživanja javnog mnjenja Centra za politikološka istraživanja i javno mnjenje i Kancelarije za evropske integracije Republike Srbije.

pristupanju EU tiče, poverenje u EU je jedino apsolutno većinsko bilo među Bošnjacima, dok je natprosečno visoko bilo među Mađarima i Hrvatima. Među ostalim nacionalnim manjinama bilo je dosta oscilacija i ne može se izvući nikakva pravilnost. U periodu 2004–2006. glavni razlozi nepoverenja ispitanika prema EU mogu se svrstati u četiri kategorije: 1) opšti odnos EU prema Srbiji (uslovljavanja, diskriminacija, dvostruki standardi); 2) nerealna obećanja EU; 3) namera EU da ekonomski iskorišćava Srbiju; i 4) negativna uloga EU u raspadu Jugoslavije.

Što se stranačke pripadnosti tiče, gotovo sve stranke u značajnoj su meri podržavale ulazak Srbije u EU. Najviše protivnika pristupanju EU bilo je među pristalicama SPS i SRS, ali njihov broj je bio tek nešto manji od 25% u odnosu na ukupan broj pristalica njihovih stranaka. U tom periodu su se sve stranke određivale pozitivno prema EU i nastojale da svoje stavove prilagode proevropskoj politici, izuzev SRS.

Bio je primetan duboki nesklad između pozitivnih stavova prema pristupanju EU i negativnih stavova koje je srpska javnost imala prema saradnji sa Haškim tribunalom. Razlozi za takvo rezonovanje javnosti leže u činjenici da je proevropska politika prihvaćena ali je ona isključivala punu saradnju sa Hagom, barem su to tako doživljavali građani Srbije. Stalni rast nepoverenja prema Haškom tribunalu nastavio se i posle 2000. godine, pa je tako vrhunac dostignut u decembru 2002. sa rekordnih 78% građana koji nisu imali poverenja prema Haškom tribunalu.¹⁵ U periodu 2004–2006. skoro trećina građana koja je podržavala pristupanje EU nije se zalagala za saradnju sa Hagom, tako da se moglo zaključiti da odgovor na pitanje o pristupanju Srbije EU nije zapravo odavao pravu sliku stanja u Srbiji. Od tada su se u Srbiji u odnosu na stavove prema EU diferencirale četiri grupe građana: evrorealisti, evrentuzijasti, evroskeptici i evrofobisti.¹⁶

Istraživanja javnog mnjenja prema EU u Srbiji 2006–2010.

Evropska orijentacija građana Srbije bila je predmet mnogobrojnih istraživanja javnog mnjenja u ovom petogodišnjem periodu. Najreprezentativnije istraživanja sprovela je Kancelarija za pridruživanje EU, pa ćemo se u ovom delu rada u najvećoj meri oslanjati na ova istraživanja. Ona su sve do 2008. godine vršena jedanput godišnje, a 2009. i 2010. dva puta u toku godine, i to sredinom i krajem godine (jun i decembar).

Podsećanja radi, ovaj period usledio je nakon uspostavljanja pregovaračkog tima Republike Srbije u toku 2005. godine i usvajanja platforme za pregovore o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). U toku prve godine koju ćemo analizirati (2006) došlo je do obustavljanja pregovora o SSP koji su nastavljeni tek tokom 2007.

¹⁵ Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje (2004), str. 12.

¹⁶ Evropski forum, broj 1–2, januar–februar 2005, nedeljničnik *Vreme*, br. 738 (izvor: Medium Gallup).

godine, što je imalo negativne reperkusije na proevropsku opredeljenost građana u istraživanjima koja su vršena tokom 2006. Zapravo, da nije došlo do obustavljanja pregovora sigurno je da bi podrška građana pristupanju EU bila mnogo veća.¹⁷ Potrebno je naglasiti da od 3. juna 2006. Srbija samostalno učestvuje u Procesu stabilizacije i pridruživanja, budući da je nakon referendumu u Crnoj Gori od 21. maja 2006. Skupština Crne Gore proglašila nezavisnost, što je kasnije priznao i Savet ministara EU. Međutim, u tom momentu, i pored očigledne stagnacije u odnosima Srbije i EU, stavovi građana prema procesu evropske integracije pokazuju očiglednu zainteresovanost za kretanje ka Uniji.

Generalno pitanje koje prati gotovo sva istraživanja javnog mnjenja koja nastoje da istraže proevropsku opredeljenost građana Srbije glasi: „Ako bi sutra bio raspisan referendum sa pitanjem da li podržavate članstvo naše zemlje u EU, kako biste glasali?“¹⁸ Osim tog pitanja postoji i set diverzifikovanih pitanja koja nisu standardna, već se menjaju od istraživanja do istraživanja, shodno društveno-političkim i ekonomskim prilikama kako u zemlji, tako i u odnosima između EU i Srbije. Istraživanje iz 2006. godine obavljeno je na dosta širokom uzorku od 1.052 ispitanika (građani Srbije stariji od 18 godina). Odgovor na generalno pitanje bio je ohrabrujući. To istraživanje pokazalo je da bi nešto manje od 70% građana podržalo učlanjenje Srbije u EU. Shodno tome, primetno je povećanje procenata građana koji bi na izjašnjavanju na takvo referendumsko pitanje bili uzdržani (17,8% u odnosu na 16% iz 2005. godine), a blago je povećan i procenat onih koji su izričito protiv ulaska Srbije u EU (12,3% u odnosu na 12%). Komparativnom analizom istraživanja 2002–2006. dolazi se do zaključka da je podrška učlanjenju Srbije u EU bila najveća u decembru 2003. godine (72%), dok je najniži stepen dostigla u septembru 2005. kada je iznosila 64%. I pored blago opadajućeg trenda, podrška uključivanju Srbije u EU nakon petooktobarskih promena mnogo je veća u odnosu na prethodni period, a 2006. godine zabeležen je porast podrške od oko 6% u odnosu na prethodnu godinu. Svakako bi podrška bila veća da nije došlo do prekida pregovora o SSP.

Od alternativnih pitanja koja predstavljaju stalni deo istraživanja Kancelarije za pridruživanje EU, po svojoj važnosti izdvaja se njih nekoliko. Na pitanje kakvu reakciju izaziva postojeća predstava o EU, 38,5% građana odgovorilo je „ni pozitivnu, ni negativnu“, 39,4% da je to „pozitivna reakcija“, a 22% da je takva „reakcija negativna“. Vredne su pomena percepcije ispitanika o tome šta za njih predstavlja biti deo EU. Biti u EU za građane Srbije, pre svega, znači pravo na rad u bilo kojoj zemlji EU (81%

¹⁷ Do prekida pregovora o SSP došlo je jer Srbija nije ispunila svoje obaveze u vezi sa saradnjom sa Haškim tribunalom. Evropska komisija je 3. maja 2006. tako odlučila, a Evropski savet podržao je tu odluku, ali je naglasila svoju spremnost da nastavi pregovore čim se postigne puna saradnja sa Haškim tribunalom.

¹⁸ Istraživanja javnog mnjenja Kancelarije za evropske integracije, Internet, <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=148>.

mladih između 18 i 29 godina i 73% od ukupnog broja ispitanika), mogućnost studiranja u zemljama EU i pravo na stalni boravak u državama EU. Istraživanje je pokazalo i to da se mladi i pripadnici srednje generacije, uz to obrazovani i iz gradskih sredina, mnogo više osećaju kao Evropljani (42,6%), ali se 37% građana Srbije nije osećalo građanima Evrope, posebno građani stariji od 65 godina. Primetan je bio veliki otpor promenama: skoro 50% ispitanika nije bilo spremno da se školuje ili prekvalifikuje i usavršava se, 41,2% nije bilo spremno da još neko vreme živi nezadovoljavajućim životnim standardom, a skoro 40% nije želelo da menja radne navike. Istraživanje iz 2006. pokazalo je iznenađujuće rezultate da se svega 38% žena izjasnilo da se osećaju Evropljankama, u odnosu na muškarce kojih se 46% procenata izjasnilo da se osećaju Evropljanima. Nameće se zaključak o nespremnosti građana Srbije da se menjaju. O nerealnosti stavova svedoči podatak da je velika većina građana (45%) i dalje verovala da će Srbija u 2006. ili 2007. postati članica EU. Željeno vreme članstva u EU za 34,5% građana bio je period 2010–2014, ali je polovina ispitanika smatrala da pre 2015. ili 2020. godine to Srbija neće postići. Ovakvi rezultati su sa jedne strane bili ohrabrujući, jer je zavidan procenat javnosti dao podršku integrativnoj politici Srbije, ali je s druge strane postalo jasno da se mora raditi na informisanju građana kada je u pitanju pridruživanje EU, kako bi se u što većoj meri edukovali i shvatili da je priključivanje EU proces od kojeg će oni sami imati najveće koristi.

Do novog istraživanja javnog mnjenja u Srbiji po pitanju priključivanja Srbije EU došlo je sredinom 2007. godine, a na rezultate su uticali novi momenti u odnosima EU-Srbija. Zastoj u procesu evropske integracije bio je razlog pada prve Vlade Vojislava Koštunice. Nova Vlada formirana je 15. maja 2007. a novi-stari premijer Koštunica izneo je pet osnovnih zadataka prioriteta Vlade, među koje je spadao i proces evropske integracije Srbije, kao i njena puna saradnja sa Hagom. Ipak, do nastavka pregovora o SSP nije moglo doći dok nije napravljen pomak u saradnji sa Haškim tribunalom. Taj pomak učinjen je hapšenjem generala vojske Tolimira i generala policije Đorđevića. Nastavak pregovora je, na neki način, ozvaničen kada je svoju pozitivnu ocenu o saradnji sa Hagom dala glavna haška tužiteljka. Tako su pregovori sredinom 2007. godine u Briselu nastavljeni i zaključeni septembra te godine. Međutim, ni tada stvari nisu u velikoj meri napredovale. Sporazum je zaključen tek aprila 2008. godine, ali je njegova primena bila zaustavljena do ostvarenja pune saradnje sa Haškim tribunalom.

Rezultati istraživanja iz 2007. nisu pokazali bitna odstupanja u odnosu na istraživanja iz prethodne godine. Kada bi se sutra održao referendum sa pitanjem „da li podržavate članstvo naše zemlje u EU”, skoro 70% građana podržalo bi priključivanje Srbije EU. Razlika u rezultatima iz septembra 2006. i juna 2007. godine je zanemarljiva. Procenat otvorenih protivnika pridruživanja kreće se između 12 i 15% i vremenom se nije značajno promenio. Što se tiče generalnog pitanja raspored glasova ostao je prilično stabilan, ne samo u poslednje dve, već u poslednje četiri godine praćenja

trenda. Iako postoje različita tumačenja ovakvog trenda, smatra se da je odlučujući faktor predstavljalo tzv. „vaganje potencijalnih dobitaka i gubitaka”, pa je više od dve trećine populacije donelo proevropsku odluku. Ostale agencije javnosti su prezentovale slične rezultate.¹⁹

Među alternativnim pitanjima zanimljivo je primetiti percepcije građana Srbije o tome šta za njih predstavlja EU. Za nešto više od polovine ispitanika to je put ka boljoj budućnosti mlađih ljudi. Oko 40% građana smatra da se učlanjenjem u EU otvaraju mogućnosti putovanja i zapošljavanja. Građani su glavni fokus usmerili na odgovore koji proističu iz ličnog interesa, tako da je tek nešto više od 28% građana videlo ulazak u EU kao mogućnost da se uredi stanje u državi. Prava koja EU nudi svojim građanima populacija Srbije uglavnom prepoznaće kao pravo na rad (73%), kao i stalni boravak i studiranje (50%). Prema ovim odgovorima mogu se videti određeni prioriteti građana Srbije u smislu šta im trenutno najviše nedostaje u državi u kojoj žive, za čime teže i u kojim oblastima bi želeti da se stanje najpre popravi. Iako su među mlađom populacijom očekivanja od EU uglavnom veća u odnosu na opštu populaciju, ove razlike su 2007. godine bile manje nego u prethodnim merenjima. Gotovo u svim istraživanjima do sada mogućnost učešća u političkom životu građani Srbije nisu prepoznali kao značajan benefit, jer im se politička sfera delovanja čini kao nešto daleko i otuđeno. Građani su o tome još nedovoljno obavešteni i uglavnom imaju negativne percepcije. Uz to, motivacija za političkim angažmanom bila je u konstantnom padu, a pri tom je bilo veoma teško odrediti metode koji bi uticali na njeno povećanje. Baveći se dominantnim socijalnim identitetom, dolazimo do zanimljivog podatka da građanski identitet u našoj populaciji ima ubedljivi prioritet. Jako visok procenat ispitanika prvenstveno se oseća građaninom/građankom Srbije (nešto manje od 50%), a u isto vreme se lokalni, odnosno etnički identitet podjednako navodi kao bitan (22%). U ovakvim uslovima malo je onih koji sebe prvenstveno doživljavaju kao Evropljane/Evropljanke, tek nešto više od 8%. Građanski identitet, bilo da je evropski ili države Srbije, govori o većem stepenu obrazovanja. Za građanski identitet uglavnom su vezane i mlađe kategorije stanovništva Srbije. Stariji i slabije obrazovani se, pre svega, identifikuju kao pripadnici sopstvenog naroda, odnosno kao stanovnici lokalne sredine. To je pravilnost koja se može uočiti u svim istraživanjima koja su do sada sprovedena u Srbiji. Osećaj evropskog identiteta postoji kod 42% populacije; trećina se ne oseća Evropljanima, dok je oko 25% ispitanika neodlučno u svojoj proceni. Iako postoje razlike prema uzrastu, očekivane i najizraženije su obrazovne razlike: 36% niskoobrazovanih, u poređenju sa 52% visokoobrazovanih, osećaju se Evropljanima.²⁰ Ima razlike i u urbanitetu: 50% gradskog, a tek nešto preko 30% seoskog stanovništva oseća se Evropljanima. Može se

¹⁹ Sumirani rezultati agencije *Medium Gallup International*, Internet, <http://nadlanu.com/Dynamic/Novosti,intCategoryID,373,intItemID,75047.html>.

²⁰ Najmlađe i najstarije kategorije stanovništva sklone su da sebe smatraju Evropljanima.

uočiti i pravilnost koja se tiče regionalne pripadnosti: najsnazniji osećaj evropskog identiteta postoji u Beogradu, nešto slabiji u Vojvodini, pa tek onda u centralnoj Srbiji. Ovo ispitivanje dotaklo je i spremnost građana Srbije na promene. Najveća je spremnost da se izmene dosadašnje radne i životne navike, dok na dodatno školovanje i usavršavanje pristaje tek nešto oko 30% ispitanika, a čak polovina odbacuje ovu mogućnost. Materijalna odricanja prihvatljiva su za 20% građana Srbije, trećina je neodlučna, a preostali su protiv. U poređenju sa prethodnom sondažom javnog mnjenja, nije došlo do značajnih promena po pitanju spremnosti za promene, a uočen je porast konzervativnosti svih kategorija stanovništva. U odnosu na prethodno merenje ne registruju se značajne promene. Tako je gotovo polovina stanovništva zabrinuta zbog problema za domaće poljoprivrednike i zbog prevelikih troškova za našu zemlju. Sekundarni razlog koji brine građane Srbije je pritisak kulturne asimilacije.²¹ Građani, pak, nisu izrazili zabrinutost zbog gubitka nacionalne valute budući da je evro od svog uvođenja postao renomirana valuta. Primetna je tendencija da veću zabrinutost ispoljavaju stariji, slabije obrazovani građani, iz ruralnih više nego iz urbanih područja. U odnosu na prethodno merenje, ocene su nešto bolje što se tiče informisanosti građana u vezi sa EU, ali s obzirom na to da su u pitanju subjektivne ocene trebalo bi biti obazriv sa ovakvim rezultatima. Položaj zemlje u odnosu na region razmatran je sa ekonomskog tačke gledište i iz ugla približavanja Evropi. Ekonomski posmatrano, Srbija je ocenjena kao ekonomski naprednija u odnosu na neke, a manje napredna u odnosu na druge zemlje u regionu. Ovu ocenu daje oko 50% ispitanika, dok oko 35% građana smatra da je većina zemalja ekonomski razvijenija od naše, a najmanji procenat ispitanika smatra da je Srbija najnaprednija u regionu. Iz ugla evropskih integracija, najveći procenat građana prepoznaće da je većina susednih zemalja naprednija u približavanju Evropi u odnosu na Srbiju (55%), nešto manji procenat (41%) smatra da postoje i zemlje koje su u tome iza Srbije, a zanemarljiv procenat ispitanika vidi Srbiju kao regionalnog lidera u procesu evropskih integracija. Od ostalih opservacija ispitanika iz 2007. godine zanimljivo je istaći da polovina građana Srbije smatra da je „politika stalnog uslovljavanja EU“ nešto što otežava put Srbije u Uniju, što predstavlja simptomatičnu potrebu građana Srbije da svu krivicu prebace na drugoga. Ovo ne bi trebalo da začudi s obzirom na orkestriranu medijsku anti-EU kampanju još za vreme Miloševićevog režima, koja je imala dalekosežne, negativne posledice. Među mlađom populacijom odgovornost se pripisuje sasvim drugačijim faktorima: mentalitetu građana Srbije, nespremnosti za promene i neispunjavanju međunarodnih obaveza. Istraživanje iz 2007. godine pokazalo je da je javno mnjenje prilično podeljeno po pitanju stava prema saradnji sa sudom u Hagu, pri čemu se oko 54% građana Srbije protivilo bilo kakvoj saradnji.

Tokom 2008. godine primetan je nesklad između produbljivanja odnosa EU i Srbije s jedne strane, i rezultata istraživanja javnog mnjenja prema EU

²¹ Oko 44% građana Srbije plaši se gubitka nacionalnog identiteta, odnosno sve manje upotrebe srpskog jezika.

u Srbiji, s druge strane. Odnosi EU i Srbije su tokom 2008. godine ušli u novu fazu. Narodna skupština Republike Srbije je u septembru 2008. ratifikovala SSP i Prelazni trgovinski sporazum. SSP i Prelazni sporazum potpisani su 29. aprila 2008. godine u Briselu. To se nije u pravoj meri odrazilo na proevropske stavove građana Srbije, mada rezultati istraživanja iz decembra 2008. nisu ugrozili većinsku proevropsku opredeljenost građana Srbije. Prema istraživanju iz 2008. godine, članstvo Srbije u EU i dalje je uživalo veliku podršku građana (61%). U odnosu na prethodno istraživanje podrška građana je opala, što se može dovesti u vezu sa nedostatkom političkog konsenzusa u zemlji po pitanju evropskih integracija. Očekivanja javnosti da će do takvog konsenzusa doći bila su izneverena i građani su reagovali tako što su u nešto manjem procentu podržali pridruživanje Srbije EU. Ni činjenica da su proevropske snage pobedile na izborima od 11. maja 2008. nije uticala da se podrška poveća. Nedostatak kapaciteta za pisanje i primenu zakona je, može se reći, sekundarni problem koji je doveo do opadajućeg trenda poverenja. U poređenju sa zemljama u okruženju, građani Srbije izrazili su relativno veliku podršku pristupanju EU. Od ostalih država, u Albaniji i Makedoniji podrška je bila veća, a u Crnoj Gori, Bosni i Hrvatskoj manja nego u Srbiji.²² Kada su u pitanju brzina kretanja i željena brzina kretanja prema EU na skali od 1 do 7 (pri čemu je 1 najsporija, a 7 najbrža brzina kretanja), ispitanici su ocenili brzinu kretanja kojom se sada Srbija kreće na putu ka EU sa 2,5, dok je željena brzina bila 4,7. Kod mlađe populacije prosečna željena brzina kretanja bila je veća i iznosila je 5,2. Lične percepcije EU donekle su ostale nepromjenjene pa su dominantni stavovi bili da EU predstavlja: put ka boljoj budućnosti (51%), veće mogućnosti zapošljavanja (43%), mogućnost putovanja (41%). Ispitanici su spremni da u cilju ulaska u EU najpre još neko vreme žive nezadovoljavajućim životnim standardom (51%), da se dodatno školuju, prekvalifikuju ili usavršavaju (50%). S druge strane, građani Srbije nisu u većem procentu izrazili spremnost da promene radne i životne navike. Istraživanje javnog mnjenja iz 2008. godine donekle je iznenadilo stručnu javnost budući da su ispitanici još uvek politiku stalnog uslovljavanja i ucenu koju primenjuje EU prema Srbiji videli kao faktor koji u najvećoj meri usporava, tj. otežava ulazak Srbije u EU. Mnogo manje građana je problema u integraciji Srbije u EU videlo kroz nesposobnost domaćeg rukovodstva, neispunjavanje međunarodnih obaveza, objektivne prepreke, mentalitet ljudi i nespremnost za promene. Za najveći broj ispitanika (87%) saradnja sa Hagom (isporučivanje) je najvažniji uslov koji EU postavlja Srbiji kako bi postala kandidat za članstvo. Kosovsko pitanje, iskorenjavanje korupcije i drugi navedeni odgovori ostali su u drugom planu. U isto vreme, najveći broj građana odgovorio je da je dovršenje procesa saradnje sa Haškim tribunalom za njih prihvatljiv uslov (47%), dok je nešto manji procenat (43%) odgovorio

²² Podrška članstvu EU u zemljama u regionu: Albanija (83%), Makedonija (66%), Crna Gora (57%), Bosna i Hercegovina (48%), Hrvatska (29%).

negativno. Ovo govori, s jedne strane, da su građani Srbije svesni šta se od države Srbije traži, ali s druge strane, tesna većina podržava finaliziranje procesa saradnje sa HAGOM.

Istraživanja koja su obavljena tokom 2009. godine u potpunosti su podržavala sve skladniji odnos na relaciji EU-Srbija. Od februara 2009. Srbija jednostrano primenjuje prelazni trgovinski sporazum, koji je u decembru iste godine odmrznut. Poboljšanje odnosa nastavljeno je i tokom 2010, kada je Savet ministara Evropske unije odlučio da odmrzne proces ratifikacije SSP. kim tribunalom. Oba istraživanja iz 2009. godine obavljena su na dosta širokom uzorku od preko 1.000 ispitanika. Istraživanje iz decembra 2009. godine beleži najveći procentualni porast broja građana Srbije koji su na generalno pitanje odgovorili pozitivno. Prema tom istraživanju čak 65% građana Srbije je u tom trenutku podržalo ulazak zemlje u EU. Primetno obnovljeni evrooptimizam građana tumači se kao reakcija na pozitivni pomak i pruženu ruku iz EU, ali ona podrazumeva i spremnost građana Srbije za reforme. Rezultati istraživanja pokazuju da se građani, kada izražavaju podršku EU integracijama, racionalno odnose prema svemu što integracije donose, ne očekujući velike pomake u kratkom vremenskom roku, već se opredeljuju za boljšitak koji nose neka buduća vremena. Ispitani mladi ljudi od 18 do 29 godina u mnogo bi većem procentu podržali članstvo EU na potencijalnom referendumu i za to se izjasnilo 78 odsto ispitanika. Mlađe osobe su, još jednom, pokazale da u znatno većoj meri očekuju i ličnu korist od priključivanja EU (64%), naspram 49%, kolika je podrška ukupne anketirane populacije. Od ostalih sekundarnih pitanja, građani su ocenili da je brzina kojom se Srbija kreće ka EU na skali od jedan do sedam, 3,4 – što je najbrže od kada se istraživanje sprovodi. Anketirani bi i dalje želeli da integracije idu brže, i to brzinom od 4,7. Za razliku od nekih prethodnih istraživanja, ovo istraživanje karakteriše začuđujuća realnost. Da građani realno sagledavaju proces integracija, i da su svesni šta ona donosi, govori i podatak da je čak 72% ispitanika smatralo da bi reforme koje su započete trebalo sprovoditi radi stvaranja bolje države, čak i da nisu uslov za ulazak u EU. Stavovi građana tokom 2009. godine promenili su se i što se tiče pogleda na reforme i njihov karakter. Kao najznačajnije reforme ispitanici su u velikom procentu izdvojili: borbu protiv korupcije, reformu pravosuđa i zdravstvenog sistema, kao i reformu u oblasti zaštite potrošača, te sistema obrazovanja. Ispitanici tokom 2009. godine pokazala su takođe i da zavidan procenat građana pridaje značaj viznoj liberalizaciji, pitanju koje do sada nije postavljano ispitanicima. Upitani da ocene značaj vizne liberalizacije, više od dve trećine građana smatra da je stavljanje Srbije na „belu šengensku listu“ izuzetno značajno, a isto toliko građana smatra da je za Srbiju od velikog značaja primena evropskih standarda u svakodnevnom životu. Vizna liberalizacija za 57% ispitanih značila je osećaj da mogu slobodno da putuju, čak i ako tu mogućnost neće iskoristiti u skoroj budućnosti – 47% u tome je videlo olakšavanje mogućnosti turističkog putovanja, dok je 43% građana Srbije viznu liberalizaciju povezivalo sa osećajem dostojanstva i samopoštovanja. Realnost je primetna i što se tiče procene kada građani

očekuju da Srbija bude stavljena na „belu šengen listu”. U istraživanju javnog mnjenja iz maja 2009. godine, na pitanje kada očekuju da Srbija bude stavljena na „belu šengen listu” samo 17% ispitanika odgovorilo je da to očekuju do kraja godine, a gotovo trećina anketiranih izrazila je uverenje da će vizna liberalizacija biti ostvarena tek 2010, a oko 20% tek 2011. godine.

Nakon odličnih rezultata tokom 2009, ideja priključenja Srbije EU je tokom 2010. godine doživela stagnaciju i malu krizu. Prema istraživanjima iz decembra 2010. podrška građana ulaska Srbije u EU pala je na 57%, što je najmanje od 2002. godine. Uz to, više od dve trećine građana smatralo je da bi trebalo sprovoditi reforme. Očigledno je u toku 2010. kod građana došlo do promene shvatanja procesa integracije, odnosno približavanje Srbije EU sve više je postalo unutrašnjopolitička stvar i u percepciji građana. Pad podrške može se tumačiti kao rezultat zamora građana mnogobrojnim obećanjima koja nisu propraćena konkretnim rezultatima. Naime, u Srbiji se dosta dugo govorilo o pristupanju EU, ali još nije bilo nikakvih konkretnih datuma kada bi se to moglo desiti. S druge strane, očigledno je da građani nisu bili u dovoljnoj meri edukovani o benefitima od pristupanja EU, pa je došlo da pada rejtinga proevropske ideje. Istraživanje je takođe pokazalo i da građani Srbije nisu dovoljno informisani o procesu integracije i da većina građana (63%) smatra da su za to, pre svega, oni sami krivi, jer ne prate dovoljno te informacije, dok 18% ispitanika smatra da su krivi mediji, a 16% Vlada Srbije. Među ispitanicima koji su rekli da bi glasali protiv ulaska u EU, gotovo jedna trećina (28%) kao razlog za to navodi da članstvo u Uniji ne donosi ništa dobro ili da donosi više štete nego koristi. Procenat građana koji su protiv ulaska u Uniju zbog uslovljavanja Kosovom i HAGOM znatno je manji i iznosi 3%. I pored svega, procenat građana koji podržavaju pristupanje EU je veliki (oko dve trećine), a i u poređenju sa drugim zemljama taj broj je relativno veliki. Istraživanja iz 2010. godine pokazala su da je došlo do promene stavova građana o tome šta najviše usporava integraciju Srbije u EU. Broj onih koji su smatrali da je reč o politici stalnog uslovljavanja i ucena – sa 43%, koliko je bilo u junu 2010. godine, u decembru 2010. opao je na 24%. Ovo govori u prilog činjenici da je retorika iz nekih prošlih vremena polako pala u zaborav i da je među građanima počela da se stvara svest o EU kao partneru i savezniku, a ne neprijatelju. Procenat građana koji smatraju da je trebalo sprovoditi reforme bez obzira da li su uslov za članstvo u EU, povećao se u odnosu na jun 2010. sa 63% na 78% u decembru. Da reforme uopšte ne treba sprovoditi smatralo je 3% građana. Građani Srbije smatraju da se Srbija kreće ka EU brzinom 2,7 na skali od jedan do sedam, a želeli bi da ona bude 4,1 – pokazuje istraživanje sprovedeno u decembru 2010. godine kojim je obuhvaćeno 1.030 ispitanika. Najviše građana (39%) smatra da je od reformi borba protiv korupcije najznačajnija, a 13% da je to bolja zaštita ljudskih prava. Reformu zdravstvenog sistema i poljoprivrede naveo je kao najvažnije znatno manji broj ispitanika. Istovremeno, manje od polovine građana smatra da će poljoprivreda najviše izgubiti ulaskom u EU, što je ličilo na reakciju poljskih poljoprivrednika pre ulaska. Građani smatraju i da će od ulaska u EU najviše koristi imati krupan biznis (35%) i državna

administracija (30%), mali i srednji biznis (23%), industrija (21%), zdravstvo (20%), zatim poljoprivreda (16%), sudstvo (13 odsto) i socijalna zaštita (8%). Da nikakve koristi neće imati nijedna oblast smatra 14% ispitanika. Istraživanje iz decembra 2010. pokazalo je da građani smatraju da će na najvećem gubitku od ulaska Srbije u EU biti mali i srednji biznis (20%), industrija i socijalna zaštita (po 19%) i državna administracija (15%). U istraživanjima iz 2010. godine povećala se spremnost građana da promene životne navike na 36% u decembru sa 34,7% u junu. Međutim, procenat građana koji su spremi da žive nezadovoljavajućim životnim standardom smanjio se na 19% u decembru sa 21% u junu. Nešto više od trećine građana (39%) bilo je spremno da promeni radne navike, a 31% da se dodatno školuje ili prekvalifikuje.

Zaključak

Brojni socijalni i politički uslovi koji neprestano utiču na promene u stavovima javnog mnjenja, nisu umanjili njegovu moć u smislu kreiranja naše svakodnevice. Javno mnjenje u Srbiji se u funkcionalnom smislu mnogo ne razlikuje od onoga u EU, osim po nižem nivou obaveštenosti, kompetentnosti i edukacije. Istraživanja odnosa javnog mnjenja prema EU koja su vršena u Srbiji 2000–2010. korišćena su od strane političkih elita kao ispitivanje glasa javnosti i ona imaju veliku važnost budući da je Srbija kao jedan od osnovnih ciljeva spoljne politike postavila učlanjenje u Evropsku uniju.

Podrška javnog mnjenja u Srbiji proevropskim idejama od 2000. do 2010. godine imala je promenljiv intenzitet ali je uvek bila na visokom nivou, kako u poređenju sa zemljama iz regionala, tako i u poređenju sa državama članicama EU. Uočljivo je da su ispitivanja javnog mnjenja bila veran pratilac političkih dešavanja u društvu i da su rezultati bili plod političkih odnosa snaga u državi, tj. da su stavovi političkih elita, u većini slučajeva, imali presudan uticaj na formiranje stavova javnog mnjenja u Srbiji prema EU. Najnegativniji trend podrške priključenju Srbije EU pre 2000. godine zabeležen je 1993, kada velika većina građana nije iskazivala poverenje prema EU. Nakon odlaska Miloševića sa vlasti započeo je proces približavanja EU, pa je i podrška javnog mnjenja toj ideji bila mnogo veća. Poverenje građana Srbije pristupanju EU je 2003. godine, nakon ubistva premijera, po prvi put prešlo 50%, što je do tada bio najveći procenat podrške proevropskoj ideji. U periodu 2002–2006. podrška učlanjenju Srbije u EU bila je najveća u decembru 2003, dok je najniži stepen dostigla u septembru 2005. godine. U periodu 2006–2010. najveća podrška ostvarena je u prvoj godini istraživanja, dok je u kasnijim istraživanjima primetan blagi, konstantni pad poverenja. Opadajuća tendencija može se objasniti slabom informisanosću građana Srbije o procesu evropskih integracija i nedostatkom vizije o ličnim benefitima koje će oni imati od ulaska Srbije u EU. S druge strane, blagi pad podrške označava i promenu shvatanja procesa integracije kod građana, odnosno približavanje Srbije EU sve više postaje unutrašnjopolitička stvar i u percepciji građana. Pad podrške može

se tumačiti i kao svojevrsni zamor građana mnogobrojnim izneverenim obećanjima. U istraživanjima nakon 2004. godine Unija se doživljavala kao jedini značajan generator optimizma u Srbiji i u proseku je skoro dve trećine građana smatralo da EU pruža perspektive mladim ljudima, pa se najveći stožer podrške pristupanju Srbije EU mogao naći među mladima, studentima i građanskom klasom. Što su ispitanici bili stariji, to su bili nezadovoljniji EU. Sva ispitivanja u kojima je to pitanje bilo postavljeno pokazala su, pak, da je javno mnjenje u Srbiji jako podeljeno po pitanju saradnje sa HAGOM, ali da je u isto vreme i svesno da je Srbija dužna da izvršava svoje međunarodne obaveze. Sve u svemu, pred nama je zanimljiv period u kojem će se videti u kom će se pravcu kretati proevropska opredeljenost građana Srbije na putu ka priključenju EU. Takođe, nije izvesno u kojoj će meri stavovi srpskih političkih elita uticati na stavove javnog mnjenja u Srbiji po pitanju učlanjenja u EU. Ako se nastavi dosadašnji trend, nesumnjivo je da će ta korelacija imati presudan uticaj na evropski put Srbije.

Bibliografija

1. Habermas, Jirgen (1969), *Javno mnjenje*, Kultura, Beograd.
2. Milačić, Slobodan, (1997), „Predstavnička vladavina i vladavina javnog mnjenja: dopunjavanje ili protivrečnosti”, *Analisi*, 1–3, Beograd.
3. Milivojević, Snježana, (2001), „Ideološki efekti medija”, u *Reč*, Beograd.
4. Milivojević, Snježana, (2001), *Media repression and The Politics of Isolation u Media and The Politics*, New Mandate Publishing, Budimpešta, Mađarska.
5. Miščević, Tanja, (2005), *Pridruživanje Evropskoj uniji*, ESPI, Beograd.
6. Prokopijević, Miroslav, (2009), *Evropska unija – uvod*, Službeni glasnik, Beograd.
7. Salmon, T. Charles; Glasser, L, Theodore (1995), *The Politics of Polling and The Limits of Consent u Public Opinion and The Communication of Consent*, The Guilford Press, New York.

Veb stranice:

1. <http://europa.eu>, Portal Evropske unije.
2. <http://nadlanu.com>, Portal Nadlanu.com.
3. http://www.idn.org.rs/cz_politik_ist.html, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Institut društvenih nauka.
4. www.seio.gov.rs, Kancelarija za evropske integracije, Vlada Republike Srbije.

