

MEĐUNARODNA POLITIKA

OSNOVANA JUNA 1950.
BEOGRAD
GOD. LXVI, BR. 1157.
JANUAR–MART 2015.

U FOKUSU

Igor Ferjan

EKONOMSKA DIPLOMATIJA
I PRIVLAČENJE SDI

Ognjen Dragičević

PRIMENA MERA ŠTEDNJE U
DUŽNIČKOJ KRIZI ZEMALJA EVROZONE -
SVETLO NA KRAJU TUNELA,
ILI KORAK KA PROVALIJI?

ANALIZE

Duško Lopandić

ISTORIJSKI KORENI
EVROPSKE INTEGRACIJE

Marina Tadić

OSKUDICA VODE I MEĐUDRŽAVNI SUKOBI
U BASENU EUFRATA I TIGRA:
POLA VEKA SUKOBLJAVANJA

Aleksandar Jazić

RAZLIČITI OBLICI PREKOGRANIČNE SARAD-
NJE SRBIJE SA DRŽAVAMA CENTRALNE
EVROPE

Miloš Petrović

SLOBODA KRETANJA RADNIKA
U KONTEKSTU SUDSKE PRAKSE:
ANALIZA SLUČAJA 190/98
GRAF V FILZMOSER MASCHINENBAU

DOKUMENTI



Institut za međunarodnu
politiku i privredu

MEĐUNARODNA POLITIKA

UDK 327

Godina LXVI, br. 1157, januar-mart

ISSN 0543-3657

Sadržaj

U FOKUSU

Igor Ferjan

Ekonomska diplomatija i privlačenje SDI 5

Ognjen Dragičević

Primena mera štednje u dužničkoj krizi zemalja Evrozone
- svetlo na kraju tunela, ili korak ka provaliji? 19

Dobrica Vesić

Pozicioniranje Srbije u sistemu energetske bezbednosti 37

Dragoljub Todić, Vladimir Grbić

Strategija „Evropa 2020“, klimatske promene
i Republika Srbija 48

ANALIZE

Duško Lopandić

Istorijski koreni evropske integracije 60

Marina Tadić

Oskudica vode i međudržavni sukobi
u basenu Eufrata i Tigra: pola veka sukobljavanja 73

Aleksandar Jazić

Različiti oblici prekogranične saradnje Srbije
sa državama Centralne Evrope 86

Miloš Petrović

Sloboda kretanja radnika u kontekstu sudske prakse:
analiza slučaja 190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau 98

PRIKAZI

Jelica Gordanić, Regionalism and Reconciliation,
Duško Dimitrijević, Ana Jović-Lazić, Ivona Lađevac (eds.) ... 113

*Mihajlo Vučić, Konferencija „Spoljnopolitički dijalozi: države
Zapadnog Balkana na putu ka evropskim integracijama“* 115

DOKUMENTI

Predsednik Nikolić o presudi Međunarodnog suda pravde
u sporu Srbije i Hrvatske 119

Učešće predsedavajućeg OEBS Ivice Dačića
na Zimskom zasedanju
Parlamentarne skupštine OEBS u Beču 120

UDK: 339.9.012+339.727.22
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 5–18
Izvorni naučni rad
Primljen: 12.01.2015.

Igor FERJAN¹

Ekonomska diplomatija & privlačenje SDI

APSTRAKT

Danas, interes svih zemalja, kako razvijenih tako i zemalja u razvoju, predstavlja privlačenje investicija iz inostranstva. S obzirom da je vrijeme ekonomske krize, svaka zemlja na svoj način pokušava da privuče investicije i to postavlja kao jedan od modaliteta izlaska iz krize. Kako bi i uspjele, zemlje na različite načine angažiraju pojedince i grupe iz vladinog i nevladinog sektora, a ključnu ulogu u privlačenju stranih direktnih investicija prepuštaju diplomatiji i to ekonomskoj diplomatiji. Prema tome, primarni cilj ovog članka predstavlja afirmacija ekonomske diplomatije i njene uloge u privlačenju stranih direktnih investicija, a kako bi se ostvario taj cilj članak prezentira koncept ekonomske diplomatije i investicija, te stavlja u odnos ekonomsku diplomatiju sa promocijom i privlačenjem stranih direktnih investicija. Prilikom naučnog obrazlaganja teme i dokazivanja postavljene hipoteze, u toku istraživanja uloge ekonomske diplomatije u privlačenju stranih direktnih investicija, posebna pažnja posvećena je odnosu ekonomske diplomatije i promocije i privlačenja stranih direktnih investicija, a na kraju članka navedene su mjere kako otvoriti put za privlačenje stranih investicija uz kvalitetne ekonomske diplomate.

Ključne riječi: investicije, SDI, ekonomska diplomatija, diplomate, diplomatija, država.

¹ Igor Ferjan, General Secretary B&H "RDF", The Reconstruction and Development Fund Geneva, E-mail: igorferjan@hotmail.com.

Uvod

Globalizacija nije samo riječ, nego predstavlja silu koja pokreće kompanije da razvijaju svoje poslovanje izvan nacionalnih granica, što u međunarodnom poslovanju i privlačenju stranih investicija traži snažniju ulogu ekonomske diplomatije. Iako je svim zemljama svijeta privlačenje stranih direktnih investicija jedan od prioriteta, najvažnija kategorija zemalja koje svoj razvoj danas pokušavaju da temelje na stranim investicijama jesu zemlje u razvoju, pa se može reći da ekonomska diplomatija predstavlja krucijalni element malih i nerazvijenih zemalja u njihovom privlačenju SDI. Neke od zemalja koje na svaki način pokušavaju da privuku strane investicije jesu i zemlje zapadnog Balkana, među kojim je i Bosna i Hercegovina. Zbog svoje važnosti cilj članka je da objasni poziciju ekonomske diplomatije i njenu ulogu u privlačenju stranih direktnih investicija, a što predstavlja neiscrpnu temu i osnov za provođenje istraživanja ovog članka. Prema tome, zadatak ovog članka je da se istraže aktuelni problemi i fenomeni ekonomske diplomatije i njenog uticaja na privlačenje SDI. Sukladno problematici postavljena je temeljna hipoteza: Fokusiranjem države na ekonomsku diplomatiju stvaraju se temelji za kvalitetniji rast i privlačenje stranih investicija, a kvalitetnim ekonomskim diplomatama ekonomska diplomatija može pružiti svoj maksimum i dovesti do povećanja obima ulaganja u zemlju.

Rezultati istraživanja u ovom članku imaju misiju da doprinesu širenju ekonomske diplomatije, odnosno da daju doprinos daljnjem širenju ekonomske diplomatije u privlačenju SDI, a u konačnici i ekonomskom oporavku svake zemlje.

Koncept ekonomske diplomatije

Ekonomska diplomatija kao koncept je relativno novijeg datuma, a datira od 1980-ih godina. Ključno teorijske rasprave o ekonomskoj diplomatiji vode se o pitanjima da li je ekonomska diplomatija vezana za državne i javne interese ili se odnosi na širi spektar društvenih aktera i interesa. Prema tome, ako je diplomatija vezana za državne aktere i interese, onda ekonomska diplomatija ima tendenciju da bude ograničena na tradicionalne diplomatske alate za postizanje ekonomskih ciljeva države. U današnjem državocentričnom okviru, ekonomska diplomatija prvenstveno se posmatra kao sredstvo za unapređenje ekonomskih interesa države u stranim zemljama i svjetskoj ekonomiji, a koju provode vladini zvaničnici. U konvencionalnom smislu, ekonomska diplomatija konstitutivno posmatra odnos diplomatije i državnog suvereniteta, kao i odnos diplomatskih sistema i anarhičnog sistema suverenih država.²

² Ronald Peter Barston, *Modern Diplomacy*, 2nd edition, Longman, London & New York, 1997, p. 16.

Generalno posmatrano, diplomatija, uključujući i ekonomsku diplomatiju, predstavlja „način na koji država ostvaruju svoju spoljnu politiku“.³ Dakle, može se reći da ekonomska diplomatija traga za ekonomskom sigurnošću u anarhiji međunarodnog sistema. U principu koristi tradicionalne diplomatske alate, kao što su prikupljanje obavještajnih podataka, lobiranje, zastupanje, pregovaranje i nagovaranje radi buduće ekonomske politike države. U toj igri moći, kraj ekonomske diplomatije predstavlja strateško korištenje pozitivnih i negativnih ekonomskih sankcija kao što su trgovinski embargo, programi pomoći od strane države i drugih aktera kao što su Ujedinjene nacije, a sve u cilju prisile druge države na saradnju.⁴ Prema tome, ekonomska diplomatija bavi se ekonomskim pitanjima u diplomatiji koja se jasno mogu razlikovati od političkih pitanja. Ne obuhvata drugi tip diplomatije, niti drugačiji set diplomatskih aktera.⁵ Pored ekonomske diplomatije i koncepti trgovinske i komercijalne diplomatije uglavnom su zamišljeni na isti način. Iako je sve teže razlikovati politiku od ekonomije u diplomatiji, postavlja se pitanje da li postoji potreba i važnost razlikovanja i razdvajanja jednog od drugog. I zaista, neke studije su pokazale da porijeklo diplomatije u većini zemalja u razvoju leži u dobrim odnosima radi olakšanja trgovine.⁶

Noviji pristupi ekonomskoj diplomatiji potvrđuju da se diplomatija ne može dijeliti na ekonomske i političke aktivnosti i da će u praktičnom smislu za većinu zemalja takvo odvajanje jednostavno biti neupotrebljivo. U svim zemljama svijeta, ekonomska diplomatija predstavlja ključnu nit diplomatske strategije, pa je neophodno da države razvijaju integriranu ili koordiniranu diplomatiju. Ovakva koordinirana diplomatija uključuje mnoštvo učesnika i pojedinaca uvezanih sa politikom i ministarstvima, uključujući tu i Ministarstvo vanjskih poslova, kao i privatni i civilni sektor na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou.⁷

Kada se razmišlja o diplomatiji, mora se prevazići pojednostavljeno povezivanje Ministarstva vanjskih poslova i njenih službenika sa diplomatijom, jer je puno korisniji koncept „Nacionalnog diplomatskog sistema“ (NDS). Ovaj koncept puno bolje razumije različitost i složenost prirode koordinirane diplomatije. Iako, ekonomskom diplomatijom može upravljati Ministarstvo vanjskih poslova, moraju se uključiti svi koji imaju

³ Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, 2nd edition, Palgrave, Houndmills, 2005, p. 3.

⁴ Diane B. Kunz, *Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*, Free Press, New York, 1997, p. 21.

⁵ Geoff R. Berridge, Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, 2nd edition, Palgrave, Houndmills, 2003, p. 91.

⁶ Donna Lee, David Hudson, "The Old and new Significance of Political Economy in Diplomacy", *Review of International Studies*, vol. 30, no. 3, 2004, pp. 343-360.

⁷ Brian Hocking, "Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model", *World Trade Review*, vol. 3, No. 1, 2004, pp. 3-26.

ekonomske interese i odgovornosti, bez obzira da li se nalaze unutar ili izvan vlasti. Ako NDS predstavlja i predvodi diplomatsku strukturu i proces, u tom slučaju Ministarstvo vanjskih poslova postaje samo koordinator diplomatije. To predstavlja zajednički rad, kako vladinih, tako i nevladinih institucija na ostvarenju diplomatskih ciljeva. Neke zemlje svijeta razvile su nove institucionalne strukture unutar vlade kao način formalizacije ove koordinacijske uloge. Na primjer, Australija, Kanada, Fidži i Mauricijus ujedinili su svoja ministarstva trgovine i međunarodnih poslova u jedno ministarstvo kao birokratski način integracije diplomatije, a zemlje poput Velike Britanije i Češke zadržale su dva različita ministarstva, ali uz formiranje novih zajedničkih tijela za koordinaciju i olakšanje integrirane diplomatije.⁸

Kako se danas sve ekonomije svijeta bore da privuku inostrane investicije, značaj ekonomske diplomatije posebno dolazi do izražaja. Može se reći da su posljednjih desetak godina strane direktne investicije predstavljale najveći izvor vanjskog finansiranja zemalja u razvoju, povećanja ulaganja i drugih tokova kapitala, kao i službene pomoći u razvoju, pa se postavlja pitanje: Sta su zapravo strane direktne investicije (SDI)?

Šta su i zašto su važne strane direktne investicije?

Prema definiciji koju koristi UNCTAD,⁹ SDI predstavlja „investiranje koje uključuje dugoročni odnos i odražava trajni interes i kontrolu rezidenta jedne ekonomije u rezidentu kompaniji druge ekonomije“.¹⁰ S obzirom da kroz SDI kompanije postaju multinacionalne, može se reći da ovaj proces generira nastanak multinacionalnih kompanija. Suprotno od toga, istina je da i firme koje su već multinacionalne generiraju većinu tokova SDI. Dakle, tri su komponente SDI:

- Temeljni kapital (engl. *Equity capital*) predstavlja investitorov direktni otkup dionica kompanije u stranoj zemlji. Dio ove komponente predstavlja i osnivanje novih entiteta.
- Reinvestirana dobit (engl. *Reinvested earnings*) je dio zarade koja investitoru nije distribuirana kao dividenda podružnice, ili jednostavno zarada koja nije ne doznačena direktnom investitoru.
- Među-kompanijski zajmovi (engl. *Intra-company loans*) su kratkoročna ili dugoročna zaduženja i kreditiranje između direktnih investitora i podružnica.

⁸ Donna Lee, Brian Hocking, "Economic Diplomacy" in: Robert A. Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*, Wiley Blackwell, Vol. 2, 2010, pp. 1216-1227.

⁹ UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development – Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju

¹⁰ UNCTAD, Internet, [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-\(FDI\).aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-(FDI).aspx), 06/12/2014

Sa aspekta investitora, kompanije se mogu odlučiti za strano investiranje iz mnogih razloga, uključujući:¹¹

1. uzvodno integriranje, kupovinom proizvođača čiji će se proizvodi prodavati jeftinije ili diferencirati uz određene karakteristike;
2. horizontalno integriranje, kupovinom kompanije koja će proizvoditi isti proizvod, radi širenja svoje proizvodnje, smanjenja troškova, poboljšanja logistike;
3. nizvodno integriranje, kupovinom kompanije radi distribucije svojih proizvoda, ostvarenja veće vrijednosti lanca i agresivnog guranja distribucije;
4. diverzifikacija, kupovinom kompanije radi drugačijih aktivnosti, kako bi se iskoristile nove mogućnosti.

Iako investiranje u zemlju ili imovinu može biti vrlo profitabilno, SDI se obično ne odnose na takva investiranja. Dakle, strani investitori mogu posjedovati imovinu koja uključuje zemljišta ili zgrade, ali se oni obično povezuju sa poslovanjem, jer se SDI odnosi na ulaganja u inostrana tržišta, radi obavljanja određenih poslovnih aktivnosti.

Važnost SDI prvenstveno se odnosi na unos novog svježeg kapitala, što može predstavljati deficit u zemlji domaćinu. Ovaj oblik finansiranja i priliva je stabilniji i lakši za servisiranje od komercijalnih ili portfolio investicija, pa je tako SDI najveći izvor vanjskog finansiranja zemalja u razvoju. Za razliku od drugih izvora kapitala, transnacionalne kompanije koje investiraju obično ulažu u dugoročne projekte. SDI vrlo često mogu stimulirati nove investicije od strane drugih stranih ili domaćih proizvođača, na primjer, kada firme investiraju radi boljeg snabdijevanja stranog investitora.

Svojim investiranjem transnacionalne kompanije mogu donijeti nove tehnologije, od kojih neke možda neće biti moguće bez SDI, a mogu podići efikasnost korištenja postojećih tehnologija, mogu se prilagoditi lokalnim tehnološkim uslovima oslanjajući se na svoja iskustva u drugim zemljama, a mogu i stimulirati tehničku efikasnost domaćih kompanija, dobavljača, klijenata i konkurenata, pružanjem pomoći i djelujući kao uzor, te intenzivirajući konkurentnost. Pored toga, transnacionalne kompanije mogu omogućiti pristup izvoznim tržištima, kako za postojeće aktivnosti, tako i za nove aktivnosti koje iskorištavaju komparativne prednosti zemlje domaćina. Sam rast izvoza nudi prednosti u vidu tehnološkog učenja, rasta ekonomije, poticaja konkurencije i tržišta. SDI, kako neposredno tako i posredno, generiraju zapošljavanje u zemljama domaćinima, pa je tako prema procjenama UNCTAD, u 2010. godini, više od 68 miliona radnika bilo zaposleno u stranim podružnicama transnacionalnih kompanija.¹² Broj

¹¹ Valentino Piana, *Foreign direct investment*, The Economics Web Institute, Internet, <http://www.economicwebinstitute.org/glossary/fdi.htm>, 07/12/2014

¹² UNCTAD, *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and development*, United Nations publication, Sales No. E.11.II.D.2. New York and Geneva, 2011, p. 16.

radnih mjesta i potrebne vještine variraju u zavisnosti od prirode investicije, a kako transnacionalne kompanije posjeduju napredne vještine, može doći do prenosa tih vještina dovođenjem stručnjaka i obučavanjem lokalne radne snage. Pored toga, SDI mogu pomoći u poboljšanju tehnika upravljanja u zemlji domaćinu jer investitori obučavaju lokalne menadžere kako da rade u lokalnim podružnicama. Također, prisustvo transnacionalnih kompanija može prisiliti domaće kompanije da ojačaju svoje menadžerske sposobnosti. Strani investitori također mogu poboljšati ekologiju zemlje domaćina, jer transnacionalne kompanije vrlo često imaju ili mogu imati čiste tehnologije i moderne sisteme za upravljanje okolišem, koje se mogu koristiti u svim zemljama poslovanja. Na primjer, strani investitor može uvesti nove proizvodne procese sa niskim nivoom ugljika. I konačno, strane podružnice mogu predstavljati važan izvor javnih prihoda države, na primjer, kroz plaćanje poreza ili carina na robu sa kojom se trguje. Lokalna radna snaga će plaćati porez na dohodak, a investitori obično plaćaju porez na primljenu robu i usluge. Međutim, ovaj prihod bi mogao biti nadoknađen i kroz porezne olakšice potičući i pomažući strane transnacionalne kompanije da investiraju. Na ovaj način, rezultat SDI može predstavljati jačanje ukupne konkurentnosti zemlje domaćina.¹³

Velike su koristi od SDI, ali da bi transnacionalne kompanije ili bilo koji drugi strani investitor investirali u zemlju domaćina, oni obično imaju i traže neki interes.

Table 1. Neke od ključnih odrednica zemlje domaćina koje privlače SDI

Ekonomski uslovi	Tržišta	Veličina; visina prihoda; urbanizacija; stabilnost i izgled za rast; pristup regionalnim tržištima; distribucija i potražnja.
	Resursi	Prirodni resursi, lokacija.
	Konkurentnost	Dostupnost radne snage, troškova, vještine i obuke; menadžerske tehničke vještine; pristup inputima; fizička infrastruktura; baza snabdijevanja; tehnološka podrška.
Politika zemlje domaćina	Makro politika	Upravljanje ključnim makro varijablama; jednostavnost slanja, pristup međunarodnoj razmjeni.
	Privatni sektor	Promocija privatnog vlasništva; jasna i stabilna politika; lak ulaz i izlaz iz politike; efikasna finansijska tržišta; drugu pomoć.
	Trgovina i industrija	Trgovinska strategija; regionalna integracija i pristup tržištima; kontrola vlasništva; politika konkurencije; podrška za mala i srednja preduzeća.
	Politika SDI	Jednostavnost ulaska; vlasništvo, poticaj; pristup inputima; transparentna i stabilna politika.

¹³ UNCTAD, *Investment promotion handbook for diplomats*, Investment Advisory Series, Series A, no. 6, pp. 12-13.

Strategija multinacionalnih kompanija	Percepcija rizika	Percepcija rizika zemlje temeljena na političkim faktorima, makro upravljanju, tržištu rada, stabilnosti politike.
	Lokacija, snabdijevanje, integracija	Strategije kompanije o lokaciji, snabdijevanju proizvod/input, integraciji podružnica, strateškim savezima, obuci, tehnologiji.

Izvor: Sanjaya Lall, "Attracting foreign investment: new trends, sources and policies", *Economic Paper 31*, Commonwealth Secretariat.

Ekonomska diplomatija & promocija investicija

Danas ekonomska promocija praktično predstavlja ključ ukupne promocije svake zemlje. Iako je ekonomsku promociju moguće vršiti na više načina, mnoge zemlje to obavljaju putem diplomatije. Za sve zemlje, nakon promocije trgovine, mobilizacija SDI predstavlja najvažniji dio ekonomske promocije, a u tom postupku se pojavljuje miks pitanja kao što je guranje izvoza, probijanje novih tržišta, odabir potencijalnih investitora iz ciljne zemlje, organizacija poslovnih delegacija, učesće u promociji investicionih događaja i sl. Danas, rastuću preokupaciju ekonomske diplomatije predstavlja energetska sigurnost. Dakle, neki od zadataka ekonomske diplomatije su:

- Podržavanje poslovnih komora i industrijskih udruženja na trajnoj i kontinuiranoj bazi je od suštinskog značaja, posebno kada domaće kompanije nisu upoznate sa partnerom koji ima ulogu investitora. Ambasade mogu značajno olakšati posjete poslovnih i eko-političkih delegacija iz ciljnih zemalja, što posebno uključuje posjete delegacija predvođenih ministrima i lokalnim ili pokrajinskim liderima, koji sa sobom vrlo često vode poslovne delegacije. Ipak, ne treba reći da će se ambasada pobrinuti za takve posjete jer kontakti i kredibilitet ambasade zavise od efikasnosti organizacije posjete.
- Više nego u slučaju trgovine, investitore privlače „iskrene priče o uspjehu“ drugih stranih investitora. Od zemalja koje traže SDI očekuje se da se promovišu na investicionim ili drugim velikim poslovnim konferencijama, te da svoju zemlju predstavljaju u dobrom svjetlu. Prirodna je pozicija da investitori slušaju postojeće investitore sa posebnom pažnjom. Ambasade trebaju uložiti maksimalan napor da pronađu takve primjere i da ih dovedu kako bi podržali njihove napore u mobilizaciji SDI.
- Studije Svjetske banke i iskustva uspješnih agencija za promociju investicija zemalja kao što su Irska i Singapur pokazala su da ključni element u promociji investicija predstavlja odabir ciljanih društava, što se ponekad naziva „rifles shot“ metod. Napor se ulaže u donošenje odluke o odabiru najbolje moguće mete, u čemu mogu pomoći domaće agencije ukoliko imaju kvalitetne vještine i sklonosti, ali čak i bez njih ambasada

- može djelovati na vlastitu inicijativu, koristeći logiku u kombinaciji sa stvarnim razumijevanjem stanja u ciljnoj zemlji.
- Ambasade mogu odigrati ključnu ulogu u poboljšanju odnosa između odobrenih investicija od domaćih vlasti i investicija koje se obično implementiraju. Jedan od razloga za postojanje tog jaza predstavlja činjenica da je čak i nakon odobrenja nekim stranim kompanijama potrebno određeno vrijeme za napredak investicionih projekata jer se neki projekti napuštaju ako dođe do promjena poslovnih planova. Ključni element je da su ambasade u toku sa informacijama od početka, tj. od trenutka kada su određeni projekti odobreni kod kuće. U mnogim zemljama, to se jednostavno ne događa, a to predstavlja dio jaza između sistema Ministarstva vanjskih poslova drugih grana vlasti.
 - Kako ekonomski razvoj napreduje, zemlje koje su prvenstveno bile primaoci SDI polako prelaze iz uvoznika u izvoznika kapitala, izlazeći na vanjska tržišta sa svojim SDI. Na početku, zemlje u razvoju se uglavnom fokusiraju na manje razvijene zemlje od svoje. Za razliku od nerazvijenih tržišta, ambasade obično nemaju veliku ulogu kada SDI ide ka razvijenim tržištima. Ipak, ponekad se i veliki investitori suočavaju sa situacijama kada im je potreban neki oblik vladine pomoći, kao što je milijarder LK Mittal tražio 2006. godine, kada se suočio sa potencijalnom štetom u svojim naporima da preuzme luksemburšku kompaniju Arcelor, pa je Indijska vlada izdala izjave podrške, te je održala sastanke sa evropskim ministrima u nekoliko glavnih gradova kako bi došlo do spajanja. Može biti sigurno da su određene diplomatske misije odigrale ulogu iza scene. Općenito govoreći, u globaliziranom svijetu glavni akteri spajanja i akvizicija u inozemstvu to rade u potpunoj tajnosti i povjerljivosti. Ali, misije imaju ulogu u pružanju pomoći u održavanju poticajnog okruženja, uz diskretnu pomoć domaćih kompanija. Sve to treba povezati sa pitanjem imidža zemlje.
 - Niži državni organi, kao što su provincije, gradovi i regije, kao i dijelovi zemlje često provode svoje aktivnosti kako bi privukli SDI. Mnogi danas šalju svoje delegacije u inostranstvo, koristeći dijasporu kao tačku kontakta i katalizatora. Ipak, neke zemlje nisu dovoljno bogate kako bi uspostavile svoje predstavnike u inostranstvu ili službene agente za tu svrhu. Ambasade imaju značajnu ulogu u ovim radnjama, pomažući svojim delegacijama i dostojanstvenicima, kako prilikom dolaska, tako i prilikom odlaska.¹⁴
- Dakle, sve zemlje i regije, bez obzira da li su bogate ili siromašne, nastoje da privuku investicije kako bi doprinijele svom ekonomskom rastu. Osim SDI, portfolio investicije i drugi oblici indirektnih investicija koje dolaze kroz berzu ili kao doprinos privatnom kapitalu trebali bi imati niži prioritet jer su

¹⁴ Kishan S Rana, Bipul Chatterjee, *Economic Diplomacy: India's Experience*, CUTS International, India, 2011, pp. 14-19.

takve investicije nestabilne. Sredstva iz inostranstva, uložena na tržištu kapitala su stalno u pokretu pa su tako i nestabilna. I ona imaju pozitivnu ulogu, ali obično nisu u fokusu promotivnih napora.

Ekonomska diplomatija u fokusu SDI

Mnogo je literature koja pokazuje kako ekonomska diplomatija smanjuje barijere i dogovara investiciona ulaganja na različitim nivoima, i ne samo da su efekti ekonomske diplomatije na priliv investicija pozitivni, nego je i evidentno da dolazi do poboljšanja slike zemlje kroz ekonomsku diplomatiju. Jednostavno, uloga je ekonomske diplomatije da učini zemlju više atraktivnom destinacijom za ulaganje i privlačenje SDI, pa je nepotrebno reći da postoji veza između ekonomske diplomatije i SDI.

Ekonomska diplomatija poziva na veći angažman i pomak u globalnom sastavu SDI i jednostavno ohrabruje investiranje u produktivnim i prioritetnim područjima zemalja. Ipak, prioritet ekonomske diplomatije trebaju predstavljati eksportno i proizvodno orijentisane SDI, pa se ekonomska diplomatija treba fokusirati na što kvalitetniji priliv SDI. Prema tome, od presudne je važnosti da se pregovara sa tri vrste zemalja (potencijalnih investitora):

- Zemlje (investitori) koje su već investirali,
- Zemlje (investitori) koje su nedavno pokazale interes za ulaganje, i
- Zemlje (investitori) koje predstavljaju potencijal za svaku konkretnu zemlju.

Sa prvom grupom zemalja, ekonomska diplomatija treba da kontinuirano vodi pregovore, a njihove investicije konstantno treba da podstiču na daljnja ulaganja. Za druge dvije grupe, od ključne važnosti je da se stalno poduzimaju mjere podrške koje će privlačiti investicije, a svaka država treba da odredi svoje prioritete i inicijative prema zemljama i organizacijama sa kojima će voditi posebne pregovore za privlačenje investicija. Dakle, od krucijalnog je značaja podsticanje ekonomske i trgovinske diplomatije da vodi pregovore i dogovara bilateralne trgovinske sporazume sa što većim brojem zemalja, a postojeći bilateralni sporazumi moraju se kontinuirano ekonomski ocjenjivati. Regionalne, sub-regionalne i plurilateralne saradnje imaju funkciju poticanja komplementarnih ulaganja. Na multilateralnom nivou, ekonomska diplomatija zemlje mora biti upoznata sa multilateralnim SDI, a nadležne institucije i nevladini organi u zemlji i inostranstvu moraju zajedno raditi na svim nivoima kako bi došlo do povećanja priliva stranih direktnih investicija. Ovo se posebno odnosi na zemlje u razvoju među kojima je i Bosna i Hercegovina, koja kroz svoju dijasporu, ambasadore, poslovne diplomate, predstavnike koji rade u regionalnim i globalnim finansijskim institucijama, medije, treba da djeluje kako bi se privukle SDI i kako bi postale interesantne kao destinacije za globalne SDI.

Dakle, kako bi se povećao priliv SDI jedan od temelja predstavljaju instrumenti ekonomske diplomatije, među kojima su najvažniji: zaključenje bilateralnih sporazuma, ugovaranje sporazuma o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja i sporazuma o slobodnoj trgovini. Pored toga, izgradnja povjerenja kod stranih investitora kroz lobiranja i redovne razmjene posjeta na visokom i komercijalnim nivoima je od ključne važnosti. Poticanje investiranja iz dijaspore i liberalizacija politike je od velike važnosti za dijasporu, pa je od vitalne važnosti da se liberaliziraju pravila koja uređuju SDI, tržište kapitala, ali i da se intenziviraju ekonomske integracije. Danas, ambasade i ambasadori postaju najistaknutiji prodavci svoje zemlje, pa je njihova uloga od ključnog značaja za SDI.

Pored svega, ne treba zaboraviti i promociju konzularne i komercijalne diplomatije, jer približavanje priča o uspješnim SDI, povećanje promotivnih aktivnosti u medijima, marketingu, brendiranju zemlje i davanje smjernica o koristima za investitore veoma je važno za privlačenje SDI. Od postojećih kompanija koje su uspješno investirale u zemlju se može tražiti da ispričaju priču o uspjehu iz zemlje u koju su investirali, a marketinška kampanja koja će redefinisati imidž zemlje kao investicione destinacije od velike je važnosti. Također, javna diplomatija i njen prikaz zemlje od ključnog su značaja za privlačenje SDI. Za privlačenje i porast SDI ključni su i sljedeći instrumenti ekonomske diplomatije:

- Organizacija međunarodnih seminara za promociju investicija, kao i serije prezentacija i konferencija,
- Prihvatanje različitih programa: bilateralnih razgovora, konferencija za novinare i privlačenje investicija kroz različite međunarodne forume u inostranstvu,
- Kontinuirana pregovaranja kako bi se zemlja prihvatila kao investiciona destinacija,
- Povećati priliv SDI od strane eminentnih ličnosti,
- Koncentrisati sve napore na mobilizaciju investicija,
- Pružiti informacije o poslovnoj klimi, mogućnostima i konkurentskim mogućnostima zemlje.

Ipak, svaka zemlja ima svoju priču ekonomske diplomatije i mora je prilagoditi svojim potrebama i mogućnostima. Za zemlje u razvoju, od krucijalnog je značaja fokusirana strategija privlačenja SDI, kako bi se odredio cilj, vrijeme i sektor za privlačenje SDI. Također, veoma značajan faktor, posebno za zemlje u razvoju, predstavlja internacionalizacija domaćih kompanija.

Kvalitetnim ekonomskim diplomatama do privlačenja SDI

Ekonomske diplomate se najbolje mogu opisati kao voditelji ili inicijatori poslovanja. Oni treba da otvaraju put za kompanije iz svoje zemlje, ali njihov

zadatak ipak nije samo povezivanje. Više nego ikad prije, oni treba da razmišljaju o strategijama kompanija ili barem bi trebali imati temeljna razumijevanja o izvozu, investicijama, ulaznim modelima, transfernim cijenama, analizi tržišta, tehnikama finansiranja i tako dalje. To podrazumijeva solidno poznavanje međunarodnog poduzetništva, a u konačnici ekonomske diplomate moraju zaštititi i braniti ekonomske i trgovinske interese svoje zemlje.¹⁵ Ipak, postavlja se pitanje: Na šta se ekonomske diplomate trebaju fokusirati? Vrlo često, odgovor na ovo pitanje podrazumijeva da se očekuje gotovo sve i to bez navođenja intenziteta, što konkretno znači da treba da kontinuirano održava i prati poslovne potrebe, da je upoznat sa kompleksnim sektorima (na primjer IT ili bio-tehnologija), da uvezuje i spaja, da dovoljno dobro poznaje lokalne propise i institucije, da poznaje evoluciju ekonomije i izvještaje o njoj, da traži potencijalna nova poslovna područja, da privlači investicije i promovise pozitivne korporativne priče i imidž zemlje itd. Dakle, može se postaviti pitanje: Da li sve ove funkcije moraju biti uključene u portfoliju jedne osobe koja vrlo često ima ograničene resurse. Ipak se čini da su tri funkcije od suštinskog značaja i da treba da se fokusiraju na sljedeće:¹⁶

- Promotivne aktivnosti (zemlja kao lokacija za SDI, turizam, istraživanje i dr. uglavnom se najbolje promovise kroz sliku ekonomskog diplomate, jer on ima informacije koje možda drugi nemaju, a vrlo često su u prilici da isprave loš publicitet o zemlji).
- Olakšavanje i rješavanje problema (sposoban ekonomski diplomata može najbolje urediti odnose sa investitorima. Ima kapacitet rješavanja problema zbog svojih kontakata u zemlji domaćinu, a što se često zasniva i na nekomercijalnim odnosima, pa često ima ključnu ulogu u slučajevima sukoba kompanija i vlasti. Olakšavanje, kao platforma preporuke može predstavljati ključni faktor za poslovni ulazak na novo tržište).
- Saradnja i poduhvati prije poslovanja (otkrivanje pogodnih sektora i potencijalnih oblasti za bilateralne poslovne poduhvate treba prezentirati, kao i dugoročne planove i ekonomske diplomate orijentirane ka promociji poduzetništva. Praćenje međunarodnih tendera i pojednostavljenje jezičke složenosti kao što je to situacija sa EU može pomoći u sticanju pristupa novim međunarodnim poslovnim partnerima, donacijama itd. Ovo su aktivnosti od kojih koristi imaju biznisi, javne institucije, ali i nedržavni akteri).

U unutrašnjoj organizaciji ambasada zadaci promocije poslovanja su vrlo često povjereni nerukovodećim pozicijama, međutim izgradnja prestiža

¹⁵ Brussels Diplomatic Academy, Internet, http://www.vub.ac.be/sites/vub/files/en/BDA/BDA_Charter.pdf, 09/12/2014

¹⁶ Olivier Naray, *International Business and Diplomatic Exchange*, Internet, <http://www.ibde.org/component/content/article/83-what-a-good-commercial-diplomat-has-to-know-and-be-capable-of.html>, 09/12/2014

treba biti u fokusu ekonomskog diplomate, ali i klasičnog diplomate. Ipak, za vlade predstavlja izazov zaposlenje potencijalno profesionalnih komercijalnih diplomata koji su u uzlaznoj fazi karijere, jer privatni sektor očito nudi bolje uslove za starije menadžere, ali diplomatija i dalje ostaje atraktivna zbog drugih beneficija kao što su dobri uslovi rada u inostranstvu, plate oslobođene poreza, sigurnost posla, visok prestiž i brojni kontakati. Idealan profil novog kadra treba da sadrži kombinaciju međunarodnog iskustva i poslovanja, po mogućnosti u marketingu, sa solidnim razumijevanjem uključenih institucija. Za odabir uspješnog kandidata ne postoji jedinstvena formula, pa tako prilikom odabira mogu biti korišteni različiti modeli i prioriteti. U nekim zemljama, na primjer, najuspješniji ekonomski diplomati su oni sa poslovnom pozadinom od najmanje pet godina radnog iskustva na pozicijama višeg menadžmenta, po mogućnosti u marketingu. Neki čak predlažu da se nakon nekoliko godina diplomatske službe ekonomske diplomate trebaju vratiti u privatni sektor, kako ne bi izgubili kontakt sa poslovnim svijetom. Bez obzira koji model da se izabere, najvažniji je da ekonomske diplomate imaju prirodnu predodređenost međunarodnim pitanjima poslovanja i marketinga, kao i razumijevanje šireg konteksta bilateralnih odnosa između dvije zemlje.¹⁷

Zaključak

Danas mnoge države na nacionalnom, ali i na subnacionalnom nivou, imaju organizirane agencije koje se bave privlačenjem stranih investicija. Ipak, te organizacije su smještene u zemlji, a ključ podrške ovim organizacijama predstavljaju diplomate jer su bliže potencijalnim investitorima i jer bolje poznaju njihovo ekonomsko i političko stanje. Kako donošenje odluke o ulaganju u određenu zemlju zahtijeva prikupljanje određenih informacija, investitor će se puno lakše odlučiti za investiranje ukoliko se ekonomska diplomatija angažira na konkretnoj investiciji i prezentira investitoru sve pozitivne efekte njegovog ulaganja u zemlju. I pored problema u pronalaženju investitora, ekonomska diplomatija treba da ima aktivnu ulogu u potrazi za stranim investicijama i da kontinuirano traga za mogućim SDI.

Kako ekonomska kriza već nekoliko godina trese cijeli svijet, čak i države kao što su Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija tragaju za SDI, značajna uloga u privlačenju SDI data je ekonomskoj diplomatiji. S obzirom na značaj ekonomske diplomatije, u toku ovog istraživanja, autor je predložio modalitet kako sa kvalitetnim ekonomskim diplomatama pozitivno utjecati na privlačenje SDI.

¹⁷ Ibid.

Bibliografija

- Barston, Ronald Peter, *Modern Diplomacy*, 2nd edition, Longman, London & New York, 1997.
- Brussels Diplomatic Academy, Internet, http://www.vub.ac.be/sites/vub/files/en/BDA/BDA_Charter.pdf, 09/12/2014
- Berridge, Geoff R., James, Alan, *A Dictionary of Diplomacy*, 2nd edition, Palgrave, Houndmills, 2003.
- Berridge, Geoff R., *Diplomacy: Theory and Practice*, 2nd edition, Palgrave, Houndmills, 2005.
- Hocking, Brian, "Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model", *World Trade Review*, vol. 3, No. 1, 2004.
- Kunz, Diane B., *Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*, Free Press, New York, 1997.
- Lee, Donna, Hocking, Brian, "Economic Diplomacy" in: Robert A. Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*, Wiley Blackwell, Vol. 2, 2010.
- Lee, Donna, Hudson, David, "The Old and new Significance of Political Economy in Diplomacy", *Review of International Studies*, vol. 30, no. 3, 2004.
- Lall, Sanjaya, "Attracting foreign investment: new trends, sources and policies", *Economic Paper 31*, Commonwealth Secretariat.
- Naray, Olivier, *International Business and Diplomatic Exchange*, Internet, <http://www.ibde.org/component/content/article/83-what-a-good-commercial-diplomat-has-to-know-and-be-capable-of.html>, 09/12/2014
- Piana, Valentino, *Foreign direct investment*, The Economics Web Institute, Internet, <http://www.economicswebinstitute.org/glossary/fdi.htm>, 07/12/2014
- Rana, Kishan S., Chatterjee, Bipul, *Economic Diplomacy: India's Experience*, CUTS International, India, 2011.
- UNCTAD, Internet, [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-\(FDI\).aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-(FDI).aspx), 06/12/2014
- UNCTAD, *Investment promotion handbook for diplomats*, Investment Advisory Series, Series A, no. 6.
- UNCTAD, *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and development*, United Nations publication, Sales No. E.11.II.D.2. New York and Geneva, 2011.

Igor FERJAN

ECONOMIC DIPLOMACY & FDI ATTRACTION

ABSTRACT

Attraction of investments from abroad, today represent interest of every country, both developed as well as developing countries. Considering today's economic crisis, each country in particular is trying to attract investments and it sets investment attraction as the modality for overcoming the crisis. To succeeded, countries in various ways engage individuals and groups from government and NGO sector, but a key role in attracting foreign direct investments is left to diplomacy, especially to economic diplomacy. Therefore, the primary goal of this article is the affirmation of economic diplomacy and its role on attraction of foreign direct investment, but to meet this goal, the article present the concept of economic diplomacy and investment, as well as place in relation the promotion of economic diplomacy and attraction of foreign direct investments. During scientific reasoning, proving set hypothesis, and researching the role of economic diplomacy on attraction of foreign direct investments, special attention is committed to the relation of economic diplomacy and promotion and attraction of foreign direct investment. At the end of the article author adduce measures how to pave the way for attracting foreign investments with quality economic diplomats.

Key words: investment, FDI, economic diplomacy, diplomats, diplomacy, state.

UDK: 339.72.053.1(4-672 EU)
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 19–36
Izvorni naučni članak
Primljen: 29.01.2015.

Ognjen DRAGIČEVIĆ¹

Primena mera štednje u dužničkoj krizi zemalja Evrozone - svetlo na kraju tunela ili korak ka provaliji?

SAŽETAK

U ovom radu autor ukazuje na razloge zašto mere štednje nisu uspele da reše pitanje rasta javnog duga i recesije u zemljama periferije Evrozone. Glavni uzrok za neefikasnost ovih mera treba tražiti u pogrešnoj dijagnozi korena trenutne finansijske krize na evro prostoru. Preciznije rečeno, pomenuti uzrok treba tražiti u nerazumevanju tvoraca politike štednje da je kriza proizvod kumulativnih posledica ograničenja i slabosti Evropske monetarne unije (EMU), a ne neodgovornog i bahatog ponašanje javnog sektora njenih pojedinih država članica.

Ključne reči: dužnička kriza, mere štednje, Evropska unija, Evrozona, Evropska centralna banka, privredni rast, međunarodna ekonomska nejednakost.

Uvod

Na kraju prve decenije 21. veka zemlje članice Evropske unije (EU), posebno članice njene monetarne unije (članice Evrozone), našle su se pred najtežim izazovom još od početka ekonomskih integracija država starog kontinenta nakon Drugog svetskog rata. Izbijanje globalne recesije tj. svetske ekonomske

¹ Ognjen Dragičević, student doktorskih studija politikologije, međunarodne i evropske studije na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, stipendista Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije za istraživače na doktorskim studijama. E-mail adresa: dragichevic.ognjen@gmail.com.

Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu - Fakultet političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu (evidencioni broj: 179076)*, koji se finansira od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

krize 2008. godine, poljuljalo je bankarski sektor Sjedinjenih Američkih Država i velike većine država Evropske unije. Setimo se samo primera Deksija banke (Dexia bank) u Francuskoj i Belgiji, Barkliz banke (Barklays plc) i HSBC grupe u Velikoj Britaniji ili Komerc banke (Commerzbank) i IKB banke u Nemačkoj. Upravo ta bankarska kriza predstavljala je okidač za izbijanje na površinu dužničke krize u pojedinim zemaljama Evrozone. Takav razvoj događaja doveo je u pitanje čitav koncept evropske monetarne unije, tj. njenu održivost i korisnost, poljuljavši tako poverenje u nešto što se do skora smatralo svetim gralom modela ekonomskih integracija.

Odgovor nadležnih institucija EU i lidera njenih najvećih ekonomija na dužničku krizu predstavljala je politika stezanja kaiša, odnosno primena mera štednje u „neodgovornim“ državama (Portugal, Italija, Grčka i Španija).² Nakon skoro petogodišnje primene politike štednje u ovim državama mnogi zvaničnici EU i država članica, ekonomisti i mediji, u optimističkom tonu počeli su sa davanjem izjava o oporavku Evrozone, a optimizam pojedinih išao je i do proglašavanja pobeđe nad recesijom.

Tako se u izveštaju „Evropske ekonomske prognoze – zima 2014“ (European economic forecast, Winter 2014) navodi da se Evrozona vraća na put opravka i rasta. Glavni uzrok rasta jeste opravak bankarskog sektora i povećanje izvoza i domaće tražnje.³ Takođe, ono što je i za ovaj rad važnije, u pomenutom izveštaju navodi se i oporavak privreda država koje su predmet istraživanja, i predviđa se njihov veći i stabilniji rast u narednim godinama.⁴ U prilog izrečenom govore i izjave Marija Dragija (Mario Draghi), predsednika Evropske centralne banke (ECB). Prilikom obraćanja na dodeli Šumpeterove nagrade u Beču, u martu 2014. godine, Dragi je saopštio prisutnima, po malo slavodobitno, da se evropska ekonomija ipak okreće, aludirajući da nakon perioda stabilizacije 2012- 2013. godine, sledi period rasta i prosperiteta.⁵ Potvrdu uspešnosti primene politike štednje i njene zasluge u oporavku kako Evrozone u celini, tako i njenih krizom najteže pogođenih članica, su isticali i brojni ekonomisti poput Danijela Grosa

² Iako su mere štednje bile primenjivane i u drugim državama poput Kipra i Irske, predmet israživanja ovog rada jeste primena mera štednje u tekstu pomenutim državama iz razloga jer su ove četiri države prepoznate od strane vodećih zapadnoevropskih medija i zvaničnika najrazvijenijih država članica i organa EU kao glavni generatori krize u Evrozoni. Pre svega, zbog njihovih neodgovornih i raspinskih ekonomskih politika. U prilog ovom stavu govori i zastupljenost akronima PIGS (svinje) u diskursu pomenutih medija i stručne javnosti. Ovom skraćenicom se na pogrdan način naglašava odgovornost ovih zemalja za izazivanje finansijske krize na evro-prostoru.

³ “European Economic Forecast Winter 2014”, European Commission Directorate - General for Economic and Financial Affairs, 2/2014. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee2_en.pdf 15/09/2014. pp 1-5.

⁴ Ibidem, pp. 62-66; 68-70; 90-92.

⁵ Speech by Mario Draghi, President of the ECB, at the presentation ceremony of the Schumpeter Award, Oesterreichische Nationalbank, Vienna, 13 March 2014. http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140313_1.en.html. 2/ 9/2014.

(Daniel Gros), direktora Centra za studije evropskih politika iz Brisela. Naime, Gros je isticao pozitivnu ulogu mera štednje u povećanju izvoza, smanjenju deficita platnog bilansa, strukturnih reformi i povećanja konkurentnosti kao osnove za razvoj zemalja periferije Evrozone.⁶

Međutim, suprotno pomenutim stavovima ovde se zastupa teza da je primena politike štednje u Portugalu, Italiji, Grčkoj i Španiji, pa samim tim i u Evrozoni, zapravo doprinela produbljivanju krize, tj. dovela do pogoršavanja ključnih preduslova za efikasan opravak i stabilan privredni rast navedenih država. Ovaj rad teži da odgovori na pitanja (i) zašto mere štednje nisu dovele do oporavka pomenutih ekonomija, tj. doprinele njihovom privrednom rastu i (ii) zašto ove mere nisu rešile problem duga ovih država. Odgovor na ova pitanja leži u tvrdnji da su tvorci i zastupnici politike štednje pogrešno dijagnostikovali sam koren krize. Pogrešna dijagnoza krize implicirala je i neadekvatnost terapije – načina rešavanja krize, pa samim tim i nemogućnost ozdravljenja privreda pomenutih država.

Rad se sastoji iz tri dela. Prvi deo je posvećen istraživanju posledice primene mera štednje u Portugalu, Italiji, Grčkoj i Španiji. U ovom delu se osporava tvrdnja o ekonomskom oporavku i ukazuje na neadekvatnost primenjenih mera štednje u pomenutim državama. Drugi deo rada predstavlja objašnjenje stvarnog uzroka krize. Poslednji deo rada čine zaključna razmatranja, koja sumiraju ishode istraživanja.

Posledice primene mere štednje

Krah pojedinih banka i osiguravajućih društava u SAD-u 2008. godine izložio je gubicima i banke država članica Evrozone. Zbog problema likvidnosti Evropska centralna banka (ECB) zajedno sa centralnim bankama najrazvijenijih članica je svoju pažnju usmerila ka ublažavanju finansijskog šoka, pre svega kroz politiku smanjenja kamatnih stopa i obezbeđivanja likvidnosti na evro-prostoru. Međutim, i pored značajnih sredstava uložених u dokapitalizaciju pojedinih banaka, većina njih se odlučila da očuva svoje rezerve i zaštititi poslovanje kroz smanjenje kreditnih operacija. Ovakva politika banaka imala je za posledicu smanjenje protoka kapitala, tj. kontrakciju na tržištu kapitala. Ograničavanje dostupnosti finansijskih sredstava i rast cene zaduživanja ugrozio je pre svega države zavisne od spoljnog finansiranja. U teoriji ovakav sled događaja naziva se efekat „naglog prestanka“ (*Sudden stop*).⁷ Obustava priliva kapitala i podizanje kamatnih stopa dovodi do povećanja cene postojećeg duga, pritiska na finansijski sektor, kao i kraha tržišta nekretnina. Ovo dalje generiše krizu likvidnosti i smanjenje fiskalnih prihoda što za krajnji ishod može imati krizu

⁶ Daniel Gros, "Has austerity failed in Europe?" CEPS Commentary, August 2013, pp. 1-3.

⁷ Za više o efektu „naglog prestanka“ pogledati Enrique G. Mendoza. "Sudden Stops, Financial Crises, and Leverage". *American Economic Review*, 2010. 100(5): 1941-66.

solventnosti. Pomenuti događaji su u korelaciji, jer produblјivanje problema likvidnosti utiče na nivo poverenja na tržištu, što predstavlja osnovu za procenu rizika ulaganja kapitala. Iz prethodno navedenog se može uočiti mehanizam prerastanja bankarske krize u dužničku.

Karmen Rajnhart (Carmen M. Reinhart) i Kenet S. Rogof (Kenneth S. Rogoff) se u svojim radovima bave upravo pitanjem odnosa bankarskih i dužničkih kriza. Rogof i Rajnhart su kroz istraživanje odnosa ove dve vrste kriza od 1800. godine do danas utvrdili da bankarska kriza ili prethodi ili je sastavni deo dužničke krize.⁸ Pomenuti autori definišu bankarsku krizu, kvalitativno, kao događaje navale na banke koje dovode do zatvaranja, spajanja ili preuzimanja od strane javnog sektora jedne ili više finansijskih institucija i, ako nema navale, zatvaranjem, spajanjem, preuzimanjem ili velikom državnom pomoći, važnoj finansijskoj instituciji (ili grupi institucija) što predstavlja početak niza sličnih ishoda za druge finansijske institucije.⁹

Prestanak otplate javnog duga definiše se kao nemogućnost vlade da izvrši otplatu glavnice ili kamata na datum prispeća. Ove epizode obuhvataju slučajeve u kojima je reprogramirani dug ugašen po uslovima koji su lošiji od originalnih.¹⁰

Upravo pomenuti sled događaja se odigrao i u zemljama koje su predmet ovog istraživanja. Prelomni momenat koji je pokrenuo lavinu dužničke krize jeste objava zvanične Atine o lažiranim podacima budžetskog deficita, u oktobru mesecu 2009. godine. Naime, tada su grčke vlasti nakon parlamentarnih izbora 2009. godine objavile da je rupa u budžetskoj kasi gotovo dvostruko veća od prethodno navedene, 12,7% umesto 6%.¹¹

Ova objava je uzrokovala prestanak trgovine obveznicama Grčke u maju 2010. godine, što je Grčku dovelo do ivice bankrotstva. Ubrzo, sličan scenario je viđen i u Portugalu, u aprilu 2011. godine.¹² Španija i Italija su zbog rasta pritiska na tržištu obveznica i ECB-a bile primorane da usvoje pakete mera štednje zarad finansijske pomoći zemalja jezgra.¹³

⁸ Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, 2010. "From Financial Crash to Debt Crisis", NBER Working Papers 15795, National Bureau of Economic Research, Inc. p25. <http://www.nber.org/papers/w15795.pdf>. 15/ 09/ 2014.

⁹ Karmen Rejnahart, i Kenet Rogof, *Ovog puta je drugačije*. Beograd: JP Službeni glasnik, 2011. str. 52.

¹⁰ Ibidem, str. 53.

¹¹ Philip R. Lane, "The European Sovereign Debt Crisis". *The Journal Of Economic Perspectives* 26 (3). 2012. p. 56.

¹² Ibidem. str. 56-57.

¹³ Za razliku od Portugala i Grčke, okidače za finansijsku krizu u Španiji ne treba tražiti u problemu javnog duga već u krahu tržišta nekretnina i bankarskog sektora, koji su bili uzrokovani prelivanjem bankarske krize iz SAD-a i Irske. Italija je takođe žrtva efekta prlivanja krize, tj. nepoverenja investitora u njenu sposobnost da servisira relativno visok javni dug. Ovo nepoverenje je za posledicu imalo smanjenje trgovine italijanskim obveznicama i odlivom kapitala. Martin Feldstein, "The Failure Of The Euro". *Foreign Affairs* 91 (1): 2012. p. 3.

Uzrok krize u Grčkoj, a kasnije i u ostalim zemljama zvaničnici zemalja jezgra, vodeći mediji, kao i predstavnici institucija EU su videli u neodgovornoj fiskalnoj politici država periferije.¹⁴ Na takvom mišljenju formirani su i paketi mera štednje, koje su države morale prihvatiti kako bi dobile pomoć zemalja jezgra i ECB-a. Paketi mera štednje suštinski su pravljani na osnovu obrazaca Međunarodnog monetarnog fonda, pre svega "stand by" aranžmana. U osnovi i jednih i drugih nalaze se politike Vašingtonskog konsenzusa.¹⁵ Naravno, u slučaju mera štednje koje su primenjene u posmatranim državama izuzete su mere koje se tiču monetarne politike.

Ove mere su za cilj imale stvaranje stabilne osnove za podizanje privrednog rasta, ostvarivanje suficita platnog bilansa i drastično smanjenje javnog duga, kroz privatizaciju nekonkurentnih javnih preduzeća, smanjenje javne potrošnje, plata i reformu finansijskog sektora i socijalnih fondova. Paket mera štednje za Grčku, na primer, je sadržao da u periodu od tri godine javna potrošnja bude smanjena za 11% BDP-a, dok je podizanje visine poreza i efikasnosti njihove naplate imalo za cilj ostvarenje prihoda od 4% BDP do 2013. godine.¹⁶

U delu rada koji sledi biće razmatrana efikasnost ovih mera kroz kretanje indikatora koji su postavljeni kao ciljevi pomenute politike štednje.

Primena mera štednja u državama koje su predmet ovog istraživanja ostvarila je delimičan uspeh. Reč je o smanjenju deficita tekućeg računa i povećavanju izvoza. Na grafikonu 1 jasno se može uočiti da su sve četiri države u 2013. godini ostvarile suficit platnog bilansa. Glavni razlog za prelazak u suficit posle dugogodišnjeg deficita treba tražiti u rastu izvoza, kao i u smanjenju priliva kapitala.¹⁷

¹⁴ U Nemačkoj su tabloidi ispoljavali javno mišljenje o lenjim, neodgovornim i nedisciplinovanim narodima Mediterana, koji su dugo bahato živeli na leđima Nemaca i koje sada treba opet da spašavaju.

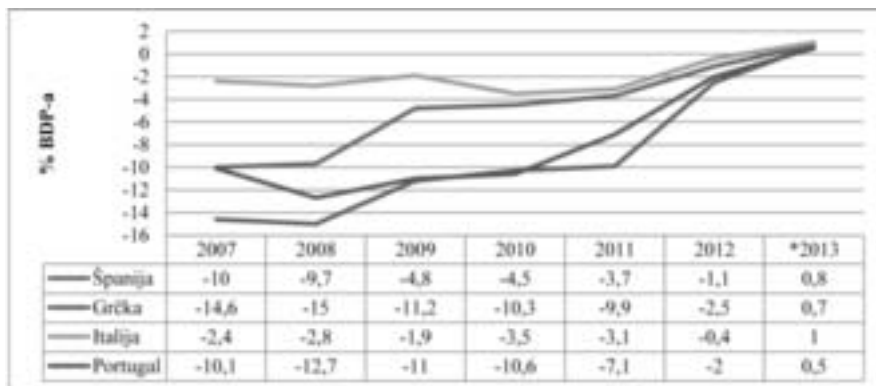
Dorothee Bohle, "The Crisis of the Eurozone", EU Working Paper RSCAS 2010/77. p. 7.

¹⁵ O nastanku i o konkretnim politikama Vašingtonskog konsenzusa videti: J. Williamson, 2009. Short History of the Washington Consensus, A. *Law & Bus. Rev. Am.*, 15. pp. 1-14.

¹⁶ Istakli bismo da smo se prilikom istraživanja susreli sa poteškoćama pronalaženja originalnih dokumenata u kojima su sadržane mere štednje za Španiju, Grčku, Italiju i Portugal. Stoga smo bili prinuđeni da se oslonimo na sekundrane/posredne izvore literature.

Dorothee Bohle, "The Crisis of the Eurozone", op. cit., p. 5.

¹⁷ U tekućoj godini (2014.) rast izvoza izražen u procentima iznosi: Grčka 4,5%; Španija 5,4%; Italija 3%; Portugal 6,2%. Public data. http://www.google.com/publicdata/explore?ds=k3s92bru78li6_&hl=en_US&dl=en_US#!ctype=l&strail=false&bc=d&nselm=h&met_y=tx_rpch&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:GR:IT:ES:PT&ifdim=world&hl=en_US&dl=en_US&ind=false. 10/09/2014.

Grafikon 1. kretanje platnog bilansa (izražen u % BDP-a)¹⁸

Međutim, pomenute mere štednje nisu uspele da dovedu do privrednog rasta zemalja članica niti do smanjenja odnosa javnog duga i bruto društvenog proizvoda.

U tabeli 1 sadržani su podaci o kretanju BDP-a posmatranih država. Na osnovu prikazanih podataka može se zaključiti da se ekonomije zemalja pogođenih dužničkom krizom u toku čitavog perioda, osim Italije i Portugala u 2010. godini, nalaze u recesiji.

Tabela 1. Kretanje bruto društvenog proizvoda BDP (izražen u %)¹⁹

	Španija	Grčka	Italija	Portugal
2007.	3	4	2	2
2008.	1	0	-1	0
2009.	-4	-3	-5	-3
2010.	0	-5	2	2
2011.	0	-7	0	-1
2012.	-2	-7	-2	-3
2013.	-1	-4	-2	-1

U prilog padu privrednog rasta ovih država govore i podaci o padu bruto domaćih investicija (BDI), kao i padu priliva stranih direktnih investicija (SDI). Najveći pad u obe kategorije zabeležila je Španija. U periodu od 2007. do 2013. godine, španska ekonomija beleži gubitak SDI-a u visini 39,5 milijardi dolara, dok u istom periodu BDI se smanjio za 12,8% BDP-a.²⁰

¹⁸ World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/chart.aspx>. 12/09/2014.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

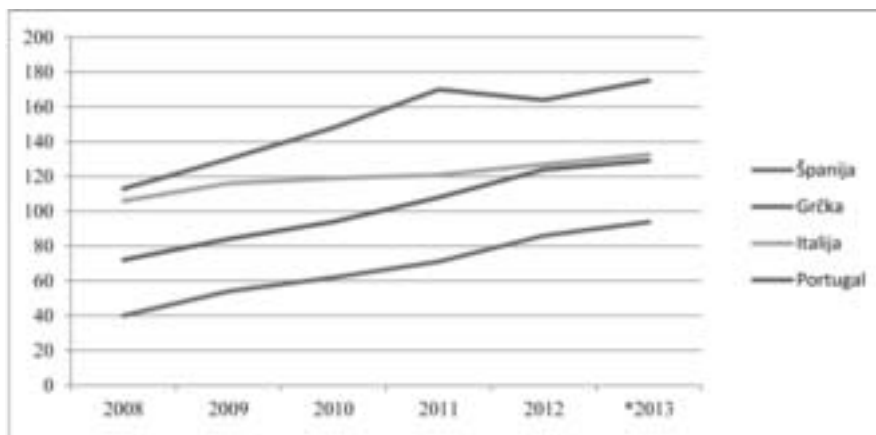
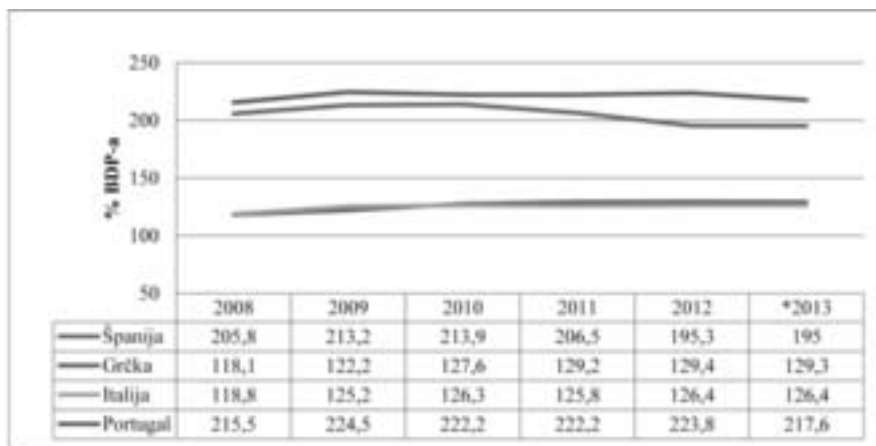
Ovakav pad BDP-a odrazio se na porast nezaposlenosti. Broja nezaposlenih u Španiji i Grčkoj je rekordan od završetka Drugog svetskog rata. U tabeli 2 navedeni su podaci o kretanju nezaposlenosti tokom perioda krize u posmatranim državama.

Tabela 2. Nezaposlenost (izražena u %)²¹

	Španija	Grčka	Italija	Portugal
2007.	8	8	6	8
2008.	11	8	7	8
2009.	18	10	8	10
2010.	20	13	8	11
2011.	22	18	8	13
2012.	25	24	11	16
2013.	25.8	27.2	12.5	15.4

Nemogućnost da se uspostavi održiv privredni rast odrazila se i na nemogućnost da se smanji javni dug država periferije Evrozona, odnosno na sprečenost da se reši suštinski problem dužničke krize. Na grafikonu 2 predstavljeno je kretanje javnog duga država koje su predmet istraživanja. Grafikon nam pokazuje da je primena mera štednje dovela do suprotnih rezultata od proklamovane svrhe mera štednje. Naime, sve četiri zemlje u posmatranom periodu imale su značajan rast dužničkih obaveza. Negativno kretanje ovog pokazatelja je ključno jer potvrđuje tezu o neadekvatnosti primenjenih mera štednje za rešavanje dužničke krize. Važno je istaći i kretanje stepena zaduženosti privatnog sektora grčke, španske, italijanske i portugalske privrede. Na grafikonu 3 se vidi da zaduženost privatnog sektora ili stagnira ili opada u poslednjim godinama krize. Razlog za to treba tražiti u kontrakciji tržišta kapitala i rastu cene zaduživanja.

²¹ Ibidem.

Grafikon 2. Kretanje javnog duga (izražen u % BDP-a)²²Grafikon 3. Kretanje duga privatnog sektora (izražen u % BDP-a)²³

U ovom delu rada se navode četiri razloga zašto paketi mera štednje nisu dali u potpunosti željene rezultate.

Prvo, reč je o vremenskom okviru. Prvobitno zadati okvir od tri godine je isuviše kratak za primenu oštrih mera štednje i sprovođenja u delo brojnih strukturnih reformi. Naime, Džefri Saks (Jeffrey Sachs) i Stiven Radlet

²² European Commission, 2014. pp. 92-96. 106. * Podaci dostupni na sajtu: Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/macroeconomic_imbalance_procedure/indicators. 12/09/2014.

²³ Ibidem.

(Steven Radelet) su na istraživanju jugoistočnoazijske finansijske krize iz 1997. godine utvrdili da tesan vremenski okvir za sprovođenje reformi može biti kontraproduktivan jer zbog oštine mera i mogućih posledica postoji snažan pritisak da se mere ne sprovedu u potpunosti ili da se njihova primena odlaže; u konkretnom slučaju reč je o odlaganju strukturnih reformi indonežanske privrede.²⁴ Socijalni nemiri i protestne blokade poput onih u Španiji i Grčkoj, u period od 2010. do 2012. godine, posledica su pokušaja da se u kratkom roku sprovede politika štednje. Ovi događaji su doveli do gubitka legitimiteta i odlaska sa vlasti vlada koje su usvojile politiku štednje. Sa druge strane, kratak rok predstavljao je i objektivnu prepreku da mere štednje ostvare proklamovane ciljeve. U prilog ovoj tvrdnji govori podatak da je zemljama pogođenim krizom trebalo gotovo tri godine od primene pomenutih mera da zaustave rast zaduživanja privatnog sektora.²⁵

Drugi razlog neadekvatnosti mera predstavlja namera da se „unutrašnjom devalvacijom“ zameni nemogućnost upotrebe mehanizama monetarne politike poput mehanizma devalvacije valute ili politike kamatnih stopa.²⁶ Koncept unutrašnje devalvacije predstavlja nameru da se kroz mere štednje (smanjenje nadnica, izdvajanja za socijalne fondove i drugih vidove javne potrošnje) postigne obaranje cene proizvoda, tj. da se privreda zemlje koja je sprovodi učini konkurentnijom. Druga strana fiskalne konsolidacije sadržana u paketu mera štednje odnosi se na podizanje stope poreza i njihove efikasnije naplate. Očigledno je da su ove dve mere kontradiktorne, onosno da podizanje poreza potire efekte nastale usled primene unutrašnje devalvacije. Zajednička primena ove dve mere ima negativne posledice po privredni rast. Naime, unutrašnja devalvacija doprinosi smanjenju domaće tražnje, dok podizanje poreza dodatno opterećuje privredni sektor, koji već trpi pritisak rasta dugova i nelikvidnosti.

Treći razlog neadekvatnosti mera štednje jeste ograničena sposobnost nadležnih institucija, pre svega ECB-a da se očuva poverenje i likvidnost na tržištu. Ova ograničenost proizilazi iz samog definisanja nadležnosti ECB-a Protokolom statuta Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke. Ovim statutom nije predviđena mogućnost vršenja funkcije „poslednjeg utočišta“ od strane Evropske centralne banke.²⁷ Funkcija „poslednjeg utočišta“ je standardna funkcija centralnih banaka širom sveta i najkraće se definiše kao spremnost centralne banke da radi zaštite

²⁴ Steven Radelet, and Sachs, Jeffrey. "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 1998, pp. 1-90.

²⁵ Barry Eichengreen, Naeun Jung, Stephen Moch, and Ashoka Mody. "The Eurozone Crisis: Phoenix Miracle Or Lost Decade?". *Journal Of Macroeconomics* 39: 2014. p.52.

²⁶ Philip R. Lane, "Growth And Adjustment Challenges For The Euro Area". *The Economic and Social Review* 44 (2, Summer): 2013, p. 283.

²⁷ "Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the ECB", Chapter IV. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en_protocol_4.pdf. 15/09/2014.

deponenata ili/i sprečavanja sistemske krize u finansijskom sistemu, odobri kredit poslovnoj banci koja nije u mogućnosti da koristi druge povoljnije izvore likvidnosti dostupne na tržištu.²⁸ Pomenuta pravna ograničenost zapravo predstavlja odustvo mehanizma ECB-a da u ranim fazama krize likvidnosti obezbedi potrebna sredstva kako bi se ona premostila. Takođe, postojanje ove funkcije ima snažan psihološki momenat kod vlasnika kapitala za sigurnost njihovih sredstava, pa samim tim i za poverenje u samo tržište. Stepenn poverenja u određeno tržište odražava cenu rizika zaduživanja na njemu, kao i nivo priliva kapitala. U kontekstu dužničke krize zemalja Evrozone, odsustvo mogućnosti brzog direktnog delovanja ECB-a, kao i svest investitora da ne postoji zajmodavac poslednje instance su predstavljali jedne od ključnih faktora za krizu poverenja na tržištima obveznica Španije, Grčke, Italije i Portugala, tj. okidače za pokretanje krize nelikvidnosti i nesolventnosti privreda ovih zemalja.²⁹

U nameri da nadoknade ovu manjkavost donosioci odluka u okviru Evrozone prvobitno su formirali Evropski fond za finansijsku stabilnost (EFFS), koji je 2013. godine zamenjen Evropskim mehanizmom za stabilnost (EMS). Neosporno je da EFFS i EMS predstavljaju korak u pravcu bolje regulisanosti finansijskog tržišta Evrozone, tj. finansijskih tržišta zemalja članica. Međutim, na tragu tvrdnje Pola De Gravea (Paul De Grauwe), ovi mehanizmi se zapravo mogu razumeti kao kratkoročno rešenje koje nema pune kapacitete da zameni funkciju poslednjeg utočišta, tj. da ne može da obezbedi poverenje investitora u tržište Evrozone.³⁰ Takođe, Evropski mehanizam je skrojen tako da je usmeren na prevenciju i gašenje budućih finansijskih poremećaja, a ne kao sredstvo koje bi imalo kapacitete da reši krucijalno pitanje trenutne finansijske krize, tj. pitanje javnog duga.

Poslednji, ali i najvažniji, razlog za neadekvatnost mera štednje jeste pogrešna dijagnoza uzroka krize. Za razliku od tvoraca paketa mera štednje, koji su uzroke krize videli u bahatoj javnoj potrošnji država koje su predmet ovog istraživanja, ovaj rad zastupa stav da je uzrok dužničke krize zapravo u samom sistemu Evropske monetarne unije. Drugim rečima, finansijska kriza iz 2008. godine predstavlja okidač za nastanak dužničke krize Evrozone, neadekvatne mere za rešavanje ove krize čine faktore koji su produbili krizu dok stvarni uzrok krize čine sistemske greške ugrađene u Evropsku monetarnu uniju u toku procesa njenog nastanka.

²⁸ Narodna banka Srbije, http://nbs.rs/internet/cirilica/18/18_7/index.html. 15/09/2014.

²⁹ Više o značaju funkcije „poslednjeg utočišta“ u kontekstu dužničke krize pogledati u Paul De Grauwe, „The Financial Crisis and the Future of the Eurozone Bruges European Economic Policy“, Briefings BEEP n° 21 (2010)

³⁰ De Grauwe, Paul, „A Fragile Eurozone In Search Of A Better Governance“. *The Economic and Social Review* 43 (1, Spring): 2012, pp. 1-30.

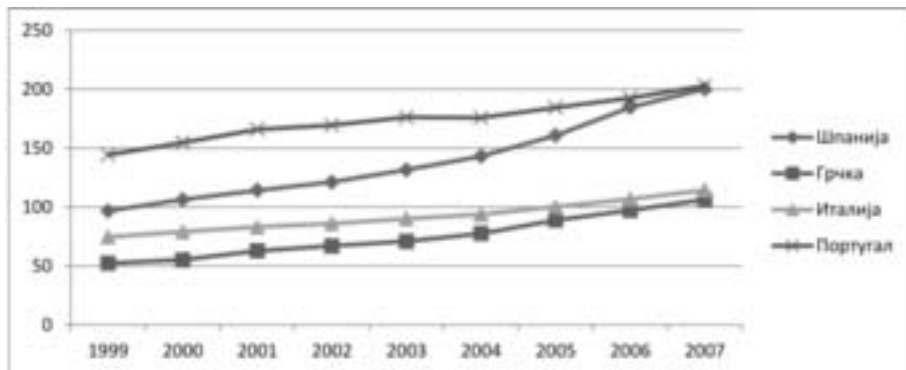
Stvarni uzrok krize

Glavni argument ovog istraživanja jeste da je za neuspeh rešavanja dužničke krize odgovorna pogrešna dijagnoza same krize. Za razliku od tvorca politike štednje, u ovom radu se tvrdi da je dužnička kriza proizvod akumulacije posledica nastalih nakon uvođenja Evropske monetarne unije. Stupanjem na snagu Evropske monetarne unije države članice prenele su svoje nadležnosti na evropski nivo. Ovo je za posledicu imalo nestanak mehanizama kontrole i upozorenja na tržištu. Naime, prenošenjem nadležnosti vezanih za politiku kamatnih stopa i deviznih kurseva države su izgubile mehanizme upozoravanja na finansijske poremećaje, kao i mehanizme za automatsko prilagođavanje ekonomije država na ove poremećaje. Drugim rečima, visina kamatnih stopa govori investitoru o ceni rizika ulaganja kapitala u nekoj državi, sa druge strane visina kamatnih stopa ima zadatak da automatski utiče na pregrejanost ekonomije ili njenu nelikvidnost.

Prilikom određivanja nivoa kamatnih stopa ili vrednosti evra države su se vodile metodom konvergencije, odnosno metodom približavanja i usaglašavanja monetarnih parametara novog jedinstvenog valutnog prostora. Zbog veličine svoje ekonomije vodeću ulogu u ovom procesu imale su Nemačka i druge zemlje jezgra. Ishod konvergencije bilo je gotovo izjednačavanje cene rizika ulaganja na prostoru Evrozone. Primera radi, došlo je skoro do izjednačavanja kreditnog rejtinga Nemačke i Grčke, što je pre 1999. godine bilo nezamislivo. Pored smanjenja cene rizika investiranja u zemljama periferije Evrozone, uspostavljanje EMU sa sobom je donelo i smanjenje troškova transakcija i ukidanje valutnog rizika prilikom investiranja između zemalja Evrozone, kao i harmonizaciju regulacije finansijskih tržišta i efikasniji sistema plaćanja/naplate.³¹ Ovi pozitivni efekti EMU su doprineli jeftinijem pristupu tržišta kapitala manje razvijenih ekonomija poput portugalske ili grčke. Upravo na grafikonu, koji predstavlja kretanje duga privatnog sektora, može se uočiti jasan rast priliva kapitala u periodu između uvođenja EMU i finansijske krize iz 2008. godine.

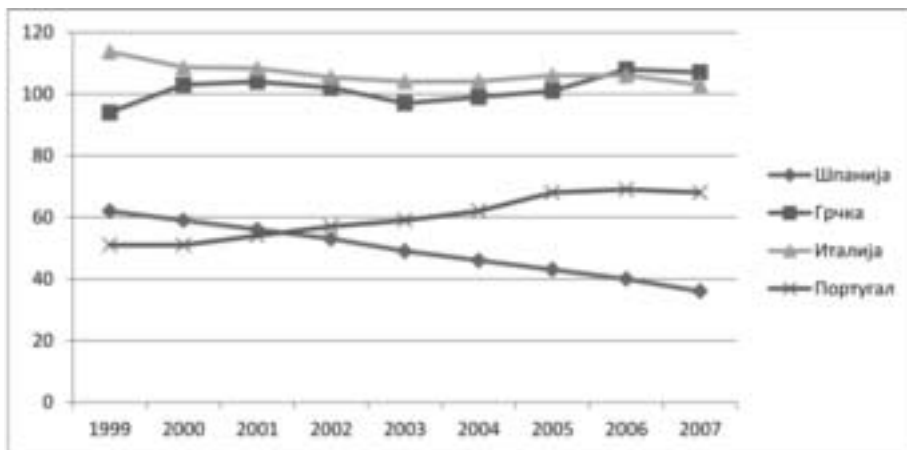
³¹ Galina Hale and Maurice Obstfeld. "The Euro And The Geography Of International Debt Flows", NBER Working Paper No. 20033: 2014. pp. 1-3.

Grafikon 4. Kretanje duga privatnog sektora u periodu od 1999. do 2007. godine (izražen u % BDP-a)³²



Za razliku od kretanja duga privatnog sektora, u istom periodu dolazi do pada javnog zaduživanja, ili umerenog rasta u slučaju Grčke i Portugala. Ovi podaci (grafikon 7) potvrđuju gore iznetu tezu da je pripisivanju odgovornosti za dužničku krizu na posmatrane države pogrešno.

Grafikon 5. Kretanje javnog duga u periodu od 1999. do 2007. (izražen u % BDP-a)³³



³² "Alert Mechanism Report 2014". European Commission, (EU). 2014. pp. 92-96. 106. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf. *Za ovu godinu podaci su preuzeti sa sajta: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/macroeconomic_imbalance_procedure/indicators.12/09/2014.

³³ Ibidem.

Glavni izvor kapitala od uvođenja EMU za zemlje periferije bile su zemlje jezgra Evrozone, pre svega kroz tržište suverenog duga i bankarske pozajmice. U prilog tome idu i tvrdnje Galine Hejl (Galina Hale) i Mauricija Obstfelda (Maurice Obstfeld), da za razliku od perioda koji je prethodio uspostavljanju EMU, koji je karakterisao različit nivo kamatnih stopa između zemalja jezgra i velikih finansijskih centara sa jedne strane i zemalja periferije sa druge strane, nakon 1999. godine dolazi do približavanja kamatnih stopa između jezgra i periferije. Međutim, finansijski centri su zadržali viši nivo cene rizika za pozajmljivanje državama poput Grčke, Portugala i Španije. Ovo je za posledicu imalo da se banke jezgra zadužuju kod finansijskih centara po nižim kamatama, a zatim ta sredstva prosleđuju državama periferije po skupljim, ali istovremeno i jeftinijim uslovima nego što je to bilo moguće pre uvođenja EMU.³⁴

Važno je istaći zapažanje Filipa R. Lejna (Philip R. Lane), da su pozitivni pokazatelji privrednog rasta i umerena fiskalna politika država Evrozone u periodu od 1999. do 2007. godine maskirali nadolazeći problem odnosa zaduženosti i privrednog rasta, tj. zamaglili moguću fiskalnu, finansijsku i makroekonomsku ranjivost.³⁵

Razlog zašto smatramo da je koren krize ugrađen u Evropsku monetarnu uniju jesu negativne posledice koje su nastale usled prenošenja monetarne nadležnosti, odnosno mehanizama upozorenja i kontrole tržišta kapitala sa nacionalnog na evropski nivo, a da pritom na evropskom nivou nisu uspostavljeni mehanizmi automatskih fiskalnih transfera od jezgra ka periferiji, bankarska unija, efikasniji regulatorni okvir za finansijska tržišta u okviru Evrozone.