Srđan PETKANIĆ, MA

OPINION POLLS ON THE EU IN SERBIA- TENDENCIES AND PROSPECTIVES

ABSTRACT

The text analyses the main tendencies regarding the public opinion polls on the EU in Serbia from 2000 to 2010 and examines their correlation with the positions of the political elites on the process of European integration. All these changes were perceived within the context of numerous opinion polls, which were conducted by the most prominent Serbian opinion polls agencies focusing on the period between 2004 and 2010. The comparative analysis pointed out the discrepancies in the opinion polls in Serbia as well as the main political, economic and social determinants that caused changes of the public opinion positions in the process of Serbia's accession to the EU.

Key words: opinion polls, EU, Serbia, European integration, comparative analysis.

Međunarodna politika br. 1144, oktobar-decembar 2011. godine

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

UDK: 341.645(4-672EU):341.231.14
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 66-77.
Pregledni članak
Primljen: 31. avgust 2011. godine

Dr Dejan PAVLOVIĆ¹

Doktrine Evropskog suda za ljudska prava

SAŽETAK

Uticaj jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava na nacionalne pravne poretke je dvostruk. Osim što u pojedinačnim slučajevima odlučuje o postojanju kršenja pojedinih prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Sud nacionalnim vlastima šalje signale u pogledu adekvatnog tumačenja i primene ljudskih i manjinskih prava. Ograničenje ljudskih prava nekada predstavlja legitimnu odluku vlasti, ali je važno tačno utvrditi pod kojim uslovima i u kojoj meri je to dozvoljeno. Za odgovor na ova pitanja važno je razumeti doktrine koje je Sud razvio i koje primenjuje kada rešava o validnosti ograničenja ljudskog prava u konkretnom slučaju.

Ključne reči: Evropski sud za ljudska prava, ograničenje ljudskih prava, stepen tolerancije odstupanja, proporcionalnost, supsidijarnost.

Nesporno je da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950) i jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava imaju veliki uticaj na pravni poredak Republike Srbije, prava njenih građana i delatnost pravosudnog sistema, uključujući i Ustavni sud. Evropski sud za ljudska prava je u procesu tumačenja i primene Konvencije razvio veći broj kompleksnih doktrina, čije razumevanje postaje imperativ i za pravnike praktičare u državama članicama Saveta Evrope, kao i za sve građane koji razmatraju mogućnost da ostvarenje svojih prava potraže pred nekim od veća Suda u Strazburu. Cilj nam je da u ovom radu predstavimo okvire važnijih doktrina kojima se rukovodi Sud u postupku deliberacije povodom predstavki o navodnim kršenjima prava garantovanih Konvencijom.

Ključ uspeha Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda leži u činjenici da je mehanizam zaštite ljudskih prava i sloboda, koji je ustanovljen Konvencijom, uspeo da obezbedi podršku evropskog javnog mnjenja. To je prvenstveno posledica percepcije građana da Evropski sud za ljudska prava predstavlja poslednju instancu u kojoj građanin može zatražiti pravno zadovoljenje. Ukoliko građanin ne može da ostvari pristup pravdi (*access to justice*) u nacionalnom pravnom poretku, na raspolaganju mu je relativno efikasan sudski sistem na nadnacionalnom nivou. S druge strane, uprkos povremenim javnim negodovanjima državnih zvaničnika u pogledu ishoda pojedinih postupaka pred telima Evropskog suda za ljudska prava, čini se da su Sud i Komisija za ljudska prava uspeli da naprave odgovarajući balans, naročito u pogledu osetljivijih pitanja, tako da su vremenom, tokom prethodnih šezdeset godina, uspeli da zadobiju i poverenje državnih zvaničnika.² Ovo je naročito dolazilo do izražaja kada je postojala potreba da Sud bude svestan političke realnosti i različitog tempa razvoja institucija i društva uopšte u različitim državama. „Uspeh ili neuspeh međunarodnopravnih instrumenata, uključujući i takve kao što je Evropska konvencija, naposletku zavisi od političke volje država u pitanju. Pravni argumenti, ma kako uverljivi bili, u krajnjoj analizi retko nadjačavaju politička razmatranja kada države smatralju da su ugroženi njihovi vitalni interesи.“³ Ovo razumevanje političke realnosti će se u razmatranjima Suda najčešće manifestovati u formi primene doktrine *margin of appreciation* (stepen tolerancije odstupanja). Trebalo bi naglasiti da se ova doktrina ne spominje nigde u Konvenciji, kao ni u zvaničnoj dokumentaciji iz procesa pregovaranja i pripreme Konvencije (*Travaux préparatoires*).⁴

Sud je ovu doktrinu po prvi put primenio u slučaju *Handyside v. United Kingdom*,⁵ a njena je suština u omogućavanju Sudu da uzme u obzir činjenicu da će se Konvencija interpretirati različito u različitim državama, odnosno kontekstima. Ova doktrina obavezuje sudiju da uzme u obzir kulturne, istorijske, socijalne i druge aspekte države u pitanju. U navedenom slučaju, Sud je trebalo da oceni da li je Velika Britanija prekršila slobodu izražavanja zaštićenu članom 10. Konvencije kada je, u cilju zaštite javnog morala, zabranila objavljivanje knjige čija su ciljna grupa bila deca školskog uzrasta, zbog odeljka koji je objašnjavao seksualno ponašanje na vrlo eksplicitan način. Ključno pitanje koje je Sud sebi postavio bilo je: ko je u boljoj poziciji da proceni šta je prava mera ograničenja prava? Sud je većinom glasova odlučio da je u konkretnom slučaju država bila u boljoj

² Ovakav ishod se, između ostalog, duguje i mehanizmima prijateljskog poravnanja, koje Konvencija predviđa u članovima 38. i 39. Naime, kada Sud proglaši određenu predstavku prihvatljivom za razmatranje, pokušaće da osigura prijateljsko poravnanje stranaka.

³ Pieter van Dijk, Fried Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, The Hague: Kluwer, 2nd edn. 1990, p. 618.

⁴ Videti, npr.: Howard C. Yourow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Martinus Nijhoff, 1996, p. 14.

⁵ Predstavka br. 5493/72 (1976).

poziciji da doneše ispravnu odluku, pa je ograničenje slobode izražavanja proglašeno opravdanim.

Za potrebe pravnika praktičara, prvenstveno nacionalnih sudija, ali i svih drugih zainteresovanih lica, uključujući i državne organe koji dolaze u situaciju da svojim aktima utiču na prava i slobode građana, moglo bi biti od koristi informacije o ovoj doktrini i njenoj primeni koje Savet Evrope objavljuje na svom vebajtu.⁶ *Margin of appreciation* je doktrina koja označava obim diskrecione vlasti koji organi nadležni za nadzor nad sprovođenjem odredaba Konvencije u unutrašnjim pravnim porecima država članica ostavljaju nacionalnim vlastima po pitanjima ispunjavanja njihovih ugovornih obaveza. Pravni osnov ove doktrine potiče iz upravnog prava; u Francuskoj se vezuje za marginu tolerancije (*marge d'appréciation*), kojim se koristi Državni savet (*Conseil d'état*), dok je u nemackoj teoriji poznata pod nazivom „diskreciona vlast uprave” (*Ermessensspielraum*). U postupanju Evropskog suda za ljudska prava *margin of appreciation* se koristi kao odgovor Suda na diverzitet kulturnih i pravnih tradicija, pa se Konvencija, na neki način, primenjuje kao najmanji zajednički imenitelj u pogledu poštovanja određenih ljudskih prava u državama članicama Saveta Evrope. Dostizanje određenog standarda ljudskih prava shvata se kao proces, a napredak mora biti postepen, jer čitav pravni poredak koji je zasnovan na Konvenciji počiva na krhkim osnovama pristanka država članica. Ova doktrina je izraz balansa između suvereniteta država članica i obaveza koje za njih proizilaze iz Konvencije.

Imajući u vidu značaj, osetljivost i specifičnost primene doktrine *margin of appreciation*, u okviru mehanizma primene Konvencije bilo je neophodno razviti što preciznije kriterijume za njenu primenu. Da bi se doktrina pravilno razumela, neophodno je sagledati proces tumačenja koji Sud primenjuje u postupku nadgledanja poštovanja Konvencije. Ovi principi formulisani su u integralnom obliku već u navedenom slučaju *Handyside*.⁷ Sud, najpre, ističe da je „mašinerija za zaštitu ljudskih prava, koja je ustanovljena Konvencijom, po svojoj prirodi supsidijarna u odnosu na nacionalne sisteme zaštite ljudskih prava”.⁸ Princip supsidijarnosti Sud je prvi put formulisao u poznatom „Lingvističkom slučaju”, u kojem je Belgija bila tužena za jezičku diskriminaciju.⁹ U paragrafu 10 svoje odluke

⁶ *The margin of appreciation*, Internet, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbon/network/themis/ECHR/Paper2_en.asp.

⁷ Na ovom mestu važno je istaći da je Sud u svom radu usvojio *common law* pristup, analizirajući značenje i primenu odredaba Konvencije od slučaja do slučaja, pridržavajući se svog pravnog rezonovanja u skladu s načelom *stare decisis*, koje je osnov precedentnog prava. Načelo *stare decisis* nalaže sudijama da poštuju precedente (presedane) koji su ustanovljeni ranijim presudama. Načelo je u anglosaksonski pravni sistem preuzeto iz rimskog prava: *Stare decisis et non quieta movere*, što bi se moglo prevesti kao: „drži se odluke i ne remeti uređeno”.

⁸ Slučaj *Handyside*, § 48.

⁹ Predstavka br. 1474/62, *Belgium Linguistics Case – “Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”*. Podnosioci predstavke su bili 68

povodom ovog slučaja Sud je na sledeći način postavio osnove principa supsidijarnosti: „nadležni državni organi su često suočeni sa situacijama i problemima koji, usled nasleđenih različitosti, zahtevaju različita pravna rešenja; štaviše, određene pravne nejednakosti imaju za cilj da isprave postojeće nejednakosti“. Ovakvom formulacijom Sud je želeo da ukaže na činjenicu da kompleksnost pojedinih problema nalaže da se, u postupku ocene poštovanja prava zaštićenih Konvencijom, mora pokazati više razumevanja za državne mere. Iako su, na prvi pogled, određene mere diskriminatorske, moguće je da su usmerene na rešavanje nekog drugog važnog problema. Slučaj *Handyside* dalje postavlja i ostale kriterijume relevantne za primenu ove važne doktrine. „Konvencija ostavlja svakoj od država ugovornica da obezbedi proklamovana prava i slobode. Institucije koje su države ustanovile daju svoj doprinos ovom zadatku, ali one bivaju uključene samo u raspravnom procesu, tek kada su sva domaća pravna sredstava iscrpljena. Imajući u vidu da su državni organi u neposrednom i stalnom kontaktu sa ključnim aspektima svojih država, državni organi su, barem u načelu, u boljoj poziciji nego međunarodne sudske komisije da daju svoje mišljenje u pogledu tačne sadržine zahteva koji se postavljaju, kao i neophodnosti ograničavanja ili sankcije u cilju njihovog ostvarenja“. Sud notira u ovom izrazu da pridev „neophodno“ (necessary), u svetlosti člana 10 § 2¹⁰ nije sinonim za „apsolutno nužno“ (*indispencable*) u smislu člana 2 § 2¹¹ i 6 § 1,¹² niti za reči „apsolutno potrebno“ (*absolutely necessary*) i „striktno potrebno“ (*strictly necessary*), niti iz člana 15 § 1¹³ za izraz „u

roditelji, u ime 800 dece, koji su smatrali da belgijski zakon o upotrebi jezika u obrazovanju krši određena prava njihove dece. Konkretno, traženo je da se ispita saglasnost zakona sa članom 8. (pravo na privatnost i porodični život) u vezi sa članom 14 (zabранa diskriminacije). Podnosioci predstavke su tvrdili da zakon ne obezbeđuje jezička prava deci koja govore francuski jezik u flamanskim regionima Belgije.

¹⁰ Član 10 § 2 je izuzetno važan za sagledavanje kontura ove doktrine, a Sud se na njega poziva jer se u njemu navode uslovi pod kojima je moguće ograničiti pravo na slobodu i izražavanje garantovano članom 10 § 1: „Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima i ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili moralu, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva“.

¹¹ U članu 2 § 2 upotrebljava se izraz „apsolutno nužan“ na sledeći način: „Lišenje života se ne smatra protivnim ovom članu ako proistekne iz upotrebe sile koja je *apsolutno nužna*“.

¹² U članu 6 § 1 upotrebljava se izraz „neophodno potrebna“ u sledećem kontekstu: „Presuda se mora izreći javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili sa dela suđenja u interesu moralu, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnosti stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, *neophodno potrebna*, u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde“.

¹³ Član 15 § 1 glasi: „U doba rata ili druge javne opasnosti koja preti opstanku nacije, svaka visoka strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje takva situacija, s tim da te mere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu“.⁶⁹

najnužnijoj meri koju iziskuje takva situacija" (*to the extent strictly required by the exigencies of the situation*), a nema ni fleksibilnost koja odlikuje izraze kao što su „prihvatljivo” (*admissible*) i „obično” (*ordinary*) iz člana 4 § 3¹⁴, „korisno” (*pour cause*) u smislu francuskog teksta prvog paragrafa člana 1. Protokola br. 1,¹⁵ „razumno” (*reasonable*) u smislu člana 5 § 3 i 6 § 1 ili „poželjno” (*desirable*). U svakom slučaju, na nacionalnim je vlastima da naprave inicijalnu procenu realnosti društvene neophodnosti koja se podrazumeva pod pojmom „neophodnost” u ovom kontekstu. Kao posledica navedenog, član 10 § 2 ostavlja državama ugovornicama slobodu procene. Ova je sloboda data domaćem zakonodavcu („propisano zakonom”) i organima, između ostalog i sudskim, koji su nadležni da tumače i primerjuju važeće pravo.¹⁶ To ipak ne znači da član 10 § 2 pruža državama ugovornicama neograničenu diskrecionu vlast. Sud koji je, zajedno s Komisijom, odgovoran za obezbeđivanje poštovanje obaveza iz Konvencije (član 19. Konvencije) ovlašćen je da izrekne konačnu ocenu da li „ograničavanje” i „sankcija” mogu ići skupa sa slobodom izražavanja. Slobodna procena na domaćem nivou je na taj način praćena evropskim nadzorom. Taj se nadzor odnosi i na cilj mere, koja je osporena, i na njenu neophodnost. On ne pokriva samo osnovno zakonodavstvo, već i odluke koje ga sprovode, čak i one koje donosi nezavisni sud.

U postupku utvrđivanja da li je bilo povrede prava i sloboda garantovanih Konvencijom, Sud se, uz ostavljanje određenog prostora za slobodnu procenu nacionalnih organa, rukovodi sledećim principima:

1. Efektivna zaštita sloboda i prava garantovanih Konvencijom

Ovaj princip sastoji se u tome da je prevashodna uloga Konvencije da obezbedi efektivnu zaštitu ljudskih prava, a ne da sprovodi uzajamne obaveze između država, pa stoga odredbe Konvencije ne treba tumačiti restiktivno radi uvažavanja nacionalnog suvereniteta.

2. Supsidijarnost i ocena dostignuća

Princip supsidijarnosti znači „da država sama treba demokratski da odluči šta je za nju prikladno”.¹⁷ Princip ocene postignuća znači da ideja

¹⁴ Reč „uobičajen“ u članu 4 § 3 upotrebljena je u sledećem kontekstu: „...rad *uobičajen* u sklopu lišenja slobode...“

¹⁵ Izraz *pour cause* upotrebljen je u sledećem kontekstu: „Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international“. („Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.“)

¹⁶ Videti slučajeve: *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, § 100, Series A no. 22, *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, 18 June 1971, § 93, Series A no. 12 i *Golder v. the United Kingdom*, 21 February 1975, § 45, Series A no. 18.

¹⁷ R. Clayton, H. Tomlinson, *The Law of Human Rights*, Oxford, 2000, p. 285.

Konvencije i Suda, kao njenog kontrolnog mehanizma, nije bila da se uspostavi četvrta sudska instanca koja će rešavati po žalbama građana odluke u presudama sudova njihovih država, već da ukazuje na sistemske propuste u obezbeđivanju poštovanja ljudskih prava i sloboda garantovanih Konvencijom.

Glavna uloga Evropskog suda za ljudska prava, shodno ovom principu, jeste da brine o tome da nadležni organi u državama članicama vrše svoju funkciju u okviru propisanih nadležnosti u domenu primene Konvencije, dok nacionalni organi ostaju primarno odgovorni za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

3. Princip dozvoljenog ograničavanja prava i sloboda zaštićenih Konvencijom

Većina prava, koja su garantovana Konvencijom, podležu ograničenjima u određenim okolnostima. Apsolutni izuzetak je pravo na život i to u onim državama ugovornicama koje su ratifikovale Protokol 13 o ukidanju smrтne kazne u svim okolnostima. U ovom pogledu Konvencija nije izuzetak, jer i drugi međunarodnopravni instrumenti o ljudskim pravima dozvoljavaju ograničenja u određenim okolnostima. Najsličnije je rešenje Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji u članu 4 § 3 predviđa da „u vreme vanrednog stanja, u kome je ugrožen opstanak naroda i koje je zvanično proglašeno, države ugovornice ovog Pakta mogu, u opsegu koji je strogo određen tim vanrednim okolnostima, preuzeti mere koje derogiraju njihove obaveze iz ovog Pakta, pod uslovom da te mere nisu nespojive s njihovim ostalim obavezama po međunarodnom pravu i da ne povlače sa sobom diskriminaciju po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vere ili društvenog porekla”.

Član 15. Konvencije formulisan je u sličnom tonu, ali je jurisprudencijom Suda značajno razvijen tokom godina. Paragraf 1 člana 15. govori o odstupanjima u vanrednim okolnostima: „U doba rata ili druge javne opasnosti koja preti opstanku nacije, svaka visoka strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najužoj meri koju iziskuje takva situacija, s tim da te mere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu”.

Državama, ipak, nije ostavljena potpuna sloboda u odlučivanju o ograničavanju prava, već se sve okolnosti moraju sagledati u svetlosti Konvencije i jurisprudencije Suda. Da bi nacionalne vlasti imale pravo da ograniči određeno ljudsko pravo ili osnovnu slobodu garantovanu Konvencijom, neophodno je da su ispunjeni sledeći uslovi:

a) Ograničenje mora biti propisano zakonom, odnosno u skladu sa zakonom; Ovaj princip trebalo bi shvatiti u smislu da svako nacionalno pravno pravilo, koje može ograničiti prava i slobode iz Konvencije, mora nadležnim organima, koji su ovlašćeni da donose odluke o pravima i slobodama građana, postaviti zadovoljavajuću meru kontrole kojom bi se

oni sprečili da donose arbitrarne odluke. Ovo je pitanje Sud razmatrao u slučaju *Malone v. The United Kingdom* i dao sadržinu izrazu „u skladu sa zakonom“ (*in accordance with law*).¹⁸ „Izraz „u skladu sa zakonom“ u drugom paragrafu člana 8. znači najpre da ograničenje mora biti zasnovano na pravu države u pitanju. Ipak, osim saglasnosti s domaćim pravom, neophodno je i da samo domaće pravo bude kompatibilno sa načelom vladavine prava. To znači da mora postojati mera pravne zaštite u domaćem pravu protiv arbitarnog mešanja organa vlasti u pogledu vršenja prava zaštićenih Konvencijom. Sud je prihvatio vladine navode da zahtevi koje postavlja Konvencija ne mogu biti potpuno isti kada se radi o specifičnom kontekstu u kom se vrši praćenje komunikacija za potrebe policijske istrage i u nekim drugim kontekstima. U tom smislu, regulativa ne mora biti takva da lice može da predviđi kada postoje izgledi da će njegova komunikacija biti presretana i da može tome da prilagodi svoje ponašanje. S druge strane, regulativa mora biti dovoljno jasna u svojim odredbama da obezbedi da građanima u načelu bude jasno u kojim okolnostima i pod kojim uslovima su organi vlasti ovlašćeni da pribegnu ovakvom tajnom i potencijalno opasnom ugrožavanju prava na privatnost i prepisku.“¹⁹ Osim postojanja odgovarajuće mere pravne zaštite u domaćem pravu, neophodno je da lica, čija prava mogu biti pogodjena takvom regulativom, imaju pristup, odnosno mogu znati za tu regulativu. Ukoliko državni organi postupaju prema nekim internim pravilnicima, koji nisu dostupni javnosti, a koji im pružaju mogućnost da ugrožavaju prava građana (npr. da čitaju pisma zatvorenika), onda se ne može smatrati da je ispunjen uslov iz pravnog standarda „u skladu sa zakonom“.²⁰

Poslednji neophodni element, da bi ograničavanje prava i sloboda iz Konvencije bilo prihvatljivo za Evropski sud za ljudska prava, odnosi se na pravnu sigurnost, odnosno izvesnost. Naime, neophodno je da zakon bude formulisan dovoljno precizno da omogući pravnim subjektima da usaglase svoje ponašanje sa takvom regulativom. „Zakon mora biti formuliran tako da građani mogu da predvide, makar uz odgovarajući pravni savet, u razumnoj meri, zavisno od okolnosti, posledice koje njihove pojedine radnje mogu da prouzrokuju. Te posledice, doduše, ne moraju da budu predvidive s apsolutnom sigurnošću.“²¹

b) Cilj ograničavanja mora biti legitiman; Neophodno je da postoji odgovarajući balans između prava zaštićenog Konvencijom i legitimnog cilja koji opravdava ograničavanje tog prava. Konvencija izričito navodi kao moguće legitimne ciljeve: nacionalnu sigurnost, javni red, sprečavanje krivičnih dela, zaštitu javnog morala, ekonomsko blagostanje, prava drugih, i sl.

¹⁸ *Malone v. the United Kingdom*, 2 August 1984, Series A no. 82.

¹⁹ *Ibidem*, § 67.

²⁰ Videti npr.: *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 March 1983, § 87, Series A no. 6.

²¹ *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), 26 April 1979, § 49, Series A no. 30.

c) Mera ograničenja mora biti kvalifikovana kao neophodna u demokratskom društvu; Ovaj princip znači da nije dovoljno da država ima legitiman osnov za ograničavanje određenog prava zaštićenog Konvencijom, već to ograničenje mora Sud da oceni kao neophodno u postojećim okolnostima. To će u praksi značiti da će Sud analizirati sadržaj relevantnih odredaba nacionalnog zakonodavstva i način na koji su one primenjene u datom slučaju. Osim toga, Sud će insistirati na postojanju jakih razloga za donošenje određenog zakona. Na primer, nije teško dokazivati da u Srbiji postoji veliki broj ljudi i društvenih snaga uopšte, koji nikako nisu zadovoljni ustavnim i zakonskim izjednačavanjem pripadnika gej i lezbejske populacije sa većinskom heteroseksualnom populacijom. Sigurno je da bi ostavljanje *status quo* rešenja izazvalo znatno manje problema i lakše bi bilo održavati red i mir, naročito u pogledu „zauzdavanja“ radikalnih desničarskih političkih organizacija i pokreta. Dakle, organi državne vlasti mogu da izaberu meru javne politike koja podrazumeva manji bezbednosni rizik, uz ograničenje prava seksualne manjine, ili modernije rešenje koje afirmiše individualna i kolektivna prava ove manjine. Ovaj izbor iskristalizovao se kada su nadležni organi unutrašnjih poslova odlučili da onemoguće tzv. „Paradu ponosa“ u užem gradskom jezgru Beograda. Isto tako, državnim organima često se može učiniti pragmatično da zabrane publikovanje i diseminaciju različitih materijala i informacija koji imaju potencijal da vredaju ili provociraju javnost, čak i pretežnu većinu društva, ali Sud to ne bi, samo po sebi, prihvatio kao „neophodan“ zakon ili meru. U navedenom slučaju *Handyside* Sud je odlučio da reč „neophodno“ označava snažnu društvenu potrebu za ograničenjem (*pressing social need for interference*). Istovetan stav ponovljen je i u slučaju *Lingens v. Austria*.²² Evropski sud za ljudska prava upravo se u ovakovom tipu slučaja najčešće oslanja na *margin of appreciation* doktrinu, ostavljajući državnim vlastima određenu slobodu pri definisanju, odnosno kvalifikovanju, postojanja snažne društvene potrebe. Da bi se na odgovarajući način u praksi primenjivala doktrina *margin of appreciation*, razvijen je jedan od najznačajnijih principa tumačenja kojim se Sud služi u svom radu – princip proporcionalnosti.

4. Proporcionalnost

Primena principa proporcionalnosti važan je element za ocenu razložnosti ograničenja ljudskih prava i sloboda zaštićenih Konvencijom. Iako je državama članicama Saveta Evrope dozvoljen određen stepen slobode u izboru mere kojom će se ostvariti legitimni cilj, zadatak Suda je da motri na to da prava iz Konvencije ne budu ugrožavana ako to nije nužno. Proporcionalnost se može najlakše definisati kao razumna i opravdana veza između određenog cilja, koji treba ostvariti, i sredstava korišćenih da bi se taj cilj postigao. U zavisnosti od konteksta u kojem se ovaj princip primenjuje,

²² *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, § 39, Series A no. 103.

razvile su se različite verzije testa proporcionalnosti, koje treba da odraže različite standarde ocene koje Sud primenjuje.

Prvi tip se može označiti kao „striktna primena proporcionalnosti”, a nastao je u odluci u slučaju *Handyside*. Sud će ga primeniti kada se odlučuje o osnovnim ljudskim pravima kao što su sloboda izražavanja ili pravo na privatnost. Sud će postaviti sledeća četiri pitanja:

- Da li postoji snažna društvena potreba da se ograniči pravo ili sloboda, garantovani Konvencijom?²³
- Ako postoji takva potreba, da li konkretna restriktivna mera može da odgovori na tu potrebu?²⁴
- Ako restriktivna mera korespondira snažnoj društvenoj potrebi za ograničenjem, da li je ta mera srazmeran odgovor toj potrebi?²⁵
- Sve u svemu, da li su razlozi, koje navode organi vlasti, relevantni i dovoljni?²⁶

U drugim slučajevima sreću se nešto drugačije koncipirani testovi proporcionalnosti, koji više nalikuju zahtevu za ravnotežom između opštег i individualnog interesa.²⁷ Sud je, u slučajevima koji se odnose na imovinska prava, zauzeo stanovište da činjenica postojanja alternativnih mera, u odnosu na one koje su preduzeli državni organi, ne znači da one predstavljaju prekršaj Konvencije. Sud se u takvim slučajevima priklanja principu supsidijarnosti, jer je smatrao da nije u boljoj poziciji od nacionalnih vlasti da odredi da li određeni zakonodavni akt predstavlja najbolji način da se dati problem reši.²⁸

Kada odlučuje da li je poštovan princip proporcionalnosti, Sud uzima u obzir različite faktore. Svakako je relevantno u kom je obimu ograničeno pravo, pa će Sud smatrati da ograničenje prava iz Konvencije nije proporcionalno ukoliko ograničava srž prava, a za to se ne može naći opravdanje.²⁹ Osim u slučajevima koji se odnose na pravo na imovinu, Sud će gotovo uvek pokušati da utvrdi da li je postojala alternativa u vidu manje restriktivne mere.³⁰ Važna okolnost pri odlučivanju je i pitanje koju

²³ Slučaj *Handyside*, §§ 45 и 46.

²⁴ Ibidem, § 47.

²⁵ Ibidem, § 49.

²⁶ Ibidem, § 50.

²⁷ Ovaj tip testa najčešće se susreće u slučajevima koji uključuju imovinska prava, tj. u slučajevima u kojima se ukazuje na kršenje prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 (npr. slučajevi eksproprijacije).

²⁸ Videti npr.: *James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, Series A no. 98.

²⁹ Videti: *Belgian Linguistic case*, § 12.

³⁰ *Campbell v. the United Kingdom*, 25 March 1992, §§ 61–63, Series A no. 233. U ovom slučaju reč je o povredi prava na privatnost pisama jednog zatvorenika. Vlasti su tvrdile da je neophodno otvarati pisma da bi se proverilo da li se tim kanalom šalju nedozvoljene posiljke. Sud je utvrdio da to nije mera koja se može smatrati neophodnom u demokratskom društvu, odnosno da su postojali manje invazivni načini da se to proveri. Osim toga, čaki kada su pisma i posiljke otvarani, nije bilo neophodno da se pisma zatvorenika čitaju.

vrednost državne vlasti štite merom koja podrazumeva ograničavanje prava. U svojoj praksi, Sud je jasno pokazao da ima više razumevanja ukoliko je objekat zaštite javni moral nego ukoliko je vrednost, koja se štiti, autoritet sudske vlasti. U slučaju *Müller and Others v. Switzerland* predmet odlučivanja bilo je pravo na (umetničko) izražavanje, zaštićeno članom 10. Konvencije.³¹ Podnositelj predstavke bio je slikar čije slike su sadržale opscene motive, uključujući i seksualno opštenje ljudi i životinja. Švajcarski sudovi su ga osudili za vredanje javnog morala i izrekli mu visoku novčanu kaznu, a zabranjena je i izložba takvih slika. Kada je Sud došao u situaciju da primeni svoj poznati test, u delu testa koji se odnosi na pitanje neophodnosti ograničenja u demokratskom društvu, Sud je zaključio da je potreba zaštite javnog morala u ovom slučaju zaslужila veći stepen slobode u izboru mera i sankcija, tako da švajcarske vlasti nisu prekršile Konvenciju ograničavajući umetnikovu slobodu izražavanja.³² S druge strane, u slučaju *Sunday Timesa*, Sud je odlučio da nije dozvoljena zabrana objavljivanja članka u *Sunday Timesu*. Nadležni državni organi smatrali su da članak predstavlja nepoštovanje suda, jer se odnosio na skandal u pogledu kojeg se u to vreme vodio sudske proce. Interes koji je državni organ nameravao da zaštiti nije bio dovoljno značajan da opravda ograničenje tako važnih prava kao što su sloboda štampe i sloboda izražavanja.

Kada Evropski sud za ljudska prava primjenjuje princip proporcionalnosti veliki značaj pridaje utvrđivanju činjenice postojanja konsenzusa u pogledu pravnog normiranja i prakse država članica Saveta Evrope. Dakle, činjenica da većina ili sve države članice na određeni način postupaju povodom određenog tipa društvenog odnosa, za Evropski sud za ljudska prava predstavlja važan osnov za donošenje odgovarajuće odluke. Drugim rečima, kada utvrdi da postoji konsenzus u pogledu prakse i prava između država članica, Sud to uzima kao kriterijum. U poznatom slučaju *Marckx v. Belgium* Sud je ocenio da postoji sve veći konsenzus u pogledu izjednačavanja pravnog položaja vanbračne dece s pravnim položajem dece rođene u braku roditelja, zbog čega je proglašio zakon o nasleđivanju, koji ih diskriminiše, protivnim Konvenciji.³³ Kada je Konvencija pisana, distinkcija i različit status ove dve kategorije dece još se tolerisao, ali su u međuvremenu države promenile svoj stav prema ovom pitanju.³⁴ Sud u prvi plan ističe princip da je Konvencija „živi instrument”,³⁵ tako da značenje i tumačenja pojedinih odredbi Konvencije

³¹ Presuda od 24. maja 1988. Series A no. 133.

³² Ibidem, §§ 32–36.

³³ Presuda od 13. juna 1979, Series A no. 31.

³⁴ Ibidem, § 41.

³⁵ Ovaj izraz prvi put je upotrebljen u slučaju *Tyrrer v. United Kingdom*, Judgement of 25 April 1978, Series A No. 26, § 31: “The Court must also recall that the Convention is a living instrument which, as the Commission rightly stressed, must be interpreted in the light of present-day conditions. In the case now before it the Court cannot but be influenced by the developments and commonly accepted standards in the penal policy of the member States of the Council of Europe in this field”.

evoluiraju tokom vremena, pa se moraju razumeti i primenjivati u skladu sa dinamičnim razvojem društvenih i političkih vrednosti i stavova. Iako je ovo hvale vredan princip, čini se da mu je inherentna jedna slabost. Problem nastaje kada treba definisati konsenzus i utvrditi da li postoji u pogledu nekog pitanja. U slučaju da se u tome ne uspe, legitimnost principa, koji se često naziva i standard „evropskog konsenzusa”, biva ugrožena. Ovaj standard je u praksi imao značajnu ulogu u primeni doktrine *margin of appreciation*, tako što je proširivao ili smanjivao njen opseg zavisno od toga postoji li ili ne konsenzus većine država u određenom pogledu. Ukoliko većina država na sličan način koncipira svoja pravila i pruža određeni nivo zaštite ljudskih prava, onda će se Sud strožije odnosići prema onima koji su izuzeci.

Retka su ljudska i manjinska prava koja imaju apsolutno važenje, odnosno ne trpe ograničavanje. Takva su, na primer, pravo na život ili zabrana ropskog položaja. Ostala prava mogu, kada postoje odgovarajući razlozi, odnosno legitimni ciljevi, biti u određenoj meri ograničena. Pitanje ocene da li su se stekli uslovi za ograničenje i da li je poštovana proporcionalnost u odnosu upotrebljene mere ograničenja i željenog cilja – veoma je kompleksno. Koliko uopšte prostora treba ostaviti nacionalnim vlastima kada se koriste diskrecionom ocenom u pojedinačnom slučaju? Ako zamislimo hipotetički slučaj u kome Evropski sud za ljudska prava treba da doneše odluku o ograničenju slobode izražavanja učesnika „Parade ponosa”, sva doktrinarna pitanja o kojima smo govorili u ovom radu biće stavljena na test. Nadležni državni organ ocenio je da postoje legitimni ciljevi za ograničenje slobode kretanja i izražavanja učesnika „Parade”, pre svega zaštita javne bezbednosti, zdravlja i imovine lica. Može se postaviti pitanje – da li se ovakvom zabranom uticalo na samu srž i suštinu prava zaštićenih Konvencijom, kao i da li je postojala manje invazivna mera kojom bi se obezbedili legitimni ciljevi. Trebalo bi, takođe, proceniti kolika je realna opasnost od tzv. „desničarskih organizacija” i koliko je tranziciono, socijalno ugroženo društvo u Srbiji tolerantno prema drugaćijima od sebe. U takvom kontekstu u prvi plan izbjija doktrina *margin of appreciation*, tako da bi se racionalno moglo očekivati da Sud u Strazburu oceni da su nadležni državni organi bili u boljoj poziciji da procene konkretnu situaciju.

Dobro poznavanje doktrina Evropskog suda za ljudska prava, kao i njegove jurisprudencije uopšte, omogućava nacionalnim sudovima da efektivnije primenjuju Konvenciju, koja je formalni izvor prava u Republici Srbiji, i smanje broj predstavki protiv Republike Srbije pred ovim sudom.