Najvažnija negativna posledica priliva jeftinog kapitala, iz koje proizlaze i ostale dve posledice, jeste neefikasna alokacija resursa. Lošom alokacijom resursa/kapitala smanjena je konkurentnost privreda Španije, Grčke, Italije i Portugala, kao i povećana njihova zavisnost od spoljnog finansiranja. U prethodnom delu rada, prilikom objašnjenja efekta naglog prestanka priliva kapitala, govorili smo i o opasnosti od zavisnosti od spoljnog finansiranja. Negativni efekti jeftinog priliva kapitala po konkurentnost privreda pomenutih država su uzrokovani velikim ulaganjima u tržište nekretnina/nepokretnosti. Ova ulaganja su za posledice imala stvaranje tržišnog mehura u tom sektoru, povećanje nadnica, kao i preusmeravanje sredstava iz proizvodnje trgovinskih dobara u proizvodnju netrgovinskih dobara.³⁶ Takođe, visok nivo priliva kapitala omogućio je održavanje u životu nekonkurentne kompanije kao i prolongiranje političke spremnosti da se upusti u strukturne reforme.

³⁴ Galina Hale and Maurice Obstfeld, "The Euro and The Geography of International Debt Flows", op. cit., pp. 4-6.

³⁵ Philip R. Lane, "The European Sovereign Debt Crisis", op. cit., pp. 276-278.

³⁶ Philip R. Lane, "Growth and Adjustment Challenges for the Euro Area", op. cit., pp. 51-53.

Pored opadanja konkurentnosti zbog loše alokacije resursa, dodatni pritisak na zemlje Mediterana proistekao je iz učlanjenja zemalja Centralne i Istočne Evrope u Evropsku uniju, kao i privredni razvoj rastućih ekonomija poput Turske ili zemalja Jugoistočne Azije.

Hans Verner Sin (Hans-Werner Sin) je u istraživanju o konkurentnosti zemalja preiferije zaključio da su u ovim zemljama, u periodu od 1995. do 2008. godine vrednosti proizvoda apresirale u odnosu na druge članice EU za 30%, dok je Nemačka u istom periodu zabeležila pad cena za 22%.³⁷ Takođe, autor ističe i podatak pada konkurentnosti Grčke i Portugal u odnosu na svog najvećeg takmaca van EU. Sin ukazuje da su cene dobara ove dve zemlje apresirala u odnosu na cene dobara u Turskoj za 61% i 43%.³⁸

Zanimljiv uvid u razloge pada konkurentnosti i produktivnosti Španije, Grčke, Italije i Portugala dao je Piter Hol (Peter Hall). Prema njegovim rečima, u stvaranju Evropske monetarne unije je ugrađen sukob između dve strategije razvoja, tj. dve škole kapitalizma. Reč je o sukobu konzervativizma, koji se fokusira na tražnju, aktivnu fiskalnu politiku i strategiju razvoja zasnovanu na domaćoj tražnji i Frajburške škole (ordoliberali), koja naglašava izvozno-orijentisanu strategiju rasta, zasnovanu na politici jačanja konkurentnosti privrede kroz kontrolu inflacije, nemešanja države u privredne cikluse (osim u uslovima velikih poremećaja na tržištu), isticanju privatnog sektora kao nosioca razvoja.³⁹

Na tragu Holovog stava može se tvrditi da je u mediteranskim zemljama, pre 1999. godine, bila zastupljena hibridna strategija razvoja. Ova strategija je objedinjavala podsticanje domaće tražnje i osnaživanje izvozno-orijentisanih privrednih sektora. Ona je sprovedena kroz monetarnu politiku država, tj. kroz politiku devalvacije valuta sa ciljem podsticanja konkurentnosti njihovih ekonomija na međunarodnom tržištu, kao i kroz fiskalnu politiku čiji je zadatak bio da održava visok životni standard njihovih građana, tj. da podstiče domaću tražnju. Sa druge strane, politika ordoliberalna bila je zastupljena u zemljama jezgra poput Nemačke, Austrije, Danske i Holandije. Po mišljenju Hala, u procesu nastanka EMU prevladala je, pre svega zbog veličine nemačke ekonomije, politika zasnovana na izvozno-orijentisanoj privredi. Kao dokaz ovoj tezi on navodi kriterijume konvergencije i ovlašćenja Evropske centralne banke.⁴⁰

Ovaj autor sa pravom zapaža da je pomenuta „pobeda“ Frajburške škole zatekla ekonomije Grčke, Španije, Italije i Portugala u strukturalnom raskoraku.⁴¹

³⁷ Hans-Werner Sinn, „Austerity, Growth and Inflation: Remarks On The Eurozone’s Unresolved Competitiveness Problem“. *The World Economy* 37 (1): 2014. p. 2.

³⁸ Ibidem pp. 3-5.

³⁹ Peter A. Hall, ‘The Economics and Politics Of The Euro Crisis’. *German Politics* 21 (4): 2012. pp. 358-360.

⁴⁰ Ibidem, p. 359.

⁴¹ Ibidem, p. 360.

Drugim rečima, insistiranje na primeni samo uslova izvozene orijantisane strategije rasta u pomenutim zemljama bilo je u suprotnosti sa njihovom postojećom privrednom praksom. Ovo insistiranje dovelo je do smanjenja konkurentnosti njihovih ekonomija. U nameri da nadoknade oduzimanje mogućnosti devalvacije valuta, ove zemlje su se okrenule ka spoljnom finansiranju domaće tražnje i gomilanju duga.

Na Holovoj liniji argumentacije može se ići i korak dalje i tvrditi da ako je pobjeda Frajburške škole dovela do nastanka osnove za opadanje konkurentnosti i rasta zaduženosti privreda periferije, politika štednje nametnuta zemljama periferije Evrozone ugrozila je same temelje za brz oporavak od krize, tj. osnovu za opipljiv privredni rast i rešavanje pitanja javnog duga. Drugim rečima, na osnovu navedenog može se zaključiti da stvarni uzroci krize leže u negativnim posledicama koje su nastale zbog nepotpune arhitekture EMU, tj. njenih pravnih i strukturnih ograničenja.

Zaključna razmatranja

Primenjene mere štednje i strukturne reforme, kao i ogromna novčana pomoć donele su kratkoročan i slab predah zemljama Evrozone od dužničke krize. Pomenute mere nisu uspele da smanje nivo javnog duga i obezbede stabilnu osnovu za privredni rast Španije, Grčke, Italije i Portugala. Naprotiv, u periodu krize, u ovim zemljama, došlo je do značajnog rasta dužničkih obaveza. Ovaj negativan trend povećao je opasnost od nove, dublje dužničke krize, koja bi predstavljala možda i koban udarac evropskim ekonomskim integracijama.

U nameri da se izbegne ovakav scenario, donosioci odluka u Evrozoni, stvorili su Evropski mehanizam za stabilnost, efikasnije mehanizme za kontrolu fiskalne discipline (predviđene u Ugovoru o stabilnost, koordinaciji i upravljanju ekonomske i monetarne unije), kao i nedovršenu strukturu bankarske unije. Ova rešenja predstavljaju korak u dobrom pravcu. Međutim, ove mere su nedovoljne da bi se nadoknadile slabosti postojeće monetarne unije i odsustvo koordinacije ekonomskih politika država članica. Pomenuta strukturna rešenja ne obezbeđuju automatske transfere fiskalnih sredstava iz razvijenijih delova Evrozone u manje razvijene. Ova rešenja stvaraju privid, a ne stvarnu bankarsku uniju na evropskom nivou. Poseban problem predstavlja neuključenost svih država članica Evrozone i pitanje odnosa sa državama koje su članice EU, ali su i van prostora evra. Najvažniji razlog za zabrinutost jeste to što pomenuti mehanizmi ne mogu da zamene funkciju „poslednjeg utočišta“, tj. ne mogu na efikasan način da očuvaju/ uspostave poverenje na tržištu.

Drugim rečima, razloge za neostvarivanje proklamovanih ciljeva politike štednje (uspostavljanje osnove za održiv privredni rast i rešavanje problema zaduženosti u posmatranim zemljama) treba tražiti u površnoj i pogrešnoj

dijagnozi korena krize, kao i u ograničenosti i kontradiktornosti primenjenih mera štednje.

Na osnovu iznetog možemo zaključiti da Evrozona, pa samim tim i EU, stoji na raskrsnici između dublje ekonomske integracije i vraćanja monetarne politike u nadležnost država članica. Drugim rečima, dublja ekonomska integracija za cilj bi imala usklađivanje ekonomskih i monetarnih ciljeva, stvaranje fiskalne unije i uspostavljanje mahanizama koji bi doprineli obnovi konkurentnosti ekonomija periferije Evrozone. Suprotno, zbog unilateralnog delovanja velikih ekonomija i njihovog nametanja politika ostalim članicama, produbljuvanju ekonomske nejednakosti među državama i očiglednih slabosti postojeće monetarne arhitekture, pojedine države članice Evrozone će biti prinuđene da zagovaraju povratak monetarne vlasti u svoju nadležnost. Zbog odsustva političke volje, slabosti donetih rešenja i nemenjanja uloge Evropske centralne banke, tj. reformisanja Evropske monetarne unije, postoji opravdana bojazan da će Evrozona i Evropska unija sledeću dublju krizu dočekati na istoj raskrsnici, ali će posledice biti daleko pogubnije.

Literatura

- Bohle, Dorothee. "The Crisis of the Eurozone", EUI Working Paper RSCAS 2010/77. pp. 1-12.
- Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, 2010. "From Financial Crash to Debt Crisis," NBER Working Papers 15795, National Bureau of Economic Research, Inc. <http://www.nber.org/papers/w15795.pdf>. 15/ 9/ 2014.
- De Grauwe, Paul, and Yuemei Ji. 2013. "The Legacy Of Austerity In The Eurozone". CEPS Commentary, 4 October 2013'.
- De Grauwe, Paul. "A Fragile Eurozone In Search Of A Better Governance". *The Economic And Social Review* 43 (1, Spring): 2012. pp. 1-30.
- De Grauwe, Paul. 2013. "The European Central Bank As Lender Of Last Resort In The Government Bond Markets". *Cesifo Economic Studies* 59 (3): 520 – 535.
- Eichengreen, Barry., Naeun Jung, Stephen Moch, and Ashoka Mody. "The Eurozone Crisis: Phoenix Miracle Or Lost Decade?". *Journal Of Macroeconomics* 39: 2014. pp. 288-308.
- European Commission,. 2014. "Alert Mechanism Report 2014". http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf. 12/9/ 2014.
- "European Economic Forecast Winter 2014", European Commission Directorate - General for Economic and Financial Affairs, 2/2014. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee2_en.pdf 15/09/2014.
- Feldstein, Martin. "The Failure Of The Euro". *Foreign Affairs* 91 (1): 2012. pp. 105-116.
- Gros, Daniel. "Has austerity failed in Europe?" CEPS Commentary. August 2013.
- Hale, Galina, and Maurice Obstfeld. 2014. "The Euro And The Geography Of International Debt Flows", NBER Working Paper No. 20033: 1-39.

- Hall, Peter A. "The Economics And Politics Of The Euro Crisis". *German Politics* 21 (4): 2012. pp. 355-371.
- Lane, Philip R. "Growth And Adjustment Challenges For The Euro Area". *The Economic And Social Review* 44 (2, Summer): 2013. pp. 273-295.
- Lane, Philip R. "The European Sovereign Debt Crisis". *The Journal Of Economic Perspectives* 26 (3): 2012. pp. 49-67.
- Mendoza, Enrique G. "Sudden Stops, Financial Crises, and Leverage." *American Economic Review*, 100(5): 2010. pp. 1941-66.
- Obstfeld, Maurice. 2013. "Finance At Center Stage: Some Lessons Of The Euro Crisis". *CEPR Discussion Paper No. DP9415*.
- Paul De Grauwe. "The Financial Crisis and the Future of the Eurozone" Bruges European Economic Policy Briefings BEEP n° 21 (2010)
- "Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the ECB", Chapter IV. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026_en_protocol_4.pdf. 15/09/2014.
- Radelet, Steven. and Sachs, Jeffrey. 1998. "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 1-90.
- Rajnahart, Karmen. i Rogof, Kenet. *Ovog puta je drugačije*. Beograd: JP Službeni glasnik, 2011.
- Sinn, Hans-Werner. "Austerity, Growth And Inflation: Remarks On The Eurozone's Unresolved Competitiveness Problem". *The World Economy* 37 (1): 2014. pp. 1-13.
- Speech by Mario Draghi, President of the ECB, at the presentation ceremony of the Schumpeter Award, Oesterreichische Nationalbank, Vienna, 13 March 2014. http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140313_1.en.html. 2/9/2014.
- Williamson, J. 2009. Short History of the Washington Consensus, *A. Law & Bus. Rev. Am.*, 15. str. 1-14.

Baze podataka:

- Google Public Data, dostupno na: <http://www.google.com/publicdata/directory>
- OECD Statistics, dostupno na: SSRN <http://www.oecd.org/document/>
- The World Bank database (World Development Indicators), dostupno na: SSRN: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Eurostat, dostupno na: SSRN: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Ognjen Dragičević

**THE IMPLEMENTATION OF THE AUSTERITY MEASURES
IN THE EUROZONE DEBT CRISIS - THE LIGHT AT THE END
OF THE TUNNEL OR A STEP TOWARDS THE ABYSS?**

ABSTRACT

In this article, the author indicates the reasons why the austerity measures have failed to resolve the problems of public debt increase and recessions in the Eurozone periphery countries. The main cause for inefficiency of these measures should seek in incorrect diagnosis of the root of the current financial crisis in Euro area. More precisely, above mentioned cause should search in incomprehension of the austerity policy creators that the crisis is a product of cumulative consequences of constraints and weaknesses of the European Monetary Union (EMU), rather than irresponsible and wasteful behavior of the public sector of some EMU member states.

Key words: debt crisis, austerity measures, European Union, Eurozone, European Central Bank, economic growth, international economic inequality.

UDK: 330.524:620.92(497.11)
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 37–47
Izvorni naučni rad
Primljen: 11.08.2014.

Prof. dr Dobrica VESIĆ¹

Pozicioniranje Srbije u sistemu energetske bezbednosti

APSTRAKT

U savremenim međunarodnim odnosima energetska bezbednost postaje tema koja zauzima prioritarno mesto kako na globalnom planu tako i u unutrašnjim politikama kao i bezbednosnim strategijama pojedinih država. Energetsku bezbednost država ostvaruje delovanjem na unutrašnjem i na spoljnom planu. Veoma je mali broj zemalja koje mogu da zadovolje svoje energetske potrebe iz vlastitih izvora. Zbog toga većina zemalja mora da sarađuje sa drugima kako bi obezbedila potrebnu količinu energije. Gasovod „Južni tok“ nastao je kao potreba Evrope da se južni i centralni deo snabdeva prirodnim gasom iz Rusije. Za Srbiju, kroz koju je trebalo da prođe, on je bio od izuzetne važnosti sa aspekta energetske bezbednosti.

Cljučne reči: Srbija, pozicioniranje, bezbednost, integracioni procesi, energetska politika

1. Uvod

Energija je postala sredstvo za ostvarivanje spoljnopolitičkih ciljeva, a samim tim i jedna od najznačajnijih tema u političko-ekonomskim odnosima između država. Energetska diplomatija je u savremenim međunarodnim odnosima u vrhu prioriteta ne samo vodećih industrijskih zemalja sveta nego i svih zemalja koje zavise od uvoza, izvoza i tranzita energenata. Energetske strategije, odnosno pozicioniranje pojedinih zemalja u sistemu energetske

¹ Prof. dr Dobrica Vesić, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

Prilog predstavlja rezultat rada na projektu: *Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strategijski pravci razvoja i unapređivanje položaja Srbije u međunarodnim integracionim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti*, iz programa osnovnih istraživanja kod Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period 2011–2015.

bezbednosti, kao i cene energenata, uzimajući u obzir i transport, mogu prouzrokovati međunarodne krize nesagledivih posledica. S druge strane energenti su, i dalje, sredstvo pritiska u međunarodnim odnosima, posebno na "neposlušne zemlje". Srbija se, kao kandidat za članstvo u Evropskoj uniji našla u vrlo specifičnoj situaciji imajući u vidu njene odnose sa Rusijom (NIS, Južni tok, carinski tretman, i dr.) stoga je neophodno vrlo odmereno i pažljivo pozicioniranje u sistem energetske bezbednosti, jer se smatra da će to biti, u narednom periodu, najveći spoljnopolitički izazov. Pri tome treba imati u vidu da je neophodno praviti razliku između energetske bezbednosti i bezbednosti snabdevanjem energijom, odnosno energentima u bilo kom vidu. Pitanje energetske bezbednosti, naročito imajući u vidu aktuelnu geopolitičku situaciju, za Srbiju je izuzetno osetljivo. U toku je proces pridruživanja Evropskoj uniji, a s druge strane treba imati u vidu specifične odnose sa Rusijom. U tom kontekstu Srbija treba da ima izbalansiran odnos prema ove dve strane, ali i prema drugim partnerima u Evropi i svetu.

2. Sadašnja pozicija u sistemu energetske bezbednosti

U aktuelnoj situaciji Srbija je energetske visoko zavisna država. Na to nas upućuju podaci iz 2013. godine po kojima uvozimo 91 odsto nafte i 83 odsto prirodnog gasa. Nafta se uvozi, najvećim delom, iz Rusije i to oko 3 miliona tona godišnje, dok se gas uvozi isključivo iz Rusije u količini od oko 2,2 milijarde kubnih metara godišnje.² Srbija je snažno izložena uticaju neposrednog i globalnog energetskeg okruženja. U poziciji kad Srbija nema izlaz na more, stabilna i prihvatljiva nabavka nafte i gasa, kao ključnih energenata, ukazuje na prioritetan značaj razvoja regionalne saradnje i dobrosusedstva. Naime, naftovod kojim se doprema sirova nafta ide preko Hrvatske, a gasovod iz Rusije prolazi preko Ukrajine i Mađarske i preko Srbije tranzitira prema Bosni i Hercegovini. U tom smislu Srbija je još 2005. godine pristupila Ugovoru o energetskeg zajednici EU, zajedno sa drugim državama Jugoistočne Evrope. Suština Ugovora, i na njemu zasnovane Energetske zajednice, jeste primena direktive u oblasti električne energije i gasa, otvaranje regiona za neophodne investicije, solidarnost i podrška razvoju energetskeg potencijala država članica. To treba da, i u narednom periodu, predstavlja značajan pozitivan efekat na jačanje energetske bezbednosti. Na taj način Srbija kroz „sektorsku integraciju“, postaje deo energetskeg prostora Evropske unije. S druge strane, treba imati u vidu da Srbija ima potencijalno značajnu ulogu kao tranzitna država. Balkansko energetskeg čvorište sve više dobija na geopolitičkom značaju za isporuke iz Rusije, ali i kao vrata „četvrtog koridora“ za evropsko snabdevanje gasom i naftom sa Bliskog istoka, iz Kaspiskog bazena, Centralne Azije i Severne Afrike. Međutim, kad su u pitanju nafta i gas, Srbija sve više postaje deo crnomorskog i kaspiskog bazena. Diversifikacija pravaca i izvora snabdevanja za ova dva

² Taj uvoz je u 2013. godini plaćen dve milijarde dolara.

ključna energenta je politički i ekonomski interes Srbije. Projekat naftovoda Konstanca-Trst, gasovod Južni tok, ali i gasovod Nabuko ili njemu slični, predstavljaju ključne elemente privrednog razvoja i povećanja investicione atraktivnosti regiona. Logično je da su to komplementarni projekti, koji jačaju konkurentnost i pouzdanost snabdevanja, a time i bolju pozicioniranost sa aspekta energetske bezbednosti. Naime, energetska bezbednost podrazumeva da se „ne stavlja sva jaja u istu korpu“, nego uključuje i štednju energije, odnosno razvijanje energetske efikasnosti, alternativnih i obnovljivih izvora, što je i poželjan politički i tehnološki izazov. Porast značaja energetske bezbednosti koincidira sa početkom vlasničke transformacije naftnog i gasnog sektora u Srbiji. Sa aspekta pouzdanosti snabdevanja dolazak snažnog partnera sa sopstvenim nalazištima nafte i gasa može biti prednost. Međutim, sa aspekta diversifikacije pravaca i izvora snabdevanja energentima, ali i većinske pozicije na unutrašnjem tržištu, činjenica je da se sa ovim sporazumom sektor nafte i gasa čvrsto ukotvljuje kod jednog vlasnika. Ruski partner, inače državni monopol, sporazum vidi kao deo strategije nastupa na evropskom tržištu, koja nalazi na podeljene stavove članica Evropske unije. Realizacija gasovoda i podzemnog skladišta gasa strateški bi ojačala bezbednost snabdevanja gasom kao ekološki najprihvatljivijim energentom i dodatno bi integrisala Srbiju u gasnu mrežu Evropske unije.

3. Energetska politika Evropske unije

U ekonomskim odnosima, posebno u finansijskim, između zemalja unutar Evropske unije poslednjih godina pojavljuju se brojni problemi.

Sa aspekta saradnje Evropske unije u pogledu snabdevanja energentima koji joj nedostaju, iz drugih zemalja, takođe se javljaju brojni problemi. Po mnogim ekspertima Evropska unija nema adekvatnu i obavezujuću zajedničku energetska politiku. Taj problem je naročito došao do izražaja u periodu od 2005. do 2009. godine i kulminirao „gasnom krizom“ u januaru 2009. godine.³ S druge strane, Evropska unija je, istovremeno ublažila stav prema Rusiji po pitanju ljudskih prava i sloboda odnosno prirode režima, čime je otvoreno šire polje delovanja Ruskoj Federaciji u „interesnoj sferi“ Evropske unije, odnosno u zemljama Zapadnog Balkana, potencijalnim zemljama članicama. U tim zemljama, u kojima se prvobitno prelivao uticaj Evropske unije, i gde je, u velikoj meri delovao magnetizam evropskih vrednosti dolazi do opadanja privrženosti stanovništva Evropskoj uniji. Međutim, usled nedostatka jedinstvene politike u snabdevanju zemalja Evropske unije gasom dolazi do nesuglasica u zemljama Evropske unije čime je ugrožena energetska sigurnost svih zemalja.⁴ Stoga je Evropska unija, u poslednje vreme posebnu pažnju posvećivala energetska politici, koja je

³ www.euractiv.com/...europe-gas...russia...crisis/article-188857

⁴ www.guardian.co.uk/bussines/2009/...gas-ukraine

dobila prioritet i u procesu pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana. Neosporno je pravo Evropske unije da sklapa određene ugovore iz domena energetike sa Rusijom, koja ima svoje interese, ali je u pitanju politika Evropske unije koja je dozvolila da zemlje Zapadnog Balkana, koje su potencijalne članice Evropske unije, postanu mesto nadmetanja više politika i zemalja iako su stupile u ugovorni odnos sa Evropskom unijom i postepeno počele da ulaze u njen pravni okvir. Pravni okvir za definisanje i uređivanje pojma „ugovori u energetske sektoru“, njihove specifičnosti i način regulisanja kao pravnog instituta determinisan je, pre svega, Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice, propisima Evropske unije (*acquis*) i Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice jugoistočne Evrope. Međutim, ugovori u energetske sektoru značajno doprinose evropeizaciji prava i mogućnosti stvaranju novog *ius commune Europaeum*, čiji bi jedan deo predstavljalo i jedinstveno kompanijsko evropsko pravo.⁵ Uspostavljanjem Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu stvoren je pravni i institucionalni okvir za organizovanje novog zajedničkog tržišta električne energije za ovaj deo Evrope. Otvorenost i liberalizacija tržišta električne energije u Evropskoj uniji, saglasno *Acquis* o energetici, omogućeno je da pravno i tehnološki svi potrošači imaju mogućnost izbora isporučilaca. Ovaj izbor zasniva se na ceni, kvalitetu, pouzdanosti usluge i na proizvodnim karakteristikama isporučilaca energije. To znači da su uključena i direktna tržišta električne energije, baze električne energije i fjučers tržišta. S druge strane, konstatovano je da potrošnja električne energije u Srbiji, po jedinici proizvoda, najmanje četiri puta veća nego u Evropi, te da treba povećati energetske efikasnost kako bi se ta razlika smanjila. Međutim, razlog povećane potrošnje je u tome što se električna energija koristi za grejanje građana, a ne za nove proizvode koji stvaraju veću društvenu vrednost i smanjuju potrošnju električne energije po jedinici proizvoda. Dakle, treba električnu energiju usmeravati u proizvodnju, a izbacivati je iz grejanja građana. Ukoliko se u okviru kombinovanog gasno-parnog postrojenja proizvodi i toplotna energija za grejanje ili hlađenje ukupan stepen korisnosti energije goriva još je viši.

4. Pozicija Srbije nakon događaja u Ukrajini

Nakon martovskih događaja 2014. godine u Ukrajini, odnosno pripajanja Krima Ruskoj Federaciji, osim geopolitičkog pozicioniranja u prvi plan izbija i pitanje energetske pozicioniranja. Ovo pitanje postaje vrlo osetljivo za Srbiju. Smatra se da će posle ovih događaja u budućnosti najveći uticaj imati ekonomska a ne politička pitanja pokrenuta događajima oko ukrajinskih dešavanja. U prvi plan izlaze gasni rizici Evropske unije, tj, odnosi Rusije i Evropske unije uzrokovani različitim pogledima i postupanjima u ukrajinskoj

⁵ Dušan Vujović, „Korporativno upravljanje u energetske sektoru“, *Pravo i privreda*, Beograd, 2008, br. 5-8/2008, str. 350.

krizi.⁶ Pri tome treba imati u vidu da je u 2013. godini 86,1 milijardi m³ ruskog gasa otišlo u Evropu preko Ukrajine, koja je sama uvezla 27,9 m³. Prvobitno je bilo odlučeno da Rusija odobri Ukrajini kredit od 15 milijardi dolara, a da najveći deo ode na izmirenje duga prema „Gaspromu“. S druge strane, vlasti u Ukrajini pregovaraju sa MMF-om o kreditu od 14 milijardi dolara za održavanje celokupne ukrajinske ekonomije. Ukrajina ne može pribeći nesankcionisanom korišćenju gasa jer bi to pogoršalo odnose sa evropskim državama uvoznicama. Evropska unija dala je do znanja da je zainteresovana za očuvanje stabilnosti protoka ruskog gasa kroz Ukrajinu. S druge strane Ukrajina i sama pokušava da smanji svoju zavisnost od ruskog gasa i u tom pravcu vodi pregovore o uvozu gasa iz Slovačke. U pogledu transporta ruskog gasa kroz Ukrajinu „najranjivija“ zemlja je Bugarska jer kroz ukrajinski gasovod dobija 85% uvezenog gasa. Međutim, imajući u vidu krizu transporta iz 2009. godine Rusija je savladala problem diversifikacije isporuke gasa Evropi, tako da ove godine kroz nedavno otvoren „Severni tok“ treba da prođe preko 20 milijardi kubnih metara gasa. Pored toga „Gasprom“ nastavlja usaglašavanje sa evropskim državama projekat „Južni tok“ kojim gas treba da se izvozi iz Rusije preko rejonu Crnog mora. U taj projekat uključena je i Srbija kroz koju sada ne prolazi nijedan gasovod.

Proizvodnja prirodnog gasa u Srbiji je pod kontrolom NIS-a, a eksploatacija se odvija na oko 60 bušotina (od kojih su najznačajnije one u Mokrinu, Novom Miloševu, Banatskom Dvoru, itd.). Srbija je 2010. godine imala potrošnju od 4,5 milijardi kubnih metara gasa, a prema prognozama Srbijagasa treba da u 2015. godini dostigne potrošnju od oko 6 milijardi kubnih metara, odnosno oko 7 milijardi u 2020. godini. Međutim, prema energetsom bilansu za 2012. godinu, čak 91% gasa obezbeđuje se iz uvoza, dok samo 9% dolazi iz domaće proizvodnje, što nas čini jednom od veoma zavisnih zemalja od uvoza prirodnog gasa. Imajući u vidu energetske budućnost Srbije odnosno njeno pozicioniranje u sistem energetske bezbednosti, koja u 2014. godini nije bila nimalo ružičasta, neophodno je obezbediti nove prilive energenata. U Strategiji razvoja energetike Srbije u periodu do 2020. godine, prirodan gas je definisan kao energetska izvor 21. veka i ekološki najprihvatljivije gorivo. Ipak, proizvodnja i potrošnja prirodnog gasa u Srbiji su skromnog obima. Dominantna uloga uglja u proizvodnji električne energije, nerazvijena ekološka svest građana i zanemarljiv nivo gasifikovanosti države najbolje odslikavaju dosadašnju državnu politiku na ovom polju. Međutim, pred Srbijom se, u narednih nekoliko godina, otvara mogućnost boljeg energetskeg položaja izgradnjom

⁶ Moskva je početkom marta 2014. godine objavila da za Ukrajinu popust na gas više neće važiti (plaćala je 268,5 dolara za m³ umesto 415 dolara). S druge strane ruski gas pokriva oko trećinu potreba Evropske unije, a polovina te sume isporučuje se preko ukrajinskog gasovoda čija je propusna moć na ulazu 288 milijardi, a na izlazu 178,5 milijardi m³ od čega 142,5 milijardi ide u Evropu.

gasovoda „Južni tok“, a to znači i bitan preduslov u njenom pozicioniranju sa aspekta energetske bezbednosti.

5. *Evropska energetska strategija i Srbija*

Od početka ekonomske, finansijske i socijalne krize, još od septembra 2008. godine, mere oštre štednje primenjivale su se u mnogim državama Evropske unije. Kao posledica toga, funkcionisanje evropskih i finansijskih institucija dovedeno je u pitanje. Međutim, EU kao i svaka ozbiljna organizacija strateški razmišlja i nastoji da obezbedi siguran priliv energenata svojim potrošačima u budućnosti. Zemlje Evropske unije su svesne da njihove energetske potrebe mogu biti podmirene, u ovim godinama, samo sa istoka od strane njihovog najvećeg energetskog partnera – Rusije. Pri tome treba imati u vidu da je u zemljama EU eksploatacija prirodnog gasa u opadanju, dok u Rusiji naglo raste i kulminiraće narednih godina kada se očekuje da isporuke gasa dostignu nekoliko stotina milijardi kubnih metara gasa, namenjenih potrošačima u zapadnoevropskim državama.⁷ S druge strane, Rusiji je od strateškog interesa da svoje energente plasira upravo na evropsko tržište zbog njegove lake dostupnosti kao i zbog ogromnog obima potrošnje energije u evropskim zemljama. Sa geografskog i bezbednosnog aspekta, zemljama EU su neophodni pouzdani tranzitni koridori kako bi gas stigao do potrošača. Za EU, posebno za industrijski veoma razvijen sever Italije, strateški važan pravac je „Južni tok“ a to predstavlja i za Srbiju istorijsku šansu u energetskom pozicioniranju. Gradnju „Južnog toka“ preko naše teritorije treba maksimalno iskoristiti. To je moguće izvesti na više načina. Prvo za sigurnost i pouzdanost snabdevanja korisnika prirodnog gasa. Sadašnji gasovodni sistem snabdeva se iz jednog pravca, sa severa, kod Horgoša. Takav sistem snabdevanja ne garantuje sigurnost snabdevanja, jer bilo koji prekid snabdevanja transportnog sistema, ostavlja potrošače južno od mesta prekida bez prirodnog gasa. Kako kvalitetnije i što više iskoristiti prolaz gasovoda preko naše teritorije osnovno je i najvažnije pitanje za srpsku gasnu i ostalu privredu, jer prirodni gas ima velike mogućnosti korišćenja. Može da bude energent, a može da bude i sirovina hemijske i petrohemijske industrije. Kao energent može da bude korišćen za proizvodnju električne i toplotne energije, za grejanje kao i za hlađenje. Vodeći računa da Srbija ne raspolaže većim energetskim potencijalom, posebno kvalitetnim gorivima koji moraju da se uvoze, važno je da primena prirodnog gasa u sektoru široke potrošnje što više poveća, jer je valorizacija primarne energije najveća u tom sektoru u kome su u upotrebi aparati na gas u domaćinstvima sa veoma visokim stepenom korisnosti. Prirodni gas kao energent najbolje je da se koristi u tzv. totalnom

⁷ Prema procenama Međunarodne agencije za energetiku IEA do 2030. godine potrošnja energije u zemljama EU svake godine povećavaće se za sedam procenata. Posebno će porasti potrošnja gasa, što će zahtevati povećanje uvoza čak četiri puta.

energetskom sistemu – u bolnicama, hotelima, poslovnim zgradama i pojedinim objektima, po želji vlasnika. U tom sistemu, prirodni gas, s jedne strane ulazi u objekat a od njega se dobija električna energija za sopstvene potrebe, toplotna energija za grejanje i pripremu sanitarne tople vode, za klimatizaciju ili hlađenje kao i vodena para (na primer za sterilizaciju u bolnicama). Ovakav način korišćenja prirodnog gasa je sa najvećim stepenom iskorišćenja primarne energije, a vlasniku garantuje autonomnost i nezavisnost od spoljnih sistema snabdevanja. Pored upotrebe prirodnog gasa u širokoj potrošnji treba ga koristiti naročito u hemijskoj industriji, jer komponente prirodnog gasa mogu, kao i komponente nafte, da služe kao osnova petrohemijske industrije.⁸ U Srbiji će narednih godina početi reindustrijalizacija, ponovno stavljanje u pogon fabrika i postrojenja koja su „tranzicijom“ zaustavljena, ili gradnja novih, što će svakako povećati potrošnju gasa. Međutim, ta povećanja potrošnje neće biti dovoljna da se iskoriste sve ponuđene količine gasa iz rusko-srpskog sporazuma i „Južnog toka“.

6. Regionalni pristup Evropske unije i značaj „Južnog toka“

Evropska unija, odnosno Komisija EU i savet ministara, u okviru nekoliko svojih dokumenata istakla je da je osnovna karakteristika regionalnog pristupa unapređenje saradnje zemalja, te da se to smatra preduslovom regulisanja pojedinačnih bilateralnih odnosa Evropske unije sa svakom od zemalja Zapadnog Balkana. Na taj način su institucije Evropske unije otvorile pitanje ne samo oblikovanja posebnog vida partnerstva sa ovim zemljama već i mogućnost otvaranja pitanja njihovog članstva. Na planu unapređivanja regionalnog pristupa Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana ogleđao se u „politički uslovljavanja“ još iz 1997. godine. Tada su članice EU forsirale usklađivanje internih propisa zemlje partnera sa političkim i ekonomskim sistemom Evropske unije. Tako su vremenom počeli da se izdvajaju jasno definisani „opšti“ i „specifični“ uslovi koje je bilo neophodno ispuniti.⁹ Činilo se da se, na ovaj način, kompletirao i okvir evropskog kursa zemalja Zapadnog Balkana na putu njihovom pridruživanju. Svi ovi elementi regionalne politike, odnosno politike proširenja, nalaze se zabeleženi kako u godišnjim izveštajima Komisije EU za Proces stabilizacije i pridruživanja tako i u dokumentima

⁸ Najznačajniji hemijski proizvodi koji mogu da se dobiju na bazi prirodnog gasa su amonijak, metanol, čađ, sintezni gasovi, hlormetan, acetilen, cijanovodonična kiselina. Takođe, od prirodnog gasa mogu se proizvoditi prirodne kože, sintetička vlakna, plastične mase, smole, silikoni, boje i niz drugih petrohemijskih proizvoda.

⁹ U opšte uslove ubrajala su se pitanja demokratije i razvoja pravne države, razvoja tržišne privrede, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, povratak izbeglica i raseljenih lica i razvoj saradnje sa susedima, dok su specifični uslovi podrazumevali poštovanje Dejtonskog i Erdutskog sporazuma kao i puno poštovanje i sprovođenje Rezolucije br. 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija.

Evropskog partnerstva za svaku zemlju pojedinačno.¹⁰ Značajan deo ovih regionalnih aktivnosti ostvario se preko već postojećih regionalnih struktura udruživanja zemalja regiona. Regionalna politika Evropske unije, prema zemljama Zapadnog Balkana, ima pet bitnih obeležja:

- (1) podrška razvoju regionalne saradnje među zemljama regiona;
- (2) regionalne inicijative iskorišćene su kao osnova za ispunjavanje kopenhagenskih kriterijuma;
- (3) regionalna saradnja doprinela je unapređivanju Procesu stabilizacije i pridruživanja, a potom i integracionim procesima;
- (4) zemlje se manje posmatraju „u paketu“ a naglasak se stavlja na individualni tempo razvoja;
- (5) EU je priznala regionalno vlasništvo nad velikim delom regionalnih inicijativa zemalja regiona;

EU je vremenom integrisala regionalnu politiku prema zemljama regiona u svoju opštu politiku formulišući, istovremeno, okvire za saradnju zemalja regiona sa novim članicama ali i budućim kandidatima za članstvo.

Imajući u vidu ove elemente EU prepušta zemljama kandidatima za prijem relativnu slobodu za sopstveno pozicioniranje sa aspekta energetske bezbednosti. Srbija je svoju energetske bezbednost, u velikoj meri, vezala za „Gasprom“ u čijem je većinskom vlasništvu NIS. To je kompanija koja poseduje najveće svetske rezerve prirodnog gasa. Početkom 2012. godine procenjene rezerve prirodnog gasa kojima raspolaže „Gasprom“ iznosile su 33,6 biliona kubnih metara. Međutim, sada „Gasprom“ obezbeđuje najveći deo evropskih potreba za gasom, u najvećoj meri preko ukrajinske i beloruske teritorije. Zbog nepouzdanosti ovih pravaca „Gasprom“ i dalje aktivno traži alternative, a jedna od ključnih je izgradnja „Južnog toka“. U saradnji sa italijanskom kompanijom ENI izgradnja ovog gasovoda bi trebala da počne početkom 2014. godine, a završetak radova se planira za kraj 2015. godine.¹¹ Prvobitno je bilo predviđeno da kapacitet „Južnog toka“ bude 30 milijardi m³ u skladu sa tadašnjim potrebama, međutim, zbog povećanih potreba „Gasprom“ i njegovi partneri sada grade gasovod kapaciteta od 63 milijardi m³. Dakle, potreba Evrope za prirodnim gasom stalno raste.