Dejan PAVLOVIĆ, Ph.D.

DOCTRINES OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

The jurisprudence of the European Court of Human Rights has a double effect on national legal orders. Apart from the decisions on individual applications for the alleged violations of the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights, the Court signals the national authorities of the proper interpretation and implementation of human rights guarantees. The limitation of human rights is in certain cases a legitimate action taken by the government. That is why it is so important to have a clear understanding of the conditions and the extent of such a limitation. For the proper assessment of the problem it is essential to understand the doctrines developed by the Court in the process of decision-making concerning the validity of the human rights limitation in a specific case.

Key words: European Court of Human Rights, human rights limitation, margin of appreciation, proportionality, subsidiarity.

UDK: 339.923
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 78–86.
Pregledni članak
Primljen: 12. oktobar 2011. godine

Ivan VIG
Prof. dr Pero PETROVIĆ¹

Implementacija i konsolidacija *Trade Point* programa UNCTAD

SAŽETAK

Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju (UNCTAD) inicirala je 1992. godine program *Trade Point*, a 2000. potpisala ugovor o transferu sa Svetskom *Trade Point* federacijom (WTPF) koja je formirana kao međunarodna nevladina organizacija čiji je cilj da malim i srednjim preduzećima (MiSP) olakša pristup na međunarodna tržišta, naročito koristeći potpuno ažuriranje informacija i komunikacione tehnologije. Federacija nudi svoje usluge MiSP preko svog webaista www.tradepoint.org, kao i preko mreže ljudskih resursa od preko 120 *Trade Point* članova lociranih u više od osamdeset zemalja širom sveta. *Trade Point* funkcioniše po principu *one-stop-shops* preko kojih klijenti dobijaju pun opseg trgovinskih informacija, trgovinsku asistenciju i usluge elektronske trgovine koje su im potrebne za trgovinu na međunarodnom planu. Korišćenjem usluga WTPF i njenih *Trade Point* članova, MiSP mogu da dobiju pristup najnovijim informacijama i telekomunikacionim tehnologijama i uslugama, da sa svojim proizvodima upoznaju potencijalne klijente i da nađu poslovne partnere u drugim zemljama. UNCTAD i dalje Federaciji pruža pomoć (kao domaćin njenog Sekretarijata u Ženevi) pod produženim mandatom dobijenom od strane njenih država članica.

Кључне речи: UNCTAD, WTPF, *Trade Point*, MiSP, međunarodna trgovina, informacije, mreža.

¹ Ivan Vig, master, predsednik *Trade Point* Beograd. E-mail: vig@herm.us. Prof. dr Pero Petrović, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privrednu Beograd. E-mail: pera@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljнополитички, међународно-економски, правни и безбедносни аспекти“ Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije, broj 179029, za period 2011–2014.

1. Predstavljanje

Generalna skupština Ujedinjenih nacija (UN), potvrđujući ubedjenje da je međunarodna saradnja u trgovini i razvoju vitalna za svetski privredni rast, formirala je 1964. godine Konferenciju Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju – UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), kao svoj glavni organ u oblasti trgovine i razvoja, i to kao međuvladinu organizaciju sa sedištem u Ženevi, sa međunarodnim članstvom, delokrugom posla, odnosno prisustvom na međunarodnoj sceni, čije su članice 193 suverene države. Cilj UNCTAD je da pomogne u oblikovanju aktuelnih političkih debata i razmatranja o razvoju, a posebno da obezbedi da domaće politike i međunarodne akcije obostrano podrže postizanje znatnog razvoja.

Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju 1992. godine diskutovalo se o efikasnosti trgovine i upotrebi elektronske razmene podataka radi smanjenja troškova transakcija. Jula 1995, UNCTAD je organizovao Svetski simpozijum o efikasnosti trgovine u Kolumbusu, Ohajo. Podnaslov simpozijuma bio je „Nove tehnologije za efikasnu globalnu trgovinu; Trgovinska mreža (*Trade Point Network*) UNCTAD“. Simpozijum je okupio ministre trgovine, izvršne direktore i više zvaničnike koji su se fokusirali na nove tehnologije u oblastima bankarstva, osiguranja, transporta, telekomunikacija i informacija za trgovinu. Unapređivanje međunarodnih standarda za elektronsko trgovanje bila je ključna komponenta simpozijuma. Simpozijum je takođe lansirao i svetski proces ublažavanja tehničkih i proceduralnih barijera koje sprečavaju najsiromašnije zemlje da u potpunosti učestvuju u svetskoj trgovini. Na kraju 1999. godine, 114 zemalja učestvovalo je u Trgovinskom (*Trade Point*) programu UNCTAD.

Na devetoj sednici UNCTAD, maja 1996, novi mandat UNCTAD tražio je da se bavi:

- interesima zemalja u razvoju;
- konkurencijom u odnosu na zakon i okruženje u zemljama u razvoju;
- pomoći malim i srednjim preduzećima; kao i da
- konsoliduje Trgovinsku mrežu.

2. Misija *Trade Point* kancelarije uz podršku Vlade

Misija *Trade Point* kancelarije je unapređenje privrednog razvoja pružanjem pomoći i podrške sektoru malih i srednjih preduzeća, jačanjem preduzetničkog duha i podsticanjem ekonomskog razvoja. *Trade Point* kancelarija u Beogradu sprovodi programe i projekte u saradnji sa Vladom i državnim sektorom, i uz uključivanje privatnog sektora.

Podrška Vlade

Program *Trade Point* iniciran je od strane Konferencije Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju, koja je međuvladin organ sa zadatkom izveštavanja vlada njenih zemalja članica. UNCTAD može da pruži pomoć

samo ako to zahteva dotična zemlja. Zato je preduslov za osnivanje *Trade Pointa* dopis od strane vlade određene zemlje u kojem se izražava interes za osnivanje *Trade Pointa*, kao i preporuka odgovarajućeg nacionalnog organa sa kojim bi UNCTAD trebalo da sarađuje na projektu. Stoga su vlade tradicionalno - i odlučujuće - pružale političku pomoć *Trade Pointu*.

Pored toga, od samog početka, razvoj *Trade Pointa* najčešće je finansiran iz nacionalnih izvora, izuzev ograničenog broja tehničkih projekata saradnje koje podržavaju donatori. Prema podacima iz dobijenih izveštaja, 50% *Trade Point* - Trgovinskih centara, locirano je u javnom sektoru (obično u institucijama koje sponzoriše vlada), i još 19% u entitetima u mešovitom/privatnom vlasništvu. Vlade stoga pružaju važan, ako ne i odlučujući doprinos osnivanju *Trade Pointa* (putem početne investicije) i njegovom poslovanju (pokrivanjem troškova poslovanja, kao što su troškovi za kancelarije, plate i/ili troškovi telekomunikacija).

Još jedna važna oblast u kojoj *Trade Point* može da profitira od podrške vlade jeste pristup trgovinskim informacijama u posedu vlade. Kao što je navedeno u poglavlju o uslugama, informacije o trgovinskim propisima i procedurama odlučujuće su za pružanje savetodavnih usluga kod transakcija međunarodne trgovine. Vlade takođe „poseduju“ i statističke informacije, a ponekad i informacije o cenama izvezenih i uvezenih proizvoda, i druge podatke koji su vrlo relevantni za međunarodnu trgovinu.

Vlada, ili u širem smislu javni sektor, takođe može da pruži mogućnosti *Trade Pointu* u poslovima kojima se stvara prihod tako što će napraviti određene porudžbine.

Predstavništva međunarodnih organizacija sa sedištem u Beogradu registruje Protokol Ministarstva spoljnih poslova - MSP, kada prođu proceduru na Vladu Republike Srbije. Za otpočinjanje procedure potrebno je da predstavništvo Međunarodne organizacije inicira sporazum sa Vladom, o kojem svoje mišljenje daju nadležni resori.

Na osnovu Zakona o ministarstvima, član 3: „Ministarstvo spoljnih poslova obavlja poslove državne uprave koji se odnose na spoljnu politiku i održavanje odnosa Republike Srbije s drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama.“

3. Ciljevi i usluge *Trade Pointa*

Ciljevi *Trade Pointa* su sledeći:

- aktivan doprinos privrednom razvoju pružanjem pomoći vladinim, državnim organima i privatnim društvima;
- pomoć socijalnim i privrednim telima sprovođenjem projekata za razvoj teritorija;
- povećanje učešća lokalnih, uglavnom malih i srednjih preduzeća, u svetskoj trgovini; i

- širenje informacija u vezi sa trgovinom i mogućnostima trgovine i ulaganja.

Usluge koje pruža Trade Point kancelarija mogu se podeliti na tri glavne kategorije:

Usluge koje se odnose na ekonomski i socijalni razvoj teritorija, i to:

- savetovanje, obuka i podrška za lokalne, evropske i međunarodne programe i projekte;
- planovi i projekti koji se odnose na lokalni i evropski razvoj u vezi sa programima i procedurama Ujedinjenih nacija, Evropske komisije i drugih međunarodnih tela;
- pomoć za strategije razvoja, marketinga i planova prodaje, ekonomiske, finansijske i marketinške studije izvodljivosti;
- pomoć u podršci teritorijama, javnim i/ili privatnim institucijama, međunarodnim organizacijama i preduzetnicima, tokom procesa upravljanja;
- pomoć pri sakupljanju sredstava i prijava za donacije i zajmove programa međunarodnih institucija (Svetske banke, Evropske investicione banke, Evropske Unije); i
- usluge koje se odnose na inicijative ekonomskog razvoja.

Usluge koje se odnose na proces internacionalizacije, i to:

- međunarodna vidljivost kompanija članica na vebajtu Svetske federacije trgovačkih punktova i na vebajtu *Trade Pointa*;
- organizacija trgovinskih seminara i posebnih događaja, trgovinskih misija i učešća u trgovinskim sajmovima, organizacija poslovne saradnje;
- slanje ponuda i zahteva sistemu Elektronskih trgovinskih mogućnosti (*Electronic Trading Opportunities*, ETO) preko WTPF vebaajta;
- registracija u Sistem imenika globalne trgovine WTPF (GTDS);
- traganje za poslovnim partnerima;
- istraživanje i proučavanje tržišta, analiza stranog tržišta;
- informacije o investicionim projektima i programima zemalja koje učestvuju u programu *Trade Pointa*; i
- savetodavne usluge koje se odnose na trgovinske transakcije i međunarodna partnerstva, usluge prevođenja i pomoći u poslovnoj komunikaciji.

Usluge koje se odnose na informacije i trgovinsku pomoć, i to:

- informacije o spoljnotrgovinskim postupcima koji se primenjuju u drugim zemljama;
- korisne adrese organizacija i usluga u vezi sa trgovinom, u zemljama u kojima se primenjuje program *Trade Pointa*;
- pristup imenicima proizvođača, trgovinskih kompanija, savetodavnih kompanija, itd., u ponudi svakog od trgovačkih punktova;

- česta obaveštenja u vezi sa vestima, razvojem, međunarodnim sporazumima i odlukama i investicijama u celom svetu; i
- savetodavne usluge koje se odnose na međunarodne trgovinske transakcije.

Usluge *Trade Pointa* obezbeđuju se po umerenoj ceni (a ponekad i besplatno), sa opštim ciljem povećanja učešća MiSP u međunarodnoj trgovini.

4. Osnovne karakteristike Trade Point kancelarije

Želimo da naglasimo koje su ključne uloge i nadležnosti *Trade Point* kancelarije. Svetska *Trade Point* federacija (*World Trade Point Federation*, WTPF) osnovana je novembra 2000. od strane UNCTAD kao međunarodna nevladina organizacija, sa ciljem da međunarodna tržišta otvoriti novim učesnicima i učini ih konkurentnijim dajući im pristup najnaprednjim tehnologijama elektronskog trgovanja i mrežama informacija. Cilj WTPF je razvoj *Trade Point* mreže u bliskoj saradnji sa zemljama članicama, uz pridržavanje svojih razvojnih ciljeva i pomoći slabijim igračima u međunarodnoj trgovini. Nadležno državno telo šalje službeni zahtev za otvaranje *Trade Point* kancelarije na osnovu kojeg će u zakonskim okvirima biti formirana kancelarija.

WTPF je potreban partner na kojeg se može osloniti i koji će pomoći u otvaranju *Trade Point* centra. Na ovaj način WTPF je od samog početka siguran da projekat otvaranja *Trade Point* kancelarija ima podršku vlade određene zemlje. Zvanični zahtev predstavlja garanciju da u toj državi postoji obaveza prema filozofiji i principima delovanja *Trade Pointa* i da će novootvorena kancelarija imati svu potrebnu podršku tokom razvoja i poslovanja.

Pored ovoga, podrška vlade: pruža dodatno poverenje; pomaže da se slika o *Trade Point* centru poboljša; omogućava lakši pristup informacijama kroz postojeće mreže na lokalnom ili državnom nivou; pruža priliku da se na pozitivan način u samoj državi donesu merae koje će olakšati trgovinu i razvoj.

Trade Point će poštovati filozofiju i principe navedene u programu *Trade Pointa* i imaće jasan pravni identitet na osnovu kojeg će obavljati poslovanje.

5. Kako dobiti operativni status

Postoji čitav niz smernica za osnivanje *Trade Point* centra. Ove smernice nisu samo niz formalnosti. Mnogo rada uloženo je kako bi se one pripremile i svaki navedeni korak u planu rada ima svoj smisao. Ključni elementi u planu rada za otvaranje i početak poslovanja *Trade Point* centra su sledeći:

Zvanični zahtev – Prvi korak je da nadležno državno telo pošalje službeni zahtev u kojem se zahteva otvaranje *Trade Point* kancelarije i da

odredi koje će telo na lokalnom nivou biti nadležno za izvršenje ovog zadatka i otvaranje kancelarije, zato što:

- WTPF ima potrebu za partnerom na kojeg može da se osloni i koji će pružiti pomoć u otvaranju *Trade Point* centra;
- na ovaj način WTPF od samog početka može da bude siguran da projekat otvaranja *Trade Point* kancelarija ima podršku vlade; i
- zvanični zahtev predstavlja garanciju da u toj državi postoji obaveza prema filozofiji i principima delovanja *Trade Pointa* i da će novootvorena kancelarija imati svu potrebnu podršku tokom svog razvoja i poslovanja.

Pravni okvir za otvaranje *Trade Point* centra – Cilj smernica koje se odnose na pravni okvir za otvaranje *Trade Point* centra je da se osigura da će *Trade Point* biti osnovan kao vladina, međuvladina ili nevladina neprofitna organizacija i da će poštovati filozofiju i principe navedene u programu *Trade Pointa*, kao i da će imati jasan pravni identitet na osnovu kojeg će obavljati poslovanje, i to:

- da bi *Trade Point* počeo sa radom na jasnim i čvrstim pravnim temeljima, što podiže ugled institucije; i
- da bi to bio garant uspešnosti i trajnosti *Trade Pointa*.

Nedostatak adekvatnog pravnog okvira dovodi u opasnost samo postojanje *Trade Pointa*, posebno u uslovima kada je politička situacija u državi promenljive prirode ili takva da smanjuje mogućnosti ostvarenja budžeta.

Potpisivanje „Uslova i odredbi“ – To je dokument koji bi trebalo da potpiše ono pravno lice koje osniva *Trade Point* čim se ispune svi preduslovi za osnivanje i otvaranje *Trade Point* centra. Dokument je službeni, pravno obavezujući akt koji potpisuju WTPF i *Trade Point* ili pravno lice, a u njemu se navode sve obaveze i dužnosti obe ugovorne strane. Ovo zato što:

- kada obe ugovorne strane potpišu ovaj dokument to je za UNCTAD garancija da će se od samog početka poštovati i ispunjavati ciljevi navedeni u programu *Trade Pointa*;
- istovremeno to je garancija za WTPF da će svi *Trade Point* centri težiti da ispune ove ciljeve i da će poštovati politiku WTPF;
- predstavlja garanciju za *Trade Point* da će WTPF ispunjavati svoje obaveze; i
- predstavlja garanciju svim stranama da će program *Trade Pointa* biti održiv tokom dužeg perioda i da će se primenjivati kroz pravno obavezujuće odredbe.

Biznis plan – WTPF je svestan da postoje ogromne razlike među situacijama na lokalnom nivou širom sveta, i zbog toga se slaže da bi struktura i način poslovanja *Trade Point* centara trebalo da se razlikuje od zemlje do zemlje. Ne postoji univerzalni model koji bi odgovarao svim uslovima, te sama ova fleksibilnost još više naglašava potrebu da svaki

Trade Point ima svoj biznis plan u kojem će objasniti kako planira da posluje na lokalnom nivou, i kako da oblikuje svoje usluge prema zahtevima sredine, a da ostane ekonomski održiv. Dobar biznis plan svakako je fundamentalan u svakom poslu, a *Trade Point* centri nisu izuzetak u tom pogledu. WTPF nudi centralizovane usluge i razvija pomoći materijal koji može da bude koristan u radu *Trade Point* centara na rešenjima na lokalnom nivou, da osmisle izlaz na tržište, da obezbede finansijsku održivost i doprinesu dobrom poslovanju cele *Trade Point* mreže. Ovo se postiže biznis planom.

„Mreža“ je ovde ključna reč: ne smemo zaboraviti da smo svi mi deo mreže, a ne niz izolovanih centara koji su svi povezani sa jednim centrom. Ovakva koncepcija mreže oslanja se na ideju da se zajednički olakša trgovina i razmene relevantne informacije, što doprinosi uzajamnom jačanju uz zajednički napor.

Biznis plan je analitičko sredstvo koje omogućava *Trade Point* centru da: oceni uslove na lokalnom tržištu; jasno definiše ciljeve; odredi ciljnu grupu; osmisli realnu marketinšku strategiju; napravi realno ostvarivu strukturu usluga; pruži neophodne informacije; projektuje realan budžet; osmisli buduće planove i projekte; na ovaj način napravi okvir koji je dovoljno fleksibilan da se adaptira na licu mesta, ako to situacija bude zahtevala.

Nakon potpisivanja „Uslova i odredbi“, osnivanja *Trade Point* centra i završnih priprema za početak poslovanja, prvi preduslovi za početak rada su ispunjeni, ostalo je još samo da WTPF odobri biznis plan koji je napravila *Trade Point* kancelarija u osnivanju.

Integrисани вебсайт - Ovo je riznica podataka koja *Trade Point* centrima pruža priliku da pokažu svoje podatke o situaciji na lokalnom nivou potencijalnim kupcima, prodavcima i investitorima iz inostranstva. On je jedinstvena prilika da lokalno postane globalno i isplati se svaki napor da se istražuju svi linkovi i podlinkovi na sajtu, i to:

- zato što je sajt operativan i koristan samo ako ga koriste svi centri;
- zato što se na taj način ostvaruje vizuelni utisak i veći uticaj;
- zato što se strategija WTPF brenda oslanja na to; i
- zato što čitava filozofija WTPF mreže počiva na tome.

Da bi počeo sa radom, jedan *Trade Point* centar mora najpre da usvoji integrисани вебсайт i ugasi ostale elektronske prezentacije koje ima.

Upis preduzeća u GTDS (*Global Trade Directory System*) napravljen je sa ciljem da bude prvi centar koji ostvaruje prihod, a *Trade Point* centri nude ga svojim klijentima kao deo osnovnog paketa usluga koji ide uz članstvo u *Trade Pointu*. Važno je napomenuti da:

- GTDS ostaje prazan okvir sa malo novoostvarene vrednosti koja se može ponuditi, ako *Trade Point* centri ne podstiču lokalna preduzeća da se upišu;
- upis u GTDS otvara put ka ostalim uslugama koje nude *Trade Point* centri, a na taj način stvara se i veći prihod; i

- upisivanjem preduzeća u GTDS širi se koncepcija „lanca poverenja”.

Kada novi *Trade Point* centri i WTPF potpišu „Uslove i odredbe”, obavezuju se da će pridoneti upisu određenog broja preduzeća u GTDS. Podrazumeva se da je potrebno izvesno vreme kako bi marketinška strategija *Trade Point* centra zaživela i da je najverovatnije nemoguće na samom početku doprineti upisu dogovorenog broja preduzeća, ali kako bi krenuo sa poslovanjem jedan *Trade Point* centar mora pokazati da ostvaruje značajan napredak po ovom pitanju, da je počeo sa upisom preduzeća i da se spisak upisanih preduzeća već može naći na sajtu zajedno sa spiskom proizvoda koje nude.

Primena smernica za brendiranje – Brendiranje WTPF primenjuje se ne samo putem interneta već i na *Trade Point* kancelarijskom materijalu, vizitkartama, poslovnim oznakama, svom reklamnom i promotivnom materijalu i oglasima tokom trgovачkih promocija. Zašto je važno koristiti isključivo usvojeni *Trade Point* logo koji se nalazi u smernicama za brendiranje? Zato što:

- najjači uticaj na tržište postiže se jedinstvom;
- ako svaki *Trade Point* centar koristi svoj logo, to šteti jedinstvenom nastupu WTPF; i
- ako se ne koristi službeni logo to takođe narušava snagu *Trade Point* mreže kao celine.

Kako bi jedan *Trade Point* centar počeo sa radom, mora unapred u potpunosti da primeni sve što je navedeno u smernicama, a posebno da prestane da koristi neke druge simbole ili logo osim službenih, i da započne sa: stalnom upotrebom integrisanog vebajta i zatvaranjem i gašenjem ostalih internet prezentacija; stalnom primenom smernica za brendiranje i isključivom upotrebom službenog logoa na internetu, na štampanim materijalima, plakatima, oznakama i sl.; obaveznim popunjavanjem godišnjeg obrasca o aktivnostima *Trade Pointa*, svake godine; upisivanjem lokalnih preduzeća u GTDS; redovnim ETO; zadržavanjem neprofitnog karaktera *Trade Point* centra; kao i očuvanjem svih *Trade Point* principa.

Delokrug posla UNCTAD i njegovi ciljevi od sveopštег su javnog interesa, ali često imaju konkretni cilj pred sobom, kao što je formiranje *Trade Point* kancelarije.

Predmet i sadržaj rada *Trade Pointa* kao sastavnog dela UNCTAD, realizacija je njegovog projekta. Preduslov za osnivanje *Trade Point* kancelarije je dopis vlade jedne države, u kojem izražava svoju zainteresovanost za osnivanje *Trade Pointa* i preporuku odgovarajućeg nacionalnog organa sa kojim bi UNCTAD trebalo da sarađuje na projektu. Stoga vlade tradicionalno – i suštinski – pružaju političku podršku *Trade Pointu*.

Ovakav zahtev svojevremeno je uputila i Vlada Srbije, a sa njim se saglasio nadležni resor, Ministarstvo za međunarodne ekonomski odnose.

Pošto je Srbija država kontinuiteta, podrazumeva se da su zahtev i pozitivno mišljenje i dalje na snazi.

S obzirom na to da je 50% *Trade Pointova* locirano u javnom sektoru, vlade pružaju važan, ako ne i odlučujući doprinos u razvoju *Trade Point* kancelarije. U konkretnom slučaju, u Srbiji *Trade Point* kancelarija ima obezbeđena sredstva donatora i nudi programe koji su definisani samom Deklaracijom. Vlada, ili u širem smislu korišćen termin „javni sektor”, pruža podršku *Trade Point* kancelariji, angažovanjem za određene projekte.

Bibliografija

1. Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju 1992. godine.
2. *Trade Point* program UNCTAD 1999. godine.
3. Novembra 2000. osnivanje međunarodne nevladine organizacije WTPF.
4. Smernice, Izjava o misiji, Odredbe i uslovi, Priručnik, Plan i program WTPF.
5. Bilteni WTPF.

Ivan VIG, MA
Pero PETROVIĆ, Ph.D.

IMPLEMENTATION AND CONSOLIDATION OF UNCTAD TRADE POINT PROGRAMME

ABSTRACT

In 1992, the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) had launched the Trade Point Programme, while in 2000 it signed the Agreement of Transfer with the World Trade Point Federation (WTPF). This institution was established as a non-governmental organisation. Its objective is to facilitate the access to international markets to small and medium enterprises (SMEs), especially by using full information update and communication technology. The Federation offers its services to SMEs through its web site www.tradepoint.org as well through the human resources network, which includes more than 120 Trade Points that are located in more than 80 countries all over the world. The Trade Point works as “one-stop-shops” through which a client gains a full range of trade information, trade assistance and e-trading. In order to do business on international markets by using the services of WTPF and its Trade Point members SMEs can make access to the latest information and telecommunication technologies and services, inform their potential partners of their products and find business partners in other countries. UNCTAD keeps on helping the Federation (as a host of its Secretariat in Geneva) under the extended mandate of its member states.

Key words: UNCTAD, WTPF, Trade Point, SME, international trade, information, network.

UDK: 336.226.322+341.213
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 87-105.
Pregledni članak
Primljen: 21. oktobar 2011. godine

Međunarodna politika br. 1144, oktobar-decembar 2011. godine

Slaven SAVIĆ, MA¹

Administrativni problemi implementacije poreza na dodatu vrednost u federalno uređenim državama sa aspekta njegovog prikupljanja i redistribucije

SAŽETAK

Porez na dodatu vrednost, kao kompleksni poreski oblik, suočava se sa brojnim izazovima u svim aspektima njegovog uvođenja i održavanja. Ovaj problem naročito je izražen u federalno uređenim državama, u kojima postoji izrazita potreba za tačnim razgraničenjem nadležnosti pojedinih nivoa vlasti u pogledu prikupljanja i redistribucije ovog, veoma izdašnog, poreskog oblika. Cilj ovog rada je da ukaže na još prisutne probleme u vezi sa primenom poreza na dodatu vrednost u federalno uređenim državama, kao i iznalaženje određenih rešenja koja bi bila prihvatljiva za sve (ili bar za većinu) ovih zemalja.

Ključne reči: Porez na dodatu vrednost, PDV, prikupljanje, redistribucija, federalno uređene države.

Uvod

Porez na dodatu vrednost, kao oblik poreza na potrošnju, postepeno postaje sve prihvaćeniji oblik oporezivanja, sa nesumnjivim prednostima u odnosu na raniji oblik poreza na promet u maloprodaji. Osnovna prednost poreza na dodatu vrednost u odnosu na porez na promet u maloprodaji ogleda se u izbegavanju kumulativnog efekta oporezivanja, na taj način što se oporezuje samo dodata vrednost, koja zapravo predstavlja razliku između prihoda ostvarenih po osnovu prodaje proizvoda (i/ili pruženih usluga) i troškova nabavke faktora za njihovu proizvodnju (kada se govori

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

Međunarodna politika br. 1144, oktobar-decembar 2011. godine

¹ Master ecc. Slaven Savić, HERBOS FITOFARMACIJA d.o.o., Novi Sad. E-mail: slaven.savic.83@gmail.com.

o uslugama, ovi troškovi zapravo obuhvataju sve one uslove koji moraju biti ispunjeni da bi se mogla kvalitetno pružiti usluga).

Kao kompleksan oblik poreza na potrošnju, porez na dodatu vrednost iziskuje adekvatnu zakonsku podlogu koja bi na što bolji način definisala sve njegove osnovne parametre, pri čemu kod pojedinih parametara (poput poreskih stopa i poreskih oslobođenja) treba biti vrlo obazriv, kako bi efekti koji se ostvaruju primenom ovog poreskog oblika bili dovoljni da pokriju sve administrativne troškove koje izaziva njegovo uvođenje i održavanje.

Ovakvi problemi nisu prisutni samo u državama u kojima se PDV ubire na centralnom nivou. U federalno uređenim državama daleko je izraženija potreba za definisanjem odgovarajućih zakonskih rešenja, budući da postoji više nivoa vlasti na kojima se ubire ovako izdašan oblik poreza na potrošnju. U tom smislu, neophodno je tačno razgraničiti ingerencije pojedinih nivoa vlasti, tj. ko, po kojim stopama i na koju osnovicu prikuplja porez, da bi se obezbedila jedinstvenost njegove primene na celoj teritoriji dotične zemlje, a ne samo na teritoriji pojedinih federalnih jedinica. Takođe, ukoliko se radi o državama u kojima se PDV prikuplja na centralnom nivou, a zatim deli na pojedine pokrajine (kao što je to slučaj sa Nemačkom, čiji će poreski sistem biti obrađen u nastavku), posebnu pažnju trebalo bi usmeriti na kriterijum raspodele prihoda ostvarenih po osnovu ubiranja PDV, kako bi i federalnim jedinicama i centralnom nivou ostao određen deo prihoda koji bi bio dovoljan za njihovo nesmetano funkcionisanje. Ukoliko se, pak, radi o državama u kojima postoji više varijanti jednog istog poreskog oblika (kao što je to slučaj sa Kanadom, koja ima jedan oblik PDV koji se prikuplja na centralnom nivou, drugi oblik koji prikuplja vlada Kvebek, a treći koji prikupljava sve ostale federalne jedinice), pojavljuje se potreba za iznalaženjem takvih poreskih rešenja koja bi bila u mogućnosti da pomire sve zahteve koje sa sobom nosi svaki od ovih oblika poreza na potrošnju (koji, svi zajedno, potпадaju pod jedan isti imenitelj, tj. PDV).

Kao posebna dimenzija u pogledu funkcionisanja svakog poreskog oblika (pa i PDV) pojavljuje se potreba definisanja njegove zakonske podloge u državama u razvoju i tranziciji, a posebno onih koje su federalno uređene (kao što je, na primer, Indija, koja potpada pod prvu u okviru dve navedene grupe).

Kao tipične predstavnice federalnih država izdvajaju se Kanada, Brazil i Nemačka (pri čemu se, za razliku od prve dve, u Nemačkoj sistem raspodele prihoda vrši primenom drugačije metodologije). Zbog toga će u nastavku ove države biti podrobnije obrađene.

I Fiskalni federalizam i PDV

Pre detaljnije elaboracije funkcionisanja poreza na dodatu vrednost u federalno organizovanim državama, u ovom odeljku biće dat osvrt na fiskalni federalizam i njegov uticaj na prikupljanje i raspodelu javnih prihoda primenom određenog poreskog oblika.

Fiskalni federalizam predstavlja suvereno pravo određene države, koje se ogleda u donošenju zakonskih rešenja kojima se reguliše politika prikupljanja i raspodele javnih prihoda. Naravno, ovakva aktivnost države ne može se sprovoditi odvojeno od drugih ekonomskih aktivnosti, kao što su regulisanje monetarne i socijalne politike, već se sve mora posmatrati kao celina.

Problemi u vezi sa fiskalnim federalizmom ne pojavljuju se samo u državama sa centralizovanim sistemom prikupljanja javnih prihoda (uz uslov da u državi postoje takve autonomne celine koje imaju određene ingerencije u pogledu samostalnog regulisanja fiskalne politike, pri čemu osnovne okvire postavlja centralni nivo vlasti, kao što je to slučaj sa Nemačkom), već, još više, u državama koje su federalno uređene (u pravom smislu te reči), a koje imaju najmanje dva (neretko i tri) nivoa vlasti. U ovom drugom uređenju svaki nivo ima autonomost u pogledu određivanja sopstvenih zakonskih rešenja koja su različita od jedne federalne jedinice do druge, tako da se, kao krajnji cilj, postavlja donošenje takvih propisa koji bi pomirili interese svih federalnih celina, s jedne strane, i centralnog nivoa, sa druge.

Tipični predstavnici ove druge grupe su Kanada i Brazil. Kao što je već pomenuto, Kanada primenjuje tri varijante jednog istog oblika poreza na potrošnju. Tako se na centralnom nivou primenjuje tzv. GST (*General Sales Tax* – opšti porez na prodaje, tj. potrošnju), vlada Kvebek-a primenjuje tzv. QST (*Quebec Sales Tax*, koji se primenjuje na istu poresku osnovicu na koju se primenjuje GST), dok sve ostale provincije (federalne celine) primenjuju tzv. PST (*Provincial Sales Tax* – „provincijalni“ porez na prodaje, tj. potrošnju, pri čemu se oblici njegove primene znatno razlikuju od provincije do provincije).²

Situacija u Brazilu još je komplikovanija. Naime, Brazil ima sledeće vrste PDV: a) PDV koji se primenjuje na centralnom nivou i to u fazi proizvodnje dobara (tzv. IPI), b) ICMS, tj. porez na transakcije koje uključuju kretanje roba i usluga, koji se primenjuje u federalnim jedinicama, čija osnovica uključuje poljoprivredne proizvode, industrijske proizvode i brojne vrste usluga; i c) ISS, tj. porez koji primenjuju lokalne samouprave u okviru federalnih jedinica, čija osnovica uključuje usluge koje ne potпадaju pod poresku osnovicu ICMS. Takođe, ISS se primenjuje i na bruto prihode (pri čemu ne postoji poreski kredit po osnovu ulaznog PDV) koji su ostvareni po osnovu pružanja raznih industrijskih, komercijalnih i profesionalnih usluga.³

Ovakvo šarenilo varijanti jednog istog poreskog oblika neminovno dovodi i do postojanja više poreskih stopa kod svake od ovih varijanti. U takvoj situaciji, kao i u cilju suzbijanja poreske evazije (koja se, potencijalno, može pojavit u trgovini između pojedinih federalnih jedinica), neophodno

² Alan Schenk, Oliver Oldman, *Value Added Tax – A comparative approach*, Cambridge University Press, 2007, pp. 376–378; Richard M. Bird, Pierre-Pascal Gendron, *VAT in Federal States: International Experience and Emerging Problems*, World Bank, 2001, p. 8.

³ Alan Schenk, Oliver Oldman, *Value Added Tax – A comparative approach*, Cambridge University Press, 2007, p. 381.

je izvršiti takvu harmonizaciju koja bi tačno definisala koje vrste roba i/ili usluga oporezovati jednim, koje drugim, a koje trećim oblikom. Takođe, trebalo bi izvršiti i harmonizaciju poreskih stopa (počev od IPI, kod koga postoji više stopa), budući da se trenutno u Brazilu primenjuje veliki broj stopa (u početku se primenjivala samo jedna).

Od ostalih federalnih zemalja, vredno je spomenuti i Indiju (koja, kao što je već rečeno, potpada pod zemlje u razvoju), čija situacija u pogledu primene PDV takođe zahteva veliku pažnju od strane kako centralnog, tako i nivoa federalnih jedinica i lokalnih samouprava.

II Sadašnja situacija u pogledu funkcionisanja PDV u federalnim državama

Kao što je u prethodnom odeljku rečeno, postoje određene razlike u pogledu funkcionisanja PDV u pojedinim federalnim državama (primer Nemačke, s jedne strane, i Kanade i Brazila, sa druge). Međutim, ono što je zajedničko svim navedenim zemljama je to što sve pokrajine (ili federalne jedinice) imaju određena ovlašćenja u pogledu određivanja sopstvenih zakonskih rešenja u oblasti fiskalne politike, ali se njihov obim razlikuje od zemlje do zemlje, u smislu politike kojom se rukovodi najviši nivo vlasti. Zato će biti dat pregled funkcionisanja poreza na dodatu vrednost u ovim državama, s tim što će posebna pažnja biti posvećena metodologiji koju primenjuje Nemačka, jer se i u literaturi i u praksi nemački model pojavljuje kao jedan od najboljih modela (ako ne i najbolji) koji bi bio primenljiv na sve federalno uređene države.

1) Kanada

Od svih federalno uređenih država, najspecifičnija situacija u pogledu funkcionisanja poreza na dodatu vrednost je u Kanadi. Sama činjenica da se, u isto vreme, primenjuje više varijanti ovog poreza na raznim nivoima fiskalne vlasti (ti oblici su ukratko obrađeni u prethodnom odeljku) dosta govori.

Situacija u pogledu funkcionisanja pojedinih oblika poreza na dodatu vrednost mogla bi se prezentirati na sledeći način:

U Kanadi postoji nekoliko varijanti funkcionisanja poreza na dodatu vrednost. Prva situacija mogla bi biti definisana kao odvojena primena federalnog PDV i „provincijalnih“ PDV, pri čemu su ovi oblici administrirani na nivou provincija. Druga situacija bi mogla biti definisana kao istovremena primena „zajedničkog“ federalnog PDV i „provincijalnih“ poreza na potrošnju u maloprodaji, pri čemu su ovi oblici administrirani na centralnom nivou, dok bi treća situacija bila definisana kao odvojena primena federalnog PDV i „provincijalnih“ poreza na potrošnju u maloprodaji, pri čemu su ova dva oblika administrirana na različitim nivoima.⁴

⁴ Richard M. Bird, Pierre-Pascal Gendron, *VAT in Federal States: International Experience and Emerging Problems*, op. cit., pp. 8-9.

U nastavku će biti dat opis najkarakterističnijih oblika poreza na dodatu vrednost, koji se pojavljuju u obliku PDV koji primenjuje vlada Kvebeka (QST) i tzv. „harmonizovanog poreza na dodatu vrednost“ (HST) koji se primenjuje u nekoliko manjih provincija na obalama Atlantskog okeana

a) Porez na dodatu vrednost koji primenjuje vlada Kvebeka (QST)

Kao i federalni porez na dodatu vrednost (GST), i porez na dodatu vrednost koji primenjuje vlada Kvebeka (QST) predstavlja porez na potrošnju sa širokom poreskom osnovicom. Međutim, između ova dva poreza mogu se uočiti i određene razlike. Dok se GST primenjuje po jedinstvenoj stopi od 7% na veliki broj oporezivih roba i usluga, dotle se QST primenjuje po stopi od 7,5% na robe i usluge koje potпадaju pod poresku osnovicu GST, pa se, kao krajnji rezultat, pojavljuje kombinovana stopa koja iznosi 15,025%.

Iako se QST inicijalno primenjuje na robe i usluge po raznim stopama, pa samim tim postoje određene razlike između ovog oblika i GST (federalnog poreza na potrošnju), mnoge razlike između njih su iščezle. Međutim, to ne znači da su se u potpunosti izjednačila zakonska rešenja koja se primenjuju na svaki od ovih poreza. Na primer, QST koji se primenjuje na knjige eliminisan je na taj način što se odobrava trenutni popust posle plaćanja poreza. Iako administracija u pogledu odobravanja ovog popusta može biti prilično kompleksna, ovakav pristup omogućava očuvanje jedinsvene poreske osnovice PDV i na federalnom i na nivou provincija, na taj način što dozvoljava različit tretman na nivou krajnjeg potrošača.

Međutim, mnogo komplikovaniji problem pojavljuje se u vezi sa ulaznim poreskim kreditima. Kada se radi o QST, ulazni poreski krediti nisu bili omogućeni za određene robe i usluge poput goriva, električne energije i automobila. Iako je revizija poreskih propisa, koja je usledila sredinom devedesetih godina prošlog veka, zadržala minorne razlike u pogledu oporezivanja određenih roba i usluga, poput finansijskih i usluga turističkih agencija (i, kao što je već spomenuto, knjiga) – posmatrano u celini, QST je inkorporirao ista pravila kao i GST u pogledu zahteva za odobrenje ulaznih poreskih kredita. Pa ipak, određena ograničenja u pogledu zahteva za odobravanje ulaznih poreskih kredita velikim kompanijama još su ostala (kada se radi o QST). Naravno, ovakve razlike nisu poželjne, ali kanadska iskustva pokazuju da se one mogu tolerisati u slučaju primene sistema „dualnog“ PDV.

Globalno posmatrano, sadašnja situacija u pogledu istovremenog funkcionisanja ova dva oblika poreza na potrošnju može biti okarakterisana kao postojanje „dualnog“ ili „konkurentnog“ sistema PDV, pri čemu su izbegnuti svi problemi koje ovakav sistem sa sobom nosi. Stope ova dva poreza definisane su različitim poreskim propisima (koji su međusobno nezavisni), od strane različitih nivoa vlasti, respektivno. Poreske osnovice takođe su određene posebnim propisima od strane različitih nivoa vlasti (koji su nezavisni jedni od drugih), ali se, u krajnjem, svode na isto.

Transakcije (prodaje) koje se vrše između preduzeća koja posluju u različitim provincijama su, u osnovi, tretirane po sistemu „odloženog plaćanja”, koji sada postoji u zemljama Evropske unije.⁵ Izvoz iz pokrajine Kvebek (bez obzira da li se radi o izvozu u drugu provinciju ili drugu državu) je nulto oporezovan (kada se radi o QST), iako, u isto vreme, podleže oporezivanju od strane federalnog poreza (GST). Uvoz iz drugih provincija ili drugih država je oporezovan, ali je porez razrezan tek kada se roba proda od strane registrovanog poreskog obveznika (trgovca) neregistrovanom poreskom obvezniku (trgovcu), ili krajnjem potrošaču u federalnoj jedinici (provinciji). Iako su, kao i u Evropskoj uniji, specijalni propisi primjenjeni na automobile i još nekolicinu proizvoda (i/ili usluga), generalno posmatrano nijedan pokušaj nije učinjen da se porez ubire na nabavke koje su izvršene direktno od strane krajnjih potrošača.

Osnovna razlika između dualnog QST-GST sistema i sistema koji se trenutno primjenjuje u Evropskoj uniji je pokušaj da se obori postojeći sistem federalnog poreza (GST) kao trenutno primjenjeni mehanizam. Prioriteti revizije u pogledu federalnog poreza na potrošnju (GST) uspostavljeni su od strane centralne vlasti (vlade), ali je konačni plan revizije dogovoren sa vladom Kvebeka, pri čemu ova druga dostavlja rezultate revizije centralnoj upravi za javne prihode. Kao što se može primetiti, otako je QST primjenjen na istu poresku osnovicu na koju se primjenjuje GST, vlada Kvebeka ima podsticaj da prati funkcionalisanje GST, kao i QST. Sa druge strane, iako Kvebek ne može direktno da prati drugu stranu (kraj) transakciju (prodaju) između provincija, normalni proces revizije federalnog poreza na potrošnju (GST) služi kao unakrsna provera kako bi bilo utvrđeno da li postoji evazija QST. Zapravo, postojanje federalnog poreza na potrošnju koji se primjenjuje na manje-više uniformnu bazu omogućava određenu kontrolu u pogledu primene kako federalnog, tako i „provincijalnih” poreza, u slučaju trgovine između pojedinih nivoa vlasti.

b) Harmonizovani porez na promet (HST)

Potpuno drugačiji pristup je bio usvojen od strane federalnog nivoa vlasti (vlade) kao težnja za ostvarenjem cilja da se razvije mnogo uniformniji sistem poreza na potrošnju (prodaje). Sredinom devedesetih godina prošlog veka federalna vlada i nekoliko manjih provincija na istoku zemlje uveli su tzv. „harmonizovani porez na promet” (HST). Ključni elementi ovog oblika poreza uključili su zamenu prethodnih federalnih i „provincijalnih” poreskih sistema jednom harmonizovanom PDV osnovicom; kombinaciju federalne i „provincijalne” stope od 15% u trima provincijama koje su prihvatile HST; federalnu administraciju i federalne i „provincijalne” poreze na promet (prodaje). Nova kombinovana stopa

⁵ Richard M. Bird, Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007, p. 146.

uključuje stopu od 7% po kojoj se primenjuje federalni porez i stopu od 8% po kojoj se primenjuju „provincijalni” porezi.

Federalna vlada izvršila je kompenzaciju sa provincijama koje su učestvovale u stvaranju novog poreskog oblika na taj način što je preuzeila određen deo troškova koji su nastali po osnovu restrukturiranja sistema poreza na promet. Kako bi bile podobne za takvu pomoć, provincije su morale da iskuse pad prihoda veći od 5%, koji je nastao po osnovu ubiranja poreza na promet.

Kao i u slučaju predloga raspodele prihoda između federalnih jedinica koji je dala Evropska komisija, prihodi po osnovu HST deljeni su između nivoa vlasti po određenoj formuli koju su zajednički razvili centralni nivo vlasti i provincije, pri čemu je kao kriterijum za raspodelu predložena specifična potrošnja dobara i usluga od strane svake provincije. Trgovina između provincija tretirana je na isti način kao i u slučaju QST, sa važnim izuzetkom da poreska stopa HST mora biti primenjena na prodaje koje se vrše prema provincijama koje su prihvatile HST, a koje u isto vreme primenjuju i GST (pri čemu se poreska stopa federalnog poreza na promet, koja iznosi 7%, primenjuje u slučaju trgovine sa provincijama koje primenjuju samo GST).

Sporazum o harmonizaciji (usklađivanje sporazuma) sa Kvebekom poštuje autonomiju provincija, ali inicijalno nije uspeo da postigne jednostavnu i uniformnu poresku bazu. Nasuprot tome, sporazum o primeni HST postigao je cilj u pogledu jednostavnosti i uniformnosti poreske baze, ali je jasno limitirao autonomiju provincija. U isto vreme, vredno je spomenuti da sporazum o HST, takođe, „vezuje ruke” federalnom nivou vlasti, otkako nije u mogućnosti da promeni niti širinu poreske osnovice, niti visinu poreske stope, bez jednoglasnog pristanka svih provincija koje ga primenjuju. U tom smislu, HST je, u svakom pogledu, „zajednički” federalno-„provincijalni” porez.

Očigledano je da je glavni cilj federalnog nivoa vlasti, u pogledu primene HST sistema, bio da se reduciraju kako troškovi pridržavanja poreskih propisa koje snose firme, tako i troškovi administracije koje snosi država. Čak i ukoliko se prihvati stanovište da takve potencijalne uštede mogu biti značajne, ekonomsko obrazloženje za zahtev da se uvedu uniformne stope koje bi se primenjivale van granica provincija izgleda veoma loše. Revidirani sporazum o primeni QST, stoga, izgleda bliži idealnom rešenju. Njega karakteriše administracija na jednom nivou fiskalne vlasti, osnovna saglasnost u vezi sa svim važnim aspektima „dualnih” PDV koji mogu uticati na troškove pridržavanja poreskih propisa, kao i potpuna autonomija u pogledu određivanja visine poreskih stopa.

2) Brazil

Za razliku od Kanade, sa velikim šarenilom u pogledu primene poreza na dodatu vrednost (posebno na nivou federalnih jedinica), u Brazilu je situacija znatno drugačija. Kao što je rečeno, Brazil ima tri oblika poreza na

dodatu vrednost, pri čemu se, za razliku od Kanade, na sve federalne jedinice primenjuje isti oblik ovog („provincijalnog“) poreza (ICMS). Naravno, kao i u svakoj federalno uređenoj državi, i u ovom slučaju postavlja se problem donošenja takvih poreskih propisa koji bi obezbedili nesmetano funkcionisanje sistema PDV uz uvažavanje specifičnosti svake od varijanti ovog poreza (koja se, kao što je već rečeno, svaka na svoj način, primenjuje na određenom nivou vlasti).

Što se tiče ingerencija federalnih država u pogledu kreiranja sopstvenih propisa u vezi sa funkcionisanjem ICMS, federalnim jedinicama dozvoljeno je da odrede visinu sopstvenih poreskih stopa koje se primenjuju na trgovinu između federalnih jedinica, ali uz uvažavanje određenih pragova vezanih za njihovu minimalnu i maksimalnu visinu, a koji su određeni od strane centralnog nivoa vlasti, kao i određenim sporazumima između samih federalnih jedinica.

Centralni nivo vlasti uspostavlja takve poreske stope koje se odnose na trgovinu između zemalja članica, da bi sprečila prelivanje („izvoz“) poreza iz jedne federalne jedinice u drugu. Ovo, u praksi, znači određivanje niže poreske stope za ekonomski slabije razvijene regije, dok su, u isto vreme, za razvijenije regije određene više poreske stope, pri čemu se nastoji da razlika u visini poreskih stopa ne bude suviše velika. Otkako federalna jedinica uvoznica određenog dobra kompenzira (ili, još bolje, usaglašava) PDV koji je plaćen federalnoj jedinici izvoznici, stavljanjem istog u odnos sa svojim (izlaznim) PDV, uvoz dobara podleže oporezivanju porezom čija je stopa jednak razlici između stopa koje primenjuju federalne jedinice koje učestvuju u transakciji, kao i stopom poreza na dodatu vrednost koja se primenjuje u federalnoj jedinici uvoznici. Međutim, federalne jedinice uvoznice čija se dobra izvoze u inostranstvo (pri čemu je izvoz nulto oporezovan) su, primenom ovakvog sistema, na gubitku, pošto su morale da izvrše povraćaj plaćenog poreza koji je, faktički, već bio plaćen drugim federalnim jedinicama (sa kojima su u prethodnoj fazi vršile transakcije).

3) Nemačka

Od svih federalno uređenih država, Nemačka ima verovatno najzanimljiviji pristup rešavanju problema prikupljanja i redistribucije prihoda ostvarenih ubiranjem poreza na dodatu vrednost. U javnofinansijskoj teoriji je opšteprihvaćen stav da se prihodi ostvareni po osnovu prikupljanja ovog poreskog oblika mogu prikupljati samo na regionalnom nivou. Međutim, iako federalno uređena, Nemačka nudi sasvim drugačiji pristup, koji bi postigao mnogo veće efekte, uz eliminisanje svih teškoća sa kojima se susreću federalno uređene države.

Suština nemačkog modela prikupljanja i redistribucije PDV ogleda se u sledećem: Nemačka ima takav poreski sistem u kojem se PDV prikuplja na centralnom nivou pri čemu se, po određenoj formuli, vrši njegova redistribucija između s jedne strane centralnog nivoa i, sa druge, nivoa federalnih jedinica (pokrajina). U stvarnosti, sistem tako funkcioniše da

centralni nivo donosi određene propise kojih se mora pridržavati svaka federalna jedinica koja samostalno prikuplja PDV (ali on, u krajnjoj instanci, ide centralnom nivou, koji zatim vrši njegovu dalju redistribuciju). Ovakav sistem prikupljanja i redistribucije PDV prihoda je tako postavljen da ne zanemaruje ekonomski slabije razvijene regije, već se, ukoliko je potrebno, vrši određena redistribucija prihoda kako između samih federalnih jedinica (na relaciji razvijene – nerazvijene), tako i između centralnog nivoa i federalnih jedinica (na relaciji centralni nivo – nerazvijeni regioni).

Razlog zbog koga se porez na dodatu vrednost prikuplja od strane federalnih jedinica leži u činjenici da centralni nivo vlasti nema sopstvenu fiskalnu administraciju koja bi samostalno izvršavala zadatke u pogledu prikupljanja poreza. Sama konstitucija Nemačke je takva da centralni nivo daje određeni nivo ovlašćenja federalnim jedinicama u pogledu izvršavanja zadataka fiskalne politike koja bi omogućila da svaka federalna jedinica ponaosob zadovolji sopstvene fiskalne potrebe na način koji im najviše odgovara. Svi važniji porezi uređeni su fiskalnim propisima donetim od strane centralnog nivoa vlasti, a federalne jedinice participiraju u njihovom uobičavanju kroz Gornji dom nemačkog parlamenta, pri čemu se kao predstavnici svake federalne jedinice pojavljuju predstavnici njihovih vlada (koji nisu izabrani od strane građana dotične federalne jedinice, već ih biraju njeni organi vlasti). Kao rezultat svega toga, pojedinačne federalne jedinice nisu u mogućnosti da menjaju parametre glavnih poreza, što se ogleda u činjenici da ne postoji određena „konkurenčija“ između država članica (federalne jedinice, tj. pokrajine). Poreski propisi koji uključuju dodeljivanje određenog dela poreskih prihoda i centralnom i nivou federalnih jedinica deo su šireg procesa političkih pregovora, kao i trgovine između centralnog nivoa i nivoa federalnih jedinica.

Ako se malo pažljivije pogleda istorijat nemačkog fiskalnog sistema, mogu se uočiti dve etape njegovog razvoja. Te etape mogle bi biti definisane kao etapa pre ujedinjenja (trajala do 1990. godine) i etapa posle ujedinjenja.

U etapi pre ujedinjenja, fiskalni sistem Nemačke doživeo je višestruke promene. Nemački Ustav iz 1949. godine dodelio je federalnim jedinicama sve poreze koji se plaćaju u jednakim vremenskim periodima, između ostalih i poreze na lična primanja i primanja preduzeća, ostavljajući pri tom centralnom nivou vlasti jedino prihode po osnovu poreza na promet (koji je kasnije zamenio PDV), kao i prihode po osnovu određenog broja poreza od manjeg značaja za državni budžet. Da bi centralni nivo vlasti „osigurao“ dovoljan nivo prihoda koji se ubiru na odgovarajuću poresku osnovicu, poreskim propisima određeno je da centralnom nivou vlasti pripada trećina prihoda po osnovu poreza na lična primanja i na primanja korporacija koji su prikupljeni od strane federalnih jedinica. Kasnije je ovaj procenat povećan na 35% do 1969. godine, pri čemu je, zauzvrat, federalnim jedinicama dodeljen određen nivo prihoda ostvarenih po osnovu poreza na dodatu vrednost. Porezi na lična primanja i na primanja korporacija nazvani su „deljeni porezi“.

Ustav iz 1949. pozvao se na savezne zakone koji regulišu deobu poreskih prihoda između centralnog nivoa i nivoa federalnih jedinica. Ovo je postignuto donošenjem Zakona o javnim finansijama, čije se utemeljenje nalazi u Ustavu, koji je donet krajem 1955. godine. Ovaj zakon uveo je horizontalnu podelu poreza između federalnih jedinica, koja se sprovodi po osnovu određenih sporazuma između njih. Ova podela uključuje sve prihode koje ostvaruju federalne jedinice, kao i 50% svih lokalnih poreza koje prikupljaju opštine. Takođe, ovaj zakon garantovao je određeni procenat prosečnog nacionalnog *per capita* prihoda svakoj federalnoj jedinici. Kasnije, 1967. godine, centralni nivo uveo je i dopunske transfere za federalne jedinice sa niskim nivoima poreskih prihoda koji ne samo što pokrivaju disparitet između postojećeg i dovoljnog nivoa poreskih prihoda, već obezbeđuju i određeni nivo prihoda, koji predstavlja osiguranje od nepredviđenih situacija koje bi dovele do nemogućnosti njihovog normalnog funkcionisanja.

Fiskalni sistem ponovo je reformisan 1969. Polovina prihoda po osnovu korporativnih poreza, 42,5% po osnovu personalnih poreza, kao i 70% po osnovu PDV dodeljeno je centralnom nivou vlasti. Horizontalna podela prihoda između federalnih jedinica promenjena je tako da garantuje minimalno 95% prosečnog nacionalnog *per capita* prihoda po osnovu svih poreskih prihoda koje ostvaruju federalne jedinice, kao i 50% prihoda po osnovu lokalnih poreza. Tokom naredne dve dekade, procenat prihoda po osnovu korporativnih i personalnih poreza koji je dodeljen centralnom nivou je, praktično, ostao nepromenjen, ali je ovaj procenat usaglašavan nekoliko puta i kretao se u rasponu između 70% tokom 1970. i 65% tokom 1990. godine. Posle ujedinjenja 1990., ovaj procenat snižen je na 63% do 1994. godine. Tokom 1995., fiskalni sistem Nemačke ponovo je reformisan, da bi u potpunosti integrisao federalne jedinice koje su potpadale pod Istočnu Nemačku. Procenat PDV prihoda koji pripada centralnom nivou opao je sa 63 procenata tokom 1994. na 56 procenata tokom 1995., da bi se kasnije ponovo smanjio na 50,5% tokom 1996. i 1997. Od 1998. godine lokalni nivo vlasti takođe prima oko 2% prihoda federalnih jedinica ostvarenih po osnovu poreza na dodatu vrednost. Tokom poslednjih nekoliko godina, procenat PDV prihoda koji ostvaruje centralni nivo stabilizovao se i iznosi 53%, dok federalnim jedinicama pripada ostatak od 45 procenata.⁶

III Predloženi modeli implementacije poreza na dodatu vrednost u federalno uređenim državama

1) Kanada

Kao što je prethodno rečeno, kanadski sistem poreza na dodatu vrednost je, verovatno, najkomplikovaniji sistem funkcionisanja ovog poreza u federalno uređenim državama. Jedan od predloženih modela koji

bi omogućio rešenje svih problema u vezi sa funkcionisanjem kanadskog sistema PDV je uvođenje sistema tzv. „dualnog PDV“. Osnovne karakteristike ovog modela biće obrađene u nastavku.

Prema nekim autorima, funkcionisanje sistema dualnog PDV može se objasniti na sledeći način:

Jedna od bitnih stvari je da je najbolja poreska baza za subnacionalni PDV sistem dobro dizajniran i sveobuhvatan nacionalni PDV. Druga bitna stvar je da takav sistem najbolje funkcioniše kad postoji određen stepen zajedničkog poverenja od strane subnacionalnih i centralnih nivoa vlasti u pogledu njihove sopstvene kompetencije. Takav sistem funkcioniše između dve potpuno suprotne političke struje, kao što su vlada Kanade i vlada Kvebek-a. Vlada Kvebek-a je sugerisala da zahtevani nivo poverenja – ili, još bolje, poštovanja – ne bi mogao u potpunosti da bude na visokom nivou (ali u određenoj meri bi se mogao ostvariti). Jedinstvena centralna administracija i uobičajena poreska baza bili bi idealni, ali se ovaj stepen konvergencije ne pojavljuje ni kao bitan, ni kao neophodno poželjan. Ono što je bitno naglasiti u vezi sa postojanjem više varijanti istog poreskog oblika koji se istovremeno primenjuju od strane različitih nivoa vlasti i različitih federalnih jedinica, jeste neophodnost postojanja određenog sistema zajedničke ili jedinstvene kontrole ili, u najmanju ruku, visokog nivoa razmene informacija – koji je kombinovan sa dopuštenjem da svaka vlada bude u poziciji da nezavisno odlučuje o visini poreske stope, kako bi sistem bio održiv.

Slični stavovi mogu se pronaći u sledećem tekstu:

„Da bi se uspešno upravljalo trgovinom bez međugranične kontrole u federalno uredenim državama u slučaju istovremenog postojanja i centralnog i PDV na nivou federalnih jedinica, ili u slučaju primene različitih oblika PDV sa različitom visinom poreskih stopa, u savremenoj javnofinansijskoj teoriji i praksi predlaže se uvođenje tzv. „dualnog PDV“. Dualni PDV primjenjen je na principu odredišta sa osobinama koje poseduju i centralni PDV i PDV koji primenjuje vlada Kvebek-a. Oporezivanje trgovine među federalnim jedinicama olakšano je ukoliko se u isto vreme primenjuju i centralni PDV i PDV koji se primenjuje na nivou federalnih jedinica. S obzirom na to da su transakcije (trgovina) između federalnih jedinica nulto oporezovane, i da, s tim u vezi, federalni PDV (GST) pruža nekoliko mogućnosti za izbegavanje plaćanja poreza na porudžbine putem pošte ili na e-commerce transakcije, osnovni zahtev koji se postavlja jeste da centralni PDV (GST) bude primjenjen na taj način da se omogući kontrola prometa roba između federalnih jedinica.

Primena dualnog PDV, kao kombinacije centralnog i PDV u federalnim jedinicama, predstavlja dobro rešenje iz više razloga. Administracija je jedinstvena, troškovi pridržavanja su niži, federalne jedinice imaju određenu autonomiju u pogledu određivanja visine poreskih stopa. Trgovina među federalnim jedinicama tretirana je kao i trgovina sa drugim zemljama, što znači da su ove transakcije nulto oporezovane. Uvoz iz druge federalne jedinice oporezovan je u narednoj fazi, kada uvoznik iz Kvebek-a

proda uvezena dobra. Ne postoji potreba za primenom sistema kliringa. Nedostatak ovog modela je u tome što neregistrovani poreski obveznici moraju da vrše samoprocenu visine poreza.”⁷

2) Brazil

Potencijalni pristup koji bi obećavao dobro funkcionisanje PDV u okolnostima federalno uređenih država (posebno onih sa jako izraženom decentralizacijom vlasti), a koji je razvijen u Brazilu, mogao bi da se nametne u obliku suplementarnog oblika PDV centralnom PDV, koji se zove „kompenzacioni” PDV.

Ali pre nego što se konačno uobličio model „kompenzacionog” PDV, postojaо je model koji se, u slobodnom prevodu, zvao „model malog čamca”.

Suština „modela malog čamca” može se opisati na sledeći način: Postojeći sistem PDV u federalnim jedinicama, primjenjen po principu porekla, transformisao bi se u sistem PDV po principu odredišta, i to u slučaju kada su prihodi ostvareni po osnovu trgovine između federalnih jedinica dodeljeni od strane centralnog nivoa odredišnoj federalnoj jedinici. Ovaj predlog oporezivanja trgovine između federalnih jedinica koristi PDV primjenjen na centralnom nivou vlasti, koji bi se „transportovao” u federalnu jedinicu (tj. deo prihoda po osnovu centralnog PDV pripadao bi federalnoj jedinici). PDV koji se plaća na trgovinu među federalnim jedinicama obračunavao bi se po stopi centralnog PDV, pa bi se i zahtevi za njegov povrat od strane uvoznika iz druge federalne jedinice upućivali centralnom nivou. Federalna jedinica izvoznica ne ostvaruje nikakve prihode po osnovu ovih transakcija, dok federalna jedinica uvoznica nije oštećena za svoj deo prihoda, pošto ima mogućnost povrata plaćenog („ulaznog”) PDV, koji se vrši od strane centralnog nivoa. Ovo, praktično, znači da robe koje su predmet trgovine između federalnih jedinica „ulaze” u federalnu jedinicu uvoznici oslobođeni plaćanja PDV od strane federalne jedinice izvoznice, pa bi zahtevi za povrat ulaznog PDV od strane uvoznika bili upućivani centralnom nivou.

Trgovina između federalnih jedinica čiji su učesnici neregistrovani uvoznici i potrošači podložna je oporezivanju i od strane centralnog PDV i od strane PDV u federalnim jedinicama, s tim što se, kao što je već napomenuto, zahtevi za povrat upućuju centralnom nivou. Centralni nivo vlasti sada mora da alocira PDV koji pripada federalnim jedinicama, ostvaren po osnovu ovakve transakcije na odredišnu federalnu jedinicu.

Suština „kompenzacionog” PDV ogleda se u zameni centralnog PDV koji je primjenjen na trgovinu između federalnih jedinica novim oblikom PDV, tj. „kompenzacionim” PDV. U principu, osnove prvobitnog modela su zadržane, samo je zamenjen oblik PDV koji se primenjuje na trgovinu

⁷ Alan Schenk, Oliver Oldman, *Value Added Tax – A comparative approach*, Cambridge University Press, 2007, pp. 378-379.

među federalnim jedinicama. S tim u vezi, konačni oblik ovog predloga ogledao bi se u sledećem: 1) PDV koji se primenjuje po principu odredišta od strane centralnog nivoa primenjivao bi se na međunarodnu trgovinu; 2) PDV koji se primenjuje u federalnim jedinicama oporezuje trgovinu unutar federalne jedinice, nulto oporezuje izvoz u druge federalne jedinice i u inostranstvo i ne oporezuje uvoz sve do momenta ponovne prodaje uvezenih dobara; 3) „kompenzacioni“ PDV, koji se primenjuje po jedinstvenoj stopi, administriran je kao poseban deo PDV primjenjenog od strane centralne vlasti (u smislu mogućnosti njegovog povrata), i oporezuje samo trgovinu među federalnim jedinicama.

Čitav model počiva na sledećim prepostavkama: 1) centralna vlast administrira sva tri oblika poreza, pri čemu je administracija centralnog PDV i „kompenzacionog“ PDV jedinstvena; 2) poreske osnovice PDV koji primenjuje centralni nivo i „kompenzacionog“ PDV su harmonizovane; 3) centralni i „kompenzacioni“ PDV ubiru se kao zasebni porezi.

Način funkcionisanja ovakvog oblika PDV može se objasniti na sledećem primeru: Pretpostavimo da federalne jedinice mogu da postave nezavisne poreske stope, svaka za sebe (što je osnovni zahtev za vođenje računovodstva državnih prihoda). „Kompenzacioni“ PDV primenjivao bi se od strane centralnog nivoa na trgovinu među federalnim jedinicama, po određenoj stopi, koja bi se mogla utvrditi kao ponderisani prosek poreskih stopa svih federalnih jedinica. Federalne jedinice bi, u svom budžetskom računovodstvu, nulto oporezivale i međunarodnu i trgovinu među federalnim jedinicama, ali bi, kao što je već rečeno, trgovina između federalnih jedinica bila oporezovana primenom „kompenzacionog“ PDV. Trgovina unutar federalnih jedinica bila bi podložna oporezivanju PDV primjenjom od strane centralnog nivoa, kao i oporezivanju primenom PDV od strane federalnih jedinica ili „kompenzacionog“ PDV (pri čemu bi se vršio izbor između poslednja dva oblika). U tom slučaju, ne bi postojala potreba da bilo koja federalna jedinica izričito posluje sa drugom federalnom jedinicom, niti bi bilo potrebe za prebijanjem poreskih kredita između federalnih jedinica. Registrovani kupci u drugoj federalnoj jedinici bili bi u mogućnosti da kreditiraju „kompenzacioni“ PDV umesto centralnog PDV. Centralna (državna) vlada, koja prva ubire „kompenzacioni“ PDV i zatim ga kreditira, ne bi ostvarivala prihode od ovog oblika PDV. Mnogo važnije, PDV primjenjen od strane određene federalne jedinice na ponovne prodaje roba pripadao bi toj federalnoj jedinici.

Ovakav model smanjuje rizik koji bi mogla da iskoriste domaćinstva u bilo kojoj federalnoj jedinici – da jednostavno izbegnu plaćanje PDV u federalnoj jedinici u kojoj posluju, na taj način što bi se registrovali kao obveznici u drugoj federalnoj jedinici.

Kada bi se povlačila paralela u vezi sa funkcionisanjem sistema PDV unutar federalne jedinice i između federalnih jedinica, to bi se moglo definisati na sledeći način: kupci sa sedištem u istoj federalnoj jedinici u kojoj je sedište prodavca obračunavaju i plaćaju PDV po stopi koju

primenjuje ta federalna jedinica; kupci u drugoj federalnoj jedinici obračunavaju i plaćaju „kompenzacioni” PDV.

3) Nemački model

Nemački model koristi tzv. „LFA metod” kao metod finansijskog ujednačavanja. Taj metod baziran je na određenoj formuli čija bi primena trebalo da otpočne nakon podele prihoda između centralnog nivoa i nivoa federalnih jedinica, koji se ostvaruju po osnovu poreza koji se prikupljaju na oba nivoa (tzv. „deljenih” ili zajedničkih poreza). Podela prihoda koji se prikupljaju na oba nivoa podrazumeva već utvrđenu znatnu redistribuciju ovih prihoda, pošto učestalost prikupljanja zajedničkih poreza varira između pojedinih federalnih jedinica.

Ovaj metod realizuje se kroz tri faze. U prvoj fazi, deo zajedničkih prihoda koji pripadaju federalnim jedinicama redistribuira se između federalnih jedinica. Tri četvrtine ukupnih PDV prihoda koji su dodeljeni federalnim jedinicama se redistribuiraju između federalnih jedinica na jednakoj *per capita* bazi, dok se ostatak od 25% koristi za pomoć svim onim federalnim jedinicama koje imaju manje od 92% prosečnih *per capita* prihoda posmatrano na nivou države kao celine. Ukoliko iznos potreban za ovakvu redistribuciju ne zadovoljava predviđene potrebe, ovi transferi se ponovo utvrđuju proporcionalno potrebama svih federalnih jedinica. Međutim, ukoliko ovaj iznos premašuje potreban obim sredstava, tada se ostatak raspodeljuje između ekonomski i finansijski jačih federalnih jedinica na *per capita* osnovi.

U drugoj fazi, poreski kapaciteti i potrebni resursi utvrđuju se za sve federalne jedinice. Poreski kapaciteti se utvrđuju kao zbir svih prihoda federalne jedinice, kao i 50% lokalnih poreza koji se prikupljaju na njenoj teritoriji. Potrebni resursi računaju se kao umnožak prosečnih *per capita* nemačkih državnih prihoda i broja stanovnika određene federalne jedinice. Razlika između potrebnog kapaciteta i potrebnih resursa određuje da li državna jedinica prima ili daje horizontalne transfere utvrđene primenom ovog metoda. Finansijski slabije federalne jedinice primaju dodatne transfere koji bi pokrili najmanje 92% prosečnih *per capita* prihoda posmatrano na nivou države kao celine. Ukoliko se nivo prihoda federalnih jedinica kreće između 92 i 100 procenata prosečnih *per capita* prihoda posmatrano na nivou države kao celine, tada one primaju 37,5% ukupne razlike između kapaciteta i resursa. Do 1995. godine, federalne jedinice čiji prihodi premašuju 102% prosečnih *per capita* prihoda posmatrano na nivou države kao celine učestvuju u redistribuciji sredstava primenom LFA metoda. Ukoliko ovaj procenat iznosi između 102 i 110 procenata, tada se izdvaja 70% ove razlike. Ukoliko ukupni prihodi federalne jedinice premašuju 110% prosečnih *per capita* prihoda posmatrano na nivou države kao celine, tada se izdvaja 100% razlike između prihoda federalne jedinice i prosečnih *per capita* prihoda posmatrano na nivou države kao celine. Kao rezultat svega ovoga, razlike u *per capita* prihodima između pojedinih federalnih jedinica kreću se u rasponu između 95 i 104,4% proseka na nivou države kao celine.