7. Treba li Srbiji nuklearna energija?

Susedi Srbije kao što su Mađarska ili Bugarska svoju energetske nezavisnost, između ostalog, zasnivaju na nuklearnoj energetici, te su u

¹⁰ Annual Report of the EU Commission on the Stabilization and Association Process for South East Europe COM (2001), COM (2003) COM (2004) 202/2 final and COM (2005). www.eu.int/com/external_relations/.

¹¹ Uvoz prirodnog gasa u Evropu iz Rusije, na primer, u 2013. godini bio je oko 165 milijardi m³, što je u poređenju sa 2012. godinom 15 odsto više.

poslednjih nekoliko godina donele odluku o značajnom razvoju kompleksa nuklearnih elektrana.¹² Srbija je iz SFRJ nasledila izgradnju nuklearnih elektrana. Nedavno se pojavila mogućnost da Srbija postane aktivan učesnik u izgradnji novih nuklearnih elektrana u Belanama u Bugarskoj. Ovakvo rešenje bilo bi povoljno po Srbiju jer ga pomenuti Moratorijum ne sprečava, a učešćem u projektu obezbedilo bi se i učešće srpskih stručnjaka (kojih trenutno nema dovoljno). Ekonomska kriza i politički odnosi su ta pitanja odložili, ali početkom 2014. godine dolazi do novog, još ozbiljnijeg pomaka: Mađarska i Rusija su potpisale ugovor o izgradnji dva bloka nuklearnih elektrana nove ruske generacije u Pakšu na manje od 300 kilometara od Beograda. Stoga angažman „Rosatoma“ u Mađarskoj budi nadu da obnova naučnih i stručnih kadrova u oblasti korišćenja nuklearne energije u Srbiji može biti još uvek efikasno sprovedena. Primena nuklearne energije u Srbiji je dugoročna neminovnost, a odgovarajući kadrovi su preduslov za to.¹³ Pri tome je irelevantno da se i dalje primenjuje Moratorijum (koji se već godinama koristi kao paravan za blokiranje svakog razumnog planiranja razvoja energetike). Delimično učešće Srbije u izgradnji i korišćenju neke od nuklearnih elektrana u susednim zemljama bilo bi u skladu sa našim ekonomskim mogućnostima i omogućilo bi postepeno školovanje kadrova za neke buduće nuklearne elektrane. Potonje elektrane, u kojima bi Srbija mogla da učestvuje, mogu biti građene i na nekim od lokacija u samoj Srbiji, koje se već više od 30 godina istražuju. Energetika Srbije bi se tako uklopila u obiman energetski sistem koji je trenutno najekonomičniji način povezivanja sa Rusijom i evropskim zemljama i koji predstavlja važnu stavku u energetici svih evropskih država.

8. Zaključak

Sa aspekta energetske bezbednosti postavlja se pitanje kako kvalitetnije i što više iskoristiti prolaz gasovoda preko naše teritorije. To je značajno za srpsku gasnu, ali i ukupnu privredu jer prirodni gas ima velike mogućnosti korišćenja. Može da bude energent, a može da bude i sirovina hemijske i petrohemijske industrije. Kao energent može da bude korišćen za proizvodnju električne i toplotne energije, za grejanje kao i za hlađenje. Vodeći računa da naša zemlja ne raspolaže većim energetskim potencijalom posebno kvalitetnih goriva, koja moraju da se uvoze, važno je da se primena prirodnog gasa u sektoru široke potrošnje što više poveća, jer je valorizacija primarne energije najveća u tom sektoru u kome su u upotrebi aparati na gas u domaćinstvima sa veoma visokim stepenom korisnosti. Deo prirodnog

¹² Na primer, parlament Mađarske je u februaru 2014. godine ratifikovao međudržavni sporazum sa Rusijom o razvoju kapaciteta nuklearne elektrane „Pakš“, jer je nuklearna energija u Mađarskoj jedan od stubova energetske bezbednosti.

¹³ Malobrojni srpski stručnjaci za nuklearnu energetiku uglavnom nemaju dilemu da je saradnja sa Bugarskom, Mađarskom ili Slovačkom dobro rešenje.

gasa iz „Južnog toka“ u Srbiji treba da bude za proizvodnju električne energije. Trenutno Srbija ima potrebe za električnom energijom i mora jedan njen deo da uvozi. Pored toga pojedine termoelektane na uglj doći će u fazu da zbog starosti budu ugašene. Problem emisije štetnih gasova iz termoelektana na uglj koje stvaraju efekat „staklene bašte“, mora da bude rešen. Nove termoelektane na gas iz „Južnog toka“ rešiće kako nedostatak električne energije tako i emisiju štetnih gasova. Kombinovana gasno-parna postrojenja na prirodni gas, za proizvodnju električne energije, pokazala su se u svetu kao odgovarajuća rešenja za povećanje efikasnosti pretvaranja energije goriva u električnu energiju, pa prema tome i za povećanje koeficijenta korisnog dejstva termoelektana. Dakle, prirodan gas je neophodan Srbiji, i da ga treba, kad je već na raspolaganju, što više koristiti. Da bi to moglo da se ostvari neophodna je državna energetska politika koja bi ga usmeravala u sektore u kojima daje najveće efektekao i da se uvedu pariteti cena energenata.

Literatura

- Annual Report of the EU Commission on the Stabilization and Association Process for Sout East Europe COM (2001), COM (2003) COM (2004) 202/2 final and COM (2005). www.eu.int/com/external_relations/.
- Blackwell,Newton, “The forces pushing away from European integration“, *Financial Times*, 29.01.2011.
- Council of the European Union, Presidency Conclusions, 16879/06, Bruxelles, 15.12. 2006.
- European Commision, “The European Citizens and the future of Europe“, Qualitative study in the 30 member status, May, 2011.
- Giddens, Allen, 2007, *Europe in the Global Age*, Cambridge, Cambige University Press.
- Lopandić, Duško, 2001, *Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
- Stanković-Pejnović, Vesna, 2013, *Zapadni Balkan i EU - stvarnost i ideologija*, autorsko izdanje, Beograd
- Vujović, Dušan, *Korporativno upravljanje u energetskom sektoru*, *Pravo i privreda*, Beograd, 2008, br.5-8/2008.

Internet izvori

- [http:// www.euractiv.com/...europe-gas...russia ...crisis/article-188857;](http://www.euractiv.com/...europe-gas...russia...crisis/article-188857;)
- [http:// www.guardian.co.uk/bussines/2009/...gas-ukraine;](http://www.guardian.co.uk/bussines/2009/...gas-ukraine;)
- Framework agreement on community programmes for the Western Balkan countries, 12/2004. www.eu.int/com/external_relations/.

Dobrica Vesic, Ph.D.

**THE POSITION OF SERBIA IN SYSTEM
EUROPEAN ENERGY SECURITY**

ABSTRACT

In contemporary international relations, energy security became a topic that occupies a priority place at the global level as well as internal policies and security strategies of individual states. Energy security of the state realizes the action of the internal and external levels. Very few countries can meet their energy needs from its own resources. Therefore, most countries have to cooperate with each other to provide the required amount of energy. The pipeline "South Stream" has emerged as the need of Europe to southern and central parts of its natural gas supply from Russia. For Serbia, through which it had to pass, it was of great importance in terms of energy security.

Key words: Serbia, position, security, integration processes, energy policy.

UDK: 551.583:341(497.11)(4-672EU)
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 48–59
Pregledni članak
Primljen: 09.02.2015.

Dragoljub TODIĆ¹
Vladimir GRBIĆ

Strategija „Evropa 2020“, klimatske promene i Republika Srbija

SAŽETAK

U radu se se ukazuje na osnovne elemente politike EU u oblasti klimatskih promena kroz prikaz ciljeva koji su definisani u strateškim dokumentima ove organizacije. Posebno se analiziraju pojedine odredbe strategije „Evropa 2020“. Daje se prikaz do sada ostvarenih rezultata u ostvarivanju ciljeva definisanih u Strategiji „Evropa 2020“. U posljednjem delu rada naglašava se značaj politike EU u oblasti klimatskih promena za Republiku Srbiju, kao državu koja je kandidat za članstvo u EU. Ukazuje se na sličnosti i razlike u trenutnom položaju Republike Srbije, odnosno Evropske unije u ovoj oblasti. Konstatuje se postojanje više okolnosti koje doprinose razlikama u položaju Republike Srbije u odnosu na ciljeve EU.

Ključne reči: Evropska unija, Strategija 2020, klimatske promene, životna sredina, Republika Srbija, usaglašavanje nacionalnih propisa.

1. Ciljevi politike EU u oblasti klimatskih promena

Bez obzira na svu složenost instrumenata i ciljeva politike i propisa EU u oblasti životne sredine, kao i teškoće oko prioritizacije pojedinih užih oblasti, za klimatske promene može se reći da zauzimaju jedno od

¹ Dragoljub Todić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, email: dtodic@ymail.com.
Vladimir Grbić, Fakultet za međunarodnu ekonomiju, Beograd.

Rad je realizovan u okviru naučnih projekata: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski i bezbednosni aspekti“ (ev.br. 179029) i „Unapređenje javnih politika u Srbiji u funkciji poboljšanja socijalne sigurnosti građana i održivog privrednog rasta“ (ev.br. 47004), koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, za period 2011-2015 godine.

najznačajnijih mesta, nezavisno od toga koji su kriterijum uzeli za osnovu analize. O tome, jednim delom, govore i značajna finansijska sredstva koja se izdvajaju s ciljem podsticanja aktivnosti u ovoj oblasti, više vrsta instrumenata koje organizacija primenjuje u ovoj oblasti i njihova povezanost sa instrumentima u drugim oblastima. Čak bi se moglo tvrditi da razumevanje politike EU u ovoj oblasti nije ni moguće bez istovremenog uzimanja u obzir rešenja iz različitih sektorskih politika.² Na ogroman značaj koji se pridaje pitanju klimatskih promena upućuju i liderske ambicije EU na globalnom nivou, itd.³

Strateška opredeljenja ove organizacije definisana su u više dokumenata i razrađena, do različitog nivoa operacionalizacije, u relevantnim propisima.⁴ Opšti akcioni program delovanja Unije u oblasti životne sredine do 2020. godine ("Živeti dobro unutar granica naše planete") na nekoliko mesta definiše ciljeve koji se direktno odnose na oblast klimatskih promena.⁵ Prema odredbama člana 2, Sedmi program delovanja u oblasti životne sredine ima sledeće ciljeve: (a) zaštita, očuvanje i povećanje prirodnog kapitala Unije; (b) pretvaranje Unije u resursno efikasnu, zelenu i konkurentnu privredu s niskim nivoom emisija CO₂; (c) zaštita građana Unije od pritisaka i opasnosti za njihovo zdravlje i blagostanje koji su povezani sa životnom sredinom; (d) povećanje koristi od zakonodavstva Unije u oblasti životne sredine boljim sprovođenjem; (e) unapređenje politike Unije u oblasti životne sredine na naučnim osnovama; (f) osiguranje ulaganja u politiku životne sredine i klime te rešavanje eksternih troškova povezanih s životnom sredinom; (g) povećanje integrisanja pitanja u vezi s životnom sredinom i usklađenost politika; (h) poboljšanje održivosti gradova na području Unije; (i) povećanje

² Za detaljnije o relevantnosti pojedinih sektora videti, npr. u Šestoj nacionalnoj komunikaciji naročito delove koji se odnose na: okolnosti relevantne za GHG emisije i njihovo uklanjanje, politiku i mere, procenu ranjivosti, uticaje klimatskih promena i mere adaptacije. „Sixth National Communication and First Biennial Report from the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)“, (required under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol), Technical Report – 2014 – 075, European Union, 2014, pp. 4-45, 76-100, 121-149.

³ Za neke naznake videti Dragoljub Todić, *Klimatske promene u pravu i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014, str. 143-161.

⁴ Postojeći propisi EU u oblasti „klimatskih promena i zaštite ozonskog omotača“ grupisani su, prema kategorizaciji same organizacije u osam grupa: monitoring gasova sa efektom staklene bašte i izveštavanje (7 propisa), sistem trgovine dozvolama (24 propisa), odluka o raspodeli napora (2 propisa), prikupljanje i odlaganje ugljenika (2 propisa), transport i goriva (7 propisa), zaštita ozonskog omotača (5 propisa), florumani gasovi (11 propisa), šume i poljoprivreda (1 propis). http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index_en.htm, 29/01/2015.

⁵ "Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'", *OJ L 354, 28/12/2013, pp. 171-200*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>, 21/04/2014.

efektivnosti Unije u rešavanju međunarodnih izazova u oblasti životne sredine i *klime*. (aut. pod).

U Mapi puta ka konkurentnoj nisko-ugljeničnoj privredi za period do 2050. godine predviđeno je da EU smanji svoje emisije na 80% ispod nivoa iz 1990. godine, kroz domaća smanjenja (i to smanjenje od 40% do 2030. i 60% do 2040. godine).⁶ Predlog politike u oblasti klimatskih promena i energije za period od 2020. do 2030. godine, koji je (2014) sačinila Evropska komisija, ima za cilj da privredu EU učini konkurentnijom, bezbednijom i održivijom.⁷ Predloženo je da osnovni elementi politike EU budu sadržani u sledećem: smanjivanje emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG emisije) za 40% u odnosu na nivo iz 1990. godine, porast udela obnovljive energije za najmanje 27%, unapređenje energetske efikasnosti (i izmene i dopune Direktive o energetske efikasnosti), reforma sistema trgovine emisijama, konkurentna, priuštiva i bezbedna energija, novi sistem upravljanja. Kada se radi o uticaju energetskog sektora na politiku u oblasti klimatskih promena interesantno je da Evropska strategija energetske bezbednosti govori o klimatskim promenama jedino u delu koji se odnosi na energetske efikasnost i smanjenje potražnje za energijom, odnosno preispitivanje efekata primene Direktive o energetske efikasnosti i Direktive o energetske efikasnosti zgrada.⁸

Strategija „Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i inkluzivan razvoj“ smatra se jednim od ključnih strateških dokumenata u kojem su klimatske promene definisane kao prioritarna oblast delovanja Evropske unije.⁹ Ovo, pre svega, zbog sistemskog karaktera dokumenta, konteksta u

⁶ “A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011.

⁷ Videti: “A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SWD(2014) 15 final}, {SWD(2014) 16 final}, European Commission, COM(2014) 15 final Brussels, 22.1.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>, 20/04/2014. Za šire videti i “A 2030 framework for climate and energy policies”, Green paper, European Commission, COM(2013) 169 final, Brussels, 27.3.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN>, 20/04/2014.

⁸ Videti: “European Energy Security Strategy”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>, 01/02/2015, p. 7.

⁹ “EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, Communication from the Commission, European Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3. 3. 2010, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, 10/07/ 2014. Za osnovu ovog dela teksta poslužio je članak: Dragoljub Todić, „Klimatske promene“, u: J. Kronja, (ur.), *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u

koji su klimatske promene stavljene i ambicija koje se postavljaju pred EU. Definišući tri formulisana cilja EU u oblasti klimatskih promena (smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine, 20% učešća obnovljivih izvora energije u potrošnji električne energije i unapređivanje energetske efikasnosti kroz smanjenje primarne potrošnje energije za 20% u poređenju sa projektovanim nivoima) snažno je naglašen fundamentalni karakter energetskog sektora i nužnost integralnog pristupa ciljevima i instrumentima u različitim sektorskim oblastima od značaja za oblast klimatskih promena.¹⁰ Zbog toga je za razumevanje implikacija ovako definisanih ciljeva neophodno voditi računa o položaju EU u međunarodnim odnosima, ukupnoj politici ove organizacije u oblasti održivog razvoja, životne sredine, prirodnih resursa, industrijskog sektora, zatim poljoprivredi, saobraćaju, trgovini, itd, što zahteva znatno detaljniju analizu. Specifičnosti stanja u pojedinim državama članicama EU predstavljaju poseban činilac. Sva tri opšta cilja EU (u okviru klimatskih promena) posebno su određeni za svaku državu članicu.¹¹

2. Procena ostvarenih rezultata

2.1. U odnosu na prvi, u strategiji Evropa 2020, projektovani cilj (smanjenje GHG emisija za najmanje 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine), procenjuje se da je EU blizu ostvarivanja ovog cilja.¹² Između 1990. i 2012.

Srbiji, Beograd, 2011, str. 64-80. U formalnom smislu, osnovni okvir delovanja EU povezan je sa činjenicom da je EU članica Okvirne konvencije UN o promeni klime od 21. marta 1994. godine, a Kjoto protokola od 16. februara 2005. godine. Videti: „Status of Ratification of the Convention“, Framework Convention on Climate Change, United Nations, http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php, 10/03/2014; “Status of Ratification of the Kyoto Protocol“, Framework Convention on Climate Change, United Nations, http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php, 10/03/2014.

¹⁰ Smanjenje emisija na 30% do 2020. godine predloženo je pod uslovom da se druge, kako razvijene, tako i zemlje u razvoju, obavežu na fer udeo u budućem globalnom klimatskom sporazumu nakon isteka prvog obavezujućeg perioda po osnovu Kjoto protokola. U maju 2010. Evropska komisija objavila je Saopštenje koje sadrži analizu implikacija različitih nivoa ambicija (ciljevi od 20% i 30%) i procene rizika od curenja ugljenika. “Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, {SEC(2010) 650}, COM(2010) 265 final, Brussels, 26. 5. 2010.

¹¹ Videti: “Overview of Europe 2020 targets“, European Commission, dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf, 09/07/2014.

¹² “Trends in EU greenhouse gas emissions compared to 1990/base year“, European Environment Agency, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/trends-in-eu-greenhouse-gas-1>, 24/07/2014. Ovaj deo teksta predstavlja skraćenu verziju dela teksta iz članka Dragoljub Todić, Klimatske promene, u Jasminka Krojna, et. al. *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014, str. 97-107.

godine nivo emisija smanjen je za 18%. Ovakav rezultat je mnogo značajniji ima li se u vidu da je zabeležen privredni rast za 45% u odnosu na isti period. U 2012. godini evropska privreda bila je skoro dva puta manje ugljenično intenzivna (količina emisija po jedinici BDP).¹³ Ako se ostvareni rezultati mere u odnosu na obaveze koje su proisticale iz Kjoto protokola (8% u periodu 2008–2012. u odnosu na 1990. godinu), procenjuje se da je EU-15 svoje emisije već u 2011. godini smanjila znatno iznad predviđene obaveze (14,6%).¹⁴

Projekcije razvoja situacije u vezi sa ostvarivanjem ciljeva smanjenja GHG emisija zavise od kalkulacije mogućih mera smanjenja ili odsustva primene ovih mera. Procenjuje se da bi smanjenje GHG emisija moglo da dosegne 24% do 2020. godine.¹⁵ Prema podacima iz Šeste nacionalne komunikacije procenjuje se da će, prema scenariju „sa postojećim merama“, ukupne GHG emisije (bez podataka koji se odnose na međunarodno vazduhoplovstvo) biti za 22% manje u 2020. godini u odnosu na 1990. godinu i 24% deset godina kasnije. Prema scenariju koji podrazumeva dodatne mere, projektovane emisije bile bi manje za 26% 2020. godine, odnosno 30% 2030. godine.¹⁶

Kada se radi o rezultatima koji su ostvarile pojedinačne države, procenjuje se da je skoro polovina država članica već dosegla ciljeve u sektorima koji nisu obuhvaćeni Šemom trgovine dozvolama. Nacionalni ciljevi u ovim sektorima kreću se od smanjenja za 20% do povećanja za 20%. Istovremeno, procenjuje se da predviđene mere u delu država članica EU (Nemačka, Holandija, Bugarska, Italija, Finska, Austrija, Španija, Belgija, Irska) neće biti dovoljne da obezbede ostvarivanje definisanih ciljeva.¹⁷ Kada se radi o ukupnim GHG emisijama (uključujući vazduhoplovstvo i bez podataka o korišćenju zemljišta, promenama u korišćenju zemljišta i šumarstvu), najveće smanjenje zabeležile su Letonija, Litvanija i Estonija, dok su Portugal, Španija, Kipar i Malta najdalje od projektovanog smanjenja u odnosu na 1990. godinu.

¹³ „Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, European Commission, COM(2014) 130 final, Brussels, 5. 3. 2014, str. 11.

¹⁴ „Sustainable development in the European Union – 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy“, Eurostat, Statistical book, 2013, p. 183.

¹⁵ „Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, op. cit., p. 11.

¹⁶ „Sixth National Communication and First Biennial Report from the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)“, op. cit., p. X. i str. 101–120.

¹⁷ „Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, op. cit., p. 12.

2.2. U pogledu drugog cilja (povećanje udela obnovljive energije u finalnoj potrošnji energije za 20%), procenjuje se da je od 2000. godine zabeležen „stalni porast u korišćenju obnovljive energije na nivou EU“. Od 7,5% u 2003. godini udeo obnovljive energije u finalnoj potrošnji porastao je na 8,5% u 2005. godini, odnosno 14,4% u 2012. godini, što čini oko 5,6% ispod cilja koji je definisan za 2020. godinu. Ipak, zbog povećanja podsticaja (posebno u investicije u energiju vetra i solarnu energiju) procenjuje se da bi, ako se bude održao tempo investicija u ovoj oblasti, EU do 2020. godine mogla da dostigne 21% učešća obnovljive energije u ukupnoj finalnoj potrošnji energije.¹⁸ Pojedinačno posmatrano, sve države članice su od 2005. godine povećale udeo obnovljivih izvora energije, ali su samo tri (Švedska, Estonija, Bugarska) ostvarile svoje nacionalne ciljeve. Finska, Austrija i Češka su vrlo blizu ostvarenja ciljeva, a Francuska i Velika Britanija za oko 10% od definisanih ciljeva.

2.3. Što se tiče trećeg cilja (unapređenje energetske efikasnosti za 20%, što odgovara potrošnji primarne energiju u iznosu od 1.483 Mtoe), procenjuje se da je u poslednjem periodu napravljen izvestan napredak.¹⁹ Međutim, potrebni su dodatni naponi kako bi se ostvario definisani cilj predviđen za 2020. godinu, koji podrazumeva smanjenje primarne potrošnje energije za 6,3%. Iako je ekonomska kriza imala uticaja na potrošnju finalne energije, prostor za značajnija unapređenja postoji posebno u sektoru saobraćaja.²⁰ Države sa visokom energetsom intenzivnosti (potrošnja primarne energije po jedinici BDP) učinile su značajan napredak, dok je kod država sa umerenom energetsom intenzivnosti taj napredak manji. U 21 od 28 država članica smanjena je primarna potrošnja energije (2005–2011) 1–27% (u apsolutnim iznosima Nemačka, Francuska, Španija, Italija i Velika Britanija ostvarile su najveća smanjenja), dok je u ostalim državama ona rasla 1–18%.²¹ Sve države, osim Estonije i Malte, snizile su primarnu energetska intenzivnost, što znači da je proizveden veći BDP po jedinici potrošnje primarne energije.

3. Politika Republike Srbije u oblasti klimatskih promena

Za države kao što je Republika Srbija (RS) ova pitanja bi trebalo posmatrati u širem kontekstu kao deo ukupnih odnosa između Evropske

¹⁸ Ibid., str. 14.

¹⁹ Direktivom 2012/27/EU o energetske efikasnosti utvrđen je cilj EU, a od država članica traženo je da dostave svoje indikativne nacionalne ciljeve do 2020. godine.

²⁰ „Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, op. cit., p. 16.

²¹ „Sustainable development in the European Union – 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy“, op. cit., p. 192.

unije kao organizacije i države kandidata za članstvo u njoj, odnosno načina i mogućnosti za usklađivanje politike i propisa države kandidata sa politikom i propisima EU. Otvarajući pristupne pregovore, ovo je jasno konstatovano kako u poziciji EU tako i u poziciji RS. Kao od buduće države članice, od Srbije se očekuje „da se pridržava vrednosti na kojima Unija počiva. ... Pristupanje Evropskoj uniji podrazumeva blagovremeno i delotvorno sprovođenje celokupnog korpusa zakonodavstva EU, odnosno pravnih tekovina EU u postojećem obliku u momentu pristupanja ... Uspostavljanje odgovarajućih administrativnih i pravosudnih kapaciteta od ključne je važnosti za ispunjavanje svih obaveza koje proističu iz članstva.“²²

Politika i pravo u oblasti klimatskih promena, prema postojećoj klasifikaciji predstavlja jedan deo Poglavlja 27 („Životna sredina i klimatske promene“) te bi, u tom smislu, ova pitanja trebalo posmatrati zajednički uz vođenje računa o svim drugim sektorskim politikama od značaja za „životnu sredinu i klimatske promene,“ uključujući posebno oblast energetike (Poglavlje 15), poljoprivredu i ruralni razvoj (Poglavlje 11), transportnu politiku (Poglavlje 14), itd. Prema stavovima RS „zaštita životne sredine i klimatske promene“ označene su kao oblasti kojima će se posvetiti „posebna pažnja“, pored poljoprivrede i ruralnog razvoja, energetike, kohezivne politike, industrije i transporta.²³ Međutim, zbog činjenice da reforma sistema u ovako kompleksnoj oblasti podrazumeva sinhronizovane sistemске promene u različitim sektorima, kao i ogromne troškove koje to sa sobom nosi, sagledavanje realnih mogućnosti da država kandidat za članstvo u EU dostigne poželjan nivo usklađivanja nacionalnih ciljeva sa ciljevima EU predstavlja jedno od prethodnih pitanja. Postojeće slabosti zakonodavne procedure u RS upućuju na zaključak da izazovi i prepreke koje stoje na tom putu nisu realno sagledane. Jednom od manifestacija takve slabosti mogu se smatrati one koje proističu iz slabosti zakonodavnog procesa u RS, ili su povezane sa njim, tj. načinom usvajanja strateških dokumenata (pored metodoloških slabosti u pripremi i usvajanju zakona i podzakonskih propisa).²⁴

²² „Opšta pozicija EU“, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf, 09/02/2014, str 4.

²³ „Uvodna izjava Republike Srbije“, Vlada Republike Srbije, Međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014. godine, str. 11, 12.

²⁴ Za ilustraciju se može navesti činjenica da u izradi Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog), predlagач nije imao obavezu da izradu analizu efekata ovog dokumenta (čak ni analizu efekata u relativno pojednostavljenoj formi u kojoj se ona trenutno radi i na čiju primenu se može uputiti više zamerki). Videti tačku V Obrazloženja uz Predlog Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine. „Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog)“, 15.1.2014. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2014/113-14.pdf, 20/04/2014, str. 17. Dakle, nije potrebna izrada analize efekata dokumenta za čije će sprovođenje u periodu do 2030. godine, prema podacima iz istog dokumenta, biti potrebno 14.366 milijardi evra!? *Ibid.*, str. 17.

Osnovna formalna razlika između položaja RS i država članica EU proističe iz njihovog statusa u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (ne-Aneks I, odnosno Aneks I), sa svim obavezama i pravima koji proističu iz ovih razlika. Pitanje perioda do kojeg će Srbija ostati u postojećem statusu može biti predmet rasprave, imajući naročito u vidu i činjenicu da se razlike u obavezama koje proističu iz statusa u Konvenciji reflektuju i na odnos prema ciljevima definisanim u okviru EU.²⁵

Strategija razvoja energetike RS do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog) eksplicitno prepoznaje sva tri osnovna cilja definisana u okviru politike EU u oblasti klimatskih promena. Pri tom se „primena mera energetske efikasnosti, korišćenje obnovljivih izvora energije, zaštita životne sredine i smanjenje uticaja na klimatske promene“ proglašavaju za „ključne elemente tranzicije ka održivom razvoju energetike Republike Srbije“.²⁶ Na nekoliko mesta spominju se „klimatske promene“ (ukupno 7 puta) i „gasovi sa efektom staklene bašte“.

U pogledu konkretnijih ciljeva, koji se odnose na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte, mogu se konstatovati razlike u projekcijama koje su date za RS i to samo za deo predviđenog perioda.²⁷ Prema projekcijama iz Prvog izveštaja RS prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, ukupne emisije GHG u delu perioda ne bi bile smanjene, nego povećane. Tako bi, prema osnovnom scenariju, 2012. godine ukupne emisije GHG dostizale nivo od 112, 23%, a 2015. godine nivo od 120,41% emisija GHG 1990. godine. Prema alternativnom scenariju, ovakav trend porasta emisija bio bi ublažen, tako da bi emisije GHG 2012. godine bile na nivou od 110.56%, a 2015. godine 111.66% ukupnih emisija GHG u baznoj 1990. godini.²⁸ Poređenjem ukupne emisije GHG projektovane prema osnovnom i alternativnom scenariju, očekivano povećanje emisije GHG u 2015. godini moglo bi se smanjiti za oko 7.000 GHG. Cilj je da se primenom dodatnih mera i u relativno kratkom predstojećem periodu do 2015. godine uspori očekivani trend porasta GHG.

²⁵ Naročito kada se radi o ciljevima koji se odnose na smanjivanje GHG emisija, ali i drugim ciljevima.

²⁶ „Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog)“, op. cit., str. 25.

²⁷ Republika Srbija, kao ne-Aneks I ugovornica (zemlja u razvoju), nema obavezu kvantifikovanog smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte u prvom obavezujućem periodu (2008–2012. godina). „Nacionalni program zaštite životne sredine“, Vlada Republike Srbije. Beograd, 2010. („Službeni glasnik RS“, broj 12/2010); http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf, 30/01/2014, str. 28.

²⁸ „Initial National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change“, The Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, 2010. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf>, 30/01/2015, p. 22.

Što se tiče ciljeva koji se odnose na obnovljive izvore energije, postojeći strateški dokumenti i propisi koji se odnose na ova pitanje sadrže elemente koji se na opšti način uklapaju u trendove EU.²⁹ Srbija je usvojila Nacionalni akcioni plan za obnovljive izvore energije (OIE) „kao okvir za promociju energije proizvedene iz obnovljivih izvora i postavila je obavezne nacionalne ciljeve za učešće energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije (27%), kao i učešću energije iz obnovljivih izvora u transportu (10%) do 2020. godine.“³⁰

Unapređenje energetske efikasnosti definisano je kao cilj RS u nekoliko strateških dokumenata i nekim nacionalnim propisima. „Postojeći pokazatelji potrošnje energije u odnosu na vrednost BDP imaju vrednosti uporedive sa zemljama u regionu, ali značajno iznad prosečnih vrednosti za zemlje EU, bez obzira na činjenicu da je potrošnja energije po stanovniku niža od proseka EU“.³¹ „Srednji indikativni cilj za nastupajući period od 2013. do 2015. godine utvrđen je na nivou od 3,5% domaće potrošnje finalne energije u 2008. godini (0,2952 Mtoe), tako da se u periodu od 2010. do 2015. godine ostvare ukupne uštede od 0,3975 Mtoe (4,7%), odnosno ukupan cilj od najmanje 9% potrošnje finalne energije u devetoj godini primene (misli se na Direktivu 2006/32/ES o energetske efikasnosti kod krajnjih korisnika i energetskim uslugama, *prim. aut.*) od 0,7524 Mtoe.“³²

Literatura

“Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SEC(2010) 650}, COM(2010) 265 final, Brussels, 26. 5. 2010.

“Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, European Commission, COM(2014) 130 final, Brussels, 5. 3. 2014.

“CO₂ Emissions from Fuel Combustion“ – 2013 Edition, International Energy Agency, Paris, 2013.

²⁹ Udeo obnovljivih izvora energije u potrošnji finalne energije u 2008. godini iznosio je 14%. Videti u: „Odgovori na upitnik EU – poglavlje 15 Energetika“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>, 20/01/2015, str. 54.

³⁰ „Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog)“, op. cit., str. 41.

³¹ Ibid., str. 50.

³² „Drugi akcioni plan za energetske efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine“, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2013, Beograd, 2013, str. 4.

- Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet', *OJ L 354*, 28/12/2013, p. 171–200, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>, 21/04/2014.
- „Drugi akcioni plan za energetske efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine“, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2013, Beograd, 2013.
- “Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, Communication from the Commission, European Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3. 3. 2010, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, 10/07/2014.
- “Europe 2020 indicators“, Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators/data, 13/08/2014.
- “European Energy Security Strategy“, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>, 01/02/2015.
- “A 2030 framework for climate and energy policies“, Green paper, European Commission, COM(2013) 169 final, Brussels, 27.3.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN>, 20/04/2014.
- “Initial National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change“, The Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, 2010. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf>, 30/01/2015, p. 22.
- „Nacionalni program zaštite životne sredine“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010, („*Službeni glasnik RS*“, broj 12/2010), http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf, 30/01/2014.
- „Opšta pozicija EU“, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf, 09/02/2014.
- “Overview of Europe 2020 targets“, European Commission, dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf, 09/07/2014.
- “A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SWD(2014) 15 final}, {SWD(2014) 16 final}, European Commission, COM(2014) 15 final Brussels, 22.1.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>, 20/04/2014.
- “A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011.

- “Sixth National Communication and First Biennial Report from the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, (required under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol), Technical Report – 2014 – 075, 2014, str. 4–45, 76–100, 121–149.
- “Status of Ratification of the Convention”, Framework Convention on Climate Change, United Nations, http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php, 10/03/2014.
- “Status of Ratification of the Kyoto Protocol”, Framework Convention on Climate Change, United Nations, http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php, 10/03/2014.
- “Sustainable development in the European Union – 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy”, Eurostat, Statistical book, 2013.
- “Sixth National Communication and First Biennial Report from the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, (required under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol), European Union, Technical Report, 2014.
- „Uvodna izjava Republike Srbije“, Vlada Republike Srbije, Međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014. godine.
- „Odgovori na upitnik EU – poglavlje 15 Energetika“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>, 20/01/2015.
- „Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog)“, 15.1.2014. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2014/113-14.pdf, 20/04/2014, ili http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, 20/04/2014.
- Todić Dragoljub, *Klimatske promene u pravu i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014.
- Todić Dragoljub, *Klimatske promene*, u Jasminka Krojna, et. al. *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014, str. 97-107.
- „Trends in EU greenhouse gas emissions compared to 1990/base year“, European Environment Agency, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/trends-in-eu-greenhouse-gas-1>, 24/07/2014.

Dragoljub TODIĆ
Vladimir GRBIĆ

**“EUROPE 2020” STRATEGY, CLIMATE CHANGE
AND REPUBLIC OF SERBIA**

ABSTRACT

The paper points out the basic elements of EU policy on climate change through the presentation of policy objectives in this area as defined in the strategic documents of the organization. Certain provisions of the “Europe 2020” Strategy are particularly analyzed. It is given an overview of the results achieved so far in achieving the objectives defined in the strategy “Europe 2020”. The last part of the paper emphasizes the importance of EU policy in the field of climate change for the Republic of Serbia, as a country which is a candidate for EU membership. The similarities and differences in the current position of the Republic of Serbia and the European Union in this area are pointed out. The existence of the several circumstances that contribute to differences in the position of the Republic of Serbia in relation to the objectives of the EU is noted.

Key words: European Union, Strategy 2020, climate change, environment, Republic of Serbia, the harmonization of national regulations.

UDK: 339.923:061.1EU(091)
Biblid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 60–72
Pregledni članak
Primljen: 04.02.2015.

Dr Duško LOPANDIĆ¹

Istorijski koreni evropske integracije

*„Koreni Evropske zajednice su sada jaki i oni sežu duboko u tlo Evrope“
(Žan Mone, Memoari)*

SAŽETAK

Za razliku od svih prethodnih pokušaja ujedinjenja Evrope, koji su nastali mačem ili zamišljeni perom, Evropsku zajednicu su zamislili političari a u suštini stvorili trgovci, bankari i pravnici. Evropske imperije – Rim, Franačko carstvo, Napoleonovo carstvo – bile su proizvod ratničkog duha, zasnovane na volji ratujućeg borca.

S druge strane, najuspešnija evropska integracija nakon Rimljana i Franaka, zasnovana je na onome u šta veruju trgovci – na ideji razvoja slobodnog tržišta, na dokumentu, trgovačkom ugovoru, kreditnom pismu, slobodama poslovanja, na garanciji i poslovnoj reči iza kojih stoji nevidljiva ruka pravde.

Ideje evropskog ujedinjenja intenzivno se razvijaju na početku XX veka, kroz Brijanov projekat o Evropskoj federalnoj uniji, Spinelijev *Manifest za slobodnu i ujedinjenu Evropu*, *Federalnu uniju evropskih naroda*, Čerčilovu ideju o stvaranju *Sjedinjenih evropskih država*.

Konkretan rezultat i formiranje Evropske ekonomske zajednice (kasnije Evropske unije) nastaje nakon II svetskog rata kao posledica delovanja četiri faktora: dramatičnog ratnog razaranja evropskih zemalja, napora Francuske i Nemačke da pronadju posleratni *modus vivendi*, delovanja predratnih ideoloških pokreta za evropsku integraciju i pojava američke hladnoratovske politike.

Ključne reči: Evropa, Evropska zajednica, slobodno tržište, evropska integracija, Evropska unija.

¹ Dr Duško Lopandić, Ambasador, Ministarstvo spoljnih poslova. U tekstu se iznose isključivo lični stavovi autora.

Uvod: Van Ajk i najava društva koje će doći

Godine 1434. gradski slikar i već za života čuveni Flamanac Jan Van Ajk naslikao je u Brižu jednu od svojih najupečatljivijih slika: *Portret Arnolfinijevih, poznat i kao Venčanje Arnolfinijevih*. Supružnici se nalaze u sobi, stoje ispred okruglog ogledala i visećeg svećnjaka u kom gori samo jedna sveća. Odeveni su otmeno u bogate, krznom obrubljene odore. Jedan psić stoji ispred para, dok se sa strane, u uglu, vide drvene nanule. Muškarac je podigao desnu ruku možda u znak pozdrava ili blagoslova, dok levom rukom drži nežno za ruku suprugu, koja neodređeno posmatra u njegovom pravcu. Stomak joj je isturen, ruka položena na stomak, što bi moglo da znači da je u drugom stanju. Prizor je svečan, dvoje supružnika je naslikano kao da su prinčevski par. U stvarnosti, Đovani Arnolfini bio je italijanski trgovac tkaninama, dok je njegova supruga Đovana bila kći bogatog bankara. Slika se može smatrati, „manifestom građanskog slikarstva u XV veku par ekselans²“. Ovo dvoje samosvesnih i samouverenih ljudi nagoveštavaju buduće društvo koje dolazi.