Reforma LFA metoda izvršena 1995. godine modifikovala je ova pravila na sledeći način: Ukoliko razlika između prihoda federalne jedinice i prosečnih *per capita* prihoda posmatrano na nivou države kao celine iznosi između 100 i 101 procenat, učešće federalnih jedinica iznosi 15% u odnosu na ovu razliku. Ukoliko se pomenuta razlika kreće u rasponu od 101 do 110 procenata, učešće iznosi 66%, dok, ukoliko ta razlika iznosi više od 110%, učešće iznosi 80%. Federalnim jedinicama učesnicama u redistribuciji putem LFA metoda mora ostati najmanje 95% prosečnih nacionalnih *per capita* prihoda posle redistribucije. Zajedno sa dopunskim plaćanjima, sve federalne jedinice moraju imati najmanje 99,5% prosečnih nacionalnih *per capita* prihoda.

U trećoj fazi, centralni nivo vrši plaćanja federalnim jedinicama da bi se još više smanjile razlike u *per capita* poreskim prihodima. Ovi dopunski transferi predstavljaju subvencije opšte namene, koje su računate na bazi specijalnih finansijskih potreba i *per capita* PDV prihoda finansijski slabijih federalnih jedinica. Reforma iz 1995. u znatnoj je meri povećala ulogu ovih transfera kako bi federalne jedinice koje su pripadale Istočnoj Nemačkoj snabdela dovoljnom količinom fiskalnih resursa. Štaviše, ona je uvela određen broj novih dopunskih subvencija namenjenih manjim federalnim jedinicama koje su pripadale Zapadnoj Nemačkoj, kao i federalnim jedinicama Bremena i Sarlanda (*Saarland*), koje su se suočile sa teškoćama prilikom prelaska sa starog na novi sistem ujednačavanja. Diskreciona priroda ovih novih vertikalnih subvencija reducirala je transparentnost karakterističnu za stari sistem fiskalnog ujednačavanja.⁸

IV Komparativna analiza predloženih modela funkcionisanja PDV u federalnim državama

Pristup „kompenzacionom“ PDV mnogo je inherentnije centralizovan u odnosu na dualni PDV. U sistemu dualnog PDV, jedina stopa PDV koja je postavljena na centralnom nivou određena je od strane vrhovnog nivoa poreske vlasti. Ovde nema potrebe ni za kakvim ediktom od strane centralne poreske vlasti koji bi regulisao problematiku poreza na potrošnju (izuzev poreskih propisa koji se odnose na PDV određen od strane federalnih jedinica, koji se primenjuje na trgovinu između njih) pošto, nakon uvedenog PDV, nijedan drugi oblik poreza na potrošnju nije primenjen.

Dualni sistem PDV može biti superiorniji i u kontekstu jednostavnosti administracije, kao i troškova. Ni „kompenzacioni“ PDV, ni dualni PDV ne zahtevaju od trgovaca da identifikuju odredišnu federalnu jedinicu (kuda bi roba trebalo da se isporuči). Pored toga, ova dva sistema ne zahtevaju ni procedure u vezi sa praćenjem i prebijanjem individualnih poreskih kredita. Iako, čak, dualni PDV sistem može biti zamišljen da proizvodi „preterane“ kredite, mnogo je manja verovatnoća njihove „proizvodnje“ u odnosu na „kompenzacioni“ PDV. Pored toga, za razliku od „kompenzacionog“ PDV,

⁸ Ralf Hepp, Jürgen von Hagen, *Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and After Unification*, Fordham University, New York, May 2009, pp. 7–8.

dualni PDV ne zahteva da između kupaca bude napravljena bilo koja distinkcija, sem determinisanja da li su oni rezidenti ili ne. Sa druge strane, otkako je „kompenzacioni“ PDV oporezovao sve prodaje, rizik pribavljanja prihoda određene federalne jedinice smanjio se u odnosu na dualni PDV, koji prebacuje veći teret poreskoj administraciji, u cilju verifikacije da li oni koji bi trebalo da plate porez to zaista i čine. Konačno, interesantna osobina dualnog PDV, koji je primenjen u Kanadi, jeste činjenica da uključivanje centralnog PDV u poresku bazu subnacionalnog PDV pruža direktnе finansijske podstreke subnacionalnoj poreskoj administraciji da posveti dužnu pažnju pravilnoj primeni centralnog PDV.

„Kompenzacioni“ PDV ne može da pruži dovoljno prostora da omogući implementaciju mnogih kompromisa potrebnih za pomeranje sa nižeg nivoa fiskalnog ekvilibrijuma na mnogo funkcionalniji sistem. Postoje dva razloga za to: Prvo, poreski sistem trebalo bi da obezbedi prihode kojima bi se pokrili rashodi, što bi se ostvarilo prodajom proizvoda. Drugo, ovo zahteva dobro obučene ljude u poreskim administracijama, posebno u državama sa više nivoa vlasti.

Konačno, prednost dualnog PDV je takođe i da sistem može da opsluži čak i federalne jedinice koje ne ubiru PDV, kao i određeni stepen razlike u PDV poreskoj bazi respektujući nulto oporezovane finalne usluge i kreditiranje „ulaznih“ poreza.

Nasuprot ovim predloženim rešenjima koja se, i pored svih napora njihove uspešne primene u federalno uređenim državama, susreću sa određenim teškoćama, nemački model funkcionisanja PDV predstavlja potencijalno univerzalno primenljiv model. Njegova osnovna prednost je u tome što koristi formulu koja na određen način uvažava sve ekonomski okolnosti i potencijalne probleme sa kojima se suočava i država u celini, a posebno federalne jedinice. Njegova osnovna prednost ogleda se u takvoj redistribuciji poreskih prihoda čiji je cilj da federalne jedinice uzajamno pomažu jedna drugoj, umesto isključivog oslanjanja na pomoć od strane centralnog nivoa. Ovo se ostvaruje postavljanjem određenih minimalnih iznosa fiskalnih resursa, ispod kojih bi federalne jedinice zapale u finansijske teškoće iz kojih bi kasnije bilo prilično teško izaći. Takođe, ukoliko se ukaže potreba, i centralni nivo mogao bi da dodeli određena finansijska sredstva federalnim jedinicama u slučaju kada se ni na koji drugi način (pa ni transferima od strane drugih federalnih jedinica) ne može obezbediti njihovo normalno funkcionisanje.

Iz elaboracije ova tri oblika predloženih modela funkcionisanja PDV u federalno uređenim državama, mogu se izvesti sledeće preporuke: Iako dualni PDV može imati komparativne prednosti u odnosu na model „kompenzacionog“ PDV, ipak je potreban takav nivo poverenja i koordinacije između centralnog nivoa i nivoa federalnih jedinica koje ga primenjuju – koji bi mogao da obezbediti njegovo uspešno funkcionisanje. U slučaju Kanade, ovo se prevashodno ogleda u odnosima između federalne vlade i vlade Kvebek-a, jer obe vlade imaju potpuno suprotne interese, pa bi trebalo definisati takve poreske propise koji bi konflikte interesa sveli na

najmanju moguću meru. Sa druge strane, ni „kompenzacioni” PDV ne bi mogao da bude u potpunosti primenljiv u svim federalno uređenim državama, u prvom redu zbog priličnog nivoa autonomije koja je dodeljena federalnim jedinicama, ali i zbog već pomenutih troškova administracije, pošto nameće obavezu centralnom nivou u pogledu određivanja odgovarajuće poreske osnovice i visine poreskih stopa po kojima bi se on primenjivao. Kao najprihvatljivije rešenje ostaje nemački model, zbog njegove pravičnosti u pogledu dodeljivanja određenih poreskih prihoda svakoj federalnoj jedinici, uvažavajući sve okolnosti koje na povoljan ili nepovoljan način utiču na njihovo normalno funkcionisanje.

Zaključak

Subnacionalni PDV oduvek su bili kamen spoticanja, kako u teoriji, tako i u praksi. Problemi njihove implementacije idu u nekoliko pravaca. Ukoliko postoji visok nivo decentralizacije fiskalne vlasti, federalne jedinice, i pored ingerencija dodeljenih od strane centralnog nivoa, mogu dati sebi za pravo da samostalno donesu takve odluke u vezi sa definisanjem najvažnijih parametara koje bi ugrozile funkcionisanje ionako složenog sistema PDV. Kao drugi problem može da se javi isključivo oslanjanje na odluke koje donosi centralni nivo, što stvara posebno opterećenje koje se manifestuje kroz visoke troškove administracije kako federalnog, tako i regionalnih poreza na dodatu vrednost. Ukoliko se neadekvatno definišu zakonski propisi, posebna opasnost preti od registrovanja fiktivnih predstavnštava preduzeća u jednoj federalnoj jedinici, a čija se centralna nalazi u drugoj federalnoj jedinici, jer se na taj način direktno izbegava plaćanje poreza.

Ono što je bitno naglasiti jeste da je potrebno postavljanje takvih poreskih propisa koji bi omogućili i vertikalnu i horizontalnu pravičnost u pogledu redistribucije poreskih prihoda između federalnih jedinica. Ovo podrazumeva i pomoć određenim manje razvijenim jedinicama, pri čemu bi ona trebalo da dolazi ne samo od strane centralnog nivoa, nego i od strane razvijenijih federalnih jedinica, koje bi mogle da formiraju određeni fond sredstava u koji bi uplaćivale izvestan deo prihoda koji premašuje njihove potrebe, kao i potrebe izdvajanja određene rezerve sigurnosti.

Čak i u ekonomski jačim državama, a posebno u državama u tranziciji i razvoju, istovremeno funkcionisanje više vrsta PDV, koji se primenjuju na različitim nivoima vlasti, može biti izuzetno složeno. Trebalo bi imati u vidu da upravo u ovakvim državama postoji izuzetno veliko šarenilo u pogledu postojanja širine poreske osnovice, kao i visine poreskih stopa. Lako se može desiti da neka dobra i usluge potpadaju pod poresku osnovicu dva ili više oblika poreza na dodatu vrednost, a da su, pri tom, na dotična dobra (i/ili usluge) primenjene različite visine poreskih stopa. Ove stope mogu varirati i između svake federalne jedinice ponaosob, što dodatno otežava stvar. U nekim slučajevima postoji više vrsta poreza koji su međusobno konkurentni, pa tim više postoji potreba iznalaženja takvih

poreskih rešenja koja bi pomirila suprotstavljene interese poreskih vlasti (npr. federalna vlada i vlada Kvebek u Kanadi).

Iz svega ovoga može se zaključiti da su, pored dobro definisane poreske politike, neophodni i veliko zalaganje i spremnost fiskalnih vlasti koje bi tu politiku valjano sprovodile. Potrebno je postići takav nivo konsenzusa u pogledu definisanja zakonskih rešenja u čijem bi donošenju učestvovale sve federalne jedinice, pri čemu bi, ipak, trebalo uspostaviti takvu politiku u pogledu njihovog odlučivanja da se ne stvori situacija u kojoj bi postale konkurenti jedne drugima, već da se međusobno pomažu.

Prilog

Tabela 1. Pristupi regionalnim porezima na dodatu vrednost (osobine alternativnih „federalnih“ PDV modela)⁹

Osobina	Nezavisni PDV	Dualni PDV	Zajednički PDV	„Kompenzacioni“ PDV
Autonomija stopa	da	da	ne	unekoliko
Podstrek za prikupljanje	jak	jak	-	-
Administrativni zahtevi	visoki	visoki	niži	umereni
Administrativni troškovi	visoki	zavisi kako se primjenjuje	niski	umereni ka visokim
Potreba za centralnom administracijom	ne	ne, ali niži troškovi	ne, ali verovatna	verovatna
Potreba za jedinom administracijom	ne	ne	da	ne
Potreba za administrativnom kooperacijom između državnih jedinica	visoka	ograničena	ne	ne
Potreba za saradnjom na nivou države	ne	da	kompletna	da
Distribucija prihoda	nezavisna	nezavisna	formula	bitno nezavisna
Potreba za obračunom poreskih kredita	ne	ne	ne	da
Potencijalna evazija između državnih jedinica	visoka	restriktivna	ne	restriktivna
Problem trgovine između jedinica	da	da	ne	da

⁹ Richard M. Bird, Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, op. cit., p. 153.

Bibliografija

1. Bird, Richard M. and Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007.
2. Bird, Richard M., Pierre-Pascal Gendron, *VAT in Federal States: International Experience and Emerging Problems*, World Bank, 2001.
3. Hepp, Ralf, Jürgen von Hagen, *Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and After Unification*, Fordham University, New York, May 2009.
4. Schenk, Alan, Oliver Oldman, *Value Added Tax - A comparative approach*, Cambridge University Press, 2007.
5. Tait, Alan A., *Value Added Tax - International Practice and Problems*, IMF, Washington, 1988.

Slaven SAVIĆ, MA

ADMINISTRATIVE PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF VALUE-ADDED TAX IN FEDERAL COUNTRIES IN TERMS OF ITS COLLECTION AND REDISTRIBUTION

ABSTRACT

As a complex tax form, value-added tax is facing numerous challenges in all aspects of introducing and keeping it. This problem is especially pronounced in federal countries, where there is a clear need for accurate distribution of competences at certain levels of government with regard to collection and redistribution of this very plentiful tax form. The aim of this paper is to show the problems that are still present in the implementation of VAT in federal countries and to find certain solutions that would be acceptable to all or at least to a great number of these countries.

Key words: Value-added tax (VAT), collection, redistribution, federal countries.

UDK: 341.7(4)
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 106–126.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. oktobar 2011. godine

Mr Ivona LAĐEVAC
Mr Srđan KORAĆ¹

Unutrašnja organizacija savremene evropske diplomatiјe

SAŽETAK

Pažnja autora ovog rada usmerena je na nove trendove u savremenoj diplomatiji. Uzimajući u obzir nove globalne izazove, kao i pojavu novih aktera na međunarodnoj sceni, autori ukazuju na promene koje su nastale u ovoj oblasti. Navedene promene ilustruju primerima organizacionih struktura ministarstava spoljnih poslova četiri evropske države – Slovenije, Hrvatske, Austrije i Danske.

Ključne reči: savremena diplomatiјa, promene, diplomatska služba evropskih zemalja, unutrašnja organizacija, integritet diplomatskog službenika.

Uvodne napomene

Cilj ovog rada je da ukaže na savremene trendove u načinu organizacije ministarstava spoljnih poslova evropskih država, uz poseban osvrt na odgovornost diplomatskih službenika i njihovu obavezu poštovanja pravila profesije koji se mogu podvesti pod institut integriteta diplomatskog službenika.

Jedna od karakteristika savremenih međunarodnih odnosa jeste i promena u tradicionalnom načinu poimanja uloge diplomatsko-konzularnih službi. Ovaj trend uslovljen je različitim činiocima.

U prvom redu, države su, na globalnom nivou, suočene sa novim izazovima kojima se mora pristupiti na adekvatan način. Značajni faktor

¹ Mr Ivona Lađevac i mr Srđan Korać, istraživači – saradnici Instituta za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljнополитички, међународно-економски, правни и безбедносни aspekti“ Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije, broj 179029, za period 2011–2014.

predstavlja i činjenica da se povećao broj učesnika u međunarodnim odnosima, kao i da je njihova priroda raznovrsnija. Sem toga, mora se imati u vidu da je došlo do promena vrednosti u pogledu postavljanja ciljeva i sredstava nacionalnih spoljnih politika. Ponekad su administrativne promene uslovljene tehnološkim napretkom, a gotovo uvek raspoloživim finansijskim sredstvima.

Sve navedeno odražava se ne samo na način ustrojstva ministarstava spoljnih poslova evropskih zemalja, već i na uvođenje pravila obavljanja profesionalnih dužnosti proisteklih iz poverene javne službe u skladu sa javnim interesom, etičkim kodeksom i opštim moralnim normama, i uz poštovanje osnovnih ljudskih prava i demokratskih načela.²

Unutrašnja organizacija ministarstava spoljnih poslova pojedinih evropskih zemalja

Budući da bi upoređivanje organizacionih struktura svih evropskih zemalja zahtevalo mnogo vremena, autori su se opredelili za četiri države: Republiku Hrvatsku, Republiku Sloveniju, Republiku Austriju i Kraljevinu Dansku. Kriterijumi za izbor bili su, u slučaju Hrvatske i Slovenije, teritorijalna bliskost i istorijsko i kulturno nasleđe s obzirom na višedecenijski suživot u jednoj državi; u slučaju Austrije, činjenica da je to jedna od tri zemlje koja je u Uniju ušla nakon Maastrichta; dok Danska predstavlja model skandinavske zemlje koju karakterišu organizovanost, funkcionalnost i ekonomičnost.

Analizom organigrama može se uočiti da se na prvom nivou organizacione strukture ministarstava spoljnih poslova ovih zemalja, sa izuzetkom Danske, nalaze ministar i njegov kabinet.³ Slučaj Danske je specifičan pošto se na čelu ministarstva spoljnih poslova nalaze dva ministra – jedan zadužen za spoljnu politiku i drugi zadužen za razvoj saradnje. Obojica ministara imaju zasebne kabinete, ali su im sve ostale službe koje se nalaze niže na hijerarhijskoj lestvici podjednako podređene.⁴

Drugi nivo je, po pravilu, rezervisan za Generalni sekretarijat. U ovom smislu specifičan je slučaj Austrije u kojoj se na ovom istom nivou nalazi i pozicija generalnog inspektora koji je nezavisан u radu i kome je poverena unutrašnja kontrola.

² Srđan Korać, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2010, str. 53.

³ Videti: *Organisation Chart for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, Internet, <http://www.um.dk/en/menu/AboutUs/Organisation/OrganisationChart/>, 25/03/2011; *Organigram of the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs*, Internet, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-ministry/organigramm.html>, 25/03/2011; *Ustrojstvo MVPEI-a Republike Hrvatske*, Internet, <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1628>, 25/03/2011; *Organiziranost Ministrstvo za zunanje zadeve Republika Slovenija*, Internet, http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/, 25/03/2011.

⁴ *Organisation Chart for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, op. cit.

Na sledećem nivou u ministarstvima spoljnih poslova postoje sektori koji se negde nazivaju upravama (Hrvatska), a negde direktoratima (Slovenija), odeljenjima (Austrija) ili centrima (Danska).

Hrvatska

U okviru hrvatskog Ministarstva postoji devet uprava.⁵ Postoje uprave za Evropu i Severnu Ameriku, susedne zemlje i Jugoistočnu Evropu, za multilateralne poslove, za vanevropsku bilateralnu saradnju, zatim Uprava za konzularne poslove, Uprava za bezbednosnu analitiku, komunikacije i zaštitu, Uprava za podršku pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji, Uprava za koordinaciju prilagođavanja pravnom sistemu Evropske unije i praćenje sproveđenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i Uprava za finansijsko-materijalne poslove.

Pri Ministarstvu deluju i službe čija je priroda više tehnička. Zovu ih samostalnim službama. Postoji Služba za Hrvate u inostranstvu i kulturu, Samostalna služba za prevođenje iz područja evropskih integracija, Samostalna služba za međunarodno pravo i Samostalna služba za analitiku i informisanje. Pored ovih službi postoje i samostalna odeljenja: Samostalno odeljenje za unutrašnji nadzor, finansijsko upravljanje i kontrolu, Samostalno odeljenje za unutrašnju reviziju i Odeljenje za odnose sa javnošću.

Kao i većina ministarstava spoljnih poslova, i ovo ima diplomatski protokol i Diplomatsku akademiju.

Specifičnosti su vezane za postojanje kabineta glavnog pregovarača i tzv. „posebnih položaja“ koje zauzimaju glavni pravni savetnik, portparol i savetnici ministara.

Slovenija

Slovenačko ministarstvo sastoji se od četiri direktorata.⁶ Direktorat za evropske poslove i bilateralne politike podeljen je na sektor za Evropu, sektor za proširenje, sektor za Zapadni Balkan i regionalne inicijative, sektor za Severnu i Latinsku Ameriku i Karibe, sektor za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, sektor za Afriku, Bliski istok, Aziju i okeaniju, i sektor za međunarodne kulturne odnose.

U okviru Direktorata za globalna pitanja i multilateralne političke odnose postoji Sektor za međunarodne organizacije, Sektor za ljudska prava, Sektor za bezbednosnu politiku, Sektor za planiranje i istraživanje, i Sektor za globalne izazove.

Direktorat za ekonomsku diplomaciju i razvojnu saradnju čine Sektor za bilateralnu ekonomsku saradnju, Sektor za ekonomsku promociju, i Sektor za međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć.

⁵ *Ustrojstvo MVPEI-a Republike Hrvatske*, op. cit.

⁶ *Organiziranost Ministrstvo za zunanje zadeve Republika Slovenija*, op. cit.

U okviru Direktorata za međunarodno pravo i zaštitu državljana postoji Odeljenje za međunarodno pravo, konzularno odeljenje i diplomatski protokol.

Tehničku podršku pruža sekretarijat koji čine služba za prevođenje, služba za informacijske tehnologije, glavna pisarnica i arhiva, služba za tajne podatke, EU centralni registar i podregistri, kao i NATO podregistri, kadrovska služba, finansijsko-računovodstvena služba, služba za pravne poslove, služba za investicije, logistiku i javne nabavke.

Austrija

U Ministarstvu spoljnih poslova Austrije postoji sedam odeljenja.⁷ Tako u Odeljenju za opšte poslove deluju službe za protokol, Kancelarija pravnog savetnika (pokriva oblast međunarodnog javnog prava, evropskog prava i ljudskih prava, međunarodnog humanitarnog prava i pitanja manjinskih prava), Sektor za međunarodno javno pravo, Služba za informisanje i štampu, Sektor za evropsko pravo, Odeljenje za organizaciju međunarodnih konferencija i pitanja vezana za međunarodne organizacije u Austriji, Odeljenje za ljudska prava, međunarodno humanitarno pravo i pitanja manjinskih prava, i Odeljenje za bezbednosna pitanja.

Odeljenje za političke poslove sastoji se iz sektora za bezbednosna pitanja, zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, osnovna pitanja, sektor za Južni Tirol i Južnu Evropu, sektori za Istočnu i Jugoistočnu Evropu, Južni Kavkaz, Centralnu Aziju, Centralnoevropsku inicijativu, sektor za Bliski i Srednji istok i Afriku, sektor za međunarodne organizacije, sektor za Centralnu, Zapadnu i Severnu Evropu, sektor za evropsku bezbednost i saradnju, Savet Evrope, Sektor za kontrolu naoružanja i razoružanje, multilateralna pitanja vezana za atomsku energiju i Međunarodnu organizaciju za atomsku energiju (*International Atomic Energy Agency - IAEA*), sektor za obe Amerike, Karibe, Organizaciju američkih država (*Organization of American States - OAS*), sektor za Aziju, Australiju, Novi Zeland, Okeaniju, sektor za subsaharsku Afriku i Afričku uniju.

Odeljenje za integracije i evropske integracije čine Sektor za opšte poslove, Sektor za Evropski savet i Savet za opšte poslove, kao i KOREPER II (COREPER II), sektor za bilateralne i multilateralne spoljne ekonomski odnose, Sektor za promociju izvoza, Sektor za zaštitu investicija, Sektor za međunarodne finansijske institucije i trgovinsku politiku. Sektor za proširenje EU, Sektor za spoljne ekonomski odnose sa Centralnom, Istočnom i Jugoistočnom Evropom i Pakt za stabilnost za Jugoistočnu Evropu, Sektor za koordinaciju sa KOREPER I (COREPER I), unutrašnjim tržištem, zajedničke politike, standarde, zapošljavanje i socijalna pitanja, Sektor za transport, saobraćajna i energetska pitanja, zaštita životne sredine i EURATOM, Sektor za EU budžet, finansijska i monetarna pitanja.

⁷ *Organigram of the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs*, op. cit.

Danska

Ministarstvo spoljnih poslova Danske organizovano je u jedanaest centara. Jedan od centara bavi se Afrikom, Azijom, Amerikama i Bliskim istokom. Poseban centar prati Evropu. Dalje, postoje posebni centri za globalnu bezbednost i globalne izazove, Centar za razvojnu politiku, Centar za Trgovinski savet Danske, Centar za konzularne usluge, Centar za pravna pitanja, za javnu diplomaciju, a preostala dva čine centri za finansijska i kadrovska pitanja, odnosno za bezbednost, usluge i digitalizaciju. Ovakva struktura omogućava rad ministarstva u svim oblastima koje ono pokriva: spoljna i bezbednosna politika, evropska politika i koordinacija sa EU, razvojna politika, globalna saradnja, promocija izvoza i investicija, kao i trgovinska politika.⁸ U okviru ministarstva, nakon analiza globalnih kretanja, 2008. godine ustanovljen je *Competence Centre* koji pokriva pitanja iz različitih oblasti. Centar pruža usluge svim zaposlenima u MSP Danske, kako onima u zemlji, tako i u inostranstvu, na svim nivoima, od službenika do savetnika, a usluge vezane za danski jezik (prevođenje, kursevi, testovi) komercijalne su prirode i dostupne i inostranim klijentima.

Ovako strukturirano ministarstvo omogućava veliku operativnost na globalnom nivou. Cilj rada ministarstva u celini je ostvarivanje interesa Danske i promovisanje vrednosti za koje se ona zalaže na globalnom nivou na način koji pospešuje slobodu, bezbednost i blagostanje Danaca, ali i da utiče da svet u celini postane miroljubiviji, kao i da se stvore uslovi za razvoj i ekonomski rast svih zemalja. Kako bi u tome i uspela, Danska ima diplomatska predstavništva u svim evropskim zemljama, u većini velikih zemalja izvan evropskog kontinenta i u svim zemljama u razvoju sa kojima ima partnerske odnose. Činjenica da na svetskoj sceni deluju i drugi subjekti međunarodnih odnosa nije zanemarena, pa Danska ima sedam misija pri međunarodnim organizacijama. Takođe, sem konzulata, Dansku u inostranstvu predstavljaju i trgovinske komisije.

* * *

Bez obzira na specifičnosti u organizacionoj strukturi, cilj svih država sveta je da sprovode spoljnu politiku u skladu sa nacionalnim interesima i načelima dobrog upravljanja i odgovornosti. Da bi se to zaista i ostvarilo neophodno je postojanje određenih pravila u odnosu prema radu zaposlenih u ministarstvima spoljnih poslova. Iako se čini da danas postoji više slobode i mogućnosti za samostalnost u radu, hijerarhija i dalje postoji, a dominantan je i koncept javnog interesa. U savremenim uslovima ovaj koncept je preduslov uspešnog funkcionisanja ministarstva spoljnih poslova svake zemlje.

Integritet diplomatsko-konzularnog službenika

Zašto je integritet važan?

Poput svih javnih službi u savremenom demokratski uređenom društву, uloga diplomatsko-konzularne službe zasniva se na konceptu javnog interesa kao „svrhe za koju oni koji savesno vrše vlast veruju da je najpodesnija za opšte blagostanje društva”.⁹ Demokratska vlast temelji se na institucionalizovanoj saglasnosti građana, pa javni interes definiše većina na izborima i njeno političko rukovodstvo, iznova u određenim vremenskim razmacima. Zadatak diplomatsko-konzularne službe je da pomaže legitimno izabranoj vlasti u oblikovanju različitih programa spoljne politike i da izvršava vladine odluke u okviru dodeljenih nadležnosti. Na račun poreskih dažbina izdvojenih iz ličnih prihoda, građani očekuju od diplomatsko-konzularne službe da pružanjem konkretnih usluga omoguće nesmetano ostvarivanje ustavom i zakonom zajamčenih prava na teritoriji drugih zemalja.

Moderna organizacija javne uprave sa elementima korporativnog rukovodenja i tržišnog ponašanja u pružanju javnih usluga ne sme da zapostavi jasno definisanje uloge glavnog aktera - činovnika. Valjano delovanje činovnika mora da se temelji prvenstveno na opšteprihvaćenim moralnim principima savremenog građanskog društva, sistematizovanim u vidu etike javne službe. U ranijem razvoju domaće diplomatsko-konzularne službe (vreme SFRJ, SRJ i SCG) zabeležena su odstupanja od standarda etike javne službe u vidu krijumčarenja umetničkih dela diplomatskom poštom i pravljenja deviznih i carinskih prekršaja. Ipak, u najvećem broju slučajeva diplomatsko-konzularni službenici ogrešili su se o javni interes tzv. „čutanjem administracije”, neadekvatnim ili sporim postupanjem u obavljanju konzularnih poslova i propustima u zaštiti interesa kako Republike Srbije tako i naših građana u inostranstvu.

Kršenje pravila struke i etike javne službe nikako nije apstraktna tema o kojoj razmišljaju zaludni teoretičari, već naprotiv predstavlja potencijalni rizik koji u značajnoj meri može da naruši ionako slab ugled naše države u međunarodnoj zajednici, a pogotovo u bilateralnim odnosima sa uticajnim zemljama od kojih očekujemo podršku. U prilog tome svedoči „slučaj Kovačević”, kada je vicekonzul Srbije u Njujorku protivpravno izdao privremenu putnu ispravu građaninu Srbije Miladinu Kovačeviću, iako je znao da je protiv njega pred američkim sudom pokrenut postupak pod optužbom da je državljaninu SAD naneo teške telesne povrede. Šta god da je bio motiv našeg diplome da napravi krupan prekršaj, posledice su porazne po nastojanje Vlade da nakon političkih promena od 2000. godine pokaže da naša država modernizuje javnu upravu u skladu sa standardima razvijenih zemalja. Neodgovorno postupanje pojedinaca koje prikazuje

⁹ Gerard Carney, "Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials", www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html.

institucije naše države kao zaštitnike optuženih za teška krivična dela, čini se da najbolje govori o neophodnosti primene standarda etike javne službe kao jednog od osnovnih načela reorganizacije Ministarstva spoljnih poslova.

Šta je integritet javnog službenika?

Integritet se može odrediti kao čestitost ili poštenje javnog službenika u obavljanju poverenih dužnosti, usmereno na dostizanje najboljeg mogućeg načina služenja javnom interesu i upravljanja resursima zajednice.¹⁰ Najsazetiće rečeno, integritet javnog službenika je praksa obavljanja profesionalnih dužnosti proisteklih iz poverene javne službe u skladu sa javnim interesom, etičkim kodeksom i opštim moralnim normama i uz poštovanje osnovnih ljudskih prava i demokratskih načela.¹¹

Javni službenici zaduženi za diplomatsko-konzularne poslove podložni su, poput svih zaposlenih u javnoj upravi, činjenju grešaka u shvatanju poverenih javnih ovlašćenja. Zbog toga Načela Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za upravljanje etikom javnih službi ukazuju na potrebu da se kod javnih službenika kroz stalnu obuku razvijaju sposobnost prosudjivanja i druge veštine koje će omogućiti uspešnu primenu etičkih standarda u svakodnevnim, konkretnim situacijama.¹² Američki etičar Teri Kuper (*Terry Cooper*) ukazao je na to da za učenje ispravnog određivanja etičkih izbora pojedinac mora da razvije veštinu moralne imaginacije kao sposobnost da u vlastitom umu zamisli „film“ koji uzima u obzir dinamiku socijalnog okruženja u kojem se mora napraviti etički izbor.¹³ Ipak, osnovna pretpostavka jeste da postoji kodeks ponašanja kao temeljni okvir profesionalnog delovanja javnog službenika. Zaposleni bi trebalo da saznaju koji to preduslovi dovode do neetičkog ponašanja, gde se nalazi prag javne etike, odnosno minimum poštovanja njenih standarda, i šta mogu da učine kako bi etika postala jedna od radnih navika.

Etika javne službe čvrsto je povezana sa kvalitetom politike upravljanja ljudskim resursima i načinom rukovođenja. Retko se praksa odstupanja od etičkih vrednosti može objasniti samo karakternim crtama pojedinca, već je ona najčešće plod otvorene ili prikrivene saradnje većeg broja službenika, i predstavlja odraz stavova, uverenja i obrazaca ponašanja koji uslovjavaju organizacionu kulturu delovanja jedne javne institucije. Rukovodioci koji nisu sposobni da ispravno upravljaju podređenim službenicima i stvore organizacioni ambijent koji pogoduje etičkom ponašanju dele odgovornost sa onima koji zloupotrebljavaju poverena javna ovlašćenja i iz toga planski

¹⁰ Reč „integritet“ potiče od latinskog izraza *integras* i označava nepovređenost, čistotu duše, časnost, čestitost i nevinost.

¹¹ Srđan Korać, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, op. cit., str. 53.

¹² Opširnije videti u: “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, PUMA Policy Brief, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.

¹³ Navedeno prema: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, p. 54.

stiču korist. Utoliko je pitanje etičkog postupanja u javnoj službi jednako organizaciono koliko i pitanje ličnosti.

Valjana politika upravljanja ljudskim resursima u delu javne uprave koji se bavi diplomatsko-konzularnim poslovima obuhvata stalno periodično ocenjivanje ponašanja službenika kako bi se naglasili pozitivni i negativni efekti, kao i redovne sedmične sastanke na kojima rukovodioci analiziraju etičke posledice svih aktuelnih odluka i aktivnosti. Neophodno je za svako radno mesto sačiniti sistematičnu procenu rizika od kršenja etičkih standarda i preduzeti odgovarajuće mere u cilju jačanja transparentnosti i uvođenja dodatnih mehanizama kontrole. Pored toga, činovnik mora da zna kome unutar službe može da se obrati ukoliko se suoči sa moralnim problemom, odnosno ko može da ga posavetuje kako da razreši nedoumicu u pogledu primene etičkog kodeksa. Model etičke obuke javnih službenika koji definiše etičko delovanje samo naglašavajući granice zakonskog okvira nije dovoljno dobar za osiguranje kvalitetne politike upravljanja ljudskim resursima, već mora da se dopuni merama i aktivnostima usmerenim na stvaranje svesti o etosu javne službe i unapređenje moralnog karaktera zasnovanog na ličnoj odgovornosti i moralnoj autonomiji.¹⁴

Program etičke obuke trebalo bi da sadrži studije slučaja iz oblasti diplomatsko-konzularnog rada, kako bi službenici na slikovit način mogli da uvide složenost razrešavanja dilema o tome kako postupiti u, na primer, situacijama sukoba dveju ili više temeljnih vrednosti, suprotstavljenosti rizika i troškova neuspeha nekog zadatka, itd. U analizama studijâ slučaja težište bi trebalo da bude na pažljivom razmatranju svih okolnosti koje su dovele do donošenja etički neispravnih odluka i na ukazivanju na primere službenika koji su uprkos pritiscima nadređenih ili kolega ostali privrženi etičkim standardima. Etička obuka mora biti osmišljena tako da javni službenici prepoznaju vlastiti interes za unapređenje znanja, a ne da je dožive kao nastavu o tome kako raditi u skladu sa zakonom ili kao svojevrsnu kaznu za greške načinjene u radu. Krajnji ishod etičke obuke trebalo bi da bude poboljšano radno okruženje pogodno za unapređenje ukupne delotvornosti institucije, zasnovano na valjanim kolegijalnim odnosima i saradnji rukovodilaca sa podređenim službenicima.