U to doba „severne renesanse“, kada najveći umetnici više ne prave samo slike Bogorodice i plemstva, nego i bogatih građana, Briž je jedan od privredno i trgovinski najdinamičnijih gradova Evrope. Flandrija trguje na sve četiri strane sveta tekstilom, zanatlijskim predmetima, umetninama i nakitom, začinima. Prostor „Lotarevog kraljevstva“ – stara „Lotaringija“ – ravnica uz more prekrivena gradovima koja je delila Francusku od Nemačkog carstva, zemlje oko kojih su se borili Francuzi, Englezi, Španci, Austrijanci, Prusi i drugi „i danas je glavna urbana kičma zapadne Evrope“.³

Pet vekova nakon Vana Ajka i Arnolfinijevih, na istom prostoru gde je rođeno jedno od prvih građanskih društava Evrope, u kolevci ranog kapitalizma, zemlji trgovaca i bankara – grad Brisel, ne tako daleko od Briža, postao je prestonica merkantilne evropske zajednice. Zajednica se rodila i razvila pod različitim nazivima: Evropska zajednica za uglalj i čelik, Evropska ekonomska zajednica, Evropska unija...

Za razliku od svih prethodnih pokušaja ujedinjenja Evrope, koji su nastali mačem ili zamišljeni perom, Evropsku zajednicu su zamislili političari a u suštini stvorili trgovci, bankari i pravnici – potomci supružnika Arnolfini i njima sličnih. Evropske imperije – Rim, Franačko carstvo, Napoleonovo carstvo – bile su proizvod ratničkog duha, zasnovane na volji ratujućeg borca – suverena – vojskovođe, na zakletvi koja je davana gospodaru, na čvrstini vere. S druge strane, najuspešnija evropska integracija nakon Rimljana i Franaka, zasnovana je na onome u šta veruju trgovci – od supružnika Arnolfini do inspiratora prve Evropske zajednice Žana Monea – na ideji razvoja slobodnog tržišta, na dokumentu, na trgovačkom ugovoru, na kreditnom pismu, na dogovorenim pravilima koja ne zavise od čudi

² Simone Ferari, *Van Ajk, Geniji umetnosti*, Knjiga komerc, Beograd, 2012, str. 92.

³ H. Mandras, *L'Europe des Européens*, Gallimard, folio, Paris 1997, str. 39.

pojedinka, na slobodama poslovanja, na garanciji i poslovnoj reči, iza kojih stoji nevidljiva ruka pravde.

Nije slučajno da je pisac „Šumanove deklaracije“ iz 1950. godine i jedan od „očeva Evrope“ Žan Mone, bio rođen u porodici proizvođača konjaka i otpočeo karijeru u poslovnom svetu prodajući po svim kontinentima to cenjeno, od vina proizvedeno, piće.⁴

U svom eseju „Evropa Evropljana“⁵ sociolog Anri Mandras, u okviru četiri glavne karakteristike civilizacije zapadne Evrope – uz pojam individualnosti i privatnosti, ideju nacije, načelo demokratskog sistema – navodi građansko društvo i kapitalizam koji se razvio od XV-XVI veka iz zajednica slobodnih gradova Baltičkog i severnog mora i Mediterana.

Princ žudi da zadobije moć, slavu i čast, trgovac se trudi da postigne poverenje, da proširi veze, da osigura prodaju. Princ gleda da proširi svoje granice, trgovac pita koliko mu je tržište, granica ga ne zanima – osim kako da je pređe.

Predlozi o evropskoj integraciji pre II svetskog rata

Možemo se zapitati zbog čega pojedine ideje i inicijative, sličnog ili identičnog karaktera, u jednom istorijskom periodu uspevaju a u drugom ne? Ideja evropskog ujedinjenja nije se pojavila tek posle Drugog svetskog rata već je naširoko bila prisutna i ranije, iako bez konkretnog rezultata.

Period između dva svetska rata bio je, može se reći čak posebno kreativan i maštovit kada se radilo o pokretanju raznih, ponekad neobičnih ili potpuno idealističnih predloga o organizovanju jedinstvene Evrope i o obezbeđivanju „večnog mira“ između prethodno zaraćenih strana, odnosno između Nemačke i Francuske. Neki od tih predloga podnošeni su u okviru ili izvan *Društva naroda*. Kelog-Brijanov pakt (1929), kome je pored SAD-a i Francuske uz druge zemlje pristupila i Nemačka, prvi put je u međunarodnim odnosima proklamovao načelo odustajanja rata kao instrumenta spoljne politike.⁶

Predlog o *Evropskoj federalnoj uniji* podnesen je u zvaničnoj formi (memorandum) 1. maja 1930. godine u ime Francuske i upućen na adrese 26 evropskih članica *Društva naroda*. On je sadržao vrlo detaljnu razradu organizacije, načina rada i ciljeve te prve imaginarne „Evropske unije“ koja je ostala samo na nivou projekta. „Evropska unija“ koju je predložio francuski ministar inostranih poslova Aristid Brijan u načelu je trebalo da bude regionalna organizacija, neka vrsta agencije u sistemu *Društva naroda* pod čijim nadzorom

⁴ J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, v. posebno str. 37-59 i 137-163.

⁵ H. Mandras, *Ibid.*, str. 13.

⁶ O međuratnom periodu, između ostalog v. H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York, 1994, 911, posebno poglavlja 10-11, str. 266-322.

bi funkcionisala.⁷ Sve države članice činile bi „evropsku konferenciju“. Operativni organi „Unije“ bili bi „stalni politički komitet“ i „stalni sekretarijat“. Predlog nije sadržao posebne detalje oko nadležnosti Evropske unije, ostavljajući to pitanje kasnijim pregovorima i odlukama država koje bi postale članice organizacije. Ipak, u memorandumu se pominje formiranje zajedničkog tržišta, približavanje evropskih privreda, monetarna saradnja, koordinacija javnih radova, saradnja između železnica, rečni transport, zajednička uprava pošte, telegrafa i telefona, usklađivanje socijalnog zakonodavstva i slično.

Brijanov predlog je primljen, može se reći, sa „diplomatskom učtivošću“ od strane najvažnijih evropskih država, uključujući i Nemačku, što znači da nije odmah javno odbačen. Po starom principu da je najbolji način da se jedan predlog diplomatski „pokopa“ tako što će se formirati posebna „komisija za proučavanje“ tog pitanja, Društvo naroda je u septembru 1930. godine osnovalo komisiju za razmatranje daljih načina za saradnju u Evropi koja nije imala nikakav rezultat.⁸

Ideje o evropskom ujedinjenju u toku II svetskog rata

Još u toku Drugog svetskog rata otpočele su diskusije na strani saveznika i boraca protiv Hitlerovog „Novog poretka“ o tome kako bi trebalo da izgleda Evropa nakon što se rat završi. Jedan od razloga neuspeha Versajskog poretka objašnjen je činjenicom da političko usitnjavanje odnosno nastanak brojnih malih suverenih država (nakon I svetskog rata nastalo je 12 novih država u Evropi) nije sprečio Nemačku u njenom obnovljenom nasrtaju da ostvari dominaciju na kontinentu. Jedan od mogućih odgovora na to bilo bi ukрупnjavanje političkih zajednica u formi udruživanja dve ili više suverenih država u razne oblike konfederacije. Predlozi u ovom smislu davani su u SAD-u još tokom 1940. godine.⁹

U Londonu, pojedine izbegličke vlade su tokom II svetskog rata sklapale ugovore o udruživanju zemalja. Tako su vlade Poljske i Čehoslovačke u Londonu dogovorile stvaranje „Centralnoevropskog saveza“. Vlade Kraljevine Jugoslavije i Grčke su u februaru 1942. godine sklopile ugovor o stvaranju „Balkanske unije“.¹⁰ Ovi pokušaji nisu imali veći uspeh, za razliku

⁷ B. R. Blase, *Aristide Birand et le projet de l'Union fédérale européenne*, <http://www.taurillon.org/>.

⁸ M. Vanku, „Neuspeh ostvarenja plana o evropskoj federalnoj uniji Aristida Brijana“, *Zbornik Matice srpske za istoriju*, 1998, br. 57, 175-184. V. također E. De Reau, *L'idée d'Europe au XX siècle*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1994, 371, posebno str. 97 i dr.

⁹ M. Mazover na primer, navodi da je državni podsekretar SAD-a Vels u proleće 1940. godine sugerisao formiranje četiri federacije malih država u Skandinaviji, Podunavlju, na Balkanu i na Iberijskom poluostrvu, v. Mark Mazower, *Hitler's Empire, Nazi rule in occupied Europe*, Penguin books, London, 2008.

¹⁰ O Balkanskoj uniji zaključenoj između izbegličkih vlada Grčke i Jugoslavije 15. januara 1942. G. V. D. Lopandić, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret, Beograd 2011, str. 49-51.

od stvaranja zajednice zemalja „Beneluksa“ (Holandija, Belgija, Luksemburg) koja je dogovorena 1944. godine¹¹ i koja traje još i danas. Čerčil je 1943. godine obnovio ideju o stvaranju Podunavske zajednice država u koju bi pored podunavskih država bile uključene i pojedine nemačke oblasti (poput Bavarske i Baden-Virtenberga). Međutim, ove predloge Staljin nije prihvatio smatrajući ih pokušajem da se nakon rata ograniči sovjetski uticaj u centralnoj i istočnoj Evropi.

Za vladama nisu zaostajale političke grupe u pokretima otpora, posebno u Italiji, Francuskoj i Holandiji koje su vrlo rano, još tokom rata, otpočele sa razmatranjem raznih, ponekad i vrlo obuhvatnih i detaljnih političkih projekata kao načina da se prevaziđe zlo nacionalizma. Kako kaže V. Šmale, ti planovi su bili puni idealizma i spremnosti za odricanje od nacionalnih političkih interesa. Obuhvatali su sve zamislive oblasti političke, privredne, socijalne i kulturne integracije.¹²

Altijero Spineli, nekadašnji italijanski komunista koji je kasnije postao i evropski komesar i član evropskog parlamenta, napisao je 1941. godine u Musolinijevom zatvoru „Manifest za slobodnu i ujedinjenu Evropu“ (poznat i kao Manifest iz Ventotenea¹³) u kome je pozvao na stvaranje Evropske federacije nakon završetka rata. Pod njegovim uticajem, predstavnici devet organizacija pokreta otpora sastali su se 1944. godine u Ženevi gde su usvojili načela za „Federalnu uniju evropskih naroda“. Federacija je trebalo da se zasniva na deklaracijama o ljudskim i manjinskim pravima, da ima saveznu vladu i da raspoláže sa oružanim snagama. Francuski federalisti su 1945. godine organizovali u Parizu konferenciju evropskih federalista na kojoj su ukazali sledeće: „Ako evropski narodi žele da spasu svoju zajedničku demokratsku civilizaciju, moraju se objediniti u Federaciju¹⁴“.

Ova, kao i druge brojne inicijative za evropsko ujedinjenje nakon rata, čime bi se definitivno okrenula leđa razarajućem nacionalizmu, predstavljale su osnov za posleratno okupljanje zagovornika panevropske integracije.

Osnovni podsticaji nastanku evropske integracije nakon II svetskog rata

Nekadašnja Evropska zajednica (Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica, Euratom), danas Evropska unija, nastala je

¹¹ Ugovor o stvaranju carinske unije zemalja Beneluksa potpisan je 5.9.1944. godine između vlada Belgije, Holandije i Luksemburga, a stupio je na snagu 1948. godine. Obnovljen je 1958. godine.

¹² V. Šmale, *Istorija evropske ideje*, Clío, Beograd, 2003, str. 138.

¹³ http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en_en.html. V. takođe M. Mazower, *Governing the World, The History of an Idea*, Penguin Books, London 2013, str. 406.

¹⁴ V. Šmale, *op.cit.*, str. 143.

u zapadnoj Evropi u specifičnom momentu nakon II svetskog rata kao rezultat i kombinacija četiri vrste uticaja:

- Kao praktična potreba da se pronađe trajnije rešenje za jedan vek nestabilnih odnosa između Francuske i Nemačke,¹⁵
- posle najveće kontinentalne katastrofe i dramatičnog razaranja Evrope u svetskom ratu, što je u potpunosti diskreditovalo predratne nacionalne politike evropskih država,¹⁶
- kao nastavak međuratnih ideja i napora da se osigura „večni mir“ među nacijama putem stvaranja neke vrste evropske (kon)federacije,
- u uslovima Hladnog rata, nastanka gvozdene zavese, kao američki podsticaj da se ojača stabilnosti i odbrambena moć Zapada putem bližeg povezivanja zapadnoevropskih zemalja.¹⁷

Haški kongres i nastanak Evropskog pokreta i „Saveta Evrope“

Kongres u Hagu održan je tri godine nakon završetka Drugog svetskog rata od 7. do 10. maja 1948. godine. Okupio je skoro osam stotina ministara, državnih funkcionera, političara, filozofa, kulturnih radnika, novinara, predstavnika crkvenih organizacija i drugih zastupnika evropske ideje iz velikog broja evropskih država. Među njima, pored proslavljenog ratnog pobednika Čerčila, bila su i tri bivša francuska premijera (Rejno, Daladije, Ramadije) i neki budući francuski predsednici (F. Miteran), budući kancelar SRN K. Adenauer, španski mislilac i političar de Madriaga, Italijan Altijero Spineli i mnoga druga poznata imena. Među učesnicima bilo je ukupno dvanaest bivših predsednika vlada i dvadesetak aktivnih ministara.¹⁸ U okviru sekcije istočnoevropskih zemalja, gde su uglavnom bili uključeni

¹⁵ O francusko-nemačkim odnosima v. Ž.A.Sutu, *Neizvestan savez, Istorija Evropske zajednice*, Clio, Beograd, 2001, 419 str.

¹⁶ O uticaju rata na razvoj ideje o evropskoj integraciji v. S. Kahn, *Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945*, PUF, Paris, 2011, str. 21-31. V. takođe N. Davis, *Europe, A History*, Pimlico, Random House, London 1996, str. 998 i dr.

¹⁷ Da dodamo da je podrška nastanku Evropske zajednice dolazila i iz drugih krugova – treba podsetiti na teorije o Zajednici kao proizvodu „katoličke zavere“ (zasnovano na bliskosti Adenauera, Šumana i Di Gasperija sa katoličkom crkvom) ili na uticaj raznih polujavnih ili tajnih organizacija, poput Bilderberg kluba i sl. S tim u vezi smatramo da se ponekad precenjuje uticaj pojedinih ljudi iz krugova „tamnih koridora moći“ na nastanak a posebno na razvoj evropske integracije, poput J. Ratingera, sekretara Bilderberg kluba i sličnih, v. M. Đurković, *Tamni koridori moći*, Ukronija, Beograd 2013, str. 14-15.

¹⁸ Za istorijat evropske ideje i kongres u Hagu v. D. Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht*, PUF, Paris 1992, posebno str. 27-39. M.T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 a nos jours*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1996, str. 45-61.

građanski političari, izbeglice sa komunističkog istoka, sedelo je i nekoliko srpskih političara.¹⁹

Kongres je organizovan na podsticaj „Ujedinjenog evropskog pokreta“, britanskog udruženja koje je vodio Čerčilov zet Dankan Sendiz. U njegovoj pripremi učestvovao je ceo niz raznih organizacija federalističkog tipa, od Italije (*Evropski federalistički pokret*), preko Švajcarske (*Evropa-Union*), Francuske (Francuski komitet za federalnu Evropu) do Holandije (*Evropa akcija*) i drugi.

Od kraja Drugog svetskog rata Vinston Čerčil se posvetio promociji evropske ideje. U Cirihu 1946. godine stari britanski vođa pozvao je na stvaranje „neke vrste Sjedinjenih evropskih država“, koja bi činila „evropsku porodicu“ i koja bi bila zasnovana na pravdi, bezbednosti i slobodi, kao i na partnerstvu Francuske i nove Nemačke. Ipak, Čerčil nije video Veliku Britaniju kao članicu evropske unije. Taj stari konzervativac smatrao je da Britanija sa svojim imperijalnim Komonveltom, kao i SAD i SSSR, treba da budu uz buduću Evropsku uniju stubovi novog poretka (četiri stuba svetskog poretka) u nastajanju. Na kongresu u Hagu 1948. godine Čerčil je u svom neponovljivom stilu izjavio: „Ukoliko želimo da ponovo iz ruina izgradimo Evropu koja bi opet zablistala nad svetom, mi pre svega treba da osvojimo sami sebe...Ujedinjena Evropa je jedini način da se reši dvostruki problem (Francuske i Nemačke) i koji se može primeniti bez odlaganja...“

Kongres u Hagu su karakterisale polemike između evropskih „federalista“ koji su se zalagali za federaciju-odmah i „unionista“ koji su načelo saradnje između suverenih država i koje su uglavnom predvodili Britanci.²⁰ Dva glavna rezultata kongresa bili su stvaranje *Evropskog pokreta* kao širokog društvenog pokreta i nastanak „*Saveta Evrope*“, prve evropske organizacije koja je predstavljala konkretnu realizaciju ideje o saradnji i udruživanju evropskih država. Počasno predsedništvo *Evropskog pokreta* činili su političari različitih profila, poput Čerčila, Kudenov-Kalergija, De Gasperija, Spaka, Adenauera i Roberta Šumana.

Evropska integracija i Hladni rat

Razvoj zapadnoevropske integracije nakon II svetskog rata ne može se u potpunosti razumeti niti objasniti ako se ne uzme u obzir geopolitička situacija toga vremena, odnosno početak „Hladnog rata“, ideološka i vojna podela Evrope na zapad i istok („gvozdена zavesа“) kao i ključni uticaj koji su na međunarodne odnose, posebno na one u Evropi, imale Sjedinjene

¹⁹ Haškom kongresu prisustvovali su Milan Gavrilović, vođa Zemljoradničke stranke i Živko Topalović, rukovodilac male Socijaldemokratske stranke, uglavnom poznat po saradnji u pokretu Draže Mihailovića. V. R. Milikić, „Šest decenija od Haškog kongresa – velika očekivanja i nepotpuna ostvarenja – jugoslovenski doprinos“, *Međunarodna politika*, vol. 62, br. 1141, str. 61-78.

²⁰ D. Sidjanski, *Ibid.*, str. 36.

Američke Države. Američki podsticaji nakon 1945. godine omogućili su nastanak novih posleratnih veza i međudržavnih struktura u zapadnoj Evropi.²¹

Nije slučajno da su se francuski ministar Robert Šuman i Žan Mone sastali sa američkim državnim sekretarom Dinom Ačesonom samo dan pre objavljivanja znamenite „Šumanove deklaracije“ kojom je najavljeno stvaranje „Evropske zajednice za uglj i čelik“ (9. maj 1950).²² „Evropska konstrukcija je rođena s podrškom SAD-a: sa ujedinjenjem Zapadne Evrope učvršćena je atlanska struktura nasuprot sovjetskoj opasnosti. Za Žana Monea, vrlo bliskog SAD-u, evropska konstrukcija trebalo je da se razvija kao stvorena i u osmozi sa Amerikom“.²³

U relativno kratkom periodu koji koincidira sa nastankom i produblivanjem „Hladnog rata“ (1947-1952) nastao je u Zapadnoj Evropi jedan broj inicijativa i regionalnih organizacija koje u ovoj ili onoj formi postoje i danas u okvirima nove evropske arhitekture:

– 1947. godine pokrenut je Maršalov plan²⁴ – američki plan ekonomske podrške stabilnosti i obnovi Evrope koji je podrazumevao i međusobnu

²¹ “During the period of postwar reconstruction, especially from 1947 to 1952, the US was not just present at the creation of the European Coal and Steel Community-ECSC...but actively garnered, cajoled and underwrote support in France and Germany for its creation”, in: R.H.Ginsberg, *Demistifying the EU, The enduring logic of regional integration*, Rowman Pub, Plymouth, 2007, str. 5. V. takođe A. Grosser, *Les Occidentaux, Les pays d Europe et les Etats Unis depuis la guerre*, Fayard, Paris, 1982. Posebno poglavlje “L’Europe de Jean Monnet dans la guerre froide”, str. 135-169.

Videti u istom smislu i ocene teoretičara T. Kuljića: „Danas Evropa, koja se ujedinjuje, stvara vlastitu istorijsku sliku iz zajedničkih jezgara nacionalnih prošlosti, a u krajnjoj liniji iz spleta zbivanja koji obuhvata Drugi svetski rat. Ovaj sklop zbivanja ima ulogu osnovnog događaja. Neposustali značaj svetskog rata za evropsko sećanje manje je zagonetan nego što na prvi pogled izgleda. U krajnjoj liniji osnovni podstrek ujedinjenju Evrope je iskustvo kontinentalne katastrofe nacionalizma i rata. Planovi ujedinjenja Evrope nastali su odmah nakon sloma fašizma... ostalo je, dakle, drugo rešenje: što čvršće vezati Nemačku za evropske strukture... U isto vreme SAD i Zapadna Evropa štitili su SR Nemačku od socijalizma. Hladni rat je, dakle, stvorio Evropsku uniju...“, v. Teodor Kuljić, *Prevladavanje prošlosti, uzroci i pravci promene slike istorije krajem XX veka*, HOLjP, Oglledi br. 3, Beograd, 2002, 508, str. 15-16.

²² Dean Acheson, *Present at the Creation*, WW Northon and Co, New York, 1969, 798 p. str. 382-390. B. takođe, In James Case, *Acheson, Secretary of State who created the American World*, Ed. Samuel and Schuster, New York, 1998, str. 251: „The meeting with Monnet made them more confident, and before flying to London on Tuesday, May 9, Acheson sent an “eyes only” cable to the White House, outlining the plan and urging Truman, on its announcement, to express warm and sympathetic interest. Until then keep everything secret. Truman approved.“ Za Moneov prikaz sastanka v. J. Monnet, *Memoires*, Fayard, Paris, 1976, str. 441. i dalje.

²³ Ph. Moreau Defarges, *Relations internationales, 1. Questions regionales*, 7^e ed, Points, Paris, 2009, crp. 69. Trebalo bi dodati da američka podrška nije bila samo politička i ideološka. Dokumenta specijalnih službi američke vlade pokazuju da su organizacije kao što je bio Evropski pokret i slične bile direktno subvencionisane od strane CIS i drugih specijalnih agencija posredstvom „Američkog komiteta za ujedinjenu Evropu“ (stvoren 1948) čiji je predsednik bio Viljem Donovan, u toku rata šef „Odeljenja za strateške aktivnosti“

koordinaciju između evropskih zemalja – primalaca pomoći. Na toj osnovi nastali su, prvo 1948. *Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju*,²⁵ a kasnije (1960) **OECD** (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj). U okviru OECE funkcionisala je tzv. Evropska platna unija koja je predstavljala mehanizam (klirinški sistem) za međusobna plaćanja između država članica.²⁶

- Godine **1949.** (4. april) nešto posle sovjetske blokade (zapadnog) Berlina i puča u Pragu koji su za zapadne zemlje predstavljali potvrdu sovjetskih agresivnih ciljeva, potpisan je *Ugovor o Atlanskom savezu (NATO)*²⁷. Ovim su se po prvi put u istoriji u mirnodopsko vreme SAD angažovale u okviru jednog stranog odbrambenog saveza. „NATO ne predstavlja samo mehanizam za sprovođenje američkih interesa u evropskim stvarima već i osnovnu za politički bitno vojno prisustvo u Evropi“.²⁸
- Neke zapadnoevropske zemlje su prethodno (17. marta **1948**) između sebe zaključile „Briselski ugovor“ o međusobnoj odbrani (Francuska, Velika Britanija i tri zemlje Beneluksa) koji se kasnije transformisao u „**Zapadnoevropsku uniju**“. Ugovor je (kao i u slučaju OECE u oblasti privrede) između ostalog, predstavljao način da se Amerikancima pokaže da su zapadnoevropski saveznici spremni da međusobno saraduju u oblasti odbrane – što je trebalo sa svoje strane da predstavlja podsticaj za SAD da zadrže svoje trupe u Evropi nakon rata, odnosno da zaključe ugovor o NATO.²⁹

(prethodnica CIA) dok je njegov zamenik bio Alen Dals, šef CIA tokom pedesetih godina XX veka. Član Borda je bio Bedel Smit, inače prvi direktor CIA. SAD su ovim kanalima na primer finasirale Evropski pokret čak u obimu od 54% budžeta ove organizacije za 1958. godinu. B. Članak u *The Telegraph*, 19. Sept. 2000, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/1356047/Euro-federalists-financed-by-US-spy-chiefs.html>.

²⁴ Zvanično nazvan „Program za evropsku obnovu“. Iznosio je 12,5 milijardi dolara u formi zajmova i bespovratne pomoći „*To je bio najveći transfer finansijske pomoći u istoriji iz jednog regiona sveta u drugi sve do nemačkog ujedinjenja 1990*“, v. R.H.Ginsberg, *Demistifying the EU*, op.cit., p. 45.

²⁵ OECE je u početku imalo 18 članova tj. koliko zemalja je koristilo i pomoć iz Maršalovog plana: Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Island, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Norveška, Portugalija, Švedska, Švajcarska, Turska, Velika Britanija, Zapadna Nemačka (koju su u početku predstavljale okupacione vlasti).

²⁶ Evropska platna unija okončana je 1958. g. sa uvođenjem konvertibilnosti nacionalnih valuta u zapadnoj Evropi.

²⁷ Osnivači NATO saveza su pored SAD-a bili: Belgija, Kanada, Holandija, Portugal, Norveška i Velika Britanija. Grčka i Turska pridružile su se 1952. godine, a SRN je uključena 1955. Poslednja zapadnoevropska zemlja koja je uključena u NATO pre njegovog proširenja na istok bila je Španija (1982).

²⁸ Zbignjev Bžežinski, *Velika šahovska tabla*, CID Podgorica, 2001, str. 50.

²⁹ U ovom smislu v. T. Judt, *Postwar, A History of Europe since 1945*, Penguin Group Pub, London, 2005, str. 149. ZEU je predstavljala zanimljivu organizaciju koja je tokom svog postojanja više imala ulogu „potencijala“ za angažovanje ili neku vrstu uspavane

Ako su OECE i NATO formirani u prvom redu sa ciljem da se odredi i definiše uloga SAD-a u polseratnoj evropskoj arhitekturi, niz drugih regionalnih organizacija u Evropi nastao je autonomno od SAD-a, odnosno kao način da evropske zemlje urede međusobne odnose u kontekstu evropske integracije (a u prvom redu posleratni položaj Velike Britanije u Evropi, kao i međusobne odnose Francuske i Nemačke):

- 5. maja 1949. godine formiran je **Savet Evrope** sa sedištem u Strasburu,
- Skoro tačno godinu dana kasnije (9. maja 1950. godine) objavljena je Šumanova deklaracija koja je imala dalekosežne efekte po odnose Francuske i Nemačke, kao i po celokupnu evropsku integraciju. Prvi rezultat ove deklaracije bilo je potpisivanje Ugovora iz Pariza kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik (18. april 1951).

Umesto zaključka: evolucija Evropske unije od zajedničkog tržišta do političke i ekonomske unije – nove perspektive

*„Izgradnja Evrope, kao sve mirnodopske revolucije, podrazumeva vreme“
(Žan Mone, Memoari)*

Ukazali smo da je evropska integracija nastala i razvijala se kao posledica četiri faktora: dramatičnog ratnog razaranja evropskih zemalja, napora Francuske i Nemačke da pronadju posleratni *modus vivendi*, delovanja predratnih ideoloških pokreta za evropsku integraciju kao i pojave američke hladnoratovske politike.

Kao u nekoj laboratoriji, eksperiment nazvan (uslovno) „stvaranje nove evropske arhitekture“ razvijao se delimično spontano i u zavisnosti od političke vitalnosti svake od pojedinih pojedinih regionalnih organizacija koje su nastale nakon II svetskog rata.

Već je istaknuto³⁰ da u retrospektivi ni OECE niti Savet Evrope, bez obzira na mnoge pozitivne osobine i rezultate, nisu bile organizacije koje su predstavljale onaj ključni motor i nosilac evropske integracije. Obe organizacije su zadržale striktno međuvladin karakter, bez primesa nadnacionalnog delovanja, koje je dugo vremena bilo jedna od glavnih karakteristika Evropskih zajednica. Umesto OECE ili saveta Evrope, jedna po domenu delovanja ograničena i marginalna organizacija – Evropska

organizacije, čiji glavni elementi nikada nisu aktivirani. ZEU je definitivno prestala da postoji 30. juna 2011. Njene funkcije i pojedina tela preuzela je Evropska unija, delimično Ugovorom iz Amsterdama, a definitivno Ugovorom iz Lisabona (deo o zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici). V. Z. Horvath, Balint Odor, *The Union after Lisbon, The Treaty reform of the EU*, HVG-ORAC, Budapest, 2010, str. 295-308.

³⁰ Na primer videti Ginsberg, *op. cit.*, str. 40.

zajednica za uglj i čelik – postala je pravi podstrekač za produbljenu integraciju u Evropi – kako pedesetih godina prošlog veka, tako u promenjenoj formi i kasnije.

Nakon neuspeha „Evropske odbrambene zajednice“ (1954) nosioci evropskih integracija su se usmerili prvenstveno na polje ekonomije. Rimskim ugovorima iz 1957. godine stvorene su Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica atomske energije (Euratom).

Sve do početka devedesetih godina prošlog veka, proces evropske integracije počivao je na podsticajima dva glavna „motora“: na dinamičnom razvoju trgovine država članica u okviru tzv. „Zajedničkog tržišta“ i, sa druge strane, na odlukama Suda pravde Evropskih zajednica, koji je neočekivano i neplanirano od strane tvorca EEZ, vrlo često nadomeštavao i proširivao ono što politički predstavnici država članica nisu uspjeli da dogovore. Tokom 60-ih i 70-ih godina prošlog veka EEZ je često nazivana i „zajednicom kojom upravljaju sudije“ imajući u vidu doprinos Suda pravde stvaranju sasvim originalnog pravnog sistema, na granici između međunarodnog i unutrašnjeg ustavnog prava.

Tek sa zaključenjem Ugovora iz Matrihta (1992) korišćenje naziva *Zajedničko tržište* izlazi iz upotrebe, a nova Evropska unija gradi se na „tri stuba“ saradnje, od kojih su posebno važni oblast ekonomske i monetarne unije, kao i zajednička spoljna i bezbednosna politika. Period 1992-2004 – od stupanja na snagu Ugovora iz Matrihta do proširenja Evropske unije sa 15 na 25 članica predstavlja ključnu etapu u produbljivanju integracije (monetarna unija, nove politike i nadležnosti Unije, Ugovori iz Amsterdama i iz Nice) kao i u njenom proširenju. Započeta kao zapadnoevropska integracija „Male Evrope“ šestorice, EU tokom prve decenije ovog veka dobija stvarnu panevropsku dimenziju. Međutim, skoro istovremeno sa velikim proširenjem (*“big bang”*) EU zapada u seriju kriza: odbacivanje „Evropskog ustava“ na referendumima u Francuskoj i Holandiji (2004) otvorilo je dugotrajnu institucionalnu i još dužu krizu identiteta EU. „Nesporazumi“ između manje i više proameričkih vlada u EU oko pitanja intervencije u Iraku (2003) ilustrovali su veličinu raskoraka između teorije i prakse u formiranju zajedničke spoljne politike Unije.

Kriza u EU posebno je pogoršana i produbljena ekonomskom krizom (2008) koja je započela kao kriza bakarskog sistema u SAD-u da bi se transformisala u krizu fiskalnih sistema (dužnička kriza) država članica EU i u krizu evrozona, evra i monetarne unije u celini.³¹ Određena stabilizacija EU na ekonomskom i političkom planu postignuta je u periodu 2012-2013. godine.

Tokom poslednjih godina, povećana je perspektiva razvoja EU u više koncentričnih krugova ili u više brzina, pri čemu bi „jezgro“ Unije činile

³¹ D. Lopandić, „Evrokriza i budućnost Evropske unije“, *Međunarodna politika*, br. 1144, oktobar-decembar 2011.

zemlje evrozone. U tom smislu, izgradnja tzv. „bankarske unije“ pojačava razliku u institucionalnom statusu država evrozone, s jedne strane, u odnosu na Veliku Britaniju i zemlje koje za sada ne žele ili nisu u stanju da se uključe u evrozonu. Ipak, Evropska unija i dalje ostavlja utisak „neidentifikovanog političkog objekta“ (izraz Žaka Delora) čija je evolucija u toku, a pravac transformacije i dalje ne sasvim jasan.

Kao ni u životu, tako ni u političkim odnosima ništa nije unapred sasvim predodređeno niti linearno. Sve, pa i budućnost EU, ipak na kraju zavisi od ljudi, od ličnosti, političkih subjekata i njihovog delovanja, ciljeva, usredsređenosti i odlučnosti koje su opet, bar delimično posledica ljudske volje i individualnih mogućnosti, a drugim delom proizvod institucionalnog razvoja i širih okolnosti.

Ili kako je to rekao Žan Mone: *Ništa nije moguće bez ljudi, ništa ne traje bez institucija*.³²

Literatura

- Acheson, D., *Present at the Creation*, WW Northon and Co, New York, 1969.
- Bitsch, M.T., *Histoire de la construction europeenne de 1945 a nos jours*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1996.
- Blase, B. R., *Aristide Birand et le projet de l'Union fédérale européenne*. Internet: <http://www.taurillon.org/>.
- Bžežinski, Z., *Velika šahovska tabla*, CID Podgorica, 2001.
- Case, J., *Acheson, Secretary of State who created the American World*, Ed. Samuel and Schuster, New York, 1998.
- Davis, N., *Europe, A History*, Pimlico, Random House, London, 1996.
- Defarges, M., *Relations internationales, 1. Questions regionales*, 7^e ed, Points, Paris, 2009.
- Đurković, M., *Tamni koridori moći*, Ukronija, Beograd, 2013.
- Ferari, S., *Van Ajk, Geniji umetnosti*, Knjiga komerc, Beograd, 2012.
- Ginsberg, R.H., *Demistifying the EU, The enduring logic of regional integration*, Rowman Pub, Plymouth, 2007,
- Grosser, A., *Les Occidentaux, Les pays d Europe et les Etats Unis depuis la guerre*, Fayard, Paris, 1982.
- Horvath, B., *The Union after Lisbon, The Treaty reform of the EU*, HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- Judt, T., *Postwar, A History of Europe since 1945*, Penguin Group Pub, London, 2005.
- Kahn, S., *Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945*, PUF, Paris, 2011.
- Kisinger, H., *Diplomacy*, Simon and Schuster, New Zork, 1994.
- Kuljić, T., *Prevladavanje prošlosti, uzroci i pravci promene slike istorije krajem XX veka*, HOLjP, Oglledi br. 3, Beograd, 2002, str. 15-16.

³² Jean Monnet, *Memoires, op. cit.*, str. 441.

- Lopandić, D., Evrokriza i budućnost Evropske unije, *Međunarodna politika*, br. 1144, oktobar-decembar 2011.
- Lopandić, D., *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret, Beograd, 2011.
- Mandras, H., *L'Europe des Européens*, Gallimard, Folio, Paris, 1997.
- Mazower, M., *Governing the World, The History of an Idea*, Penguin Books, London, 2013.
- Mazower, M., *Hitler's Empire, Nazi rule in occupied Europe*, Penguin books, London, 2008.
- Milikić, R., Šest decenija od Haškog kongresa – velika očekivanja i nepotpuna ostvarenja – jugoslovenski doprinos“, *Međunarodna politika*, vol. 62, br. 1141, str. 61-78.
- Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.
- Reau, E. De., *L'idee d'Europe au XX ciele*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1994.
- Sidjanski, D., *L'avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht*, PUF, Paris, 1992.
- Sutu, Ž.A., *Neizvestan savez, Istorija Evropske zajednice*, Clio, Beograd, 2001.
- Šmale, V., *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd, 2003.
- Vanku, M., Neuspeh ostvarenja plana o evropskoj federalnoj uniji Aristida Brijana, *Zbornik Matice srpske za istoriju*, 1998, br. 57, str. 175-184.

Duško LOPANDIĆ

HISTORICAL ROOTS OF EUROPEAN INTEGRATION

ABSTRACT

Previous attempts of European uniting were violnet. Rome, Frankish empire, Napoleon's empire were product of warrior spirit, based on the will of the warring fighter. European Community was different. It was creation of politicians, traders, bankers and lawyers, based on the ideas of free market, documents, commercial contracts, letters of credit, business freedom, and guarantees of business word.

The idea of European unification intensively developed at the beginning of the twentieth century through Briand's project of the European Union federal; Spinelli's Manifesto for a free and united Europe; the Federal Union of European nations; Churchill's idea of United States of Europe.

A concrete result of the formation of European Economic Community (later European Union) occurs after the second world war as the result of four factors: dramatic wartime destruction of European countries, efforts of France and Germany to find a post-war modus vivendi, pre-war ideological movements for European integration, and the beginning of American Cold War policy.

Key words: Europe, European Community, free market, European integration, European Union.

UDK: 628.1:327.56(5-12)
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 73–85
Izvorni naučni rad
Primljen: 19.01.2015.

Marina TADIĆ¹

Oskudica vode i međdržavni sukobi u basenu Eufrata i Tigra: Pola veka sukobljavanja

SAŽETAK

Rad istražuje uticaj oskudice vode na pojavu i dinamiku međdržavnih sukoba na studiji slučaja basena Eufrata i Tigra. Kako se zalihe vode ubrzano troše i mogu biti fizički kontrolisane, oskudica vode javlja se kao jedan od uzroka koji mogu značajno doprineti razvoju međdržavnih sukoba. U posebnom riziku su međunarodni rečni baseni, naročito ukoliko su zastupljene i druge ose međdržavnog sukobljavanja i unutrašnjih podela. Upotreba vode Eufrata i Tigra već pola veka predstavlja jedan od glavnih uzroka sukoba Turske, Sirije i Iraka. Sve tri države u pogledu korišćenja vode polaze isključivo od uskih nacionalnih interesa, pa se ne nazire mogućnost postizanja tripartitnog sporazuma, a problem upravljanja vodnim resursima samo dobija na značaju u svetlu rastuće oskudice i nestabilnih odnosa u regionu.

Ključne reči: oskudica vode, međdržavni sukob, basen Eufrata i Tigra, GAP, hidro-hegemonija, Turska, Sirija, Irak.

Uvod

Voda spada u grupu obnovljivih resursa (*renewable resources*), odnosno resursa čije se zalihe, nakon eksploatacije, mogu kroz prirodni proces vratiti u pređašnje stanje.² Međutim, količina vode u prirodi stalna je, ne povećava

¹ Marina Tadić, Centar za istraživanje javnih politika, Beograd, marinatadic1@gmail.com.

Rad je nastao na osnovu master rada „Oskudica vode kao uzrok sukoba na teritoriji rečnog basena Eufrata i Tigra”, koji je autorka odbranila na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu u septembru 2014. godine.

² S druge strane, neobnovljivi resursi (*non-renewable resources*) su prirodni resursi čije su zalihe iscrpive i ne mogu se obnoviti kroz prirodni proces nakon eksploatacije. OECD Glossary of Statistical Terms, Internet, <http://stats.oecd.org/glossary>, 30/10/2014.

se već samo kruži kroz hidrološki ciklus, što pre svega važi za slatku vodu pogodnu za piće.³ Kako je sve većoj svetskoj populaciji dostupan uvek isti ili manji obim zaliha slatke vode, postavlja se pitanje da li će biti moguće obezbediti dovoljno vode za populaciju koja već sada uveliko prelazi sedam milijardi. Koncept oskudice resursa (*resource scarcity*) upravo označava situaciju u kojoj zaliha nekog obnovljivog resursa nije dovoljna da zadovolji sve potrebe.⁴ Ukupna zapremina vode na Zemlji iznosi 1,4 milijarde km³, od toga je 2,5% slatka voda. Najveći deo zaliha slatke vode nalazi se u formi snega i ledenog pokrivača, pa je količina vode dostupne za ljudsku upotrebu manja od 1% svih zaliha.⁵ Na smanjenje ovih dostupnih zaliha vode utiču velika upotreba u poljoprivredi, zagađenje i neodrživa potrošnja, te tako već danas 700 miliona ljudi u 43 države živi u uslovima oskudice vode. Procenjuje se da će do 2025. u oblastima opterećenim oskudicom vode živeti skoro 3 milijarde ljudi u 48 država, pri čemu će najviše biti pogođene zapadna Azija, severna Afrika i podsaharska Afrika.⁶

Sukobi oko zaliha vode nisu nova pojava, a tokom istorije najviše su bili zastupljeni u sušnim delovima sveta, poput Bliskog istoka. Ovi sukobi uglavnom su bili unutrašnjeg i lokalnog karaktera, bez upotrebe nasilja i ljudskih žrtava, često su rešavani mirnim putem, ali samo njihovo postojanje ukazuje na činjenicu da je ponekad nemoguće uspostaviti međudržavnu saradnju i oko esencijalne teme kakva je pristup vodi za piće. S obzirom da je vode za piće sve manje, stanovništva sve više a ekstremni vremenski uslovi poput suša i poplava sve češći, za očekivati je da sukobljavanje oko vode postane direktnije, učestalije i oštrije. Ovaj rad se bavi uticajem oskudice vode na pojavu i dinamiku međudržavnih sukoba. Osnovno polazište rada jeste da oskudica vode značajno doprinosi pojavi međudržavnih sukoba i utiče na njihovu dinamiku, ali se pre svega javlja kao jedan od uzroka koji doprinose sukobu, a ne jedini uzrok. Rad će najpre ukazati na različite oblike povezanosti oskudice vode i međudržavnog sukoba, a potom se fokusira na ulogu oskudice vode u sukobima na teritoriji basena Eufrata i Tigra.

Oskudica vode i međudržavni sukob

U područjima oskudnim vodom, u kojima se posjedovanje vode posmatra kao presudno za fizički opstanak, pristup vodi predstavlja pitanje

³ Hidrološki ciklus je prirodni proces od presudnog značaja za opstanak života na Zemlji kojim ekosistemi dobijaju vodu kroz padavine, i kojim se dopunjavaju zalihe vode u vidu tekuće vode, izdana i podzemne vode.

⁴ *Renewable Resources and Conflict: Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict*, UN Intergency Framework Team for Preventive Action, New York, 2012, p. 9.

⁵ Vital Water Graphics, Internet, <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/article32.html>, 28/10/2014.

⁶ *Ibid.*; International Decade for Action "Water for Life" 2005-2015, UNDESA, Internet, <http://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml>, 12/11/2013.

nacionalne bezbednosti.⁷ S obzirom da su društveni sukobi uvek proizvod više uzorka koje je teško međusobno razdvojiti i oskudica vode se javlja kao jedan od brojnih činilaca koji doprinose pojavi sukoba.⁸ Takođe, kako je određene procese teško odrediti kao direktnu posledicu oskudice resursa i oskudica mora biti posmatrana kao deo šire političke, društvene i ekonomske situacije. Zbog nedostatka finansijskih i tehnoloških resursa za rešavanje problema oskudice, kao i zbog često slabih institucija, sukobljavanju oko vode više su podložne siromašne i nerazvijene države.⁹ Međutim, usled rastuće i sve izraženije oskudice i bogate zemlje teže da osiguraju svoje stabilno vodosnabdevanje. Jedan od načina je sklapanje ugovora o kupovini ili iznajmljivanju plodnog zemljišta na teritoriji drugih država, najčešće nerazvijenih, zajedno sa vodnim resursima koji se nalaze u sklopu zakupljenog zemljišta.¹⁰ Voda se, takođe, može koristiti kao ofanzivno i defanzivno oružje – reke i kanali upotrebljavani su za dodatnu odbranu zidina, a brane za sprečavanje povlačenja protivnika, preusmeravanjem reka i sistema za navodnjavanje mogu biti izazvane poplave na neprijateljskoj teritoriji, a trovanjem zaliha vode onemogućava se stabilno vodosnabdevanje neprijatelja.¹¹

U posebnoj opasnosti od izbijanja sukoba oko vode su teritorije basena velikih reka i to pre svega one koje se već odlikuju nestabilnim međudržavnim odnosima. Naime, ukoliko akcije jedne države mogu uticati na dostupnost

⁷ Michael Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Metropolitan/Owl Book, Henry Holt and Company, New York, 2001, pp. 162-163; Peter Gleick, "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security", *International Security*, Vol. 18, No. 1, Summer 1993, pp. 79-112 (pp. 79-83).

⁸ Le Bilon, za razliku od Kolijera, smatra da se sukobi, pre nego kao prost proizvod potrebe (odnosno oskudice resursa) ili pohlepe (odnosno obilja resursa), mogu posmatrati kao istorijski proizvod neodvojiv od društvenih konstrukcija. Philippe Le Billon, "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts", *Political Geography*, 20, 2001, pp. 561-584 (p. 575); Paul Collier, Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank Policy Research Working Paper, Washington, 2000, pp. 26-27, Internet, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18853/multi_page.pdf?sequence=1,20/12/2014.

⁹ Thomas Homer-Dixon, "On the Treshold: Environmental Changes as Causes of Violent Conflict", *International Security*, Vol. 16, No. 2 (Autumn, 1991), pp. 76-116 (pp. 104-114).

¹⁰ Prema podacima Svetskog fonda za zaštitu divljih životinja, 203 miliona hektara zemljišta širom sveta već je ustupljeno na osnovu sličnih ugovora, ili se pregovara o ustupanju: najviše u Africi – 134 miliona, 43 miliona u Aziji i 19 miliona u Južnoj Americi. *Living Planet Report 2012*, World Wildlife Fund, Gland, Switzerland, 2012, p. 88.

¹¹ Hidro-energetski projekti nalaze se među prvim metama napada tokom oružanih sukoba, kao i sistemi i infrastruktura za vodosnabdevanje i prečišćavanje vode. Tokom rata u Vijetnamu SAD su bombardovale vijetnamske irigacione sisteme, u Zalivskom ratu Iraci su uništili najveći deo kuvajtskih postrojenja za desalinizaciju vode, a snage Sadama Huseina trovale su i isušivale zalihe vode koje su bile pod kontrolom Siita. *Water Conflict Chronology List*, Pacific Institute, Internet, <http://www2.worldwater.org/conflict/list/>, 30/4/2014.

rečne vode u drugim državama, korisnice vode pozicionirane nizvodno uvek strahuju da će država smeštena uzvodno koristiti vodu kao sredstvo prinude i postizanja sopstvenih ciljeva. Zbog toga rečna voda predstavlja obnovljivi resurs sa najvećim potencijalom za izazivanje međudržavnih sukoba.¹² Geografska konfiguracija učinila je da vodosnabdevanje stanovništva značajnog broja država direktno zavisi upravo od vode koju na njihove teritorije donose velike reke koje izviru na teritorijama drugih država. Barem deo teritorije većine svetskih država (148) i 40% svetskog stanovništva nalazi se u okviru jednog ili više prekograničnih rečnih sistema kojih ukupno ima 276.¹³ Ovi rečni sistemi mesto su stanovanja različitih etničkih i verskih grupa koje su, bez obzira na svoje međusobne odnose, prinuđene da koriste iste zalihe vode.

Geografski, ekološki, ekonomski razlozi upućuju na to da je rečni basen jedinstvena celina i da njime treba upravljati u skladu sa tim.¹⁴ Međutim, ovo se teško postiže jer su države sklone da resurse koriste unilateralno i nevoljno se odriču potpune kontrole nad resursima koji se, makar i samo delom, nalaze na njihovoj teritoriji. To je posebno slučaj kada je uzvodno postavljena država ekonomski i vojno dominantna u datom basenu, što je čini još manje sklonom da se povinuje nekom obliku međudržavnog režima korišćenja vode.¹⁵ Ukoliko je ekonomski i vojno dominantna država pozicionirana nizvodno i zavisna od vodnih resursa koji dolaze sa teritorije drugih država, težiće da koristi svoje druge kapacitete u cilju sprečavanja hidroloških planova i projekata uzvodnih suseda. Tako je u basenu Nila Egipat dominantna država, a više od 95% protoka ove reke potiče izvan Egipta. Zbog zavisnosti vodosnabdevanja od Nila, egipatske vlasti pokazivale su spremnost da intervenišu i vojnom silom u slučaju velikih varijacija toka. O tome svedoči i izjava nekadašnjeg egipatskog predsednika Sadata (*Anwar Sadat*) da je voda jedina stvar koja može ponovo uvesti Egipat u rat.¹⁶ Ovde se može govoriti o hegemoniji dominantne države u basenu, odnosno konceptu „hidro-hegemonije“ (*hydro-hegemony*).¹⁷ To znači da odnosi moći među državama u

¹² Thomas Homer-Dixon, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases", *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 5-40 (p. 19).

¹³ World Water Day 2013, Internet, <http://www.unwater.org/water-cooperation-2013/water-cooperation/facts-and-figures/en/>, 28/10/2014.

¹⁴ Miriam Lowi, "Rivers of Conflict, Rivers of Peace", *Journal of International Affairs*, Vol. 49, No. 1, Summer 1995, pp. 123-144 (pp. 125-126).

¹⁵ *Ibid.*, p. 127.

¹⁶ Peter Gleick, "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security", *International Security*, Vol. 18, No. 1, Summer 1993, pp. 79-112 (p. 6).

¹⁷ Država hegemon odlučuje o tome da li će hegemonija u basenu dobiti pozitivan ili negativan oblik, odnosno da li će hegemon delovati u zajedničkom interesu svih država basena, ili na način koji dodatno produbljuje nejednakosti. U slučaju negativne hegemonije izvestan stepen sukoba je neizbežan, pri čemu treba naglasiti da čak i sukob koji ne preraste u rat može imati ozbiljne posledice po odnose država. Mark Zeitoun, Jeroen Warner, "Hydro-Hegemony - a Framework for Analysis of trans-boundary water conflicts", *Water Policy* 8, 2006, pp. 435-460 (pp. 443-450).

basenu uveliko utiču na njihove postupke i kada je korišćenje vode u pitanju. Na upravljanje vodom u basenu utiču i stepen oskudice na datom području, broj država koje koriste vodu iz basena i dostupnost alternativnih izvora vode. Po ovim odlikama posebno se izdvaja Bliski istok.¹⁸ Ovaj deo sveta poznat je i po složenim međudržavnim odnosima obeleženim etničkim i verskim sukobima i teritorijalnim sporenjima.

„Anadolski projekat“

Basen Eufrata i Tigra predstavlja stanište različitih kultura i naroda već više od 6000 godina. Na ovom prostoru nastale su prve države i prvi irigacioni sistemi. Ovde je zabeležen i prvi sukob oko vode pre više od 4500 godina kada su se sukobile vojske gradova Lagaš i Uma zbog izgradnje kanala za navodnjavanje.¹⁹ Basen zauzima površinu 879 790 km², a od šest država koje su smeštene u basenu, na obe reke izlaze Irak, Turska i Sirija.²⁰ Osim što „reke blizakinje“ izviru u Turskoj, one takođe najviše vode primaju na teritoriji ove države jer sa teritorije Turske dolazi 89% ukupnog godišnjeg protoka Eufrata i 51% ukupnog godišnjeg protoka Tigra.²¹

Ovaj basen predstavlja dobar primer za jednu od zajedničkih karakteristika država Bliskog istoka – sklonost ka izgradnji hidro-energetskih i hidroloških projekata ogromnih razmera sa ciljem postizanja samodovoljnosti u snabdevanju oskudnom vodom. Međutim, ovi projekti često nisu održivo planirani, pa njihovi finansijski, ekološki i demografski gubici prevazilaze ostvarene rezultate. Najveći projekat ovog tipa u basenu je turski „Anadolski projekat“ (engleski – *Southeast Anatolia Development Project*, turski – *Güneydoğu Anadolu Projesi*, dalje u tekstu GAP), smešten u regionu jugoistočne Anadolije. Predviđeno je da GAP obuhvati 22 brane i 19 hidroelektrana, kao i sisteme navodnjavanja za 1,82 miliona hektara zemljišta. Projekat ovih razmera od velike je važnosti za više privrednih sektora Turske, a posebno za sektor energetike. Ova država, iako vrlo bogata u prirodnim resursima, nije energetski samodovoljna, već je veliki uvoznik energije.²² Zbog višestrukog potencijala za razvoj privrede, ali i činjenice da

¹⁸ Peter Gleick, „Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security“, op. cit., pp. 84-85.

¹⁹ Vera Arežina, *Problemi merenja ekološke bezbednosti*, MST Gajić, Beograd, 2010, str. 248.

²⁰ Irak zauzima 46% površine basena, Turska 22%, Iran 19%, Sirija 11%, Saudijska Arabija 1,9%, Jordan 0,03%. Karen Frenken (ed.) *Irrigation in the Middle East Region in Figures*, AQUASTAT Survey 2008, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2009, p. 63.

²¹ Ibid., p. 83.

²² Procenjuje se da će u periodu 2015-2030. potrošnja energije u Turskoj nastaviti da raste za 4,5% godišnje. Kamil Kaygusuz, „Energy and Water Potential of the Southeastern Anatolia Project (GAP)“, *Energy Sources*, 21:10, 1999, pp. 913-922 (p. 913); *Turkey Analysis Brief*, U.S. Energy Information Administration, Internet, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=TU>, 30/9/2014.

je proizvod turskih građevinskih kompanija i inženjera, GAP je postao pitanje od nacionalnog značaja, uprkos tome što predstavlja veliko finansijsko opterećenje za Tursku.²³ Upravo zbog finansijskih poteškoća prvobitni plan da projekat bude dovršen do 2010. godine nije ispunjen, pa je završetak odložen do 2047. godine.²⁴

Od samog početka gradnje, GAP predstavlja uzrok zabrinutosti u nizvodnim susedima Turske – Siriji i Iraku. Ove države raspolažu manjom količinom vode od Turske i više su zavisne od vodnih resursa koji dolaze izvan njihovih granica.²⁵ U takvim uslovima, procene da će, kada konačno bude izgrađen, GAP smanjiti protok vode Eufrata do Sirije za 30-55%, a za 80% do Iraka, zvuče zabrinjavajuće.²⁶ Pri tome, Irak se nalazi u posebno teškoj poziciji jer na protok Eufrata u ovoj zemlji utiču i hidrološki projekti izgrađeni na teritoriji Sirije, a prisutni su i značajni problemi sa velikim salinitetom vode. Očekivano smanjenje protoka Tigra usled gradnje GAP-a značajno je manje, najviše zbog toga što ova reka samo u kraćem delu toka dodiruje granicu Sirije i dobija velike pritoke na teritoriji Iraka.

Sukobi u basenu Eufrata i Tigra

Pitanje korišćenja vode u basenu Eufrata i Tigra već decenijama predstavlja predmet političkih i diplomatskih sukoba ovih država, ali i uzrok zaoštavanja međudržavnih odnosa do stepena gomilanja oružanih snaga na granicama. Dve, do sada, najveće krize u vezi sa vodom odigrale su se tokom '70-ih i '90-ih godina XX veka. Do prve je došlo usled istovremenog punjenja veštačkih jezera „Keban“ brane u Turskoj i „Tabka“ brane u Siriji, i smanjena protoka vode u basenu. Dok se Turska usled pritisaka Svetske banke obavezala na puštanje najmanje 450 m³/s (metara kubnih u sekundi) vode, sirijska brana uzrokovala je drastičan pad protoka vode Eufrata u Iraku. Zbog toga je u proleće 1975. došlo do zaoštavanja odnosa Iraka i Sirije, okupljanja trupa na granicama, a iračke vlasti pretile su i bombardovanjem

²³ Troškovi GAP-a doveli su i do devalvacije turske lire i visoke inflacije. Murray Biedler, *Hydropolitics of the Tigris-Euphrates River Basin with Implications for the European Union*, Research Papers No. 1, Centre Européen de Recherche Internationale et Stratégique, 2004, p. 12.

²⁴ Marwa, Daoudy, "Asymmetric Power: Negotiating Water in the Euphrates and Tigris", *International Negotiations*, 14, 2009, pp. 359-389 (p. 367).

²⁵ Prema najskorijim dostupnim podacima, obnovljive zalihe vode po stanovniku Turske (2011) iznosile su 2840 m³/inhab/yr (metara kubnih po stanovniku godišnje), a Iraka (2012) 2666 m³/inhab/yr. Ipak, poređenje sa ranijim podacima pokazuje da se količina vode po stanovniku konstantno smanjuje u obe države. Obnovljive zalihe vode Sirije (2012) višestruko su manje i iznose 795 m³/inhab/yr. Koeficijent zavisnosti Turske od vodnih resursa sa teritorije drugih država iznosi svega 1%, dok je u slučaju Iraka 60%, a Sirije 72%. AQUASTAT Main Country Database, Internet, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/dbase/index.stm>, 13/4/2014.

²⁶ Patrick MacQuarrie, *Water Security in the Middle East: Growing Conflict Over Development in the Euphrates-Tigris Basin*, Thesis, Trinity College, Dublin, 2004, p. 15.

„Tabka“ brane.²⁷ Direktna sukob izbegnut je usled zajedničkih diplomatskih napora Sovjetskog Saveza i Saudijske Arabije, ali je propuštena prilika za formalan dogovor o podeli vode.²⁸

Druga kriza dovela je do zajedničkog suprostavljanja Sirije i Iraka Turskoj, čemu je značajno doprinelo i izbijanje Zalivskog rata, odnosno turska podrška koalicionim snagama. Naime, punjenje velike „Ataturkove brane“ započelo je 1990. godine i dovelo do smanjenja protoka Eufrata ispod 500 m³/s, na koliko se Turska ranije obavezala. Situaciju je dodatno pogoršavala velika suša, kao i retorika tadašnjeg turskog predsednika Ozala (*Turgut Özal*) koja je bila povezana sa kurdskim pitanjem. Siriji je jasno sugerisano da će protok vode iz Eufrata biti zaustavljen ukoliko ne prestane da pruža podršku kurdske gerile. Do zaoštavanja odnosa Sirije i Turske zbog varijacija u protoku Eufrata i aktivnosti PKK došlo je i tri godine kasnije. Takođe, 1998. godine, nakon turske pretnje upotrebom oružane sile, Sirija je izručila Abdulaha Odžalana (*Abdullah Öcalan*), lidera i osnivača Kurdske radničke partije – PKK, a odnosi dve države pogoršali su se i 2000. godine. S druge strane, tokom 2009. godine irački parlament pokrenuo je inicijativu da se zahteva veći deo vode od Turske jer je nastavak radova na Tigru i Eufratu doveo do smanjenja iračkih rezervi.²⁹

Međudržavno sukobljavanje u basenu Eufrata i Tigra oko korišćenja vode neraskidivo je povezano i sa dinamikom etničkih odnosa na ovom prostoru, a pre svega sa dugotrajnim sukobom centralnih vlasti Turske i kurdske nacionalne manjine. U svojim pregovorima oko protoka vode Sirija i Turska aktivno su koristile nerešeno kurdsko pitanje.³⁰ Dodatno, s obzirom da obuhvata različite sektore, od poljoprivrede i energetike, do zdravstva i obrazovanja, GAP je zamišljen i kao svojevrsni mehanizam za postizanje ravnomernog regionalnog razvoja Turske. Verovalo se da poboljšanje životnog standarda u nerazvijenom i siromašnom regionu jugoistočne Anadolije može zaustaviti regrutaciju lokalnog stanovništva u kurdske gerile i tako doprineti integraciji kurdske manjine.³¹ Međutim, GAP nije doneo značajno poboljšanje životnog standarda stanovništva, a dohodak domaćinstava u jugoistočnoj Anadoliji i dalje je niži nego u ostalim delovima Turske.³² S druge strane,

²⁷ Dodatni podsticaj izbijanju ove krize dalo je i rivalstvo iračkog i sirijskog ogranka Baas partije za vodeću poziciju u arapskom svetu.

²⁸ Patrick MacQuarrie, *Water Security in the Middle East: Growing Conflict Over Development in the Euphrates-Tigris Basin*, op. cit., pp. 49-50.

²⁹ Aseel Kami, „Iraq Warns Turkey on Euphrates Water Supplies“, *Reuters*, June 7, 2009, Internet, <http://www.reuters.com/article/2009/06/07/idUSL7318197,3/5/2014>.

³⁰ Između 1986. i 1993. oko 5000 ljudi poginulo je u sukobima u južnoj Turskoj. Patrick MacQuarrie, *Water Security in the Middle East: Growing Conflict Over Development in the Euphrates-Tigris Basin*, op. cit., pp. 34-36.

³¹ Joost Jongerden, „Dams and Politics in Turkey: Utilizing Water, Developing Conflict“, *Middle East Policy*, Vol. XVII, No. 1, Spring 2010, pp. 137-143 (pp. 140-142).

³² Prema podacima za 2012. godinu, ovaj region Turske ima nekoliko puta niži prosečni godišnji raspoloživi dohodak po domaćinstvu u odnosu na druge regione. *Income and Living*

premeštanje kurdskog stanovništva i ugrožavanje njihovog kulturnog nasleđa usled izgradnje brana zapravo su izazvali kurdski otpor, pojavu nasilja, kao i uverenje Kurda da Turska koristi vodu kao oružje protiv njih. Jongerden (*Joost Jongerden*) povod za ovakvo uverenje vidi u najavi izgradnje 11 brana u turskim provincijama koje se graniče sa Irakom i Iranom, a koje nisu namenjene proizvodnji energije, niti navodnjavanju pošto se radi o slabo naseljenom području. Zbog toga ovaj autor zaključuje da je njihova namena da formiraju fizičku prepreku kurdskim upadima na tursku teritoriju, odnosno da budu korišćene kao oružje za odbranu.³³

Pristup država basena rešenju problema korišćenja vode

U basenu Eufrata i Tigra sva tri aktera sukoba teže ostvarenju sopstvenih nacionalnih interesa kada se radi o korišćenju vodnih resursa. S jedne strane, Turska je zaokupljena postizanjem ekonomske i energetske bezbednosti, kao i suprotstavljanjem kurdskom separtizmu, a sa druge, Sirija i Irak stalno strahuju da će Turska smanjiti protok i vodu iskoristi kao sredstvo prinude. Zbog toga su prave inicijative za rešenje problema izostale, a retki sporazumi sklapani su isključivo na bilateralnoj osnovi: 1964. -Turska i Irak; 1987. i 2001. -Turska i Sirija; 1989.- Irak i Sirija. Tokom '60-ih godina održani su prvi tripartitni pregovori, najviše zahvaljujući velikom spoljnom pritisku. Rezultat ovih pregovora bilo je formiranje Zajedničkog tehničkog komiteta (*Joint Technical Committee*) čija je glavna namena bila prikupljanje i razmena informacija među državama. Međutim, inicijativa nije uspela da spreči nijednu od dve velike krize, a Krizni samit održan 2009. u Ankari uz učešće sve tri države, doživeo je sličan neuspeh.³⁴ Stoga se može zaključiti da u periodu od gotovo pola veka nije učinjen ozbiljniji pomak u rešavanju sukoba oko vode.³⁵

O dubini međusobnog nerazumevanja država svedoče suprotstavljena stanovišta tri države o pravu na korišćenje vode iz basena. Turska svoje pravo zasniva na „Harmonovoj doktrini“ (*Harmon Doctrine*) koja podrazumeva da država može koristiti vodu u okviru svojih granica bez ikakvih ograničenja, čak iako takva upotreba proizvodi štetu za susede.³⁶ Takođe, turske elite u

Conditions Survey, Turkish Statistical Institute, 2012, Internet, <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13594>, 10/2/2015.

³³ Ovaj „zid od vode“ zapravo treba da nasledi ranije planiranu izgradnju pet metara visokog betonskog zida duž turske granice. Joost Jongerden, „Dams and Politics in Turkey: Utilizing Water, Developing Conflict“, op. cit., p. 142.

³⁴ Ibid., p. 143.

³⁵ Dodatno o inicijativama za rešenje sukoba u ovom rečnom basenu: Miriam Lowi, „Rivers of Conflict, Rivers of Peace“, op. cit., pp. 142-144.

³⁶ Teorija teritorijalnog suvereniteta ili Harmonova doktrina uspostavlja isključivi suverenitet država nad vodama koje protiču preko njihove teritorije tako da države mogu koristiti ove vode na koji god način izaberu, bez obzira na posledice koje to može imati na protok u susednim državama. Vandana Shiva, *Water Wars: Privatization, Pollution and Profit*, Pluto Press, London, 2002, p. 77.

svojoj retorici često uspostavljaju analogiju između nafte i vode, te ako arapske države imaju suvereno pravo da koriste svoja nalazišta nafte, tako i Turska može suvereno koristiti svoje vodne resurse.³⁷ Međutim, zbog različite prirode dva resursa i deljenih interesa više država koji postoje u slučaju međunarodnih vodotokova, Turska ne može imati isključivo pravo korišćenja vode iz Eufrata i Tigra koje mogu imati države u okviru čijih teritorija postoje nalazišta nafte.³⁸ Sa druge strane, Sirija i Irak svoje zahteve temelje na doktrini prirodnog toka (*Natural Flow Doctrine*) koja im garantuje pristup prirodnom i neometanom toku, što znači da uzvodno postavljena država ne bi smela da preduzima nikakve poduhvate koji mogu uticati na protok vode do nizvodnih država.³⁹ Ovakav pristup daje im pravo da stave veto na sve hidrološke poduhvate koje Turska sprovodi, a koji mogu narušiti „prirodni tok” reke. Očigledno je da obe doktrine počivaju na isključivom pristupu insistiranja na sopstvenim interesima, što je samo doprinelo produbljivanju sukoba i udaljavanju od mogućnosti rešenja.⁴⁰ Nasuprot ovim doktrinama stoji doktrina pravednog ili razumnog korišćenja (*Doctrine of Equitable or Reasonable Utilization*), koja i prevladuje u modernom razvoju međunarodnog prava i koja podrazumeva da država može slobodno koristiti vodne resurse na svojoj teritoriji, ali tako da to ne ugrožava interese ostalih država basena.⁴¹ Jasno je da za ovakvo korišćenje vode Eufrata i Tigra mora postojati minimalan konsenzus tri države o tome šta podrazumeva „pravedno i razumno korišćenje”, kao i odstupanje od njihovih do sada uglavnom čvrstih i maksimalističkih pozicija.

U basenu Eufrata i Tigra Turska je ekonomski i vojno dominantna država, a takođe ima najbolju geografsku poziciju u uzvodnom delu toka. Takođe, obe reke izviru na teritoriji Turske, što je čini vodnim resursima najbogatijom državom na Bliskom istoku. Iz toga sledi da Turska u basenu zauzima poziciju „hidro-hegemon” koji ima presudan uticaj na to kako će biti izvršena redistribucija vode.⁴² Takođe, Turska teži da svoje vodne resurse

³⁷ „Ovo je pitanje suvereniteta. Ovo je naša zemlja. Imamo pravo da radimo šta hoćemo. Vodni resursi su turski. Naftni resursi su njihovi. Mi ne govorimo da imamo pravo na njihovu naftu. Oni zato ne mogu da kažu da dele naše vodne resurse.” Sulejman Demirel, 1992. godine. Citirano u: Patrick MacQuarrie, *Water Security in the Middle East: Growing Conflict Over Development in the Euphrates-Tigris Basin*, op. cit., p. 53.

³⁸ Murat Metin Hakki, “Turkey, Water and the Middle East: Some Issues Lying Ahead”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 5, No. 22, 2006, pp. 441-458 (pp. 445-446).

³⁹ Ibid., p. 449.

⁴⁰ Ibid., pp. 449-451.

⁴¹ Konvencija UN o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova u članu 5, koji se odnosi na pravedno i razumno korišćenje vodotoka, osim uzimanja u obzir potreba svih država basena, naglašava i potrebu očuvanja i zaštite samog vodotoka. “Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses”, Article 5, New York, 21 May 1997, Internet, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf, 4/5/2014.

⁴² Mark Zeitoun, Jeroen Warner, “Hydro-Hegemony – a Framework for Analysis of trans-boundary water conflicts”, op. cit., pp. 443-450.

koristi unilateralno, što potvrđuje i činjenica da nije potpisala Konvenciju UN o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova, među čijim je načelima i načelo pravednog ili razumnog korišćenja vode. S obzirom na dominantnu poziciju koju ima u basenu, teško je očekivati da ova država podrži neki kooperativniji režim korišćenja vode.

Dosadašnji sukobi oko vode u basenu Eufrata i Tigra ostali su na nivou diplomatskih sukobljavanja, bez upotrebe nasilja i oružane sile. Ipak, međudržavni odnosi u basenu daleko su od stabilnih, a pitanje vodosnabdevanja konstantno predstavlja povod zaoštrene retorike, samostalno ili zajedno sa nekim od drugih nerešenih međudržavnih pitanja. Da pitanje vodosnabdevanja samo dobija na značaju u regionu Bliskog istoka, pokazuje i najnoviji razvoj situacije na ovom prostoru. U aktuelnom sukobu, trupe Islamske države kontrolišu najznačajnije delove toka Eufrata i Tigra, a ključne borbe vode se oko velikih brana i hidroenergetskih projekata. Kontrolišući zalihe vode, kao i poljoprivredno zemljište odnosno zalihe hrane, islamisti teže da preuzmu ključne državne funkcije i na taj način učvrste svoju vladavinu na okupiranom području.⁴³ I Turska se uključila u tekući sukob upotrebom „vodnog oružja“, odnosno smanjujući protok na Eufratu ka Iraku i Siriji ispod dogovorenog minimuma, a sa ciljem pritiska na islamiste. Ovo ukazuje da Turska može i u budućnosti koristiti vodu kao oružje za pritisak na vlade susednih država u cilju ostvarivanja sopstvenih interesa. Ne treba zaboraviti i da se GAP, kao srž turskog bogatstva vodnim resursima, nalazi na teritoriji nastanjenoj Kurdima koji imaju vrlo značajnu ulogu i u sukobu sa islamistima. Dok je ishod aktuelnog sukoba neizvestan, ovaj primer pokazuje da u oblastima koje su ugrožene oskudicom vode stabilno i neometano vodosnabdevanje predstavlja pitanje od najvećeg političkog i strateškog značaja, ali i da posledice manipulisanja vodnim zalihama uvek najteže pogađaju civilno stanovništvo i njegove ranjive slojeve.

Zaključak

Oskudica vode pre svega se javlja kao jedan od uzroka koji mogu značajno doprineti pojavi i razvoju sukoba, ali ne kao jedini uzrok sukoba. Ipak, zalihe ovog resursa koji je od ključne važnosti za sve ljudske delatnosti sve su oskudnije, a države i dalje pokazuju sklonost unilateralnom korišćenju vode, bez uvažavanja potreba suseda. Zbog toga se može očekivati da sporenje oko vode postane sve učestalije i oštrije, posebno u sušnim delovima sveta i velikim međunarodnim rečnim basenima koji mogu postati i žarišta sukobljavanja u XXI veku.

⁴³ Peter Schwartzstein, "Amid Terror Attacks, Iraq Faces Water Crisis", *National Geographic*, Novemember 4, 2014, Internet, <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/11/141104-iraq-water-crisis-turkey-iran-isis/>, 10/12/2014.

U basenu Eufrata i Tigra, uprkos izostanku direktnog oružanog sukobljavanja oko vode, pitanje vodosnabdevanja ne samo da ostaje nerešeno, već postaje sve aktuelnije usled stalnog rasta potrošnje, kao i uloge vode u aktuelnim sukobima na teritoriji Bliskog istoka. Iako je oskudica vode ovde neraskidivo povezana sa drugim osama sukoba, može se očekivati da postane sve važnija jer se beleži smanjivanje zaliha svih država, stalan rast stanovništva i rast potreba za proizvodnjom energije. Uprkos tome, Turska, Sirija i Irak i dalje ne pokazuju spremnost za kooperativniji pristup i postizanje sporazuma koji bi mogao da obuhvati sve tri strane. Ovaj primer pokazuje da je neophodno razvijati i jačati mehanizme sprečavanja i rešavanja sukoba oko vode, tim pre što su ovakvim sukobima podložnije siromašne i nerazvijene države i što najviše pogađaju najranjivije slojeve stanovništva. Samo na taj način može biti izbegnuta, ili barem ublažena, čuvena procena Ismaila Serageldina (*Ismail Serageldin*) da će ratovi XXI veka biti vođeni zbog vode.

Bibliografija

- Arežina, Vera, *Problemi merjenja ekološke bezbednosti*, MST Gajić, Beograd, 2010.
- Biedler, Murray, *Hydropolitics of the Tigris-Euphrates River Basin with Implications for the European Union*, Research Papers No. 1, Centre Européen de Recherche Internationale et Stratégique, 2004.
- Collier, Paul, Hoeffler, Anke, *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank Policy Research Working Paper, Washington, 2000, Internet, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18853/multi_page.pdf?sequence=1,20/12/2014.
- “Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses”, New York, 21 May 1997, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf,4/5/2014.
- Daoudy, Marwa, “Asymmetric Power: Negotiating Water in the Euphrates and Tigris”, *International Negotiations*, 14, 2009, pp. 359-389.
- Frenken, Karen (ed.) *Irrigation in the Middle East Region in Figures*, AQUASTAT Survey 2008, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2009.
- Gleick, Peter, “Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security”, *International Security*, Vol. 18, No. 1, Summer 1993, pp. 79-112.
- Haki, Murat Metin, “Turkey, Water and the Middle East: Some Issues Lying Ahead”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 5, No. 22, 2006, pp. 441-458.
- Homer-Dixon, Thomas, “Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases”, *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 5-40.
- Homer-Dixon, Thomas, “On the Treshold: Environmental Changes as Causes of Violent Conflict”, *International Security*, Vol. 16, No. 2 (Autumn, 1991), pp. 76-116.
- Income and Living Conditions Survey*, Turkish Statistical Institute, 2012, Internet, <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13594,10/2/2015>.

- Jongerden, Joost, "Dams and Politics in Turkey: Utilizing Water, Developing Conflict", *Middle East Policy*, Vol. XVII, No. 1, Spring 2010, pp. 137-143.
- Kami, Aseel, "Iraq Warns Turkey on Euphrates Water Supplies", *Reuters*, June 7, 2009, Internet, <http://www.reuters.com/article/2009/06/07/idUSL7318197,3/5/2014>.
- Kaygusuz, Kamil, "Energy and Water Potential of the Southeastern Anatolia Project (GAP)", *Energy Sources*, 21:10, 1999, pp. 913-922.
- Klare, Michael, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Metropolitan/Owl Book, Henry Holt and Company, New York, 2001.
- Le Billon, Philippe, "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts", *Political Geography*, 20, 2001, pp. 561-584.
- Living Planet Report 2012*, World Wildlife Fund, Gland, Switzerland, 2012.
- Lowi, Miriam, "Rivers of Conflict, Rivers of Peace", *Journal of International Affairs*, Vol. 49, No. 1, Summer 1995, pp. 123-144.
- MacQuarrie, Patrick, *Water Security in the Middle East: Growing Conflict Over Development in the Euphrates-Tigris Basin*, Thesis, Trinity College, Dublin, 2004.
- Renewable Resources and Conflict: Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict*, UN Intergency Framework Team for Preventive Action, New York, 2012.
- Shiva, Vandana, *Water Wars: Privatization, Pollution and Profit*, Pluto Press, London, 2002.
- Schwartzstein, Peter, "Amid Terror Attacks, Iraq Faces Water Crisis", *National Geographic*, November 4, 2014, Internet, <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/11/141104-iraq-water-crisis-turkey-iran-isis/>, 10/12/2014.
- Turkey Analysis Brief*, U.S. Energy Information Administration, Internet, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=TU>, 30/9/2014.
- Zeitoun, Mark, Warner, Jeroen, "Hydro-Hegemony – a Framework for Analysis of trans-boundary water conflicts", *Water Policy* 8, 2006, pp. 435-460.

Internet izvori

- FAO AQUASTAT, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm>.
- OECD Glossary of Statistical Terms, <http://stats.oecd.org/glossary/>.
- UN International Decade for Action "Water for Life" 2005-2015, <http://www.un.org/waterforlifedecade/>
- UN Water, <http://www.unwater.org/>.
- Vital Water Graphics, <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/>.
- Water Conflict Chronology List, Pacific Institute, <http://www2.worldwater.org/conflict/list/>.