Osnovni elementi etičkog kodeksa za diplomatsko-konzularne službenike

Pošto se službenici u svakodnevnom diplomatsko-konzularnom radu suočavaju sa etičkim pitanjima koja mogu da odudaraju od onih sa kojima se sreću u privatnom životu, neophodno je ustanoviti čvrste etičke standarde kao „prvu pomoć“ u razrešavanju nastalih dilema. Svrha kodeksa etičkog ponašanja javnih službenika, u javnom sektoru uopšte, jeste da na jasan način definiše prihvatljivo postupanje u obavljanju poverenih javnih poslova

¹⁴ Ibid., p. 55.

promovisanim najviših standarda. Kodeks stavlja opšta moralna načela u kontekst jedne profesionalne grupe ili specifičnih obeležja jedne grupe poslova. Budući da diplomatsko-konzularni rad pored klasičnih administrativnih poslova tradicionalno obuhvata i obaveštajni rad iz otvorenih izvora, za potrebe ove studije sadržaj etičkog kodeksa konstruisaćemo na temelju teorijskih razmatranja, međunarodnih dokumenata i opšteprihvaćenih standarda razvijenih zemalja u oblasti etike javne uprave i etike obaveštajnog rada. Ovom studijom biće obuhvaćeni samo elementi koji su od posebnog značaja za diplomatsko-konzularni rad, jer izrada opšteg modela etičkog kodeksa za javne službenike u nadležnosti je resornog ministarstva Vlade Republike Srbije.

Kao okvir profesionalnog ponašanja, etički kodeks dvojako jača identitet profesije. Na unutrašnjem planu, pridržavanje etičkih standarda postepeno stvara osećaj pripadnosti strukovnoj zajednici, zasnovanoj na privrženosti istim vrednostima i ciljevima. Takođe, etički standardi trebalo bi da podstaknu nosioce diplomatsko-konzularnog rada da radne uloge i obaveze, koje imaju kao grupa i kao pojedinci, sagledaju u odnosu na društvo kao celinu. Na spoljnem planu, striktnim poštovanjem etičkih standarda pripadnici diplomatsko-konzularne službe na duži rok jačaju poverenje javnosti u rad ovog segmenta javne uprave i time, kao povratni efekat, dodatno doprinose jačanju ugleda svog esnafa i njegovih članova.¹⁵

A) Privrženost javnom interesu

Javni službenik dužan je da postupa uvek tako da njegovo činjenje (ili nečinjenje) jača poverenje javnosti u institucije političkog sistema i čuva njihov integritet, objektivnost i nepristrasnost, kao i da donosi odluke isključivo u javnom interesu.¹⁶ Zato teoretičari etike javne uprave često ističu da se smisao javne službe u osnovi svodi na pitanje poverenja javnosti u vlast. Budući da po definiciji svog poziva služi građanima, svaki javni službenik mora da lične i privatne interese podredi ostvarivanju javnih interesa, odnosno zadovoljavanju dugoročnih potreba društva. Legitimni javni interes isključivo se određuje u demokratskom procesu izbora vlasti, formulisanja i usvajanja zakona, javnih politika i programa, i nikako ne bi smeо da bude predmet proizvoljnog tumačenja službenika. Ova napomena posebno je značajna budući da je u svakodnevnom govoru i političkom diskursu u Srbiji čest slučaj preklapanja i poistovećivanja različitih atributa koji se pridaju pojmu interesa – „javni“, „državni“ i „nacionalni“. Legitimni

¹⁵ Opširnije o značaju etičkih kodeksa za jačanje identiteta profesije videti u: John H. Kultgen, *Ethics and Professionalism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1988, pp. 212-213.

¹⁶ Uporediti: "Values and Ethics Code for the Public Service", Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa, 2003, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf, p. 9; "The American Society for Public Administration Code of Ethics", www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm; "The Civil Service Code", 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf.

javni interes jeste samo onaj koji je usmeren na stalno pronalaženje novih načina efikasne upotrebe resursa jednog društva i, dugoročno posmatrano, na očuvanje i unapređenje kvaliteta životnog standarda građana i stvaranje prepostavki za autonomni razvoj potencijala svakog pojedinca.

B) Politizacija

Upliv politike u rad javnih službi izvire iz borbe za moć i konstanta je političkog života. Svaka politička elita nakon osvajanja vlasti na izborima preduzima korake da stečeni položaj očuva na što duži rok, tako što uspostavlja kontrolu nad svim granama vlasti, posebno nad izvršnom. Javna uprava je najvažniji deo izvršne grane vlasti jer se u njenoj nadležnosti nalazi sprovođenje javnih politika, pa je sa stanovišta održanja moći najpre potrebno obezbediti poslušnost javnih funkcionera i službenika. Politički motivisana kadrovska politika na ključne položaje u javnoj upravi, na kojima bi trebalo da se nalaze profesionalni službenici, postavlja članove vladajuće stranke, koji potom na osnovu istog merila sprovode kadrovsku politiku na nižim nivoima hijerarhije. Tako se na odgovorne položaje postavljaju osobe za koje politika nije ništa drugo do zanimanje koje donosi trajan izvor prihoda.¹⁷ Upliv politike na javne službe može se manifestovati kroz mešanje ministra u svakodnevne aktivnosti ministarstva koje mu je povereno. Što je mešanje naglašenije to je veća opasnost da politički obziri nadvladaju razloge dobre uprave.

Politisacija javne uprave stvara pogodno tle za odstupanje od zahteva integriteta najviše kroz pružanje političke zaštite odabranim službenicima, koji pri vršenju javnih ovlašćenja prvenstveno vode računa o interesu stranke koja ih je postavila na položaj ili uz čiju pomoć su dobili nameštenje. Činovnik kao protivuslugu dobija zaštitu političkih moćnika ukoliko se ogreši o javni interes, profesionalne standarde ili zakon. Minimalni rizik od otkrivanja i kažnjavanja nezakonitog delovanja rađa jak podsticaj da se lična korist ostvari upravo kroz zloupotrebe. Dodatni podstrek javnim službenicima da se upuste u korupcijsku praksu pruža promenljiva priroda političkog imenovanja, vezana za dinamiku promena u vlasti. Ograničeno trajanje mandata budi nagon za brzim bogaćenjem, shodno geslu „zgrabi i beži”. Činovnici postaju učesnici „korupcijske igre” i pristaju na svojevrsan zakon čutanja, što na posredan način onemogućava prijavljivanje nezakonitosti koje načine kolege ili pretpostavljeni. Prevlast političkog uticaja u javnim službama postavlja pitanje njihovog nesmetanog funkcionisanja prilikom svake promene u vlasti. Za javne službenike zaposlene za mandata prethodne vlade na osnovu političke podobnosti javlja se opravdana sumnja da će odano i efikasno služiti novoj vladu. Sumnju dodatno pojačava mogućnost da službenici radi ostvarivanja protivusluga koje duguju pripadnicima bivše vladajuće elite osuđete sprovođenje politike nove vlade, posebno ako je utemeljena na drugačijem političkom opredeljenju i programu.

¹⁷ Maks Veber, *Privreda i društvo*, Drugi tom, Prosveta, Beograd, 1976, str. 443.

Prema opšteprihvaćenim etičkim standardima, javni službenik je dužan da u izvršavanju profesionalnih zadataka deluje na politički neutralan način, bez obzira na lična politička i ideoološka ubedjenja, i ne sme da izigrava i ometa sprovođenje usvojenih zakona, propisa, javnih politika i programa.¹⁸ Obavljanje javnih dužnosti ne sme biti pod uplivom činovnikovih političkih uverenja ili razloga, posebno kada je reč o savetovanju ili činjenju u delokrugu nadležnosti. Javni službenik je dužan da bude odan samo zakonito konstituisanim organima vlasti – na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Od činovnika se očekuje da na najbolji mogući način i u skladu sa pravilima etičkog kodeksa opslužuje vladu, kakva god da politička uverenja zastupa, tako da uživa poverenje ministara u njegov profesionalni rad.¹⁹

Kada je reč o obaveštajnoj dimenziji diplomatsko-konzularnog rada, službenik je dužan da nadređenima, a posebno vlasti, ministarstvima, parlamentu ili drugim naručiocima obaveštajnih usluga, iznosi istinite i tačne informacije i pruža savete o mogućim pravcima vođenja javnih poslova zasnovane na argumentovanim stavovima i tvrdnjama.²⁰ U uobičajivanju procena neophodnih za donošenje odluka u obaveštajnom radu, javni službenik mora sa dužnom pažnjom uzeti u obzir sve relevantne naučne i stručne izvore i savete. Takođe, etički standardi strogo zabranjuju da se prikrivanjem ili iznošenjem nepotpunih, netačnih ili poluistinitih informacija obmanjuju ili dovode u zabludu vlada, parlament ili neki drugi državni organ. Naprotiv, dužnost javnog službenika jeste da upozori nadređenog rukovodioca ili ministra na štetne posledice određenih koraka preduzetih u sprovođenju javne politike i programa u nadležnosti službenika – čak iako stav sadržan u upozorenju odudara ili je suprotan mišljenju ili proceni ministra. Ipak, uprkos ustavnom pravu na slobodu govora javni službenik ne bi trebalo da u javnoj raspravi iznosi vlastito mišljenje o generalnoj politici vlade, nekoj sektorskoj javnoj politici ili radu neposredno nadređenog rukovodioca ili resornog ministra koje bi moglo da naruši načelo političke neutralnosti javne uprave.²¹ Zapravo mišljenje o javnim pitanjima može se izneti ali isključivo u ličnom kapacitetu, odnosno

¹⁸ Uporediti: "The Civil Service Code", 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf, p. 2; "New Zealand Public Service Code of Conduct", State Services Commission, New Zealand, 2001, www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/codeofconduct2001.pdf, p. 9; "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 2: Working with the Government and the Parliament, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines4.htm.

¹⁹ "The Civil Service Code", op. cit., p. 2; "New Zealand Public Service Code of Conduct", op. cit., pp. 9-10; "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 2: Working with the Government and the Parliament, op. cit.

²⁰ "The Civil Service Code", op. cit., p. 1.

²¹ Detaljnije u: "New Zealand Public Service Code of Conduct", op. cit., pp. 11-2; "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 3: Managing official information, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines5.htm

sa jasnom naznakom da to nije stav institucije iz koje je javni službenik, i sa određenim ograničenjima. Neprihvatljivo je iznošenje u javnost svakog mišljenja ili stava koji otkriva sadržaj saveta dat ministru ili drugom javnom funkcioneru, službene informacije nepoznate ili nedostupne javnosti, koja kritikuje ili nudi drugačije rešenje za predlog javne politike ili programa, otvoreno podržava ili kritikuje političku stranku, ili predstavlja lični napad na ministra, javnog funkcionera, rukovodioca ili kolegu.

C) Rukovođenje

Za stvaranje povoljnog okruženja za primenu etičkih standarda unutar javne administracije odgovoran je upravljački sloj. Rukovodioci moraju posedovati kvalitete koje zahteva vođstvo, odnosno moraju biti u stanju da pokrenu i uposle kreativne potencijale obaveštajnih službenika.²² Pojedina istraživanja sprovedena proteklih nekoliko godina u američkoj javnoj administraciji pokazala su da je jako moralno vođstvo najviših rukovodilaca jedne organizacione jedinice temeljna pretpostavka odanosti zaposlenih etičkim standardima u svim važnim aspektima delovanja – unapređenju i kažnjavanju, zapošljavanju novih službenika, nadzoru i dodatnom stručnom usavršavanju.²³ Etički zasnovano rukovođenje javnom službom jača kreativnost, poboljšava kolegijalne odnose i olakšava komunikaciju između pretpostavljenih i podređenih, te podstiče službenike da iskažu vlastito mišljenje o poslu koji obavljaju i time uvećava produktivnost rada. Moralno vođstvo u suštini podrazumeva da rukovodilac ne podilazi željama podređenih, već da usmerava i ispravlja njihovo delovanje tako da bude na opštu korist.

Rukovodioci moraju imati jasnu viziju središnjih vrednosti javne etike i biti posvećeni podsticanju podređenih službenika da postupaju tako da stalno napreduju ka ostvarenju te vizije. Rukovodioci bi trebalo da sopstvenim primerom daju uzor održavanja profesionalnih odnosa sa političarima, predstavnicima privatnog sektora i građanima.²⁴ Iskustva razvijenih zapadnoevropskih zemalja pokazuju da je ponašanje funkcionera javnih službi u skladu sa etičkim standardima od presudne važnosti za osiguranje efikasnog i ispravnog rada podređenih činovnika.²⁵ Radno okruženje u kojem rukovodioci ohrabruju poštovanje pravila

²² O značaju vođstva u javnoj upravi pogledati u: Mike Broussine, "Public Leadership", in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, op. cit., pp. 175–85; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., pp. 381–402.

²³ James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 138.

²⁴ "Principles for Managing Ethics in the Public Service", op. cit., p. 4.

²⁵ Detaljnije videti u: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, pp. 51–4; "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf, p. 24.

etičkog kodeksa neposredno podstiče javne službenike da svakodnevni rad zasnivaju na javnom interesu.

D) *Sukob javnog i privatnog interesa*

Integritet nije moguće očuvati ako javnim službenicima nisu jasno predviđene situacije pogodne za pojavu sukoba javnog i privatnog interesa, podesnog za uspostavljanje prakse zloupotrebe poverenih ovlašćenja. Svaki službenik ima lične interese proistekle iz egzistencijalnih potreba čije ostvarivanje neizbežno, s vremena na vreme, rađa sukob sa odlukama koje donosi u vršenju dužnosti. Motivisan privatnim interesima, službenik može da pristrasno donese ili sprovede neku odluku i nanese štetu javnom interesu, povredi nečije ljudsko pravo ili, pak, privileguje neku sebi blisku osobu. Premda postojanje sukoba interesa samo po sebi ne podrazumeva narušavanje javnog interesa, praksa pokazuje da su službenici skloni da dodeljeno diskreciono pravo odlučivanja podrede sticanju lične koristi – posebno ako ne postoje precizna pravila za razrešavanje sukoba interesa.

Javni službenik ne bi trebalo da, neposredno ili posredno, traži ili prima poklone, usluge, gostoprимstvo ili bilo koji drugi vid koristi za sebe ili porodicu, blisku rodbinu, prijatelje ili za lica ili organizacije sa kojima ima poslovnu saradnju ili političke odnose koji mogu da utiču na nepristrasnost pri vršenju dužnosti.²⁶ Javni službenik ne sme da primi poklon kako bi zauzvrat dopustio uticaj na vlastito odlučivanje o primeni poverenih javnih ovlašćenja, niti sme da traži ni da iznudi poklon. Navedeni standard se ne odnosi na uobičajeno gostoprимstvo niti na sitan poklon, koji se u razvijenim zemljama najčešće definiše u granicama vrednosti do 50 evra. Ipak, službenik ne sme više puta u toku jedne godine da prima poklone od istog darodavca ili iste grupe darodavaca – pri čemu se računaju i obećani pokloni – a uvek kada je u dilemi da li sme da primi poklon ili gostoprимstvo dužan je da se posavetuje sa nadređenim rukovodiocem.

Zabranom prijema poklona obuhvaćene su sledeće kategorije domaćih i stranih fizičkih ili pravnih lica koja se pojavljuju u ulozi darodavaca:

- darodavac koji zahteva ili očekuje postupanje državnog organa u kojem je zaposlen javni službenik kojeg namerava da daruje;
- darodavac koji posluje ili traži da uspostavi poslovni odnos sa državnim organom u kojem je zaposlen javni službenik kojeg namerava da daruje;
- darodavac koji sprovodi aktivnosti čije je regulisanje u nadležnosti državnog organa u kojem je zaposlen javni službenik kojeg namerava da daruje;

²⁶ "Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch", Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), www.gpoaccess.gov/ecfr/; uporediti sa: "Model code of conduct for public officials", Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf), p. 7.

- darodavac čiji interes suštinski može pogoditi činjenje ili nečinjenje javnog službenika kojeg namerava da daruje.²⁷

Poklon kao sredstvo uticaja na odlučivanje javnog službenika po definiciji obuhvata novac, deonice, bilo koje vidove roba i usluga, popuste, zabavne aktivnosti, gostoprимstva, pozajmice, odgadanja ili bilo šta drugo što poseduje u sebi novčanu vrednost.²⁸ Takođe, poklon obuhvata i usluge različitih vrsta obrazovnih programa, prevoza tovara i ljudi (tzv. „sponzorisana putovanja”), smeštaja i ishrane, bez obzira da li je usluga plaćena umesto javnog službenika unapred ili su njeni troškovi kasnije nadoknađeni. Mada sam po sebi obično ima neznatnu komercijalnu vrednost, promotivni materijal sa logotipom kompanije ili organizacije koja ima interesa da utiče na odlučivanje nekog službenika, takođe se može smatrati neprikladnim poklonom, čije bi primanje moglo da se okarakteriše kao povreda etičkih normi. Na primer, ako bi javni službenik zadužen za javne nabavke nosio na sebi neki odevni predmet ili torbu sa logotipom kompanije koja učestvuje na tenderu to bi moglo simbolički da označi nedolično favorizovanje jednog učesnika postupka javne nabavke i time podstakne opravdanu sumnju u nepristrasno sprovođenje tendera.

Ukoliko mu je ponuđen poklon ili bilo koji drugi vid koristi povezan sa javnim poslom koji obavlja, činovnik je dužan da izbegne pojavu sukoba interesa tako što će odbiti ponuđeno ili će darodavcu odmah platiti tržišnu cenu – naknadno recipročno poravnanje za primljeni poklon nije dozvoljeno. Službenik nikako ne bi trebalo da prihvati ponuđenu korist čak ni kao eventualni dokaz, ali je dužan da prijavi ponudu nadređenom rukovodiocu, sačini službenu belešku i da pokuša da utvrdi identitet darodavca i njegov motiv.²⁹ U slučaju da ne može da odbije poklon ili da ga vrati darodavcu, službenik bi trebalo da evidentira poklon i odloži ga u odgovarajućoj službenoj prostoriji, u prisustvu svedoka – rukovodioca, kolege, ili u dogовору са надлеžним savetnikom за etiku. Postoji i mogućnost da se poklon uništi ili prosledi u humanitarne svrhe.

Sukob javnog i privatnog interesa može se pojavit kada javni službenik učestvuje u različitim profesionalnim i javnim aktivnostima van organa javne vlasti u kojem je zaposlen. Zbog toga činovnik ne bi trebalo da bude akter u aktivnostima ili transakcijama, niti da prihvati plaćen ili neplaćen položaj ili funkciju, koji su nespojivi sa valjanim obavljanjem dužnosti u javnoj službi.³⁰ Dužnost službenika je da prijavi učešće u navedenim vrstama aktivnosti i zatraži odobrenje od nadređenog rukovodioca, kao i da

²⁷ "Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch", Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), op. cit.

²⁸ "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 12: Gifts and benefits, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conduct/guidelines14.htm.

²⁹ "Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know", Institute for Local Government, 2009, www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc_WM.pdf, p. 2.

³⁰ Uporediti: "Model code of conduct for public officials", op. cit., p. 6; "Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know", op. cit., p. 3; "Australian Public

se posavetuje da li bi njegovo angažovanje kršilo ustanovljene etičke standarde. Pored toga, javni službenik je u obavezi da prijavi članstvo ili bilo kakav drugi vid povezanosti sa udruženjem ili organizacijom koji bi mogli da ga ometaju u ispravnom vršenju poverenih javnih ovlašćenja.

Dobro osmišljen etički kodeks trebalo bi da obuhvati pravila o ponašanju činovnika nakon napuštanja javne službe, jer postoji realna mogućnost da se poverljive informacije i poznanstva stečeni u vreme obavljanja bivše javne funkcije upotrebe radi sticanja lične koristi. Zato se kao opšti standard u etičkim kodeksima javne uprave pojavljuje zahtev javnom službeniku da ne koristi neprilično preimaćstva proistekla iz javne službe koju obavlja kako bi stvorio priliku da se zaposli van javne uprave. Takođe, javni službenik je dužan da nadređenom rukovodiocu prijavi svaku konkretnu ponudu za zaposlenje koja bi mogla da prouzrokuje nastanak sukoba javnog i privatnog interesa, kao i da li je tu ponudu prihvatio.³¹ Nakon napuštanja javne službe, najčešće u razdoblju od jedne do nekoliko godina, bivši službenik ne bi trebalo da deluje u interesu bilo kojeg fizičkog ili pravnog lica po bilo kojem pitanju iz oblasti koja je bila u njegovoj nadležnosti ili u kojoj je savetovao organ javne vlasti.

E) Odgovornost

Nerazdvojivi aspekt etičkog sagledavanja postupanja javnih službenika jeste pojam odgovornosti. Odgovornost se odnosi na obavezu javnih službenika da organima vlasti – a u krajnjoj instanci građanima – polažu račun za obavljanje poverenih dužnosti.³² Težište pojma odgovornosti je na objašnjavanju i opravdavanju vlastitog delovanja drugim subjektima. Polazna pretpostavka direktnе odgovornosti sastoji se u tvrdnji da je akter moralno odgovoran za sve svoje dobrovoljne radnje: slobodna volja ide zajedno sa svešću o posledičnom delovanju misli i odluka. Kriva je osoba koja je imala mogućnost da čini drugačije, a nije tako postupila. Ako akter predviđi kao verovatne izvesne štetne posledice svoga činjenja ili odlučivanja i, uprkos tome, nastavi da postupa tako da nastanu te posledice, onda su one posredno nameravane.³³ U oblasti javne uprave, cilj utvrđivanja odgovornosti jeste da se ustanovi da li je neki službenik, i u

Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 13: Outside employment, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguide-lines15.htm.

³¹ “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 9.

³² Različite definicije odgovornosti pogledati u: Milan Matić, „Odgovornost”, u: Milan Matić (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 773–779; Endru Hejvud, *Politika*, Klio, Beograd, 2004, str. 590, 725; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008, p. 204. O konceptu javne odgovornosti videti detaljno u: Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Papers*, No. C-06-01, 26 January 2006, www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf.

kojoj meri, postupao u skladu sa propisima i načelima javne etike, vladavine prava, javnosti, nepristrasnosti, efikasnosti, predvidljivosti i otvorenosti prema građanima, kao i da li je postigao rezultate u radu.³⁴

Složenost procesa oblikovanja i sprovođenja javnih politika i programa može da navede na pogrešnu pomisao da se rađa problem tačnog utvrđivanja odgovornosti, jer je često teško, ako ne i nemoguće, ustanoviti pojedinačne doprinose u nastanku štetnih ishoda. Ovakva argumentacija opasna je zato što individualnu odgovornost zamenjuje kolektivnom, pri čemu se veze učesnika sa neželenjenim rezultatima zamagljuju. Pošto su svi u kolektivu jednako odgovorni, nema nosioca odgovornosti niti sankcije, čime se narušava sâma ideja odgovornosti.³⁵ Zbog toga je za analizu odgovornosti u delovanju kriminalističko-obaveštajne službe kao dela javne uprave od vitalne važnosti primena pristupa koji propituje ličnu odgovornost javnih službenika. U prilog tome govori ocena Dereka Parfita da je pojedinačna radnja loša, čak iako ne može da nanese štetu drugome, ukoliko predstavlja deo niza radnji koje zajedničkim dejstvom mogu da proizvedu štetu za druge – budući da danas odluka pojedinca pogarda daleko veći broj ljudi nego što je to bio slučaj pre sto i više godina.³⁶

Zbog toga mehanizmi odgovornosti moraju biti tako osmišljeni da obezbeđuju pravovremeno i precizno utvrđivanje pojedinačne odgovornosti za konkretni slučaj kršenja kodeksa ponašanja.

F) Zaštita „duvača u pištaljku“

Neophodan preduslov za očuvanje integriteta predstavlja i zaštita „duvača u pištaljku“ (eng. *whistleblower*), odnosno službenika koji odluči da prijavi zloupotrebe ili greške prepostavljenog ili kolege, koje mogu da naškode javnim interesima.³⁷ Prema opštim standardima etičkog postupanja u javnoj upravi, svaki službenik od kojeg neko od prepostavljenih ili kolega zatraži da postupi na nezakonit, neispravan ili neetičan način u primeni poverenih javnih ovlašćenja trebalo bi da to prijavi odgovarajućem državnom organu.³⁸ Navedena obaveza važi i za slučaj da javni službenik pouzdano sazna da je neko od kolega ili prepostavljenih prekršio etički kodeks. Predmet prijave mogu biti prekršaji zakona, podzakonskih akata i pravila etičkog kodeksa, loše upravljanje, pronestražnost budžetskih sredstava ili nenamensko raspolažanje javnim dobrima, opasnost po javno zdravlje i ugrožavanje ljudske bezbednosti. Ukoliko ne dobije zadovoljavajući odgovor

³⁴ "European Principles for Public Administration", op. cit., p. 12.

³⁵ Opširnije o ovom problemu videti u: Denis F. Tompson, *Politička etika i javna služba, Službeni glasnik*, Beograd, 2007, str. 67-70.

³⁶ Ibid., str. 72.

³⁷ O „duvačima u pištaljke“ i njihovoj zaštiti opširnije videti u: Aleksandar Fatić, „Duvanje u pištaljku“, u: Đobrivoje Radovanović i Aleksandra Bulatović (urs), *Korupcija*, Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 311-327.

³⁸ "Model code of conduct for public officials", op. cit., p. 5.

od nadležnog pretpostavljenog kojem je prijavio neetično ponašanje, javni službenik može da se pismeno obrati sledećem višem rukovodiocu. Dokaze, navode ili sumnje u postojanje nezakonitog ili kriminalnog delovanja povezanog sa njegovim delokrugom rada, javni službenik je dužan da prijavi nadležnim organima krivičnog progona.

Zbog rizika kojima se pošteni službenik privržen javnim interesima izlaže, neophodno je uspostavljanje delotvornog mehanizma zaštite „duvača u pištaljku”, koji će ukloniti mogućnost odmazde korumpiranih kolega ili nadređenih.³⁹ Ukoliko ne postoji zakonski propisana zaštita od disciplinskog kažnjavanja, krivičnog progona i bilo kojeg vida diskriminacije, koji mogu nastati usled osvete otkrivenih počinilaca, mala je verovatnoća da će službenik postupati savesno i odlučiti da otkrije neregularnost.

Pojedini etički kodeksi javne uprave, poput australijskog, predviđaju i mogućnost anonimne prijave kršenja etičkih pravila kako bi izašli u susret opravdanom strahu od odmazde kolega i pretpostavljenih. Identitet „duvača u pištaljku” najčešće je zaštićen na osnovu propisa o zaštiti podataka o ličnosti i može se obelodaniti bez pristanka „duvača” samo pod precizno utvrđenim okolnostima, kao na primer u slučaju da sankcionisanje prijavljenog prekršaja zahteva krivični progon i sudsko procesuiranje prekršioca.⁴⁰ Prijava svakako mora da bude potkrepljena solidnim dokazima dovoljnim za pokretanje istrage unutar institucije u kojoj se prekršaj pojавio.

Opisani mehanizmi zaštite ne skidaju krivičnu odgovornost „duvača u pištaljku” za klevetu sadržanu u podnetoj prijavi ili ako je prijavljeni prekršaj iznet u javnost posredstvom medija. Kada je reč o ispravnosti samog prijavljivanja etičkih prekršaja opšte je prihvaćeno stanovište da „duvač u pištaljku” mora da poštuje proceduru prijavljivanja, odnosno da prijavu dostavi ovlašćenom službeniku ili funkcioneru, kao i da iskaz o prekršaju da u dobroj veri.⁴¹

G) Razrešavanje etičkih dilema

Javni službenici su dužni da unapred uoče i reše potencijalne štetne posledice mera i radnji koje preduzimaju u ostvarivanju profesionalnih zadataka. Kada se nađe u etičkoj dilemi ili ako mu je naloženo da uradi nešto što je suprotno pravilima etičkog kodeksa, diplomatsko-konzularni službenik dužan je da zatraži savet iskusnijih kolega i da upozna neposrednog nadređenog, odnosno da mu skrene pažnju da je reč o

³⁹ O mehanizmima zaštite „duvača u pištaljku” opširnije videti u: James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 123-126.

⁴⁰ “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 17: Whistleblowing, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines19.htm.

⁴¹ Ibid.

neispravnom postupku. Zbog toga bi u organizacionoj strukturi Ministarstva spoljnih poslova trebalo da postoji poseban službenik nadležan za tumačenje i savetovanje u pogledu konkretnе primene propisanih etičkih standarda. Važno je da se službenik obraća savetniku za primenu etičkog kodeksa blagovremeno i često, a posebno kada se pojave okolnosti koje mogu da naruše načelo nepristrasnosti u donošenju odluka.⁴² Diplomatsko-konzularni službenik trebalo bi da u dobroj veri predoviči savetniku sve relevantne okolnosti izvršenja poverenog zadatka i ne sme biti predmet disciplinskog postupka ukoliko je delovao shodno datom savetu.⁴³ U suprotnom slučaju, ako je službenik počinio krivično delo dobijeni etički savet ne može ga oslobođiti krivične odgovornosti, a savetnik je dužan da prijavi službenika koga savetuje ukoliko je saznao informacije koje ukazuju da je počinjeno krivično delo.

Zaključne napomene

S obzirom na savremene trendove u načinu strukturiranja diplomatske službe, kao i promene u načinu njenog rada, neki segmenti iskustava zemalja koje su bile predmet ove analize sa stanovišta funkcionalnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, mogli bi biti od koristi za Republiku Srbiju.

U prvom redu, s obzirom na spoljnopolitički cilj dobijanja najpre statusa kandidata, a potom i punopravnog članstva u Evropskoj uniji, bilo bi racionalnije da potpuni delokrug rada u ovoj oblasti bude koncentrisan u jednoj instituciji, odnosno u ministarstvu spoljnih poslova.

Isto tako, nepobitna je činjenica da se akteri međunarodnih odnosa svakodnevno suočavaju sa tzv. „globalnim izazovima“. I u ovom segmentu trebalo bi razmislići o stvaranju posebnog odeljenja koje bi se bavilo ovim pitanjima.

Takođe, ne sme se zanemariti ni značaj i neophodnost privrednog razvoja i jačanja zemlje, te bi, u tom smislu, trebalo koncentrisati snage na promovisanju zemlje sa ciljem privlačenja stranih investicija, ali i povećanjem izvoza. Zbog toga je neophodna čvršća i usklađenja saradnja sa ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja.

Saradnja je nužna i sa svim ostalim ministarstvima, i to je najveći zadatak Vlade Srbije – da koordinira rad resornih ministarstava kako bi se poboljšao „imidž“ zemlje na međunarodnom nivou, ali i ostvarila međunarodna saradnja u oblasti kulture, nauke i obrazovanja, zaštite životne sredine i sličnih oblasti.

Rad u javnom interesu i poštovanje principa odgovornosti moraju se za sve službenike ministarstva prihvati kao imperativ.

⁴² „Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, op. cit., p. 3.

⁴³ „Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit.

Bibliografija

1. Armstrong, Elia, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, August 2005, Internet, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>.
2. "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.htm. Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003.
3. Bovens, Mark, "Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework", *European Governance Papers*, No. C-06-01, 26 January 2006, www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf.
4. Carney, Gerard, "Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials", www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html.
5. Demmke, Christoph, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004, www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/43th_Meeting_of_Directors_General/HRWG_EIPA_study_Ethics&Integrity.pdf.
6. Egeberg Morten (ed.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX – Network of Excellence, University of Mannheim, Mannheim Centre for European Social Research (MZES), 2007.
7. "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf.
8. Ericson, Paul G., "The Need for Ethical Norms", *Studies in Intelligence*, Vol. 36, Issue 1, 1991, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p_0001.htm.
9. "Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know", Institute for Local Government, 2009, www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/Ethics_LawPrinc_WM.pdf.
10. Fatić, Aleksandar, „Duvanje u pištaljku”, u: Radovanović, Dobrivoje i Bulatović, Aleksandra (urs), *Korupcija*, Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005.
11. Informator o radu, Ministarstvo spoljnih poslova, april 20011, Beograd, Internet, http://www.mfa.gov.rs/Srpski/info/informator_o_radu_MSP_apr_2011.pdf
12. Korać, Srđan, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2010.
13. Kultgen, John H., *Ethics and Professionalism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1988.
14. Matić, Milan, „Odgovornost”, u: Matić, Milan (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
15. Meki, Džon, *Etika*, Plato, Beograd, 2004.
16. Menzel, Donald C., *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007.
17. "Model code of conduct for public officials", Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

18. "New Zealand Public Service Code of Conduct", State Services Commission, New Zealand, 2001, www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/codeofconduct2001.pdf.
19. *Organigram of the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs*, Internet, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-ministry/organigramm.html>.
20. *Organisation Chart for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, Internet, <http://www.um.dk/en/menu/AboutUs/Organisation/OrganisationChart>.
21. *Organiziranost Ministrstvo za zunane zadeve Republika Slovenija*, Internet, http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/.
22. Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System – TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin and London, 2000.
23. "Principles for Managing Ethics in the Public Service", *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.
24. Reinke, Saundra J., and Miller, Randall, "The Profession of Arms and the Management of Violence", in: Weber, Jeffrey A., and Eliasson, Johan (eds), *Handbook of Military Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2008.
25. Saner Raymond and Lichia Yiu, 'International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times', *Discussion Papers in Diplomacy*, no. 84, Clingendael Institute of International Relations, The Hague, 2003, pp. 1-37.
26. Seligman, Adam B., *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1997.
27. Shafritz, Jay M., and Hyde, Albert C. (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007.
28. Shafritz, Jay M., Russell, Edward W., and Borick, Christopher P., *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008.
29. "Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch", Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), National Archives and Records Administration's Office of the Federal Register (OFR), the United States of America, www.gpoaccess.gov/ecfr/.
30. Stefanović-Štambuk Jelica, Bilateralna diplomacija u Evropskoj uniji, Godišnjak Fakulteta političkih nauka 2008, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009, str. 323-353.
31. Svara, James, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, 2007.
32. "The American Society for Public Administration Code of Ethics", American Society for Public Administration, www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm.
33. "The Civil Service Code", 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf.
34. Tompson, Denis F., *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
35. *Ustrojstvo MVPEI-a Republike Hrvatske*, Internet, <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1628>.
36. Veber, Maks, *Privreda i društvo*, Drugi tom, Prosveta, Beograd, 1976.
37. "Values and Ethics Code for the Public Service", Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa, 2003, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf, p. 9.