Marina Tadić

**WATER SCARCITY AND INTERSTATE CONFLICTS
IN THE EUPHRATES-TIGRIS BASIN:
HALF A CENTURY OF CONFLICTS**

ABSTRACT

The article explores the influence of water scarcity on the emergence and dynamics of interstate conflicts on the case study of the Euphrates-Tigris basin. Given the fact that rapidly consumed water supplies can be physically controllable, water scarcity represents one of the causes that may contribute significantly to the development of interstate conflicts. International river basins are in special risk of these conflicts, particularly if other causes of interstate confrontation and intrastate divides exist. Water consumption has been among principal causes of conflict between Turkey, Syria, and Iraq for half a century. As all three states address this issue from narrow national perspectives, reaching a tripartite agreement on water sharing remains uncertain. This problem becomes even more important due to the increasing water scarcity and unstable relations in the region.

Key words: water scarcity, interstate conflict, Euphrates-Tigris basin, GAP, hydro-hegemony, Turkey, Syria, Iraq.

UDK: 332.135(497.11:4-191.2)
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 86–97
Izvorni naučni rad
Primljen: 15.01.2015.

Aleksandar JAZIĆ¹

Različiti oblici prekogranične saradnje Srbije sa državama Centralne Evrope

APSTRAKT

U fokusu autora istraživanja su neki oblici saradnje Srbije i država Centralne Evrope. Ova saradnja je jednostrana i multilateralna. Regioni se povezuju na različite načine u cilju političkog, ekonomskog i socijalnog razvoja. Najčešći oblik multilateralne regionalne saradnje su evroregioni. Sa druge strane, države saraduju kroz regionalne inicijative. Višegradska grupa je jedan od najboljih primera saradnje država u okviru regionalne inicijative. Zemlje članice ove regionalne inicijative ostvarile su svoj glavni cilj koji je bio ulazak u Evropsku uniju. Ipak, ova regionalna inicijativa i dalje postoji zbog prednosti koje države članice imaju od toga. Ključni predstavnik Srbije u regionalnoj saradnji je Autonomna pokrajina Vojvodina. Ova severna pokrajina Srbije ima dobro razvijenu jednostranu i multilateralnu saradnju sa regionima iz Centralne Evrope. Takođe, Vojvodina je član nekoliko evropskih organizacija koje okupljaju regionalne vlasti. Na taj način, kroz saradnju svojih regionalnih vlasti Srbija postaje bliži partner Evropske unije.

Ključne reči: regionalna saradnja, regionalne inicijative, prekogranična saradnja, međudržavna saradnja, Srbija, Centralna Evropa.

¹ Dr Aleksandar Jazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2014. godine.

Uvod

Sticanje novih iskustava kroz saradnju Republike Srbije sa centralnoevropskim državama otvara nove mogućnosti za dinamičniji razvoj njenog političkog i ekonomskog sistema. To se posebno odnosi na različite oblike i programe prekogranične saradnje. Prekogranična saradnja sa državama Centralne Evrope u čijem su fokusu regioni i lokalne zajednice posebno je značajna za razvoj Srbije u oblastima kao što su obrazovanje, nauka, sport, lokalna samouprava, zdravstvo, socijalna zaštita itd. Time se stiču nova iskustva o samostalnom funkcionisanju jedinica lokalne samouprave, a ujedno se centralnim vlastima omogućava da se bave poslovima koji su od važnosti za celu državu. Uspostavljanje saradnje jedinica lokalne samouprave iz Srbije sa jedinicama lokalne samouprave iz centralnoevropskih država dobar je podsticaj za njihov ekonomski i politički razvoj. Na širem planu, razvijena saradnja jedinica lokalne samouprave pozitivno utiče na stabilnost odnosa između država. Time se stvaraju preduslovi za brže rešavanje postojećih problema. Ako se uzme u obzir zvanični stav Srbije da želi da se priključi Evropskoj uniji (EU), jedan od zaključaka je da različiti oblici prekogranične saradnje predstavljaju dobar način upoznavanja sa evropskim standardima. Tako se može poboljšati položaj Srbije u procesu približavanja EU.

Unutrašnja struktura i ciljevi formiranja evroregiona

Globalizacija i njeno sve brže širenje ključni je razlog promene uloge nacionalnih država, odnosno centralnih organa unutar jedne države. Pod uticajem globalizacije su i drugi subjekti u sferi međunarodnih odnosa, kao što su međunarodne organizacije. Proces globalizacije stvara uslove i podstiče pojavu novih aktera na međunarodnoj sceni. Neki od tih aktera su, na primer, regionalne inicijative u različitim oblicima ili evroregioni. Važan uticaj globalizacija ima na promenu globalnih ekonomskih odnosa, što pomera uspostavljanje ekonomskih veza ka drugim nivoima. Jedan od tih nivoa je regionalni gde ekonomske veze nastaju između različitih subjekata. Slabljenje uloge nacionalne države utiče na poboljšanje položaja drugih subjekata civilnog društva. Druga posledica ove promene je transformacija strukture civilnog društva.²

Prekogranična saradnja u formi evroregiona ne podrazumeva uspostavljanje novih organa koji bi imali isti položaj kao organi centralne, regionalne ili lokalne vlasti. Zato su ovlašćenja evroregiona ograničena jer ne poseduju konkretnu političku moć. Organi evroregiona se zato u svom radu oslanjaju na nadležnosti koje imaju lokalne i regionalne vlasti koje su

² Videti: Dragan Petrović, *Ka multipolarnom svetskom poretku*, Pešić i sinovi i Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2010, str. 83-86.

njihove članice. Najčešći ciljevi osnivanja i funkcionisanja evroregiona su zastupanje interesa njihovih članica i kvalitetniji život stanovništva koje ovaj oblik prekogranične saradnje obuhvata. Unutrašnja struktura, odnosno glavni organi, nije ista kod svih evroregiona. Recimo, tako evroregion može imati parlamentarnu skupštinu, izvršni organ, stalni sekretarijat i radne grupe nadležne za različita pitanja. Pravni osnov formiranja evroregiona može da bude privatnog ili javnog karaktera.³

U ovom trenutku postoje tri modela organizacije i saradnje u okviru evroregiona. Sva tri modela definisana su u sporazumu o osnivanju. Pomenuti sporazumi mogu biti: multilateralni, bilateralni i trilateralni, i sporazumi jedinica lokalne samouprave ili regiona. Sporazum predstavlja osnovu u utvrđivanju vrste evroregiona. Moguće je razlikovati tri vrste evroregiona: (1) radne i interesne zajednice bez pravnog subjektiviteta, (2) utemeljenih na privatnom pravu i (3) formiranih na osnovama javnog prava.⁴

Evroregioni predstavljaju oblik neformalnog povezivanja jedinica lokalne samouprave susednih država, bez formiranja organa koji imaju istu snagu kao državni i lokalni organi država na čijoj teritoriji se nalaze. Oni jesu novi entitet, ali ne u obliku koji imaju države, regiona ili opštine. Najčešće interes za formiranjem evroregiona proizilazi iz potreba lokalnog stanovništva ili jedinica lokalne samouprave susednih država. Pored toga, ovakva prekogranična saradnja proizilazi iz potencijala jednog područja i mogućnosti za njihovo političko, ekonomsko i drugo iskorišćavanje. Ostali razlozi za uspostavljanje ovakve prekogranične saradnje odnose se na mogućnosti povezivanja ljudi različitih država i brže pronalaženje rešenja za zajedničke probleme na način koji će zadovoljiti obe strane.

Evroregioni i učešće lokalnih i regionalnih vlasti iz Srbije u njima

Lokalne i regionalne zajednice država članica Saveta Evrope realizuju prekograničnu saradnju na temeljima razvoja poverenja, tolerancije, razumevanja i dobrosusedskih odnosa. Ovakav pristup razvoju saradnje posebno je značajan kada se radi o pograničnim regionima gde praktično na istom prostoru žive brojne manjinske nacionalne zajednice. U ovakvim područjima jedan od glavnih zadataka je razvoj onog segmenta lokalnih vlasti koji se tiče pružanja kvalitetnih usluga građanima i uspostavljanje bliske saradnje sa lokalnim vlastima susednih država. To je osnovni smisao formiranja međulokalnih i međuregionalnih zajednica na određenim

³ Videti: "What is Euroregion?", *Council of Europe*, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/areas_of_work/transfrontier_cooperation/euroregions/what_is_EN.asp, 19/08/2013.

⁴ Videti: Mario Otočan, "Euroregion as a mechanism for Strengthening Transfrontier and Inerregional Co-operation: Opportunities and Challenges", Report, CDL-UDT (2010) 008, *European Commission for Democracy Through Law (Commission)*, Strasbourg, 9 March 2010, pp. 6-7.

područijima, posebno na onim koji imaju međuetnički karakter. U institucionalnom smislu prekogranična saradnja lokalnih i regionalnih vlasti može se realizovati na dva načina. Prvi način podrazumeva koordinaciju aktivnosti već postojećih organa lokalnih i regionalnih vlasti, dok je drugi način formiranje novih međulokalnih ili međuregionalnih organa vlasti. Danas veoma zastupljen oblik međuregionalnog povezivanja na evropskom tlu jesu evroregioni, čije osnivanje podrazumeva uključivanje komponenti koje treba na određen način da doprinesu bržem uključivanju u proces evropskih integracija. Ovde se postavlja pitanje pravnog položaja evroregiona. Evroregion može biti formiran kao interesna zajednica koja nije pravni subjekt, neprofitna organizacija ili javno telo. U vezi sa tim važno je pomenuti Protokol broj 2. Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti, koji je usvojen 1998. godine. Tako su uspostavljene pravne osnove za osnivanje međulokalnih i međuregionalnih zajednica u koje bi moglo da bude uključeno nekoliko država. Time je ujedno omogućeno formiranje evroregiona kao potpuno novog oblika uspostavljanja prekogranične saradnje, odnosno lokalne i regionalne vlasti različitih država dobile su mogućnost da se povežu i pokušaju da reše zajedničke probleme.⁵

Evroregion Alpe-Adria-Panonija formiran je u Gracu, 14. novembra 2007. godine. U okviru Evropskog partnerstva za teritorijalnu saradnju članica ovog evroregiona je i Vojvodina,⁶ kao jedna od pokrajna Republike Srbije. Članice ovog evroregiona su još i regije: Veneto i Friuli-Venecija Đulija (Italija), Karintija, Burgenland i Štajerska (Austrija), Republika Slovenija u celini, Istra, Koprivnica, Križevci i Varaždin (Hrvatska), Baranja, Zala, Vaš, Tolna i Đer (Mađarska). Smisao formiranja ovog evroregiona nalazi se u pokušaju stvaranja kompetitivnog regiona. Drugi ciljevi njegovog formiranja su jačanje političkih, ekonomskih i kulturnih odnosa između članova. Treba naglasiti da je osnova za formiranje ovog regiona Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Evroregion Alpe-Adria-Panonija nudi Srbiji mogućnost pristupa projektima koje finansira EU, a preko saradnje sa njenim državama članicama.⁷

Ključni cilj formiranja Evroregiona Alpe-Adria-Panonija jeste razvoj čitavog područja koji obuhvata prevashodno putem zajedničkog strateškog planiranja. Zato je pažnja posvećena razvoju saradnje na političkom, administrativnom i tehničkom nivou. Razvoj područja koje obuhvata ovaj

⁵ Videti: Dragan Đukanović: „Savet Evrope: okviri lokalne i regionalne samouprave“, *Međunarodna politika*, , god. LIV, br. 1111, jul-septembar 2003, str. 44-46.

⁶ U daljem tekstu: AP Vojvodina.

⁷ Videti: „Vojvodina has become a member of the newly-set Adria-Alpe-Pannonia Euroregion“, *European Affairs Fund of Autonomous Province of Vojvodina*, Internet: <http://vojvodinahouse.eu/vojvodina-postala-clan-novoosnovanog-evroregiona-abadria-alpe-pannonia-vojvodina-has-become-a-member-of-the-newly-set-adria-alpe-pannonia-euroregion/?lang=en>, 07/02/2015.

Evroregion i članica koje ga čine dodatno je osiguran činjenicom da je time onemogućeno dupliranje poslova i različita preklapanja u planiranju aktivnosti. Tome presudno doprinosi transnacionalna organizaciona struktura.⁸

Evroregion Dunav-Kereš-Mureš-Tisa (DKMT) osnovan je 1997. godine i čine ga okruzi iz Mađarske, Rumunija i Srbije. U njemu učestvuju po četiri okruga iz Mađarske i Rumunije i sedam okruga iz Srbije, odnosno čitava AP Vojvodina. U trenutku osnivanja osnovni cilj ovog evroregiona bio je stimulacija lokalnog razvoja i promocija ovakvog vida saradnje u jugoistočnoj Evropi. Danas, cilj osnivanja ovog evroregiona je iskorišćavanje potencijala ovog područja i uspostavljanje održivog razvoja. Plan je i da se kroz ovu saradnju reše problemi koji postoje u oblasti kulture, nauke, obrazovanja i sporta, ali i da se dodatno učvrsti saradnja među partnerima. Treba istaći da se u okviru ovog evroregiona Banat posmatra kao jedinstveno područje na teritoriji tri države.

U okviru *evroregiona Dunav-Drava-Sava*, koji je osnovan 1998. godine, aktivnu ulogu imaju predstavnici iz Bosne i Hercegovine (BiH), Hrvatske i Mađarske. Lokalne vlasti iz Srbije imaju posmatračku ulogu. Ovaj evroregion je interesantan, jer su njegovi članovi urbani regioni iz pomenutih država. To su: Pečuj (Mađarska), Osjek (Hrvatska), Tuzla (BiH). Iz Srbije četiri opštine-posmatrači su Subotica, Sombor, Apatin i Bač.⁹

Osnivanje evroregiona na prostoru Balkana može podstaći uspostavljanje dugoročne stabilnosti u delu Evrope koji je u bliskoj prošlosti bio veoma nestabilan. To se posebno odnosi na nestabilna granična područja i međudržavne odnose.

U ovom delu rada može se napomenuti da je u prethodnom periodu postojao predlog za formiranje evroregiona *Gornje Podunavlje*. Ovaj evroregion imao bi ukupno šest članica iz Mađarske, Hrvatske i Srbije. Svaka država bila bi predstavljena sa po dve članice. Cilj formiranja ovog evroregiona bio bi uspostavljanje dugoročne saradnje u oblastima rasta životnog standarda, zaštite životne sredine, kulture, razvoja pogranične infrastrukture, teritorijalnog planiranja, zaštite od požara i vremenskih nepogoda, kao i javnog transporta. Pored toga, saradnja bi obuhvatila socijalna i humanitarna pitanja i građanske tužbe.¹⁰

⁸ Videti: "Final Declaration – By the political representatives of the partners of the INTERREG IIIB-Project 'MATRIOSCA-AAP'", Graz, 14 November 2007, p. 1, Internet: http://www.regione.veneto.it/static/www/relazioni-internazionali/Finaldeclaration_Matriosca.pdf, 09/02/2015.

⁹ Videti: Veran Stančetić, *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 99-101.

¹⁰ Videti: Edita Stojić-Karanović, „Regionalna i prekogranična saradnja za održivi razvoj Srbije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LIX, No. 2-3, Beograd, 2007, str. 364-369.

Pojedinačna saradnja Republike Srbije sa državama Centralne Evrope na regionalnom nivou

AP Vojvodina najvažniji je akter u saradnji Srbije sa državama Centralne Evrope na regionalnom nivou. Prema članu 16. Statuta AP Vojvodine ova pokrajina može u skladu sa važećim zakonima Republike Srbije da uspostavlja saradnju sa jedinicama lokalne samouprave drugih država. Istim članom je predviđena mogućnost za AP Vojvodinu da bude član evropskih i međunarodnih organizacija koje okupljaju regione.¹¹

Sporazum o saradnji između AP Vojvodine i Pokrajine Štajerske (Austrija) potpisan je 17. maja 2003. godine u Novom Sadu. Sporazum dve pokrajine nastao je kao pokušaj uspostavljanja čvrste međusobne saradnje, a u cilju podsticaja njihovog društvenog i privrednog razvoja. Ekonomsko povezivanje i jačanje evropskih integracija dodatni su razlozi u pozadini ove saradnje. Oblasti koje obuhvata pomenuti sporazum su: privreda, trgovina, razvoj malih i srednjih preduzeća, razvoj novih tehnologija, visoko obrazovanje, nauka, ekologija, zaštita životne sredine i kultura. Sporazum predviđa osnivanje mešovitenih radnih grupa čija je nadležnost osmišljavanje i predlaganje projekata u oblastima saradnje. Mešovitu radnu grupu čine predstavnici obe strane. U njihove dužnosti spada: 1) stvaranje uslova za realizaciju ciljeva saradnje, 2) procenjivanje ostvarene saradnje i iznošenje novih predloga, 3) selekcija prioriteta i interesa u vezi sa oblastima saradnje i 4) iznošenje mišljenja o pitanjima od zajedničkog interesa. Mešovite radne grupe sastajace se naizmenično u Pokrajini Štajerskoj i AP Vojvodini, uz imenovanje jedne osobe sa svake strane nadležne za održavanje stalnog kontakta.¹²

AP Vojvodina i Vojvodstvo Lođsko (Republika Poljska) potpisali su 6. novembra 2003. godine Sporazum o saradnji. Time su obe strane izrazile spremnost da ulože značajne napore u cilju uspostavljanja čvrstih temelja za realizaciju zajedničkih aktivnosti predviđene Sporazumom. Pomenute aktivnosti odnose se na: privredu, trgovinu, poljoprivredu, razvoj sela, razvoj i širenje savremenih tehnologija, razvoj saradnje između malih i srednjih preduzeća, nauku, obrazovanje, kulturu, zdravstvo, socijalnu zaštitu, sport, turizam, zaštitu životne sredine, administraciju, prostorno planiranje i kulturu. Sporazumom su predviđeni sastanci dve delegacije na kojima će se utvrđivati ostvareni rezultati. Sastanci će biti organizovani naizmenično u AP Vojvodini i Vojvodstvu Lođskom. Pored navedenog,

¹¹ Videti: „Statut Autonomne pokrajine Vojvodine”, *Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine*, 01 Broj: 010-2/2014, Novi Sad, 22. maj 2014, čl. 16.

¹² Videti: „Sporazum o saradnji između Autonomne Pokrajine Vojvodine (Republika Srbija, Srbija i Crna Gora) i Pokrajine Štajerske (Republika Austrija)”, Internet: http://www.region.vojvodina.gov.rs/upload/Sporazum_Austrija_400.pdf, 12/02/2015.

dogovoreno je promovisanje direktnih kontakata i razmena zvaničnih delegacija i eksperata u cilju razvoja direktne saradnje.¹³

Sporazum o saradnji između AP Vojvodine i Pokrajine Olomouc (Češka) potpisan je 12. decembra 2003. godine. Obe strane videle su regionalnu saradnju kao efikasan instrument za ubrzaniji privredni, socijalni i kulturni razvoj oba regiona. Zajednička saradnja realizovaće se na polju: privrede, regionalnog razvoja, preduzetništva, turizma, kulture, umetnosti, nauke, tehnološkog razvoja, obrazovanja, omladine, sporta, zdravstva, socijalne zaštite i kulture. Dogovoreno je uspostavljanje stalnog radnog kontakta, kao i obavezno razmatranje novih predloga za unapređenje saradnje. Na zajedničkim sastancima obe delegacije vršiće se ocena ostvarene saradnje i biće pronalazeni novi oblici i prioriteti. Ovaj Sporazum je predvideo osnivanje Saveta za koordinaciju koga će činiti po jedan predstavnik svake strane za svako polje saradnje navedeno u Sporazumu.¹⁴

Saradnja koju je AP Vojvodina uspostavila sa regionima država Centralne Evrope kroz potpisane sporazume imaju značajno mesto u političkom, privrednom i socijalnom razvoju Srbije. To se posebno odnosi na proces evropskih integracija i približavanje Srbije članstvu u EU. Iskustva AP Vojvodine stečena kroz saradnju sa regionima drugih država mogu biti od koristi ostalim regionima, odnosno jedinicama lokalne samouprave, u Srbiji u njihovim pokušajima da uspostave saradnju sa inostranstvom. Poboljšanje položaja Srbije u oblasti međunarodnih odnosa u direktnoj je vezi sa saradnjom koju je AP Vojvodina uspostavila sa regionima centralnoevropskih država, jer se time otvara mogućnost za Srbiju da se čvršće veže za pojedine evropske države i time stekne veću političku i svaku drugu podršku unutar EU.

Drugi oblici saradnje Srbije sa državama Centralne Evrope

Jedna od najvažnijih regionalnih inicijativa čiji je Srbija član sigurno je *Centralnoevropska inicijativa (CEI)*. Saradnja koju su tokom 1989. godine pokrenule Austrija, Mađarska, Italija i bivša Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) bila je osnova za nastanak CEI. Formiranje ove inicijative proizašlo je iz zajedničkog cilja Mađarske i SFRJ da se preko saradnje sa razvijenim evropskim državama uključe u proces evropskih integracija. Danas CEI ima 18 država članica, od kojih su 10 ujedno članice EU. Sedište Sekretarijata nalazi se u Trstu. Najvažniji organi ove inicijative

¹³ Videti: „Sporazum o saradnji između Autonomne Pokrajine Vojvodina (Republika Srbija, Srbija i Crna Gora) i Vojvodstva Lođ, Republika Poljska”, Internet: http://manage.region.vojvodina.gov.rs/upload/Sporazum_Lodj_408.pdf, 12/02/2015.

¹⁴ Videti: „Sporazum o saradnji između Autonomne Pokrajine Vojvodina (Republika Srbija, Srbija i Crna Gora) i Pokrajine Olomouc (Češka Republika)”, Internet: http://manage.region.vojvodina.gov.rs/upload/Sporazum_Olomouc_410.pdf, 12/02/2015.

su Parlamentarna skupština, Parlamentarni komitet i Generalni odbori. Države članice CEI imaju svoje predstavnike, odnosno koordinate, unutar Komiteta nacionalnih koordinatora. Ovaj organ definiše, koordinira, upravljanja i sprovodi saradnju u okviru CEI.¹⁵ Važna specifičnost CEI kao regionalne inicijative je posedovanje sopstvenih fondova. Sredstva iz Fonda za saradnju stoje na raspolaganju državama članicama za manje projekte. Države članice mogu za realizaciju tih projekata da računaju na sredstva u iznosu od 50% od ukupnih troškova projekta. Svaka država članica redovno izdvaja manja finansijska sredstva za finansiranje aktivnosti CEI.¹⁶ Transformacijom ove inicijative ukinute su radne grupe, a zamenjene su takozvanim fokalnim tačkama koje su definisane kao 13 oblasti saradnje.¹⁷

Proces saradnje na Dunavu inicirale su u junu 2001. godine Austrija, Rumunija, Evropska komisija i Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope (PS JIE). Na prvoj Ministarskoj sednici, održanoj u Beču 27. maja 2002. godine, pomenuti Proces zvanično je uspostavljen. Ovaj Proces organizovan je kao političko-diplomatska inicijativa sa ciljem pružanja jačeg političkog podsticaja za snažniji razvoj i učvršćivanje višestranih odnosa podunavskih državama. Ova inicijativa obuhvata sve podunavske države i neke države koje su u momentu njenog osnivanja bile kandidati za članstvo u EU. Proces saradnje na Dunavu u funkciji je daljeg razvoja evrointegracija i povezivanja podunavskih država. Saradnja između država učesnica ostvaruje se u oblasti ekonomije, plovidbe, ekologije, kulture, subregionalne saradnje i turizma. Saradnja ima političku, poslovnu i diplomatsku sferu. Ministarske konferencije održavaju se svake druge godine, poslovnim konferencijama stvaraju se uslovi za konkretnu realizaciju ekonomskih i razvojnih ciljeva Procesu.¹⁸

Primer približavanja evropskim standardima kroz međudržavnu saradnju: Višegradska grupa

Višegradsku grupu osnovali su 1991. godine u mađarskom gradu Višegradu (Visegrád) tadašnji lideri Poljske, Čehoslovačke i Mađarske. Osnivanje Višegradske grupe bilo je motivisano zajedničkim interesom

¹⁵ Videti: "Functioning & Structure", *Central European Initiative*, Internet: <http://www.cei.int/content/functioning-structure>, 10/12/2014.

¹⁶ Videti: "Guidelines and Rules of Procedure", *Central European Initiative*, Adopted by the CEI Summit of the HoG in 2007 in Sofia and amended by the HoG through a written procedure in April 2008, pp. 3-6.

¹⁷ O pomenutih 13 oblasti saradnje videti detaljnije na zvaničnoj internet-stranici Centralnoevropske inicijative: <http://www.cei.int/>

¹⁸ Videti: „Proces saradnje na Dunavu”, *Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije*, Internet: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/dcp?lang=lat>, 10/12/2014.

njenih članica da se pridruže EU. Osnovni način za ostvarenje tog cilja bio je razvoj međusobne saradnje, uz očuvanje identiteta država članica. Razdvajanjem Češke i Slovačke, 1. januara 1993. godine, broj članica Višegradске grupe povećan je na četiri. Višegradска grupa ima malu institucionalnu strukturu u vidu sastanaka predstavnika vlada država članica. Institucionalna struktura sastoji se od ministarskih sastanka i konsultacija, i od godišnjih samita predsednika država članica.¹⁹ Višegradски fond je jedini oblik institucionalne saradnje. Organi Višegradskog fonda su Konferencija ministara inostranih poslova i Savet ambasadora. Izvršni organi su izvršni direktor i njegov zamenik, a Sekretarijat je administrativni organ. Države se na mestu predsedavajuće rotiraju svake godine.²⁰

Višegradskom deklaracijom iz 1991. godine, odnosno „Deklaracijom o saradnji između Čehoslovačke Federativne Republike, Republike Poljske i Republike Mađarske u cilju evropske integracije“, definisani su zajednički ciljevi njenih članica. Ti ciljevi bili su zasnovani na eliminisanju komunističkog nasleđa i izgradnji novih društvenih temelja po ugledu na demokratski uređene države.²¹ Primarni cilj država Višegradске grupe bio je uspostavljanje ekonomske saradnje sa razvijenim zapadnoevropskim zemljama, odnosno EU. Za to je bilo potrebno ispuniti tri uslova. Prvi uslov bio je plasman proizvoda iz država Višegradске grupe na zapadnoevropska tržišta. Drugo, države članice ove regionalne inicijative bile su prinuđene da pruže jedne drugima finansijsku i tehničku pomoć radi ubrzanja transformacije i eliminisanja mogućnosti velikih društvenih procesa. Treće, trebalo je definisati uslove koje ekonomije članica Višegradске grupe treba da ispune da bi aktivnosti ka članstvu u EU imale uspeha.²²

Potreba ostvarivanja ekonomskih ciljeva motivisala je države Višegradске grupe da osnuju Centralnoevropsku zonu slobodne trgovine (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*). Ovim korakom trebalo je stvoriti uslove za trgovinsku liberalizaciju između država članica ove regionalne inicijative, a CEFTA je u međuvremenu proširena. EU je preuzela CEFTU pod nazivom CEFTA 2006 kao sredstvo za trgovinsku

¹⁹ Videti: Eva Cihelková and Pavel Hnát, “Subregionalism within the EU with Special Regard to the Groupings of which the Czech Republic Is a Member”, *Prague Economic Papers*, No. 1, 2006, p. 54.

²⁰ Videti: “International Visegrad Fund”, *The Visegrad Group*, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=878>, 11/02/2015.

²¹ Videti: “Visegrad Declaration 1991”, *Visegrad Group*, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-2,07/02/2015>.

²² Videti: Sándor Richter, “The Visegrád Group Countries’ Expectations *vis-à-vis* Western Europe”, *Russian & East European Finance & Trade*, January-February 1996, Vol. 32, Issue 1, p. 7.

liberalizaciju, ekonomsku integraciju, oporavak i stabilizaciju Balkana nakon građanskog rata na tlu bivše SFRJ.²³

Srbija i Višegradaska grupa saradjuju u oblasti nauke, posebno u vezi razmene studenata. Tu saradnju uspostavili su Višegradski fond i tadašnji Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje i kulturu Izvršnog veća AP Vojvodine. Višegradski fond želi da kroz ovakve aktivnosti učvrsti saradnju između država Višegradske grupe i njihovih suseda.²⁴

Zaključak

Učešće Srbije u prekograničnoj saradnji sa regionima sa područja Centralne Evrope značajno doprinosi stabilnosti i boljem položaju naše zemlje u sferi međunarodnih odnosa. Države Centralne Evrope imaju važno mesto u spoljnoj politici Srbije, jer su one značajan politički i ekonomski partner, ali istovremeno i članice EU. Preko saradnje sa ovim državama Srbija ima mogućnost približavanja u različitim oblastima sa ostalim članicama EU. Prekogranična saradnja otvara Srbiji mnoge mogućnosti za lakši i ubrzaniji privrede, jer se ovim oblikom saradnje umanjuju prepreke i ograničenja u pronalaženju odgovarajućih partnera. Saradnjom lokalnih zajednica i regiona stvaraju se preduslovi za efikasnije rešavanje problema koji postoje između država na lokalnom i regionalnom nivou. Ponekad, saradnja lokalnih i regionalnih vlasti ubrzava pronalaženje rešenja jer se eliminiše potreba šireg uključivanja centralnih vlasti u rešavanje problema. To je još jedna mogućnost postizanja stabilnih međudržavnih odnosa i ubrzanja njihovog razvoja. Za očekivati je da će u narednom periodu Srbija uložiti više napora u razvoj međulokalne i međuregionalne saradnje sa drugim državama, jer je to jedan od efikasnih načina da se reše neki od problema i time doprinese uspostavljanju stabilnijih odnosa između država.

Bibliografija

Cihelková, Eva and Hnát, Pavel, "Subregionalism within the EU with Special Regard to the Groupings of which the Is a Member", *Economic Papers*, No. 1, 2006.

Đukanović, Dragan, „Savet Evrope: okviri lokalne i regionalne samouprave“, *Međunarodna politika*, Beograd, god. LIV, br. 1111, jul-septembar 2003.

²³ Videti: Rick Fawn, "Visegrad: The Study and the Celebration", Review Article, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 4, June 2008, pp. 680-681.

²⁴ Videti: "Serbian Students and NGOs Welcome to Apply for the Visegrad Fund Grants and Scholarships", *Visegrad Fund*, Press Release, Novi Sad - Bratislava, 7 August 2007, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=777,07/02/2015>.

- Fawn, Rick, "Visegrad: The Study and the Celebration", Review Article, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 4, June 2008.
- "Final Declaration – By the political representatives of the partners of the INTERREG IIB-Project 'MATRIOSCA-AAP'", Graz, 14 November 2007, p. 1, Internet: http://www.regione.veneto.it/static/www/relazioni-internazionali/Finaldeclaration_Matriosca.pdf, 09/02/2015.
- "Functioning & Structure", *Central European Initiative*, Internet: <http://www.cei.int/content/functioning-structure>, 10/12/2014.
- "Guidelines and Rules of Procedure", *Central European Initiative*, Adopted by the CEI Summit of the HoG in 2007 in Sofia and amended by the HoG through a written procedure in April 2008.
- "International Visegrad Fund", *The Visegrad Group*, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=878>, 21/02/2011.
- Otočan, Mario, "Euroregion as a mechanism for Strengthening Transfrontier and Inrerregional Co-operation: Opportunities and Challenges", Report, CDL-UDT (2010) 008, *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)*, Strasbourg, 9 March 2010.
- Petrović, Dragan, *Ka multipolarnom svetskom poretku*, Pešić i sinovi i Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2010.
- „Proces saradnje na Dunavu“, *Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije*, Internet: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/dcp?lang=lat>, 10/12/2014.
- Richter, Sándor, "The Visegrád Group Countries' Expectations *vis-à-vis* Western Europe", *Russian & East European Finance & Trade*, January-February 1996, Vol. 32, Issue 1, pp. 6-41.
- "Serbian Students and NGOs Welcome to Apply for the Visegrad Fund Grants and Scholarships", *Visegrad Fund*, Press Release, Novi Sad – Bratislava, 7 August 2007, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=777>, 07/02/2015.
- „Sporazum o saradnji između Autonomne Pokrajine Vojvodina (Republika Srbija, Srbija i Crna Gora) i Vojvodstva Lođ, Republika Poljska“, Internet: http://manage.region.vojvodina.gov.rs/upload/Sporazum_Lodj_408.pdf, 12/02/2015.
- „Sporazum o saradnji između Autonomne Pokrajine Vojvodine (Republika Srbija, Srbija i Crna Gora) i Pokrajine Štajerske (Republika Austrija)“, Internet: http://www.region.vojvodina.gov.rs/upload/Sporazum_Austrija_400.pdf, 12/02/2015.
- „Sporazum o saradnji između Autonomne Pokrajine Vojvodina (Republika Srbija, Srbija i Crna Gora) i Pokrajine Olomouc (Češka Republika)“, Internet: http://manage.region.vojvodina.gov.rs/upload/Sporazum_Olomouc_410.pdf, 12/02/2015.
- Stančetić, Veran, *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- „Statut Autonomne pokrajine Vojvodine“, *Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine*, 01 Broj: 010-2/2014, Novi Sad, 22. maj 2014.

Stojić-Karanović, Edita, „Regionalna i prekogranična saradnja za održivi razvoj Srbije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LIX, No. 2-3, Beograd, 2007.

“Visegrad Declaration 1991”, *Visegrad Group*, Internet: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-2,07/02/2015>.

“Vojvodina has become a member of the newly-set Adria-Alpe-Pannonia Euroregion”, *European Affairs Fund of Autonomous Province of Vojvodina*, Internet: <http://vojvodinahouse.eu/vojvodina-postala-clan-novoosnovanog-evroregiona-abadria-alpe-pannonia-vojvodina-has-become-a-member-of-the-newly-set-adria-alpe-pannonia-euroregion/?lang=en,07/02/2015>.

“What is Euroregion?”, *Council of Europe*, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/areas_of_work/transfrontier_cooperation/euroregions/what_is_EN.asp,19/08/2013.

Aleksandar JAZIĆ

VARIOUS FORMS OF CROSS-BORDER COOPERATION BETWEEN SERBIA AND THE CENTRAL EUROPEAN STATES

ABSTRACT

In the focus of the author's research are some forms of cooperation between Serbia and the countries from Central Europe. This cooperation is unilateral and multilateral. Regions are connecting in different way with the purpose of political, economic and social development. Most often form of multilateral regional cooperation are euroregions. On the other side, states cooperate through regional initiatives. Višegrad Group is one of the best examples of cooperation between states within regional initiative. Member states of this regional initiative fulfilled their main goal which was joining the European Union. But, this regional initiative still exist because of advantages that member states have from it. Key representative of Serbia in regional cooperation is Autonomous Province of Vojvodina. This north province of Serbia has well developed unilateral and multilateral cooperation with regions from Central Europe. Also, Vojvodina is member of few European organizations that gathers regional authorities. That way, through cooperation of its regional authorities Serbia is becoming closer partner to European Union member states.

Key words: regional cooperation, regional initiatives, cross-border cooperation, interstate cooperation, Serbia, Central Europe.

UDK: 341.2:340.142
Biblid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1157, str. 98–111
Izvorni naučni rad
Primljen: 13.02.2015.

Miloš PETROVIĆ¹

Sloboda kretanja radnika u kontekstu sudske prakse: Analiza slučaja 190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau

SAŽETAK

Odredbе austrijskog zakona koji je propisivao pravo na kompenzaciju u slučaju prekida radnog odnosa stoje u koliziji sa principom slobode kretanja radnika u smislu bivšeg člana 39 EZ. Da li taj član može da “isključiti” domaće zakonodavstvo koje ne predviđa kompenzaciju u slučaju prekida zaposlenja, kod radnika koji završava svoj radni ugovor i odlazi za drugim poslom u istoj ili drugoj zemlji- članici EU? Osnovna problematika tiče se opsega zabrane nediskriminatornih ograničenja slobode kretanja radnika prema čl. 45. UFEU, u skladu sa presudom u slučaju Bosman. U odluci Graf, Sud pravde pojašnjava granice sudske prakse, a bliže se odnosi na primenu tzv. Keck doktrine u oblasti slobode kretanja radnika. Mišljenje opšteg pravobranioca pokrenulo je i druga potpitanja, poput koncepta pristupa tržištu i opšteg testa (Bosman). Koncepti „prepreke“ i „diskriminacije“ nastavljaju da budu nedovoljno jasni, a kvalifikacija „suviše neizvesno i indirektno“ nije doprinela konkretizaciji ovih pojmova i daljem razvoju prakse Suda pravde Evropske unije.

Ključne reči: sudska praksa, nediskriminatorna ograničenja, sloboda kretanja.

Princip slobode kretanja radnika

Pre uvođenja koncepta Evropskog državljanstva, pravo Evropske zajednice u oblasti slobode kretanja bilo je ograničeno na mobilnost ekonomski aktivnih osoba, što se odnosilo prvenstveno na radnike i

¹ Miloš Petrović, LL.M., Europa- Institut, Universitaet des Saarlandes, Nemačka, e-mail: petrovic1milos@gmail.com.

kategoriju samozaposlenih.² Evropsko državljanstvo je u tom smislu donelo širi korpus prava.³ Sud pravde progresivno je tumačio norme koje regulišu slobode kretanja radnika, što je omogućilo njihov razvoj iz primarno ekonomske interpretacije, ka socijalnom nivou.⁴

Sloboda kretanja za radnike osnovni je princip predviđen članom 45. UFEU, sekundarnim zakonodavstvom i praksom Suda pravde Evropske unije.⁵ Članovi 45. do 48. UFEU odnose se na radnike i čine osnovne pretpostavke za podršku slobodnog kretanja ekonomski aktivnih. Uzgred, član 45. st. 2. UFEU poziva na ukidanje svih diskriminacija povezanih sa nacionalnošću za radnike u oblasti zapošljavanja. Evropski državljani imaju pravo da traže posao u drugoj zemlji - članici; da rade bez radne dozvole i borave tamo; da ostanu tamo čak i po kraju zaposlenja i uživaju jednak tretman u pristupu zaposlenju, uslovima rada, uz sve povezane socijalne i porezne olakšice. Ovi državljani takođe mogu imati pravo na transfer određenih vrsta zdravstvenog i socijalnog osiguranja u zemlju u kojoj traže zaposlenje. U skladu sa odredbama istoimene direktive, radnici određenih profesija imaju i pravo na priznanje svojih profesionalnih kvalifikacija.⁶ Sloboda kretanja radnika odnosi se na državljane EU koji odlaze u drugu zemlju - članicu u potrazi za poslom; državljane EU koji rade u drugoj državi - članici; državljane EU koji se vraćaju u svoju zemlju nakon inostranog zaposlenja; i konačno, na članove njihove porodice.⁷ Što se tiče ograničenja slobode kretanja radnika pod članom 45. st. 3. UFEU, ona se pravdaju razlozima javne bezbednosti i politike, javnog zdravlja i zaposlenja u javnom sektoru, kao i privremenim ograničenjima za Bugarsku i Rumuniju.⁸

Faktografska pozadina slučaja

Volker Graf, radnik iz Nemačke zaposlen u Austriji, 29. februara 1996. godine je dva meseca unapred najavio svoj otkaz, zarad preuzimanja novog posla u firmi G. Siempelkamp GmbH & Co u Nemačkoj. Prema relevantnom zakonu Republike Austrije, u slučaju kontinuiranog radnog odnosa od

² Nigel Foster, *EU law- directions*, Oxford University Press, 2010, p. 289.