38. Yiu Lichia and Raymond Saner, Training of Diplomats: Guarantee Training Effectiveness through use of the Quality Assurance System (ISO 10015), book chapter, in "Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value", edited by K. Rana & J. Kurbalija, DiploFoundation, 2007.

Mr Ivona LADEVAC,
Mr Srđan KORAĆ

INTERNAL ORGANIZATION OF THE CONTEMPORARY EUROPEAN DIPLOMATIC SERVICE

ABSTRACT

In this paper, the authors focus their attention on the new trends in contemporary diplomacy. The authors give an overview of those changes by taking into account the transformation of international relations, new global challenges and the emergence of new actors on the international scene. As an illustration of changes in the contemporary diplomatic service, they have sketched the internal organization of ministries of foreign affairs of four European countries - Slovenia, Croatia, Austria and Denmark. Along with the changes in the organizational structure, they also consider the integrity of the diplomatic servant as a contemporary institute.

Key words: contemporary diplomacy, transformation, diplomatic service of European states, internal organization, integrity of the diplomatic servant.

DEVEDESET GODINA MULTILATERALNE DIPLOMATIJE U ŽENEVI (1921–2011) – ISTORIJSKA BELEŠKA

Dr Uglješa Zvekić, stalni predstavnik – ambasador
*Stalna misija Republike Srbije pri Ujedinjenim nacijama
i drugim međunarodnim organizacijama u Ženevi*

Ove godine, kada se proslavlja dve stotine godina srpske diplomatiјe, pa pedeset godina od osnivanja Pokreta nesvrstanih, navršava se i devedeset godina od kako je, 1921. godine, otvoreno prvo stalno predstavništvo (delegacija) Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (KSHS) pri Društvu naroda u Ženevi. Time se označava značajni jubilej stalnog prisustva naše diplomatije u sedištima univerzalnih multilateralnih svetskih organizacija koje su nastale po okončanju tragičnih ratova svetskih razmera: Društva naroda posle Prvog svetskog rata, odnosno Ujedinjenih nacija posle Drugog svetskog rata. Bivša Jugoslavija (kraljevina i republika u raznim svojim oblicima, uređenjima i nazivima), a danas Srbija (kao i naravno države nastale iz raspada bivše Jugoslavije) nalazi se među malim brojem zemalja koje su od samog nastanka moderne svetske multilateralne diplomatiјe bile aktivne i predstavljene u sedištima ovih svetskih organizacija. Pripala nam je čast da budemo među šesnaest zemalja koje su otvorile svoje stalno predstavništvo u tek osnovanom Društvu naroda sa sedištem u Ženevi (1921).¹ To prisustvo, aktivnosti i predstavljanje u okviru sedišta svetskih organizacija u Ženevi postoje u kontinuitetu od devedeset godina, što je jubilej kojim se u svetu može pohvaliti zaista veoma mali broj zemalja. Zanimljivo je da je Srbija već bila članica tri međunarodne organizacije sa sedištem u Švajcarskoj: Međunarodnog telegrafskog saveza (1866) koji je kasnije, 1932. godine, prerastao u Međunarodnu uniju za telekomunikacije (sa sedištem u Ženevi); Svetskog poštanskog saveza (sa sedištem u Bernu – član osnivač od 1874. godine; ime Srbije uklesano je u zgradu glavne pošte u Ženevi); a Srpsko društvo „Crveni krst“ pristupilo je Ženevskim konvencijama marta 1876. mesec dana pošto je osnovano u Beogradu.

¹ Od 42 zemlje koje su postale članice Društva naroda 1920. godine, sledećih 16 otvorilo je stalna predstavništva u Ženevi u periodu 1921–1927: Argentina, Austrija, Kanada, Kina, Kolumbija, Kuba, Finska, Mađarska, Iran (Persija), Irska, Japan, Latvija, Poljska, Portugalija, Rumunija i KSHS. Tadašnji Generalni sekretar Društva naroda bio je Erik Drumond iz Velike Britanije (1920–1933). Najbrojnije članstvo Društvo naroda obuhvatalo je 63 države, što je manje od trećine sadašnjeg članstva Ujedinjenih nacija (192).

Rad multilateralne diplomatiјe u Društvu naroda bio je veoma značajan kako u pogledu predstavljanja interesa zemlje, tako i u pogledu zalaganja za zajedničke univerzalne vrednosti tadašnjeg svetskog političkog i istorijskog perioda. Predstavljanje zemlje kroz prisustvo i aktivnosti u Ženevi bilo je posebno značajno pošto je tada Ženeva bila jedino sedište univerzalne svetske multilateralne organizacije. Sa stvaranjem Ujedinjenih nacija uz proces dekolonizacije pa tako i priznanja novih suverenih država, došlo je do izvesne decentralizacije same svetske organizacije. Pored sedišta u Njujorku, Ujedinjene nacije imaju sedišta i u Ženevi, Beču i Najrobiju, a kroz regionalne komisije, specijalizovane agencije i predstavništva kancelarija i agencija, i u ostalim zemljama i gradovima širom sveta (Pariz, Bon, Adis Abeba, Madrid, London, Bangkok, Santjago, itd.). Ženeva je izgubila svoj monopolski položaj jedinog sedišta što je bio slučaj u doba Društva naroda, ali je stekla položaj najvećeg konglomerata kancelarija Ujedinjenih nacija, njenih specijalizovanih agencija i drugih međunarodnih organizacija, i najvećeg broja nevladinih organizacija.² Time je rad stalnih misija u Ženevi, pa tako i Stalne misije Srbije, postao daleko složeniji i razuđeniji nego što je to ranije bio slučaj. Istovremeno, ova raznolikost angažmana od ljudskih prava, razoružanja i bezbednosti, preko javnog zdravlja, intelektualne svojine, ekonomskih i trgovinskih odnosa, zaštite izbeglica, migracije, meteorologije, telekomunikacije, zaštite dostojanstva rada, do istraživanja nuklearne energije u istraživačkom centru CERN, dovodi do ujednačenijeg prisustva i uticaja svih zemalja na svetska zbivanja različitog karaktera. Otuda se u Ženevi kroz ovako širok opseg problematike na razne načine odslikavaju i međusobno prepliću razne političke, ekonomске, kulturne i geografske konfiguracije koje čine savremenu paradigmu multilateralne politike. U Ženevi je prisutno 170 stalnih misija država članica Ujedinjenih nacija, a tu su i posebne misije država članica Konferencije o razoružanju i Svetske trgovinske organizacije.³

Prvi šef Stalne delegacije KSHS pri Društvu naroda bio je profesionalni diplomata dr Milutin Jovanović (1921–1924), koji je istovremeno bio i poslanik Kraljevine u Švajcarskoj u Bernu. Njega je nakratko na mestu šefa Delegacije zamenio poznati srpski pisac i diplomata Jovan Dučić.⁴ Dučić je veoma dobro poznavao Ženevu u kojoj je studirao na Filozofском i Sociološkom fakultetu (sa prekidima skoro šest godina); njegovo

² U Ženevi postoji oko četrdeset tela, kancelarija, agencija, nevladinih organizacija. Pored Kancelarije Ujedinjenih nacija (*United Nations Office at Geneva, UNOG*) u čijem je sastavu Ekonomski komisija za Evropu, i Konferencije o razoružanju, tu se nalaze i Svetska trgovinska organizacija, Svetska zdravstvena organizacija, Kancelarija visokog komesara za ljudska prava i Savet za ljudska prava, zatim Kancelarija visokog komesara za izbeglice, Međunarodna unija za telekomunikacije, Svetska organizacija za intelektualnu svojinu, Međunarodna organizacija rada, Međunarodni komitet Crvenog krsta, Međunarodna federacija Crvenog krsta i Crvenog polumeseca, Međunarodna organizacija za migracije, Interparlamentarna unija, Evropski centar za nuklearna istraživanja (CERN), itd.

³ Generalni direktor Kancelarije Ujedinjenih nacija u Ženevi je Kasim-Jomart Tokajev (Kazahstan), koji je istovremeno i generalni sekretar Konferencije o razoružanju.

⁴ Jovan Dučić je bio prvi diplomata Kraljevine Jugoslavije koji je stekao zvanje ambasadora prilikom postavljenja u Bukureštu (1937).

interesovanje za lepši pol⁵ iskorišćeno je od strane onih kojima nije bio po volji, a među njima je bio i dr Milutin Jovanović, pa je vraćen u Beograd samo posle godinu dana službovanja, dok je dr Jovanović po drugi put postavljen za šefa Delegacije u Ženevi (1925–1927). Konstantin Fotić takođe je dva puta bio na funkciji šefa Delegacije u Ženevi (1927–1929. i 1932–1935).⁶ U to vreme prvi sekretar Stalne delegacije Kraljevine Jugoslavije (KJ) bio je naš poznati pisac i diplomata Ivo Andrić (1930–1933). Tokom boravka u Ženevi, Srpska književna zadruga objavila je njegovu drugu zbirku pripovedaka pod naslovom „Pripovetke“. Ove godine se, takođe, navršava i pedeset godina od dodele Nobelove nagrade za književnost Ivi Andiću, piscu i diplomati. Ministar inostranih dela Momčilo Ninčić bio je izabran za predsednika Generalne skupštine Društva naroda u Ženevi (1926–1927),⁷ a KJ je izabrana za nestalnog člana Veća Društva naroda septembra 1938. godine. Društvo naroda je praktično prestalo sa radom 1939, mada je 1946. funkcije i imovinu pravno prenelo na Ujedinjene nacije.

Antifašistička Jugoslavija je po okončanju Drugog svetskog rata bila među zemljama osnivačima Ujedinjenih nacija, što je bilo u kontinuitetu multilateralne spoljne politike Jugoslavije pa je, osim Stalne delegacije u Njujorku (novom sedištu Ujedinjenih nacija), FNRJ otvorila i Stalnu delegaciju pri Evropskom birou Ujedinjenih nacija sa sedištem u Ženevi. Prvi šef delegacije FNRJ bio je istaknuti diplomat Salko Fejić. Bilo je to vreme velikih diplomatskih izazova za mladu Jugoslaviju, kako sa Istoka (Kominform), tako i sa Zapada. Sa nastankom Pokreta nesvrstanih i položaj Jugoslavije u multilateralnoj spoljnoj politici i diplomatičkoj značajno je ojačao. Na čelu Stalne misije Jugoslavije u Ženevi sledila je plejada poznatih jugoslovenskih diplomatova.⁸ Tadašnja Jugoslavija, odnosno njene diplomate i stručnjaci, imali su značajne funkcije u raznim telima i organima

⁵ Dučić je lažno okrivljen da je „ostavio u drugom stanju“ jednu Ženevljanku „sumnjivog morala“. Postoji glasina da su se on i dr Milutin Jovanović potukli 1927. godine u kabinetu zamenika ministra inostranih dela u Beogradu.

⁶ Konstantin Fotić je kasnije bio postavljen za ambasadora Jugoslavije u SAD; osuđen je u odsustvu na dvadeset godina zatvora u procesu generalu Draži Mihailoviću (1946), ali je rehabilitovan (2006).

⁷ Momčilo Ninčić je takođe osuđen na osam godina zatvora u procesu generalu Draži Mihailoviću i kasnije rehabilitovan (2006) – umro je i sahranjen u Lozani, u Švajcarskoj. I ostali šefovi stalne delegacije u Ženevi bili su poznate diplome. Dr Ilija Šumenković, šef Stalne delegacije u Ženevi od 1929. do 1931. godine je kasnije, u svojstvu ambasadora u Ankari, vodio tajne pregovore o priznanju SSSR od strane KJ (mart 1940). Dr Ivan Subotić, šef Stalne delegacije od 1935. do 1939. odnosno do *de facto* prestanka rada Društva naroda, tokom 1937. godine iz Ženeve je odlazio u Rim da vodi tajne pregovore sa ministrom spoljnih poslova Italije grofom Čanom koji su doveli do sporazuma između Italije i Jugoslavije.

⁸ U periodu FNRJ/SFRJ šefovi Stalne delegacije/misije u Ženevi bili su: Salko Fejić (1950–1953), Mladen Sekicki (1953–1956); Gustav Vlahov (1957–1958); dr Sergije Makiedo (1958–1962); Stanislav Kopčok (1962–1967); Augustin Papić (1967–1970); Mirčeta Čvorović (1970–1973); Miloš Lalović (1974–1978); dr Marko Vrhunec (1978–1982); Kazimir Vidas (1982–1986); Marko Kosin (1986–1990) i Naste Čalovski (1990–1992).

Ujedinjenih nacija, odnosno specijalizovanim agencijama Ujedinjenih nacija u Ženevi.⁹

Tragični sukobi na području bivše Jugoslavije devedesetih godina prošlog veka i raspad SFRJ doveli su do preoblikovanja multilateralog prisustva u Ženevi. Sve zemlje nastale iz bivše Jugoslavije otvorile su svoje stalne misije (poslednja je bila Crna Gora 2006), a misija Savezne Republike Jugoslavije bila je suspendovana iz rada Ujedinjenih nacija do 2000. godine. Po priјemu u Ujedinjene nacije postavljeni su šefovi misija prvo SRJ, a zatim Državne zajednice Srbije i Crne Gore.¹⁰ Danas u Ženevi deluje Stalna misija Republike Srbije pri Ujedinjenim nacijama i drugim međunarodnim organizacijama u Ženevi, a desetine državljana Srbije rade u okviru Ujedinjenih nacija i u drugim međunarodnim organizacijama doprinoseći time ugledu i uticaju Srbije u svetu.

Devedeset godina multilateralne diplomatiјe predstavlja značajan jubilej za sve zemlje koje imaju tu tradiciju. Bivša Jugoslavija (kraljevina i republika) bila je među osnivačima i Društva naroda i Ujedinjenih nacija, i stalno je imala Stalno predstavništvo (delegaciju/misiju) u Ženevi. U tom smislu, devedeset godina je zajednička istorija svih država koje su nastale posle raspada poslednje Jugoslavije: od toga sedamdesetak godina zajednička državna multilateralna spoljna politika, a posle toga je više reč o zajedničkom kulturnom multilateralnom diplomatskom nasleđu.

Srbija se i dalje, posle teškog perioda iz poslednje decenije prošlog veka, suočava sa istorijskim posledicama tog doba (npr. pomirenje u regionu, Haški tribunal, jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova) prisutnim u njenoj spoljnoj politici, pa tako i u multilateralnoj diplomatiјi u Ženevi. Istovremeno, naša zemlja nastoji da svoju multilateralnu spoljnu politiku razvije i modernizuje u skladu sa prioritetima kao što su Evropska unija i integracioni procesi. Ovo su izazovi vezani za neposrednu političku prošlost kao i za neposrednu političku budućnost Srbije. Istovremeno, srpska multilateralna diplomatiјa u Ženevi nastoji da Srbija da svoj doprinos prevaziđaženju globalnih izazova kojima se bave Ujedinjene nacije, specijalizovane agencije, i druge međunarodne organizacije i nevladine organizacije u Ženevi.

Lepu i značajnu tradiciju naše multilateralne diplomatiјe dugu devedeset godina trebalo bi nastaviti. Sve ono što je bilo dobro i korisno iz tih devet decenija multilateralne diplomatiјe trebalo bi i dalje koristiti u razvoju moderne srpske multilateralne diplomatiјe. Ovu diplomatiјu trebalo bi da krase otvorenost, privrženost osnovnim univerzalnim vrednostima i pravnim instrumentima međunarodne zajednice, potrebna doza fleksibilnosti i osetljivosti, a pre svega postojanost kao pouzdanog i odgovornog partnera u međunarodnoj zajednici.

⁹ Vladimir Velebit bio je izvršni sekretar ekonomске komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (1960–1967), a na tom položaju nasledio ga je Janez Stanovnik (1968–1982). U istoj organizaciji bili su na funkcijama direktora, profesori Pravnog fakulteta u Beogradu Samardžija i Vacić. Sadašnji ambasador Srbije u Ženevi izabran je za predsednika Komisije i Izvršnog saveta.

¹⁰ Branko Branković (2000–2001), Milorad Šćepanović (2001–2003), Dejan Šahović (2003–2005) i dr Slobodan Vukčević (2005–2009).

MIT O AMERIČKOJ IZUZETNOSTI

Godfrey Hodgson, *The Myth of American Exceptionalism*, Yale University Press, New Haven and London, 2009 (paperback 2010), pp. 221.

Dominacija Sjedinjenih Američkih Država (SAD) u međunarodnoj politici i njihov ekonomski i vojni uticaj predmet su mnogobrojnih analiza akademskih krugova, medija i praktičara u oblasti međunarodnih odnosa, kako u SAD tako i globalno. Nerazdvojni deo svakog ozbiljnijeg sagledavanja američkog viđenja sopstvene globalne uloge čini duboko ukorenjeno uverenje o posebnosti odnosno izuzetnosti SAD – američkog društva, političkih institucija i uloge na međunarodnoj sceni. Sam termin 'izuzetnost' star je koliko i prve naseobine na atlantskoj obali Severne Amerike i duboko povezan sa formiranjem američke nacije. Sa međunarodnim usponom SAD ovaj mit – da je SAD posebno odabran i predoređen da širi i daruje svoju jedinstvenu demokratiju i model kapitalizma – dobijao je na značaju, ali i sve češće postaje predmet zloupotreba i zabluda.

Koristeći i istorijsku građu i novije dokumente i analize, autor *Mita o američkoj izuzetnosti* argumentovano ukazuje na istine i zablude u raznim aspektima uverenja u posebnost Amerike i Amerikanaca. Hodžson dokumentuje u kojim elementima je verovanje Amerikanaca da su izuzetni u svom načinu života, slobodama, političkim institucijama i civilizacijskom doprinosu opravданo, a u kojoj meri je ono preterano, pa čak i pogubno. Hodžson ističe da je arhetipska slika koju američka nacija ima o sebi dobrim delom zasnovana na istorijskim činjenicama, ali je ta istina često obojena ideološkim predrasudama. Dve su osnovne manjkavosti ovakve percepcije o sopstvenoj ulozi koje Hodžson navodi već na početku svog dela. Prva je da su Amerikanci skloni da previde istorijsku povezanost Amerike sa ostatkom sveta, posebno sa Evropom. Naime, iako neosporno postoje originalni elementi u američkoj političkoj filozofiji i istoriji, oni su nastali pod mnogo većim uticajem evropske misli i iskustva nego što su to Amerikanci spremni da priznaju. Druga ključna činjenica je da su društvena i politička uverenja koja su se razvila u SAD, naročito o slobodi i demokratiji, problematičnija nego što američka patriotska retorika priznaje. Hodžson je prikazao i posledice koje ove predrasude proizvode, obuhvatajući na relativno malom broju strana dugačak period od sticanja nezavisnosti SAD do danas.

U širokom društvenom kontekstu na kojem obrađuje fenomen posebnosti, autor posebno izdvaja implikacije na polju međunarodnih odnosa, budući da slika koju Amerikanci imaju o sebi snažno utiče na spoljnu politiku SAD. Ideja da SAD ima misiju da proširi demokratiju i slobodu u svet, da bi svi trebalo da uče od Amerike a ona ništa od drugih – posebno aktuelna i sistematski preuveličavana poslednjih trideset godina – za Hodžsona je mesto na kojem ono što naziva „nadahnutim početkom” doživljava svoj neprikladni epilog. Najgore je „kada najbolji postanu loši” – što je i ime poslednjeg poglavlja koje predstavlja opis onoga što se u moderno vreme artikuliše kroz unutrašnju i spoljnu politiku SAD. Razmere koje je mit o posebnosti dobio vode u politiku koja je opasna i za Amerikance i za ostatak sveta, upozorava Hodžson. Slepilo kada je u pitanju sopstvena istorija hrani samodovoljni nacionalizam i katastrofalu spoljnu politiku koja izoluje i otuđuje Ameriku od globalne zajednice. (Najbolja ilustracija zloupotrebe ovog mita u unutrašnjoj politici nakon objavljivanja ove knjige su napadi sa konzervativne desnice na predsednika Baraka Obamu kada je u jednom intervjuu pokušao da relativizuje američku izuzetnost pominjući da se izuzetnim smatraju i Britanci, Grci i mnoge druge nacije.)

Uz poznavanje istorijskih činjenica i svih relevantnih publikacija povezanih sa temom o kojoj piše, Hodžson je svoje delo obogatio i ličnim doživljajem američkog društva u kojem je imao priliku da živi i radi, dajući ovom delu jedinstven pečat. Godfri Hodžson je naime Britanac, ali sa izuzetnim poznavanjem društvenih prilika u Americi, u kojoj je proveo znatan deo života nakon studija istorije na Oksfordu. Od poslediplomske studije u Filadelfiji, preko poslova dopisnika *Obzervera* i *Sandej tajmsa* iz Vašingtona, prijateljevao je sa brojnim istaknutim figurama američke političke scene, od Martina Lutera Kinga do senatora Patrika Mojhnhena, i o američkom društvu napisao desetak zapaženih knjiga. Ova knjiga objavljena je istovremeno u SAD i u Londonu, i prikazana u brojnim časopisima. Hodžsonov pristup ocenjen je od „lucidnog”, preko „oštrog, ali prijateljskog”, do „provokativnog”.

Srđan TOMIĆ

ZAPISI IZ INDIJE 1997–2002.

Čedomir Šrbac, *Zapisi iz Indije 1997–2002*, Altera, Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2011, str. 153.

U izdanju Književno-izdavačke zadruge „Altera” i Akademije za diplomatiju i bezbednost, početkom septembra 2011. svetlost dana ugledala je knjiga prof. dr Čedomira Štrpca, bivšeg karijernog jugoslovenskog ambasadora, *Zapisi iz Indije 1997–2002*, sazdana od diplomatskih kazivanja, sećanja, zapažanja i svedočenja iz vremena njegovog ambasadorskog službovanja u najvećoj zemlji azijskog potkontinenta. Pored naglašene voluminoznosti forme (od preko 900 strana), knjiga je isto tako voluminozna i po svojoj sadržini i po izuzetno značajnim diplomatskim porukama i poukama. Slojevito napisanu, potrebitno ju je analizirati, sagledati i oceniti iz više uglova.

Kao prvo, predmet najnovije knjige istoričara i ambasadora Štrpca su međunarodni odnosi uopšte, posebno jugoslovensko-indijski odnosi, kao i spoljnopolitički položaj SR Jugoslavije i Indije na svetskoj političkoj sceni s kraja 20. i početka 21. veka. Preciznom naučno-politikološkom analizom tog vremena, ambasador Šrbac sačinio je delo koje predstavlja nesumnjivi naučni doprinos istorijskoj nauci, političkoj istoriji i istoriji diplomatičke. U svakom slučaju, rad je mnogo više od nadahnutog svedočanstva jednog zlog vremena savremene istorije i istorijske sudbine prostora bivše Jugoslavije, u kontekstu domaćeg i međunarodnog haosa, zabluda i zaletanja.

U svojim razmatranjima sa osmatračnice dokazanog naučnog stvaraoca i uspešnog karijernog diplomata, profesor Šrbac neprestano, uopštavajući svoje diplomatsko iskustvo istkano od teorijskog znanja i prakse, ukazuje na nužnost prava i pravičnosti u međunarodnim odnosima, da diplomatička sile, kao što je to bila NATO agresija na Saveznu Republiku Jugoslaviju 1999., ne može da bude zamena za silu diplomatičke, jer, kako kaže genijalni Njegoš, „kome zakon leži u topuzu, tragovi mu smrde nečovječtvom”. Zato u rešavanju svakog konflikta u savremenom svetu diplomatski razgovori i pregovori ne mogu imati alternativu.

Kao drugo, u Štrpčevim *Zapisima iz Indije* naša i šira kulturna javnost po prvi put dobija jednu potpuniju informaciju i sliku o Indiji, gigantu azijskog potkontinenta, izrastajućoj ekonomskoj i političkoj sili na svetskoj sceni, o kojoj se u nas, ipak, nedovoljno zna. Već sada se bez Indije ne može rešavati nijedno goruće svetsko pitanje. Vreme koje dolazi je na njenoj strani.

Knjiga dr Štrpca okreće pogled čitaoca ka toj dolazećoj Indiji, sa njenim materijalnim i ljudskim resursima, sa njenim tehnološkim uzletom, njenim talentovanim ljudima, i njenom vrhunskom diplomatičkom koja je jedna od najstarijih u svetu.

Zapisi iz Indije su prvo delo u nas u kojem se temeljito i svestrano tretiraju naši bilateralni odnosi sa Indijom – politički, ekonomski, kulturni i drugi. Pažljivim isčitavanjem i izučavanjem, iz njih se mogu izvući

relevantni podaci, stavovi i ocene za izradu konkretnog, politički izvodljivog biznis plana budućih bilateralnih odnosa Srbije i Indije.

Štrpcеви *Zapisi* su prozor u svet indijskog biznisa i tržišta. Zato bi što pre trebalo da dođu u ruke predstavnika našeg poslovnog sveta, da se pomoći njih, kao svojevrsnim poslovnim kompasom, orijentišu u svojim eventualnim poslovnim poduhvatima i izazovima na golemom indijskom tržišnom prostoru. Indija je velika i realna šansa za privredu Srbije i njena prosperitetna preduzeća. Knjiga ambasadora Štrpca poručuje da bi trebalo da počnemo sa iskorišćavanjem te šanse, kao i da ne bismo smeli da je propustimo.

Kao treće, profesor Šrbac je u *Zapisima iz Indije* veoma kompleksno prikazao savremenu diplomatsku praksu. Skoro da nema nijednog diplomatskog instituta koji u njima nije više ili manje detaljno, ali u svakom slučaju vrlo preizno obrađen. Svakome ko želi da se bliže upozna sa diplomatijom kao veštinom, kao zanatom, ili da proširi svoja praktična diplomatska znanja, *Zapisi iz Indije* to omogućavaju. Tako, na primer, u njima se iz prve ruke može saznati kako se artikuliše nominiracija ambasadora, kako se donosi odluka o izboru ambasadora, kada se i kako traži agreman, koliko se na njega čeka, kako se realizuje plan pripreme ambasadora za odlazak na novu diplomatsku dužnost, šta je „ambasadorska disertacija”, kako se ona i pred kim brani, šta je ukaz šefa države o imenovanju izvanrednog i opunomoćenog ambasadora, šta su akreditivna i opozivna pisma i kome se ona predaju. Tako, na primer, iz *Zapisa* se vidi da se kopija akreditivnog pisma predaje Protokolu Ministarstva inostranih poslova (MIP), a ne ministru ili zameniku ministra, što je uobičajena diplomatska praksa u svetu.

Iz *Zapisa iz Indije* se kao na dlanu vidi kako je organizovano i kako funkcioniše jedno veće diplomatsko-konzularno predstavništvo države akreditacije u jednoj velikoj državi prijema, kako se komunicira na relaciji ambasador – MIP Indije, šta je diplomatska nota, kako se zakazuju i kako vode diplomatski razgovori u MIP i drugim državnim organima i institucijama države prijema, šta su prijemi i kako se na njima vode razgovori, kako se cirkuliše unutar diplomatskog kora, kako ambasador i diplomatsko-konzularno predstavništvo (DKP) opšte sa svojim MIP, sa svojim ministrom inostranih poslova, šta je diplomatska depeša, koji su drugi oblici diplomatskog opštenja na relaciji DKP – MIP, kako se završava diplomatska dužnost ambasadora u državi prijema, oproštajni susreti, premeštaj u zemlju akreditacije, okončanje diplomatske karijere i dr.

I kao četvrtu, Štrpcеви *Zapisi iz Indije* imaju i svoju nesporну literarnu vrednost. Pisani su svežim i bogatim jezičkim izrazom koji se retko sреće u tekstovima slične prirode. Literarne digresije i ikonska iskrenost (čak i neprirodna za današnje vreme) sa kojima je tekst pisan neprestano drže pažnju čitaoca, osvežavaju, upotpunjavaju i oplemenjuju samu bit autorovog diplomatsko-političkog kazivanja. Pored tekstova Andrića, Rakića, Crnjanskog, Dučića i drugih, *Zapisi iz Indije* pokazuju koliko se diplomatička i književnost prožimaju. Jer, reč je glavni alat i književnika i

diplomate. Ambasador Štrbac je majstor reči. Mnogi književnici i ljudi od pera mogli bi na toj veštini samo da mu pozavide.

Kao zaključak moglo bi se reći da knjiga ambasadora Štrpca *Zapisi iz Indije 1997–2002*, predstavlja veoma značajno naučno i publicističko delo koje obogaćuje našu relativno oskudnu literaturu posvećenu istoriji diplomatiјe, savremenoj diplomatiјi, spoljnoj politici i međunarodnim odnosima.

David D. DAŠIĆ

Međunarodna politika br. 1144, oktobar-decembar 2011. godine

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

SVETSKA POLITIKA U ERI NEUMRLIH

Daniel W. Drezner, *Theories of International Politics and Zombies*, Princeton University Press, Princeton, 2011, p. 153.

Svetom kruži jedan bauk, bauk zombija. Tokom protekle decenije drastično je porastao broj knjiga, filmova, video-igara, stripova i televizijskih serija u kojima ova neumrla neman proždire čovečanstvo. „Zombimanija” je nedavno prodrla i u diplomatski diskurs. Samo među procurelim američkim depešama moguće je pročitati na desetine njih u kojima se pominju ovi živi mrtvaci koji se hrane ljudskim mesom. U jednoj od depeša se čak govorи i o kompaniji JAT kao o „zombi kompaniji”. Ukoliko bi se ozbiljno shvatio, ovakav imidž bi, u svetu u kojem vlada opšta pomama za zombijima, možda mogao da se pretvori i u komparativnu prednost našeg nacionalnog avio-prevoznika, no to je jedna posve druga tema. Iako zombiji, barem za sada, srećom postoje samo u svetu fantazije, prema jednom istraživanju čak 58% filozofa smatra da je u budućnosti postojanje neke vrste zombija moguće, dok samo 15% njih to isto misli za boga. Pa opet, postoji na hiljade studija o religijskim aspektima međunarodnih odnosa, a doskora ni jedna jedina o ulozi zombija u svetskoj politici. Sve dok Danijel Drezner, profesor međunarodnih odnosa sa škole prava i diplomatiјe *Flečer*, nije objavio knjigu pod naslovom *Teorija međunarodne politike i zombiji*. Drezner u ovoj knjizi, koja je nastala na osnovu ranije objavljenog teksta u časopisu *Foreign Policy* (“The Night of the Living Wonks”, July/August 2010), postavlja pitanje na koji način bi različite teorije međunarodnih odnosa predvidele ponašanje država u slučaju iznenadne invazije zombija na svet.

Odgovor na ovo pitanje Drezner započinje razmatranjem realističke škole mišljenja, što je već postao ritualni redosled izlaganja kojim se implicitno reproducuje ustanovljena hijerarhija teorijskih paradigmi međunarodne politike. Realisti, smatra Drezner, ne bi očekivali da se anarhični svet, zbog najezde živih mrtvaca, drastično promeni. U uslovima sve veće oskudice i egzistencijalne ugroženosti, nadmetanje i sukobi među državama u anarhičnom svetu samo bi se zaoštreni. Ovo bi svakako bilo u skladu sa klasičnom realističkom maksimom prema kojoj je „nečovečnost samo čovečanstvo pod pritiskom”. Realisti sigurno ne bi predlagali vojni intervencionizam protiv „zombi-epidemije” u udaljenim državama ako nije prisutan snažan nacionalni interes, a ne bi isključili čak ni savez sa zombijima ako je to neophodno radi zaštite nacionalne bezbednosti. U realističkom svetu na koji su nasmuli živi mrtvaci, Drezner parafrazira Tukidida, „snažni bi činili ono što mogu dok bi slabe proždrali alavi oživljeni leševi”.

Drezner zatim prelazi na liberalnu paradigmu i način na koji bi ona videla globalnu zombi-pošast. Za početak, liberalni principi otvorenosti granica samo bi olakšali širenje zombi-epidemije širom planete. Međutim, države bi ubrzo uspostavile multilateralnu saradnju, a na inicijativu najmoćnijih država verovatno bi nastao i nekakav globalni režim protiv

proliferacije zombija. Možda čak i Svetska zombi organizacija. Autoritarne države najverovatnije ne bi bile spremne da se obavežu na međunarodnu razmenu podataka o nivou zombifikacije njihovih teritorija pošto bi ove informacije krile i od sopstvenih građana. U tom slučaju, liberali bi očekivali da će demokratske države međusobno uspostaviti minilateralne režime za dezombifikaciju. Moguće je da bi došlo i do humanitarnih intervencija u neuspelim državama koje ne mogu da zaštite sopstveno stanovništvo od zombifikacije. Ipak, potpuno istrebljenje zombija sa planete bilo bi napušteno kao cilj politike, već bi oni bili tretirani kao nusproizvod slobode. Liberalni svet naučio bi da živi sa zombijima.

Svet u kojem se tolerišu živi mrtvaci nimalo ne bi bio prihvatljiv za neokonzervativce. Oni bi pojavljivanje zombija shvatili kao egzistencijalnu pretnju za način života slobodnog čovečanstva. U globalnom ratu protiv zombija koji bi bio pokrenut, države bi morale da se opredеле – ili su na strani ljudske civilizacije, ili su na strani zombi osovine zla. Umesto da se čeka da zombiji stignu do njihovih granica, neokonzervativci bi predložili pokretanje preventivnih vojnih operacija protiv onih država koje pružaju zaštitu i utočište zombijima. Poput realista, „neokonovi” bi bili sumnjičavi u sposobnost međunarodnih institucija da suzbiju zombi-pošast. Ipak, za razliku od realista, oni bi pokrenuli krstaški rat u udaljenim delovima sveta, ako treba i unilateralno, sve dok se „zombi močvara” ne isuši u potpunosti.

Socijalni konstruktivisti kritikovali bi sve tri prethodne škole mišljenja jer, kao što Drezner parafrazira Aleksandra Venta, „zombiji su ono što ljudi od njih naprave”. Hobsovski „rat sviju protiv svih”, koji predviđaju realisti, ili globalni rat protiv zombizma koji bi poveli neokonzervativci, predstavljali bi za konstruktiviste samo neke od mogućih scenarija. Oni bi zato predložili stvaranje pluralističke anti-zombi bezbednosne zajednice koja bi vremenom podstakla izgradnju zajedničkog identiteta i solidarnosti među ljudima. Osim toga, Drezner sarkastično prepostavlja da bi konstruktivist verovatno predložili uništavanje svih filmova i knjiga o zombijima kako bi se promenio paranoidni diskurs koji su ljudi o njima izgradili. Time bi se otvorio put za socijalizaciju zombija u ljudski sistem vrednosti. Došlo bi do akulturacije ljudske i zombi civilizacije. Ubrzo bi reči kao što su „čovek” i „zombi” izgubile biološko značenje i postale konceptualne kategorije i socijalni konstrukti.

Drezner se međutim ne zadržava samo na sistemskim pristupima, već razmatra i niz redukcionističih paradigmi koje se bave ulogom domaćih ustanova, javnim mnjenjem, interesnim grupama itd. Iskustvo govori da bi vlade samo na početku zombi napada imale odrešene ruke da odgovore na način na koji misle da je najbolje. Sa protokom vremena, druge ustanove sistema (npr. parlament, sudovi itd.), ali i opozicija, interesne grupe i javno mnjenje postepeno bi se sve više uključivali u proces donošenja odluka i time vezivali ruke izvršnoj vlasti. Sa druge strane, prema organizacionim teorijama, vlada je upravo u ovom prvom periodu krize najviše sklona da pravi greške. Prema teoriji birokratske politike, odgovor vlade na invaziju zombija bio bi rezultat „povlačenja i potezanja” između različitih delova

administracije. Koordinacija bi bila otežana zbog toga što bi različita ministarstva i agencije imali različite ideje o tome kako bi trebalo rešiti problem zombija u skladu sa izrekom „kako razmišljaš zavisi od toga gde radiš“. Osim toga, standardne operativne procedure, preterana birokratizacija i ustaljeni načini razmišljanja usporili bi formulisanje najučinkovitije antizombi politike. Tek kada bi prvi nalet zombija prošao, različiti delovi administracije počeli bi da koordinišu i prilagođavaju svoje politike ali sada, nažalost, pod mnogo većim političkim pritiskom.

Konačno, Drezner se spušta i na tzv. „prvu sliku“ međunarodnih odnosa, odnosno na psihološke pretpostavke o tome kako bi odlučioci reagovali na najezdu zombija. Oni bi prvi nalet zombija verovatno ignorisali zbog toga što se ne bi uklapao u njihova prethodna uverenja i poglede na svet, a ne bi postojale ni adekvatne istorijske analogije koje bi ovu opasnost učinile uverljivijom. Kada bi negativne posledice poricanja pretrpe postale očigledne, odlučioci bi, barem prema teoriji racionalnog izbora, pokazali „sklonosti jastreba“ i preduzeli konfrontirajuće politike (zbog toga što je sklonost ka preuzimanju rizika jača što je mogućnost gubitka veća).

Naravno, teorije o kojima Drezner piše uglavnom su nastale na iskustvu konsolidovanih zapadnih demokratija, pre svega SAD. Postavlja se pitanje u kojoj meri su one primenjive na Srbiju i Zapadni Balkan. Ukoliko jesu, da li bi odlučioci u našoj zemlji reagovali na invaziju zombija u skladu sa realističkom, liberalnom, neokonzervativnom ili konstruktivističkom paradigmatom? Ili bi možda, pre nego što bilo šta preduzmu, najpre postavili sledeće pitanje: da li su zombiji priznali nezavisnost Kosova? Ova pitanja valjalo bi postaviti profesoru Drezneru ako ikada bude dolazio u Srbiju da održi predavanje. Sve u svemu, u proteklih desetak godina nauka o međunarodnim odnosima počela je da pokazuje sve veće interesovanje za popularnu kulturu. Ona je počela da se koristi kao *ogledalo* svetske politike, ali i kao *svetlost* kojom se na inovativne načine mogu objasniti i približiti kompleksni teorijski koncepti i pristupi. Pokazalo se da upotreba popularne kulture u didaktičke svrhe može biti od velike koristi u radu sa studentima koji su često više zainteresovani za živopisni svet fantazije nego za sumornu međunarodno-političku realnost. Tako su naučni časopisi, koji se tradicionalno specijalizuju za teme kao što su nuklearno oružje, terorizam ili spoljna politika, odnedavno počeli da objavljaju i tekstove o čarobnjacima, hobitima, vampirima, vanzemaljcima i svemirskim brodovima.

Dreznerov doprinos ovom „popularno-kulturnom preokretu“ u nauci o međunarodnim odnosima nije samo u tome što je ovoj plejadi fantastičnih likova dodao zombije. Drezner je prvi koji je u ovom nastajućem žanru uspeo da prevaziđe hermetičnost prvog avangardnog talasa tako što je napisao knjigu koja je zapravo zaista namenjena studentima. Još važnije od toga, knjiga *Teorije međunarodne politike i zombiji* ističe se i po svojoj osobini da ne osvetljava samo jedan aspekt međunarodnih odnosa već gotovo čitavu disciplinu. Istini za volju, pojedine alternativne paradigmе poput

feminizma, poststrukturalizma, postkolonijalizma ili marksizma u potpunosti su izostavljene iz njegove knjige što, nažalost, u dobroj meri reflektuje njihov i dalje disidentski status u tamošnjoj akademskoj zajednici. U svakom slučaju, Dreznerovu knjigu toplo preporučujem svim studentima i istraživačima međunarodne politike, posebno ako su još pored toga i ljubitelji crtanog junaka Dilana Doga. Radi se o hibridnoj literaturi koja spaja nauku, politiku i fantaziju i pokazuje kako i najsuvoparniji modeli međunarodne politike mogu da postanu sastavni deo uzbudljive priče u kojoj leševi haraju svetom u potrazi za svežim ljudskim mesom.

Filip EJDUS

DUNAVSKA STRATEGIJA: STRATEŠKI ZNAČAJ ZA SRBIJU

U Beogradu je 15. i 16. septembra 2011. u Institutu za međunarodnu politiku i privredu (IMPP), u saradnji sa Fondacijom „Hans Zajdel”, održana konferencija pod nazivom *Dunavska strategija: strateški značaj za Srbiju*. Cilj konferencije bio je da se utvrde potencijali koje ima reka Dunav i mogućnosti njihovog iskorišćavanja. Posebna pažnja posvećena je strateškom značaju koji Dunav ima za politički i ekonomski razvoj Republike Srbije. Istražene su i mogućnosti za bliže povezivanje sa susedima na osnovu zajedničkih interesa svih podunavskih država. Konferenciju su otvorili *dr Duško Dimitrijević*, direktor IMPP, *prof. dr Tibor Sabo*, pomoćnik ministra prosvete i nauke, *Mirko Jelić*, zamenik pomoćnika ministra sektora Ministarstva spoljnih poslova za Evropsku uniju, *dr Edita Stojić Karanović*, predsednica Međunarodnog naučnog foruma „Dunav – reka saradnje” i predsednica Programskog saveta konferencije, *Vidica Drakulić*, zamenica rukovodioca Projekta Fondacije „Hans Zajdel” u Srbiji i u Crnoj Gori i *dr Nevenka Jeftić Šarčević*, pomoćnica direktora IMPP i koordinatorka konferencije.

Prvi radni panel, čija je moderatorka bila *dr Edita Stojić Karanović*, nosio je naziv *Strateški značaj reke Dunav i regionalne saradnje u slivu Dunava*. Na početku ovog panela, *dr Dan Lazea* iz Instituta za napredne studije Novog evropskog koledža iz Bukurešta, istakao je da za većinu država bivšeg Istočnog bloka ulazak u Evropsku uniju (EU) predstavlja najznačajniji uspeh u prethodne dve decenije. Drugi deo analize bio je posvećen Dunavskoj strategiji EU, sa posebnim osvrtom na Srbiju. Ova Strategija posmatrana je sa konstruktivističkog stanovišta i upoređena, sa jedne strane, sa politikom proširenja EU, a sa druge sa politikom EU prema susedima. *Dr Miloš Šolaja*, profesor Međunarodnih odnosa i međunarodne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka u Banjaluci, u svom izlaganju istakao je da je Bosna i Hercegovina (BiH), bez obzira što nije podunavska država, povezana sa rekom Dunav na različite načine. Najvažnije linije spajanja BiH i Dunava su reke Sava i Drina. To je jedan od razloga ekonomske i političke povezanosti Srbije i BiH. Dodatne mogućnosti za ekonomski razvoj regiona pružila bi izgradnja novog kanala koji bi na još jednom mestu spojio Dunav i Savu. *Dr Višnja Samardžija*, *dr Hrvoje Butković* i *mr Saša Čvrljak* (Institut za međunarodne odnose iz Zagreba), ukazali su

na to da Dunavska strategija EU predstavlja snažan spoljni faktor jer dopunjava proces proširenja EU u Jugoistočnoj Evropi. Pomenuta Strategija je u slučaju Hrvatske snažan pokretač ekonomskog i socijalnog razvoja, a ovoj državi pružila je i stratešku perspektivu. Hrvatska želi da iskoristi Strategiju za jačanje administrativnih kapaciteta lokalnih i regionalnih veza između država, jer su niži nivoi vlasti odgovorni za njeno sprovođenje.

Drugi radni panel održan je pod nazivom *Geopolitički položaj Srbije na Dunavu*. Moderatorka ovog radnog panela bila je dr Nevenka Jeftić Šarčević. Dr Florin Diakonu, viši naučni saradnik i direktor naučnog sektora Instituta za diplomaciju iz Bukurešta, izneo je stav da je Srbija tokom istorije, zbog povoljnog položaja na Dunavu, imala ulogu „geopolitičkog stožera i igrača“. Dakle, ne samo da je bila važan faktor, već je u određenim periodima Srbija bila jedna od ključnih država u regionu Dunava. Protekle dve decenije u značajnoj su meri oslabile geopolitičku ulogu Srbije, ali promene u političkim ciljevima mogu ponovo ojačati status naše države. Dr Vera Arežina, vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, istakla je da međunarodna saradnja na lokalnom, regionalnom i međudržavnom nivou ima suštinski značaj za države u sливу reke Dunav. Zbog toga je Srbija članica brojnih regionalnih inicijativa čije su članice države regiona. Dr Nevenka Jeftić Šarčević, naučni saradnik IMPP, ukazala je na to da EU promoviše sinergiju integracije kao novu integrativnu snagu njene kohezije i dobrosusedske politike. U praksi, ova politika sprovodi se u regionu Dunava i Crnog mora. Za Srbiju, kao državu koja se prostire u oba pomenuta regiona, sinergija je jedan od ključnih okvira regionalne saradnje. Mr Nenad M. Ilić, potpredsednik Upravnog odbora Centra za dobro upravljanje iz Beograda, istakao je da bliža saradnja u sливу reke Dunav može poboljšati društvene mreže i ojačati novi koncept upotrebe društvenog kapitala. Kako bi ovaj koncept dao očekivane rezultate neophodno je prvo javnost i političke subjekte informisati o mogućoj koristi od njega. Sledeći korak bio bi osnivanje asocijacija sa tzv. „labavom“ struktururom.

Ekonomski i ekološka saradnja u regionu sliva Dunava bio je naziv trećeg radnog panela. Dr Vera Arežina bila je njegova moderatorka. Dr Zoran V. Čvorović sa Fakulteta bezbednosti iz Beograda i dr Vidoje Golubović, naučni saradnik IMPP, ukazali su na to da je zaštita i očuvanje potencijala reke Dunav najvažnija tema i prilika za razvoj prekogranične saradnje u vanrednim situacijama. Saradnja u rešavanju vanrednih situacija omogućava brži i efikasniji odgovor na prirodne, tehničke i druge opasnosti. Dr Aleksandra Tomić sa Fakulteta za trgovinu i bankarstvo Univerziteta „Alfa“ iz Beograda i mr Srbijanka Stojić, iz JVP „Srbijavode“ takođe iz Beograda, u svom izlaganju bavile su se jačanjem bezbednosti stanovništva koje živi u područjima izloženim poplavama. Neophodno je ojačati bezbednosne mere u redovnim situacijama, ali i u slučaju povećanog vodostaja. Potpisivanjem Dunavske konvencije Srbija se obavezala da sproveđe i odredbe koje se odnose na uspostavljanje savremenog upravljanja krizama. Mr Mihajlo Vučić, istraživač – saradnik IMPP,

analizirao je različite pravne norme kojima je regulisana zaštita životne sredine u močvarnom delu sliva reke Dunav. Cilj analize bio je utvrđivanje osnovnih principa ovih pravnih normi koji su u skladu sa „ekosistemskim pristupom”. Ovakav pristup podrazumeva uzimanje u obzir celog sistema, a ne samo pojedinih njegovih komponenti.

Drugog radnog dana održana je četvrta radna sesija pod nazivom *Turistička saradnja u dunavskom regionu*. Moderator poslednje radne sesije bio je dr Vidoje Golubović. Prvi izlagачi u ovom radnom panelu bili su *dr Dragan Petrović*, viši naučni saradnik IMPP, i *dr Nataša Tomić Petrović*, docentkinja na Saobraćajnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, koji su analizirali fizičko-geografske karakteristike sliva reke Dunav u Srbiji kao preduslove razvoja saobraćaja i turizma. Povoljan reljef i kvalitetan sastav tla predstavljaju ključne osobine, odnosno dobar preduslov za razvoj saobraćaja u slivu reke Dunav. *Mr Sara Stanić* sa Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu ukazala je na značaj Nacionalnog parka Đerdap, koji predstavlja jedinstvo prirodnog i kulturnog nasleđa Srbije. Đerdap bi mogao da predstavlja veliki turistički potencijal za Srbiju i njenu prepoznatljivost na turističkoj mapi Evrope. Preduslov za to je razvoj novih oblika turizma.

Između radnih panela organizovane su diskusije na kojima su učesnici razmenili svoja mišljenja i iskustva. Oni su se saglasili u tome da Dunav nudi veliki potencijal za ekonomski i politički razvoj svih država u njegovom slivu, ali i šire. Opšta je ocena da je preduslov za korišenje tih potencijala veće angažovanje u oblasti zaštite životne sredine i inovacijama u turističkoj ponudi.

Konferenciju je zatvorio direktor IMPP dr Duško Dimitrijević, koji je istakao potencijale Dunava za saradnju sa državama u regionu. On je pročitao proglašenje koji će u formi zaključaka sa konferencije biti prosleđen novinarima i naučnoj javnosti. U proglašenju su naglašene šanse koje Dunav nudi u različitim oblastima, a posebno u ekonomskoj sferi. Pored toga, Dunav je velika šansa za kulturno približavanje i uspostavljanje bliskih veza sa zainteresovanim stranama koje imaju ideje i žele da uđu u projekte razvoja zasnovane na kapacitetima Dunava.

Aleksandar JAZIĆ

GOVOR PREDSEDNIKA SRBIJE BORISA TADIĆA NA 22. SESIJI IGMANSKE INICIJATIVE

(Beograd, 14. oktobar 2011)

Poštovani kopredsednici i članovi Igmanske inicijative,

Poštovane kolege predsednici,

Ekselencije,

Dame i gospodo,

Igmanska inicijativa je u proteklim godinama, u izuzetno teškim okolnostima za sve nas, aktivno doprinosila izgradnji i unapređenju saradnje i uzajamnog razumevanja u regionu.

Pre jedanaest godina prisustvovaao sam osnivačkoj sednici Igmanske inicijative, u kojoj je nemerljivu ulogu imao Živorad Kovačević. Veoma mi je drago što danas u Beogradu mogu da pozdravim sve učesnike ovog važnog skupa. Od izuzetnog je značaja što smo deo vremena u kojem politički lideri, a ne samo nevladin sektor, sprovode politiku saradnje, regionalnog pomirenja i međusobne podrške u ostvarenju naše zajedničke evropske budućnosti.

Dame i gospodo,

Skloni smo da češće govorimo o problemima i postojećim nerešenim regionalnim sporovima, ali ovde želim pre svega da istaknem da je učinjen ogroman napredak upravo u oblasti regionalne saradnje. I zbog toga sam siguran da će naše četiri države nastaviti da se međusobno podržavaju i pomažu na putu evropskih integracija. Taj zajednički strateški cilj možemo da ostvarimo isključivo jačanjem saradnje, kao i rešavanjem otvorenih pitanja na demokratski način, dijalogom utemeljenim na uzajamnom poverenju.

Ovde bih, ipak, želeo da naglasim da preostala otvorena pitanja, koja opterećuju bilateralne odnose naših zemalja, ne smeju da budu zloupotrebljena na način koji bi naneo štetu procesu evropskih integracija naših zemalja.

Paket proširenja koji je Evropska komisija predstavila pre dva dana veoma je značajan za sve naše zemlje, jer sam uveren da je evropska perspektiva bila i ostala snažan zamajac stabilizacije i demokratizacije regiona.

Želim ponovo da izrazim svoje zadovoljstvo, i da ga podelim sa vama, što je Hrvatska okončala pregovore o članstvu i što će uskoro potpisati pristupni ugovor sa EU.

Sa zadovoljstvom konstatujem da je paket proširenja EU doneo pozitivne vesti i za Srbiju i za Crnu Goru.

Evropska komisija je u svom izveštaju prepoznaла da se Srbija ubrzano transformiše, efikasno i istrajno sprovodi reforme i naporno radi na procesu pomirenja u regionu.

Posebno mi je drago što mogu da izrazim zadovoljstvo preporukom Evropske komisije da se Srbiji dodeli status kandidata, kao i da se pregovori o članstvu otvore čim se postigne dodatni napredak u rešavanju već otvorenih tema u dijalogu sa Prištinom. Za Srbiju je od izuzetne važnosti izveštaj Evropske komisije o stanju sveukupnih reformi našeg društva.

Iskreno pozdravljamo preporuku Evropske komisije da se sa Crnom Gorom otvore pregovori o članstvu.

Istovremeno, svi želimo da i Bosna i Hercegovina napreduje na putu ka EU i da do kraja godine predlaže zahtev za članstvo. Smatramo da Bosna i Hercegovina treba da funkcioniše efikasnije nego do sada, i verujemo da do toga može doći samo suštinskim i legitimnim odlukama demokratski izabranih predstavnika građana, sva tri konstitutivna naroda i oba entiteta. Sve naše zemlje podržavaju stabilnost i teritorijalni integritet BiH i imamo punu svest o tome da svaka odluka o promeni unutrašnjeg uređenja definisanog Dejtonskim sporazumom mora da bude rezultat punog konsenzusa, kako bi se osigurale politička delotvornost i stabilnost.

Dame i gospodo,

Pomirenje među državama i narodima u ovom delu Evrope smatram jednim od najvažnijih procesa i izazova sa kojima se danas suočavamo. Zato je neophodno da sve države regiona bezuslovno osude ratne zločine i njihove počinioce. Isti standardi moraju da važe za sve. I ne radi se tu samo o međunarodnoj obavezi, već i moralnoj odgovornosti prema vlastitom narodu, i rehabilitaciji normi čovečnosti među nama samima. I zato odnos prema ratnim zločincima zahteva nulti nivo tolerancije.

Srbija je, sa svoje strane, ne samo uhapsila i izručila Međunarodnom sudu u Hagu svih četrdeset šestoro optuženih za ratne zločine, već je i skupštinskom Deklaracijom o Srebrenici osudila stravičan zločin i odbacila politiku koja je podsticala na nasilje i mržnju, pokrenuvši na taj način proces regionalnog pomirenja. Verujem da su svi koraci koji su usledili, a među kojima je i moja poseta Srebrenici, Vukovaru i Paulinom Dvoru, dalje snažno doprineli izgradnji međusobnog poverenja i stabilizaciji mira na ovim prostorima.

Dozvolite mi da ovde istaknem još jedno pitanje, za čije trajno rešenje svi odlučno moramo da se založimo. To je pitanje izbeglih i raseljenih lica. Okvir za njegovo rešavanje je, svakako, Sarajevska deklaracija, i nadam se da će regionalni ministarski sastanak narednog meseca biti značajan korak

u rešavanju ovog životno važnog problema. Međunarodna donatorska konferencija koja će biti održana sledeće godine takođe bi trebalo da doprinese ispunjenju ovog cilja.

U rešavanju problema nestalih lica, pored iskazane političke volje, potrebbni su, nema sumnje, i dodatni, opipljivi rezultati i nova energija. Nemoguće je zamisliti u budućnosti prosperitetna društva i države na prostoru evropskog jugoistoka, ukoliko među nama žive u jazu potpune neizvesnosti hiljade porodica nestalih.

Siguran sam da će se složiti i oko toga da nam je neophodna suštinska saradnja u beskompromisnoj borbi protiv organizovanog kriminala, koji ne poznaje granice i ugrožava dobrobit naših naroda. Naša je odgovornost da u ispunjenju ovog zadatka postignemo još značajniji napredak.

Kao pitanje od posebne važnosti, istakao bih da je međusobna ekonomski saradnja područje u koje moramo uložiti dodatne napore. Neophodno je da postoji regionalni pristup izgradnji transportne i energetske infrastrukture, zajednički nastup na trećim tržištima, povećanje uzajamne trgovinske razmene i niz drugih obaveza, bez kojih nema modernizacije naših zemalja i višeg životnog standarda naših građana.

Dame i gospodo,

Želeo bih na ovom mestu da govorim o pitanju od velike važnost ne samo za Srbiju, već i za stabilnost čitavog regiona, a to je pitanje Kosova. Srbija je principijelno opredeljena za pronaalaženje pravednog, kompromisnog i održivog rešenja za problem Kosova, jer samo takvo rešenje može omogućiti istinsko pomirenje i trajni mir među narodima Balkana.

Srbija neće priznati nezavisnost Kosova. Polazeći od tog principa, posebno naglašavam značaj četiri elementa budućeg rešenja kojem svi moramo da težimo, a to su: pitanje severa Kosova, posebne garancije sigurnosti za Srbe koji žive u enklavama u drugim delovima Kosova, poseban status za najznačajnije srpske verske spomenike kulture i pitanja imovine države Srbije i Srba na Kosovu.

Mi rešenje za pitanje Kosova tražimo konstruktivnim pristupom dijalogu sa Prištinom, koji je već dao nekoliko konkretnih i dobrih rezultata. Mi rešenje, dakle, tražimo isključivo miroljubivim sredstvima, primerenim demokratskim zemljama. Stoga želim da naglasim da svaku unilateralnu akciju, koja ne poštuje dogovorenna rešenja i koja je usmerena na promenu realnosti na terenu, smatramo kontraproduktivnom i opasnom.

Dame i gospodo,

Mi u regionu imamo težak zadatak da rešimo brojne probleme nasleđene iz devedesetih godina.

Naglasio sam već u više prilika koliko je suštinska regionalna saradnja u tom smislu važna. Srbija je spremna da i dalje preuzima konstruktivnu ulogu u rešavanju preostalih otvorenih pitanja i nastaviće da radi na jačanju saradnje kroz brojne regionalne inicijative.

Sva ova pitanja Srbija će pokretati i u narednim mesecima, tokom predsedavanja Procesom saradnje u Jugoistočnoj Evropi, najznačajnijim regionalnim telom, u čijem radu učestvuju sve zemlje našeg regiona Jugoistočne Evrope, sa kojima delimo istinski napor i uverenje da ćemo ovde ostvariti jednu bolju, humaniju i prosperitetniju zajednicu.

Hvala na pažnji.

UPUTSTVA ZA SARADNIKE

Međunarodna politika je tromesečnik koji izlazi u januaru, aprilu, julu i oktobru svake godine.

Časopis objavljuje recenzirane autorske priloge i prikaze skupova i knjiga iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike, međunarodnog javnog prava i međunarodne ekonomije.

Uslov za uzimanje u razmatranje priloga je da budu pripremljeni u skladu sa sledećim uputstvima.

I - Uputstvo za pisanje članaka

1. Autorski prilozi (članci) ne treba da sadrže više od 4.500 reči, odnosno do 32.000 znakova sa razmacima.
 2. Članke pisati korišćenjem fonta *Times New Roman*, veličine 12, sa brojevima stranica u donjem desnom uglu.
 3. Ispod naslova teksta stoji ime i prezime autora članka (i eventualna titula), naziv institucije u kojoj je zaposlen i njeno sedište, kao i lična adresa autora za korespondenciju (poštanska/institucionalna ili elektronska). Ovi podaci se navode u *Italic-u*.
 4. Ukoliko autor ima želju da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen, neophodno je da na kraju naslova teksta stavi posebnu fusnotu sa simbolom * u kojoj će to posebno napomenuti.
 5. Apstrakt se prilaže i na srpskom i na engleskom jeziku i u njemu autor treba da ukaže na najbitnije hipoteze na kojima rad počiva. Apstrakt treba da sadrži do 120 reči, a ispod njega autor navodi do 12 ključnih reči.
 6. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic-u* (npr. *status quo, a priori, de facto, acquis communautaire*, itd.).
 7. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora navesti kako glase u originalu, i to u zagradi posle srpske transkripcije.
 8. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.
- Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) Monografije

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *Italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, stavlja se (ur.) ili (prir.) sa tačkom u oba slučaja. Sa druge strane, kada se radi o više urednika monografije na srpskom jeziku stavlja se (urs), bez tačke.

Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds), bez tačke. Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

John Gillingham, *European Integration 1950–2003*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 221.

Duško Lopandić (ed.), *Regional initiatives in Southeast Europe: multilateral cooperation programs in the Balkans*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2001, pp. 24–32.

Theodor Winkler, Brana Marković, Predrag Simić & Ognjen Pribićević (eds), *European Integration and the Balkans*, Center for South Eastern European Studies, Belgrade & Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Geneve, 2002, pp. 234–7.

b) Članci u naučnim časopisima

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *Italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (-), bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

Primeri:

Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", in: Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 878–84. (pp. 878–9 ili p. 878).

Robert J. Bunker & John. R. Sullivan, "Cartel Evolution: Potentials and Consequences", *Transnational Organized Crime*, vol. 4, no. 2, Summer 1998, pp. 55–76.

c) *Članci u dnevnim novinama i časopisima*

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka – pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *Italic-u*) datum – napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

Primer:

John Gapper, "Investor votes should count", *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

d) *Navođenje dokumenata*

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja).

Primeri:

"Resolution 1244 (1999)", Security Council of the United Nations, 10 June 1999.
"Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine", *Službeni list APV*, br. 17/91, Novi Sad, 18. jun 1991, str. 1-14.

e) *Navođenje izvora sa Interneta*

Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u).

Primer:

Maureen Lewis, *Who is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia?*, IBRD & World Bank, Washington D.C., 2000, Internet, [http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/\\$File/Who+is+Paying+text.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/$File/Who+is+Paying+text.pdf), 14/09/2004, p. 3.

f) *Ponavljanje ranije navedenih izvora*

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. I na kraju broj strane (npr. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). Ibid. ili ibidem koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. Ibid., str. 11).

9. Na kraju članka prilaže se bibliografija koja treba da sadrži sve izvore i literaturu navodene u tekstu, a u formi kakva je navedena u uputstvu za fusnote. Jedina razlika je što se u bibliografiji obavezno navodi prvo prezime pa ime autora citiranog rada, i celokupna bibliografija se organizuje prema abecednom redosledu početnog imena navođenih autora (ili naziva korišćenih dokumenata).

II – Uputstvo za pisanje prikaza knjiga i skupova

1. Prikazi skupova i knjiga ne smeju biti duži od dve i po stranice *Word* formata (prored *single*), odnosno ne smeju sadržati više od 1.200 reči (8.800 znakova sa razmacima).
2. Na početku prikaza navode se bibliografske odrednice knjige u skladu sa pravilima koja su navedena za navođenje monografija u fusnotama, s tim što na kraju treba navesti ukupan broj stranica (npr. 345 str. p. 345).
3. Prikazi knjiga i skupova ne smeju sadržati fusnote, dok se sve eventualne napomene mogu navesti u zagradi.
4. Autor može navesti i nadnaslov prikaza knjige ili skupa velikim slovima – veličina slova 14, što je podložno izmenama od strane redakcije časopisa.
5. Veličina slova, font i poravnanje teksta treba da budu u skladu sa ranije navedenim sugestijama za pisanje članaka.
6. Na kraju prikaza navodi se puno ime i prezime autora u *Italic*-u, s tim što se prezime u celini piše velikim slovima (npr. Žaklina NOVIČIĆ).

* * *

Svi prilozi dostavljaju se dr Dragana Đukanoviću, glavnom i odgovornom uredniku *Međunarodne politike* na adresu: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedonska 25, 11000 Beograd, ili na e-mail: dragandjuk@yahoo.com.

Rukopisi se ne vraćaju.

Uredništvo

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

UDK 327

MEĐUNARODNA POLITIKA – glavni i
odgovorni urednik Dragan Đukanović. – God.
1, br. 1 (1950) –. – Beograd : Institut za
međunarodnu politiku i privredu, 1950–. –
24 cm

Tromesečno

ISSN 0543-3657 = Medunarodna politika

COBISS.SR-ID 3092482

Primaoci časopisa

MEDUNARODNA POLITIKA

U zemlji

- diplomatska predstavništva stranih zemalja u Srbiji,
- strana dopisništva novinskih i televizijskih kuća i agencija,
- organi vlasti, vojne institucije, političke partije,
- privredne organizacije i ustanove, banke, komore i instituti i preduzeća,
- univerziteti, instituti i biblioteke,
- izdavačke organizacije, javni mediji,
- istaknute ličnosti iz oblasti politike, naučne, privredne i kulturne delatnosti.

U inostranstvu

- diplomatska, privredna i kulturna predstavništva Srbije u svetu,
- parlamenti i vlade zemalja na svim kontinentima,
- direkcije značajnih političkih parlamentarnih partija u svetu,
- sve veće globalne i regionalne međunarodne organizacije (UN, EU, OEBS, UNESCO, Savet Evrope i dr.),
- privredne komore, veće privredne kompanije u svetu,
- univerziteti, instituti i biblioteke,
- pojedinci iz raznih oblasti i delatnosti.

Časopis *Međunarodna politika* ima Internet prezentaciju na adresi:

<http://www.diplomacy.bg.ac.yu/mp.htm>

Cena oglašavanja u *Međunarodnoj politici*:

- puna strana 30 000 dinara
- 1/2 strane 18 000 dinara
- k3 (unutrašnja korica) 40 000 dinara
- k4 (zadnja korica) 50 000 dinara

Za sve dodatne informacije obratiti se na telefon (011) 3373 832 ili na

e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs

INSTITUT ZA MEDUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU osnovan je 1947. godine. Njegova misija je sistematsko istraživanje osnovnih procesa u međunarodnoj zajednici i elemenata političkog, ekonomskog, vojnog, tehnološkog i kulturno-socijalnog karaktera u savremenom svetu. Pružajući naučnu osnovu za utvrđivanje i predlaganje strategijskih osnova spoljne politike zemlje, Institut je u radnom smislu najtešnje povezan sa organima koji sprovode spoljnu politiku (Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije). Poseban zadatak Instituta je doprinos edukaciji šire javnosti o osnovnim tokovima međunarodnih odnosa, što se ostvaruje bogatom izdavačkom delatnošću, organizacijom skupova i učestvovanjem istaknutih političkih ličnosti, stručnjaka i diplomata na tribinama Instituta. Od svog osnivanja Institut je bio i značajan izvor kadrova za diplomatsku službu ili druge političke funkcije na unutrašnjem i međunarodnom planu. Osim naučnoistraživačkog sektora, u kome radi 30 naučnih radnika, Institut raspolaže jednom od najbolje opremljenih specijalizovanih biblioteka u Jugoistočnoj Evropi koja je, takođe, ekskluzivna depozitarna biblioteka edicija i dokumenata UN, Evropske unije i NATO. Pored *Medunarodne politike* (na srpskom) Institut objavljuje periodične publikacije: *Medunarodni problemi* (na srpskom i engleskom jeziku), *Evropsko zakonodavstvo* i *The Review of International Affairs*.

IZBOR IZDANJA

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

ČASOPISI:

Međunarodna politika
Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
Izlazi tromesečno

Review of International Affairs
Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
(na engleskom jeziku)
Izlazi tromesečno

Međunarodni problemi
Naučni časopis na srpskom
i engleskom jeziku
Izlazi tromesečno

Evropsko zakonodavstvo
Naučno-stručni časopis
za pravo Evropske unije
Izlazi tromesečno

KNJIGE:

Uloga civilnog društva u promociji potencijala Poredunavlja u svetu izrade Strategije EU za Dunavski region, zbornik radova, priređivači Edita Stojić Karanović i Nevenka Jeftić Šarčević, broširano, 2012, 212 str.

Srbija i međunarodne organizacije, zbornik rada, priređivači Dragan Đukanović i Ivona Lađevac, broširano, 2011, 572 str.

Japan and Serbia: Regional Cooperation and Border Issues: A Comparative Analysis, zbornik rada, priređivači Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac, broširano, 2011, 192 str.

Duško Dimitrijević i Stevan Đorđević, *Pravo međunarodnih ugovora*, tvrdi povez, 2011, 688 str.

Development Potentials of Foreign Direct Investment: International Experiences, zbornik rada, priređivač Miroslav Antevski, broširano, 2011, 404 str.

Edita Stojić-Karanović i Dragan Petrović, *Dunavska strategija*, broširano, 2011, 272 str.

Društveni aspekti organizovanog kriminala, zbornik radova, priređivači Aleksandar Fatić i Božidar Banović, broširano, 2011, 472 str.

Brano Miljuš, Dragan Đukanović, *Dobrosusedski odnosi*, broširano, 2011, 284 str.

Dragan Petrović, *Francusko-srpski odnosi 1800 – 2010*, tvrdi povez, 2011, 372 str.

Pero B. Petrović, *Kapitalna ulaganja i projektno finansiranje*, broširano, 2011, 240 str.

Hasiba Hrustić, *Poreska harmonizacija u Evropskoj uniji*, broširano, 2011, 248 str.

Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije, zbornik radova, priređivači Duško Dimitrijević i Brano Miljuš, broširano, 2010, 578 str.

Vladimir Grečić, *Srpska naučna dijaspora*, broširano, 2010, 416 str.

Predrag Bjelić, Sanja Jelisavac-Trošić i Ivana Popović-Petrović, *Savremena međunarodna trgovina*, broširano, 2010, 360 str.

Dragan Petrović, *Rusija i Evropa*, tvrdi povez, 2010, 348 str.

Unapređenje turizma kao faktor razvoja privrede Republike Srbije, zbornik rada, Pero Petrović i Vidoje Golubović (priređivači), broširano, 2010, 500 str.

Srbija u savremenom geostrateškom okruženju, priređivač Nevenka Jeftić-Šarčević, broširano, 2010, 464 str.

Srđan Korać, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, broširano, 2010, 206 str.

Dragan Petrović, *Predsednički izbori u Ukrajini 2010*, broširano, 2010, 190 str.

Nevenka Jeftić, *Osvajanje slobode izražavanja i transformacija komunikativnog suvereniteta*, broširano, 2010, 188 str.

Srbija i regionalna saradnja, zbornik rada, Dragan Đukanović i Sandro Knezović (priređivači), broširano, 2010, 340 str.

Ivan Dujić, *Srbija i Panamski kanal kao ključ za svetski poretkod od 1850. do 2000. godine*, broširano, 2010, 204 str.