³ Osnov se nalazi u UFEU, UEU, sekundarnom zakonodavstvu i praksi Suda pravde Evropske unije.

⁴ Nigel Foster, *EU law- directions*, op.cit., p. 289.

⁵ Sloboda kretanja osoba: čl. 3. st. 2. UEU, čl. 20. st. 2. UFEU, čl. 26. st. 2 UFEU.

⁶ European Commission "Migrant worker" http://ec.europa.eu/youreurope/citizens/work/migrant-worker/qualifications-for-employment/index_en.htm?profile=0,09/04/2012.

⁷ European Commission "Free movement- EU nationals" <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=en,10/04/2012>.

⁸ "Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States", Official Journal of the European Union, L 158, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF,04/07/2012>.

najmanje 3 godine predviđena je mogućnost kompenzacije po prekidu zaposlenja u visini od dve mesečne plate.⁹ Volker Graf je ostavio svoj posao nakon 3,5 godine kontinuiranog radnog odnosa, tražeći isplatu dve mesečne zarade po osnovu navedene odredbe. Poslodavac, Filmoser Maschinenbau GmbH, odbio je da isplati zarade po osnovu argumenta da je zaposleni svojevolejno napustio posao pre isteka ugovora. Prema paragrafu 23. st. 7. Zakona o zaposlenima, kompenzacija se odobrava samo u slučajevima kad je ugovor završen bez prekida radnog odnosa od strane samog radnika. U izuzetke spadaju penzionisanje na osnovu starosti ili nesposobnosti, kao i nemogućnost ostanka u radnom odnosu zbog uslova rada ili ponašanja poslodavca.¹⁰ G-din Graf je odlučio da traži kompenzaciju pred Regionalnim sudom Wels, ističući nedostatak kompatibilnosti paragrafa 23. st. 7. dotičnog zakona sa normama EU. Tužilac je izneo stav da se ograničenja u pogledu kompenzacije primarno odnose na radnike - migrante koji su dobrovoljno napustili svoja postojeća radna mesta u korist zaposlenja u drugoj državi - članici, što predstavlja indirektan vid diskriminacije. Argumentacija Volkera Grafa zasnovana je na odluci u slučaju Bosman, koja je glasila da su odredbe nacionalnog prava koje sprečavaju državljanina da napusti svoju državu-članicu i slobodno se kreće, suprotne članu 45 UFEU. Sudeći po g-dinu Grafu, u slučaju Bosman, Sud pravde nije zahtevao da ograničenja budu opipljiva da bi mogla da potpadnu pod taj član.

Prema presudi od 4. 2. 1998, Regionalni sud Wels odbio je da odobri ovaj zahtev, presudivši da paragraf 23. st. 7. dotičnog austrijskog zakona nije predstavljao diskriminaciju na osnovu nacionalnosti, niti je otežavao prekogranično kretanje ljudi u ista većoj meri nego mobilnost unutar same zemlje. Inače, ograničavanje kretanja preko granica tretira se ozbiljnije u poređenju sa unutrašnjim kretanjem. Odbijanje kompenzacije nije dovoljan razlog da bi se smatralo jasnim diskriminatornim ograničenjem kretanja. Takođe, nije adekvatno poređenje sa iznosom transfera iz slučaja Bosman, koji su bili tako visoki da ih nijedan poslodavac ne bi mogao platiti. Umesto toga, to bi bio element presude u kontekstu balansiranja finansijske prednosti promene zaposlenja. Budući da je tužilac samostalno otkazao zaposlenje, prema mišljenju ovog Suda, on je trebalo da predvidi posledice svog čina.

Usledila je žalba na presudu, upućena Višem regionalnom sudu u Lincu, koji je nedugo potom odlučio da prekine proceduru usled nedostatka uporedive prakse Suda pravde, kao i austrijske jurisprudencije. U slučaju dotične odredbe, javila se i bojazan da bi ciljevi socijalne politike mogli biti razlog za tako široko isključenje od kompenzacije po prekidu zaposlenja, bez obzira na nivo javnog interesa, polazeći od principa proporcionalnosti i pravne literature. Iz navedenih razloga suspendovan je domaći postupak a

⁹ "Angestelltengesetz (AngG)", JUSLINE Oesterreich, para. 23., st. 1. http://www.jusline.at/23_AngG.html, 05/07/2012.

¹⁰ Ibid.

Sudu pravde upućen predlog za rešavanje prethodnog pitanja, u skladu sa članom 267. UFEU, sa sledećom sadržinom:

„Da li član 45 UFEU isključuje odredbe nacionalnog zakonodavstva pod kojima zaposleni, koji je državljanin zemlje - članice (EU), nema pravo na kompenzaciju po prekidu radnog odnosa samo zato što je on sam najavio prekid radnog odnosa radi zaposlenja u drugoj državi- članici?“

Pravna pozadina slučaja

Mišljenje opšteg pravobranioca i „test pristupa tržištu“

Opšti pravobranilac (OP) Fennelly, čije je mišljenje bilo vrlo bitno za dalji sudski postupak, izdvojio je dve tematske celine: diskriminaciju na osnovu nacionalnosti, kao i nediskriminatorna ograničenja.^{11,12} Povodom stava tužioca u vezi sa paragrafom 23. st. 7. Zakona o zaposlenima, OP je primetio da je očigledno da taj paragraf „ne sadrži diskriminaciju na bazi nacionalnosti.“¹³ Takođe, nije bilo dokaza koji bi upućivali da je ova mera pogađala prvenstveno radnike koji nisu Austrijanci. Što se tiče nediskriminatornih ograničenja, tužilac je smatrao da je slučaj uporediv sa predmetom Bosman, s obzirom da nije relevantno da li je radnik pretrpeo finansijsku štetu nastalu promenom poslodavca, ili je novi poslodavac bio dužan da novčano namiri angažovanje radnika.¹⁴ Iz tog razloga, prema Volkeru Grafu, navedeni paragraf predstavlja i nediskriminatorno ograničenje slobode kretanja.

OP je ovde uputio na slučaj Bosman, gde su pravila otvoreno onemogućavala radnika da prihvati zaposlenje u drugoj državi- članici. Ovde je Sud, inspirisan Keck doktrinom, pozvao na jasno razlikovanje nacionalnih odredbi koje se bave *pristupom* tržištu rada, od onih koje se odnose samo na *vršenje* određene aktivnosti. Upućujući na slučaj Keck, OP je smatrao da su odredbe u vezi vršenja profesije sličnija pravilima koja su vezana za proizvode, nego onima koje se tiču prodajnih aranžmana. Predloženo je da se u pravnu doktrinu u oblasti slobode kretanja osoba uvede test po ugledu na onaj uspostavljen u slučaju Keck. OP Fennelly je nastavio da bi odredba više nego formalno uticala na pristup tržištu, ili barem imala dovoljne veze sa pristupom tržištu da bi bila podvrgnuta takvom režimu, što pokazuje slučaj Kraus.¹⁵ Ipak, isti predmet je i indikator

¹¹ “Opinion of Advocate General Fennelly delivered on 16 September 1999 in C-190/98”, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998C0190:EN:HTML,01/07/2012>

¹² Ibid. Arguments and Analysis

¹³ Ibid.

¹⁴ „C- 415/93 Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL v Jean-Marc Bosman“, European Court reports, 1995, p. I-04921

¹⁵ “C-19/92 Dieter Kraus v Land Baden-Württemberg“, European Court reports, 1993, p. I-01663.

da Sud ne pravi jasnu razliku između vršenja aktivnosti i pristupa tržištu. Može se pretpostaviti da sintagma „*pristup tržištu*“ znači pristup tržištu rada, kao i da pristup podrazumeva i vršenje delatnosti.¹⁶ S druge strane, moglo bi da se desi da su nediskriminatorne mere koje zalaze u vršenje aktivnosti manje verovatne da spreče ili naročito otežaju pristup tržištu. OP je verovao da bi naprednija sudska praksa u oblasti slobode kretanja robe, uključujući presudu Keck, mogla poslužiti kao parametar za adekvatnu primenu četiri slobode, bez obzira na svoj suviše formalistički pristup.¹⁷ Prvi uslov za slobode je uklanjanje neopravdanih prepreka i, samim tim, slobodan pristup tržištu za sve zemlje- članice EU. Ipak, pravobranilac je tom prilikom obzirno primetio da „osobe nisu isto što i proizvodi“, te da odlazak u cilju zaposlenja ili nastanjenja u drugu državu - članicu ne može biti tako jasno drugačiji u odnosu na „oblasti proizvodnje i marketinga“.¹⁸

Ipak, ovde su motivi prevazišli očigledne razlike, tako da je Keck tumačena u kontekstu situacija gde razne kategorije pravila proizvode i vode ka neželjenom efektu, utičući na pristup tržištu.¹⁹ G-din Fennelly se koristio „korisnim vođstvom“ primera Keck, koji ima svoju primenu u oblasti slobode kretanja radnika ukoliko se umesto formalnog primeni osnovni deo, u ovom slučaju prisutan u konceptu *pristupa tržištu*. Stoga je predložio test pristupa tržištu, radi ograničenja opsega člana 34. UFEU. Fennelly se posebno osvrnuo na opšti test inspirisan Bosmanom, koji propisuje da sve odredbe koje sprečavaju ili obeshrabruju državljanina da se odseli iz svoje države (i stoga praktikuje svoju slobodu kretanja izvan zemlje), praktično inhibiraju tu slobodu.²⁰ U suštini, pitanje se zapravo ticalo *opsega* opšteg testa. OP je ostao pri stavu da je pristup bio „suviše slab i neizvesan da bi bio smatran ograničenjem za slobodu kretanja.“²¹ U određenim slučajevima u oblasti slobode kretanja dobara, nije bilo dovoljno jasno da li se Sud koristio pravilom *de minimis* ili nekom vrstom „testa udaljenosti“.²² Inspirisan navedenim slučajevima, Sud pravde je podržao Mišljenje OP-a, i okvalifikovao događaje koji su prethodili kompenzaciji kao previše indirektno („udaljene“) da bi pravilo moglo uticati na slobodu kretanja radnika.²³

¹⁶ „Opinion of Advocate General Lenz delivered on 20 September 1995 in C-415/93“, EUR-Lex, 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993C0415:EN:HTML,05/07/2012>.

¹⁷ Alison McDonnell, *A review of forty years of Community law: legal developments in the European Communities and the European Union*, Kluwer Law International, 2005, p. 135.

¹⁸ „Opinion of Advocate General Fennelly delivered on 16 September 1999 in C-190/98“, op. cit., point 18.

¹⁹ Ibid. point 19.

²⁰ Ibid. point 29.

²¹ Ibid. point 34.

²² „Remoteness test“ u „C-379/92, Criminal proceedings against Matteo Peralta“, European Court reports, 1994, p. I-03453

²³ Koncept udaljenosti- „remoteness approach“ - videti stranu 10.

Odluka Suda pravde po prethodnom pitanju

U svakoj državi – članici, domaći sudovi nose odgovornost za interpretaciju prava EU na odgovarajući način. Međutim, postoji i rizik da sudovi u različitim državama drugačije tumače to pravo. Kad se domaći sud nađe u nedoumici u pogledu tumačenja prava EU, on može ili mora tražiti savet od Suda Pravde, putem koncepta prethodnog odlučivanja.²⁴ U paragrafima 15-17. svoje Odluke, Sud se bavio pitanjem da li je austrijsko zakonodavstvo diskriminiralo na osnovu nacionalnosti, odbacujući tvrdnju g-dina Grafa u tom pogledu.²⁵ Sud je potvrdio Mišljenje OP Fennelly-ja, zaključivši da je zakon bio primenjiv bez obzira da li je radnik otkazao svoj ugovor da bi radio izvan zemlje - članice ili ostao da radi u Austriji. U tom smislu, nije bilo indirektno diskriminacije. Drugim rečima, zakonodavstvo je primenjivo nezavisno od nacionalnosti radnika. Osim toga, primenjivo je i bez obzira na to da li je novi poslodavac Austrijanac ili državljanin druge zemlje - članice. Dotična mera nije imala većeg uticaja na pristup tržištu radnika- migranata nego što je imala na „domaće“ radnike.

Paragrafi od 23. do 26. ispitivali su drugu tezu: da li je nacionalna norma predstavljala nediskriminatorno ograničenje za slobodu kretanja radnika.²⁶ Sudu pravde data je šansa da definiše opseg u skladu sa ranijom Odlukom u slučaju Bosman. Inspirisan tim slučajem, g-din Graf je tvrdio da je dotična norma u suprotnosti sa članom 45. UFEU, s obzirom da čini prepreku ka mobilnosti radnika, što je Sud odbacio. „Austrijsko zakonodavstvo je suštinski nediskriminatorno“ – nastavio je Sud, a navedena mera nije obeshrabrivala niti sprečavala prekid radnog odnosa zarad uzimanja drugog posla. Pravo na kompenzaciju po prekidu zaposlenja nije zavisno od izbora radnika da li da zadrži isto zaposlenje, već od zamišljenog događaja u budućnosti, tj. završetka radnog odnosa mimo njegove volje.²⁷ Domaća odredba mora da utiče na pristup tržištu rada da bi činila prepreku za tu slobodu, istakao je Sud pravde. To ovde nije slučaj, s obzirom da je sama kompenzacija zavisila od buduće i hipotetičke situacije.²⁸ Takav događaj, nastavio je Sud, predstavlja suviše neizvesnu i indirektnu mogućnost, da bi zakonodavstvo moglo biti odgovorno za ometanje slobode kretanja.²⁹ Samim tim, model Keck je u tom smislu odbačen od strane Suda a delokrug člana 45. UFEU- ograničen.

Odluka stoga glasi da, s obzirom na neizvesnost u pogledu dobijanja kompenzacije po završetku zaposlenja, gubitak kompenzacije u ovom

²⁴ EUROPA, “Preliminary ruling procedure” ,http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm. 05/07/2012.

²⁵ “C-190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau”, European Court reports, 2000, p. I-493.

²⁶ Ibid.

²⁷ “C-190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau”, European Court reports, 2000, p. I-493. para. 24.

²⁸ Tj. od prekida radnog ugovora nezavisno od inicijative i volje zaposlenog.

²⁹ “C-190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau”, European Court reports, op. cit., para. 25.

slučaju ne čini dovoljnu prepreku slobodi kretanja. U suštini, Odluka Suda se udaljila od pojašnjenja primene člana 45. UFEU, naročito u pogledu pitanja da li se on odnosio samo na mere koje su sprečavale pristup tržištu, ili i na one mere koje su obeshrabrile slobodu kretanja, bez da su je činile nedostupnom. Međutim, g-din Fennelly se bavio konkretizacijom zabranjenih nediskriminatornih ograničenja u oblasti slobode kretanja radnika, na šta je i uputio tokom svog angažmana.³⁰ Sud je zaključio da mera dovodi radnika koji koristi svoje pravo na slobodu kretanja u nepovoljan položaj u poređenju sa radnikom koji ne praktikuje to pravo. Kao rezultat potencijala mere da obeshabri ili spreči slobodu kretanja, to čini prepreku slobodi mobilnosti koja je u suprotnosti sa članom 45. UFEU.

Sudsko viđenje prepreke slobodi kretanja donekle je izmenjeno u slučaju Graf. Da bi prepreka postojala, nacionalna odredba mora uticati na pristup zaposlenog tržištu rada, mada ne na način koji je suviše neizvestan ili indirektan, kao što je slučaj ovde. Dotična mera mora činiti *realnu i značajnu barijeru* za pristup dotičnom tržištu na teritoriji druge zemlje- članice. Drugim rečima, g-din Graf je imao formalni pristup na oba tržišta rada i zapravo se žalio više na materijalne prepreke u svom pristupu. Na taj način je sadržina nacionalnog zakonodavstva ostala van njegovog domašaja. Nediskriminatorna mera nije suštinski otežala pristup tržištu rada, te relevantno nacionalno zakonodavstvo nije „palo“ pod pravo EU. Ovde se može videti uticaj slučaja Kranc, koji prethodi Keck doktrini.³¹

Sudska praksa

Kranc vs. Keck

Slučaj Kranc ticao se holandskog zakonodavstva, koje je dozvoljavalo poreskim službenicima da zaplene dobra u slučaju da kupci nisu namirili svoje poreske dugove prema toj državi. Na ovaj način, kako je polemisano, državljani drugih članica bi oklevali da prodaju dobra holandskim kupcima budući da bi ta dobra bila podložna zapleni. Ova činjenica je u suprotnosti sa članom 34. UFEU (bivši član 28 UEZ). Presuda je glasila da je nacionalna odredba primenjiva jednako na domaća i uvezena dobra, da namera nije bila da se kontroliše trgovina sa drugim državama EU, te da je nacionalna odredba „previše neizvesna i indirektna“ da bi se došlo do zaključka da bi omela trgovinu među državama - članicama.³²

³⁰ „Opinion of Advocate General Fennelly delivered on 16 September 1999 in C-190/98“, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998C0190:EN:HTML,01/07/2012>

³¹ “C-69/88 Krantz v. Ontvanger der Directe Belastingen” European Court reports, 1990, p. I-583.

³² Ibid. para. 11.

Na taj način su i sugerisane granice primene Dassonville formule.^{33, 34} Može biti povučena paralela između pitanja u ovom slučaju i obrazloženja iz presude Keck o određenim prodajnim aranžmanima.³⁵ Predmeti Kranc i Graf pokazuju da ne-diskriminatorna odredba može izazvati kršenje Ugovora - osim ako nije opravdana. U situacijama kad nediskriminatorne mere ne inhibiraju u dovoljnoj meri pristup tržištu, postoje dva modela sudske odluke. U prvom slučaju, Sud pravde će pratiti gore pomenutu praksu, zaključkom da je prepreka suviše neizvesna i udaljena, te stoga ne krši odredbe Ugovora o funkcionisanju.³⁶ U drugom slučaju odluka može biti da odredba nema uticaja na trgovinu između članica, te stoga ne spada pod norme EU. Ovi primeri pokazuju, u kontekstu ne-diskriminatornih mera, uvođenje zahteva "de minimis". To predstavlja korak napred u poređenju sa ranijim odbacivanjem ovog metoda od strane Suda.

Određen stepen analogije je primetan u odlukama u predmetima Peralta i Keck. Što se tiče prvog, Sud je izrekao da odredbe ne potpadaju pod član 34. UFEU, budući da su njihovi efekti „suviše neizvesni i indirektni“. Može biti rečeno da je „Keck logika“ - da nacionalne norme koje nameću ograničenja na određene prodajne aranžmane ne ometaju trgovinu sa aspekta Dassonville koncepta - proizvod sličnog mišljenja. S druge strane, ako se prati Keck, određene normativne kategorije moraju imati te indirektno i neizvesne efekte. U tom smislu, Sud nije izneo konkretnije mišljenje da li Keck treba da ima primenu u drugim oblastima, pored slobode kretanja dobara.

Keck vs. Graf i test formalnog pristupa

Zajednički aspekt ova dva slučaja je taj da je norma bila primenjiva na nediskriminatorni način. U slučaju Keck su tako nediskriminatorni „određeni prodajni aranžmani“ viđeni kao oblast koja neće biti preispitivana. Što se tiče gore pomenutog pitanja pristupnog testa, i Keck i Graf su primeri upotrebe formalnog pristupa tržištu, što je slabiji oblik testa tržišnog pristupa. Presuda u slučaju Keck je utvrdila da nije bilo kršenja člana 34. UFEU putem ne-diskriminatornih ograničenja na „određene prodajne aranžmane“, u slučaju da su ispunjeni kriterijumi predviđeni paragrafom 16. U toj sudskoj odluci je prisutan visok nivo formaliteta, upućivanjem na

³³ "C-8/74 Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville", European Court reports, 1974, p. 837

³⁴ Joined cases C-267/91 and C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard, European Court reports, 1993, p. I-6097 para. 16.

³⁵ ... "which are not considered to hinder trade between Member States directly/ indirectly, actually or potentially."

³⁶ "Joined cases C-267/91 and C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard", European Court reports, 1993, p. I-6097; "C-379/92, Criminal proceedings against Matteo Peralta", European Court reports, 1994, p. I-03453; "C-190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau", European Court reports, 2000, p. I-493

posebnu kategoriju „prodajnih aranžmana“ i tezom da su zaista dozvoljavali pristup tržištu.³⁷ U slučaju Keck, dobra su formalno zaista imala pristup tržištu Francuske.

Slično tome, Volker Graf je formalno mogao da pristupi na oba tržišta rada i ustvari se više žalio na materijalne prepreke svom pristupu. Stoga, on nije bio u poziciji da izaziva sadržaj nacionalnog zakonodavstva. Nediskriminatorna mera nije značajno otežala pristup tržištu, te domaća norma nije bila podvrgnuta evropskim pravilima. U Mišljenju g-dina Fennelly- ja povodom slučaja Graf pažnja se usmerava na razlikovanje formalnog od materijalnog pristupa. Pored toga, i odluka Gebhard se ticala nacionalnih mera sposobnih da spreče ili obeshrabre uživanje osnovnih sloboda.³⁸ OP je nedvosmisleno bio opredeljen za utvrđivanje granica opšteg testa.³⁹

„Pravilo udaljenosti“ i sudska praksa

Odluka u slučaju Graf se otvoreno pozivala na odluke Suda koje su prethodile i usledile slučaju Keck, a koje su se ticale brojnih nediskriminatornih nacionalnih odredbi. S obzirom da one nisu imale konkretnu svrhu da upravljaju trgovinom dobara, njihovi efekti su ocenjeni kao suviše indirektni da bi mogli sprečiti trgovinu između članica EU.⁴⁰ Ovo pravilo, u pravu poznato kao „pravilo udaljenosti“ takođe je prisutno i u oblasti slobode kretanja usluga. Slično testu pristupa tržištu koji je došao uz Keck i odatle se proširio u ostale sfere osnovnih sloboda, i pravilo udaljenosti postalo je uobičajen koncept u tim oblastima. I pristup tržištu i pravilo udaljenosti tiču se utvrđivanja granica nerestriktivnog elementa osnovnih sloboda. „Pravilo udaljenosti“ javlja se i u drugim slučajevima koji su se ticali člana 34. UFEU.⁴¹ Sud je u ovom slučaju upućivao na Kranc, sa stavom da je „test udaljenosti“ kakav je viđen u slučaju Graf ustvari koristan, u situacijama gde je nejasan efekat nacionalne odredbe na uživanje slobode kretanja. Ipak, to će i dalje ostati koncept za upotrebu u pojedinačnim slučajevima.⁴²

³⁷ „Joined cases C-267/91 and C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard“, European Court reports, 1993, p. I-6097, para. 17.

³⁸ „C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano“ European Court reports, 1995, p. I-4165, para. 37.

³⁹ „Opinion of Advocate General Fennelly delivered on 16 September 1999 in C-190/98“, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998C0190:EN:HTML,01/07/2012>, point 31.

⁴⁰ „C-69/88 Krantz v. Ontvanger der Directe Belastingen“ European Court reports, 1990, p. I-583, para. 11; „C-379/92, Criminal proceedings against Matteo Peralta“, European Court reports, 1994, p. I-03453, para. 24.

⁴¹ Ibid.

⁴² Cathryn Costello, „Market access all areas- the treatment of non-discriminatory barriers to the free movement of workers“, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 3, no. 27, 2000, pp. 267-277.

Pitanje u odluci Graf bilo je da li nacionalna odredba koja, nezavisno od razlikovanja između prekograničnih i čisto domaćih situacija, odbija pravo na kompenzaciju po završetku radnog ugovora zaposlenom koji je samostalno prekinuo radni odnos zarad drugog posla, može biti suprotstavljena članu 45. UFEU. Sud je izneo stav da su nediskriminatorne odredbe možda činile barijeru slobodi zaposlenom da napusti državu, ali, da bi to činilo prepreku, morao bi da bude pogođen pristup tržištu rada.

Zajedno sa ranije pomenutom sudskom praksom poput slučaja Kranc, pominje se i slučaj BASF.⁴³ U ovom slučaju, nacionalna odredba zahtevala je da se evropski patent prevede na jezik države- članice. Argument tužioca glasio je da bi rezultat bio takav da bi vlasnici patenata prilagali prevode na proizvoljnoj bazi, što bi otvorilo put podelama na tržištu. Presuda je glasila da bi takav efekat bio previše nesiguran i indirektan da bi mogao potpasti pod član 34. UFEU.

Ograničenja u slučaju Graf

Pravobranilac je u svom Mišljenju pokušao da ograniči član 45. UFEU na nediskriminatorne mere koje sprečavaju tržišni pristup kao takav. G-din Fennelly prepoznaje tri oblika zabranjenih nediskriminatornih barijera: nacionalne odredbe koje su ograničavale ekonomskog operatera na jedno mesto osnivanja, odredbe o kvalifikacijama za profesionalne aktivnosti, kao i one sa preprekom na dobijanje novog posla traženjem isplate od bivšeg poslodavca, čak i po isteku ugovora o radu.⁴⁴ Gore pomenute stavke predstavljaju formalna ograničenja pristupu ekonomskoj aktivnosti i čine apsolutnu prepreku ulasku u dotični radni odnos.⁴⁵

S druge strane, Sud se očigledno trudio da izbegne pridržavanje suviše širokog tumačenja ograničenja kao takvog, barem u oblasti osnovnih sloboda osoba i usluga. Sa slučajem Bosman, Sud je već sugerisao svoju spremnost da ograniči obim ovih fundamentalnih sloboda, sužavanjem ograničenja na odredbe koje utiču na pristup tržištu rada drugih država - članica, što je zvanično potvrđeno u slučaju Graf. Sud Pravde je ostao pri stavu da pravila koja odvrtaču ili onemogućuju građanina da napusti zemlju zarad uživanja slobode kretanja u drugoj članici, na kraju čini ograničenje. Osim toga, po prvi put je na otvoren način povezan pojam ograničenja sa tržišnim pristupom, sa stavom da bi uopšte mogla da postoji prepreka slobodi kretanja, pristup radnika tržištu rada mora biti umanjen.⁴⁶ Ipak, Sud pravde

⁴³ "Case C-44/98 BASF v. Praesident des Deutschen Patentampts", European Court reports, 1999, p. I-0000

⁴⁴ "Opinion of Advocate General Fennelly delivered on 16 September 1999 in C-190/98", EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998C0190:EN:HTML,01/07/2012>, point 29.

⁴⁵ Ibid. Point 28.

⁴⁶ "C-190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau", European Court reports, 2000, p. I-493, para. 23.

nije stao na tome, smatrajući da zakonodavstvo u glavnom postupku nije sprečilo zaposlenog da otkáže svoj radni ugovor, s obzirom da kompenzacija po završetku zaposlenja nije zavisila od njegovog izbora da li da ostane kod trenutnog poslodavca, već od (hipotetičkog) otkazivanja ugovora mimo njegove volje.⁴⁷ Takva situacija bi bila smatrana previše spekulativnom da bi odredba mogla biti odgovorna za umanj enje slobode kretanja radnika, jer se ne odnosi jednako naspram samoinicijativnog davanja otkaza i otpuštanja (ne-dobrovoljnog).⁴⁸

Zaključak

Iz presuda poput *Bosman* i *Graf* može biti zaključeno da član 45. UFEU zabranjuje ne samo sve vrste diskriminacije na osnovu nacionalnosti (direktne i indirektne), već i domaće odredbe koje su primenjive nezavisno od nacionalnosti zaposlenih za koje se smatra da ometaju slobodu kretanja. Što se tiče pojma prepreke, Sud ga citira još od presude *Dassonville*.⁴⁹ Pojam je u upotrebi uprkos tome što je njegova inicijalna primena bila u oblasti slobode kretanja dobara, a ne radnika. U svakom slučaju, koncepti „diskriminacije“ i „prepreka“ i dalje su dvosmisleni, što stvara dodatne nesigurnosti. Slično ispitivanju granica *Dassonville* presude u presudi *Keck*, i delokrug presude *Bosman* je analiziran u slučaju *Graf*.⁵⁰

U skladu sa prethodnim presudama, Sud je izneo stav da, premda su nediskriminatorne odredbe mogle činiti prepreku slobodi zaposlenog da napusti državu, one bi morale i umanjiti pristup zaposlenih tržištu rada.^{51, 52} Ovo se ne odnosi na slučaj *Graf*, budući da pravo na kompenzaciju po završetku radnog odnosa nema veze sa njegovim izborom da li da ostane sa trenutnim poslodavcem, već zavisi od prekida radnog odnosa (u vidu primanja otkaza), što je suviše hipotetička situacija.⁵³

U skladu sa ovom logikom, presuda je dosledno elaborirala o pravom značaju mogućnosti umanj enja pristupa stranom tržištu rada. To može biti opisano kao početak primene u oblasti slobode kretanja, u skladu sa ranijom

⁴⁷ Ibid. Para. 24.

⁴⁸ Ibid. Para. 25.

⁴⁹ “C-8/74 Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville”, European Court reports, 1974, para. 5

⁵⁰ “Joined cases C-267/91 and C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard”, European Court reports, 1993, p. I-6097, para. 16.

⁵¹ “Case C-18/95 F.C. Terhoeve v Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland”, European Court reports, 1999, p. I-00345; “C- 415/93 Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL v Jean-Marc Bosman”, European Court reports, 1995, p. I-04921

⁵² “C-190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau”, European Court reports, 2000, p. I-493

⁵³ Ibid. Para. 24.

sudskom praksom, u koje spadaju Keck za kategoriju dobara i Bosman za kategoriju radnika.⁵⁴ Možda je Sud mogao odlučiti i drugačije, npr. da navedeni zakon ne može samostalno otežati slobodu kretanja, s obzirom da je njegovo dejstvo ograničeno na pristup radnika sopstvenom nacionalnom tržištu rada. Pridržavanjem stava da je potencijal zakona da umanjí slobodu kretanja suviše indirektan, može se pretpostaviti da je Sud mišljenja da, u nekoj situaciji, zavisno od primene, takve odredbe mogu voditi i u suprotnom smeru. Odatle se može dedukovati da neutralna, nediskriminatorna domaća norma ne bi bila u suprotnosti sa slobodom kretanja, osim ako ima direktan i očigledan obeshrabrujući efekat na to pravo. S druge strane, Bosman je očit primer direktne i dokazive nediskriminatorne prepreke.

U suštini, slučaj Graf se u određenoj meri zalagao za podizanje nivoa radnih standarda u nacionalnom zakonodavstvu, koji bi olakšali uživanje slobode kretanja radnika. Da je ovo odobreno, od zemalja - članica bi bilo traženo da usvoje pravila o protektivnoj jurisdikciji naspram radnika - migranata. U ovoj ambicioznoj zamisli, Sud se suočio sa zahtevima za unapređenjem ovog aspekta radnih standarda, i odbio da to učini. U slučaju Graf, princip slobode kretanja radnika je zapravo korišćen u pokušaju da se ograniči autonomija države. S druge strane, ovaj oblik nacionalne autonomije morao je da bude očuvan da bi se izbegli neželjeni efekti. Odluka da dotična odredba nije posedovala potencijal da ograniči slobodno kretanje radnika nije zahtevala dalje opravdanje. Nacionalna autonomija u oblasti zakonodavstva očuvana je pod formalnim pristupom. Zaključak je da radnici mogu biti zaposleni u državama - članicama, ali ne mogu dovoditi u pitanje zakonitost domaćih odredbi prema pravu EU.

Bibliografija

- Alison McDonnell, *A review of forty years of Community law: legal developments in the European Communities and the European Union*, Kluwer Law International, 2005, pp. 135-6.
- Angestelltengesetz (AngG), JUSLINE Oesterreich, para. 23, st. 1. http://www.jusline.at/23_AngG.html, 05/07/2012.
- Catherine Barnard, *The substantive law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford University Press, 2010, chapters 8-9.
- Cathryn Costello, "Market access all areas- the treatment of non-discriminatory barriers to the free movement of workers", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 3, no. 27, 2000, pp. 267-277.
- C-8/74 Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville, European Court reports, 1974.

⁵⁴ "Joined cases C-267/91 and C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard", op. cit., para. 16.

- C-18/95 F.C. Terhoeve v Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland, European Court reports, 1999, p. I-00345.
- C-19/92 Dieter Kraus v Land Baden-Württemberg, European Court reports, 1993, p. I-01663.
- C-44/98 BASF v. Praesident des Deutschen Patentampts, European Court reports, 1999, p. I-0000.
- C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano“ European Court reports, 1995, p. I-4165.
- C-69/88 Krantz v. Ontvanger der Directe Belastingen, European Court reports, 1990, p. I-583
- C-190/98 Graf v Filzmoser Maschinenbau, European Court reports, 2000, p. I-493
- C-379/92, Criminal proceedings against Matteo Peralta, European Court reports, 1994, p. I-03453
- C-415/93 Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL v Jean-Marc Bosman, European Court reports, 1995, p. I-4921
- Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2010, pp. 744-828
- “Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States“, Official Journal of the European Union L 158.
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF, 04/07/2012>.
- EUROPA “Preliminary ruling procedure“ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm 05/07/2012.
- European Commission “Free movement- EU nationals“ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=en, 05/07/2012>.
- European Commission “Migrant worker“ http://ec.europa.eu/youreurope/citizens/work/migrant-worker/qualifications-for-employment/index_en.htm?profile=0, 05/07/2012.
- Joined cases C-267/91 and C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard, European Court reports, 1993, p. I-6097
- Nigel Foster, *EU law- directions*, Oxford University Press, 2010, pp. 289-321
- Opinion of Advocate General Fennelly delivered on 16 September 1999 in C-190/98, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998C0190:EN:HTML, 01/07/2012>.
- Opinion of Advocate General Lenz delivered on 20 September 1995 in C-415/93, EUR-Lex, 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993C0415:EN:HTML, 05/07/2012>.

**FREE MOVEMENT OF WORKERS IN THE CONTEXT OF CASE-LAW:
ANALYSIS OF THE CASE 190/98 GRAF V FILZMOSER MASCHINENBAU**

ABSTRACT

Provisions of Austrian law which entitled a right to a compensation in cases of termination of work relation collided with the principle of free movement of workers, from the standpoint of former Article 39 EC. Could this article „rule out“ the domestic legislation which did not envisage a compensation in the case of termination of employment, by those workers who completed their working contract and departed for taking another job in the same or other EU member-state? Core issue regards the extent of prohibition of non-discriminatory limitations to freedom of movement of workers according to article 45 TFEU, in line with the Bosman ruling. In Graf judgment, Court of Justice analyzes the limits to case-law, relying to a significant degree on the enforcement of so-called Keck doctrine in the area of free movement of workers. Opinion of Advocate-General has initiated other questions, such as the market-access aspect, and the general test (Bosman). Concepts of „obstacle“ and „discrimination“ are identified as insufficiently precise, and qualification „too uncertain and indirect“ has not contributed to their closer specification, nor to development of relevant case-law of the Court of Justice.

Key words: uncertain, indirect, case-law, non-discriminatory limitations, free movement, workers, access, obstacle.

REGIONALIZAM I POMIRENJE

Duško Dimitrijević, Ana Jović-Lazić, Ivona Lađevac (eds.). *Regionalism and Reconciliation*, Global Resource Management, Doshisha University, Japan, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Belgrade, 2014. p. 159.

Krajem 2014. godine, u saradnji Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda i Global Resource Management Došiša Univerziteta iz Japana izašao je zbornik radova na engleskom jeziku "Regionalism and Reconciliation" ("Regionalizam i pomirenje"). Urednici zbornika su dr. Duško Dimitrijević, dr Ana Jović-Lazić i mr Ivona Lađevac iz Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda. Zbornik je nastao kao rezultat okruglog stola održanog 9. septembra 2013. godine u IMPP-u, na kome su eminentni istraživači iz Japana i Srbije razmenili iskustva u pogledu različitih vidova regionalne saradnje. Značajno je napomenuti da uspešna sardnja istraživača IMPP-a sa kolegama iz Japana traje skoro sedam godina.

Zbornik je tematski podeljen na dva dela. Prvi deo obuhvata radove iz oblasti međunarodnog pomirenja i razvoja dobrosusedskih odnosa, a drugi deo analizira regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi, Japanu i severoistočnoj Aziji.

Deo zbornika posvećen pomirenju upoznaje čitaoce sa uspešnim primerima pomirenja među državama i narodima. Autori analiziraju rešavanje unutrašnjih konflikata uz pomoć metoda podele moći (power sharing). Power sharing se pokazao kao efikasan metod u rešavanju bosanske krize, slučaja Ruande, kao i Kipra. Jedan od istorijskih uspešnih primera pomirenja predstavlja pomirenje Nemačke i Poljske nakon II svetskog rata. "Ostpolitik" Vilija Branta imao je ključni značaj za uspešno uspostavljanje dobrosusedskih odnosa dve države. Analizirajući područje istočne Azije autori zaključuju da je veoma krhko u bezbednosnom smislu. Severnokorejski nuklearni program i nekoliko teritorijalnih sporova u koje su uključene Kina, Vijetnam i Filipini uzrokuju ozbiljnu nestabilnost ne samo u ovom regionu, nego i na globalnom planu. SAD i Ruska Federacija mogu imati značajnu ulogu u stabilizaciji regiona istočne Azije, ali je važno napomenuti da se i od Japana mnogo očekuje u bezbednosnom smislu. Autori analiziraju i bezbednosnu situaciju na Bliskom istoku i smatraju da

regulisanje statusa Jerusalima predstavlja jedan od najznačajnijih faktora za stabilizaciju ovog regiona.

Drugi deo zborinika nas upoznaje sa regionalnom saradnjom zemalja jugoistočne Evrope, kao i zemalja Dalekog istoka. Bilateralni odnosi zemalja jugoistočne Evrope ozbiljno su narušeni za vreme i u periodu nakon raspada Jugoslavije. Pojavila su se brojna problematična pitanja poput regulisanja statusa izbeglica, graničnih sporova, sukcesije imovine bivše Jugoslavije. Sva ova pitanja uzrokuju bilateralne sporove i narušavaju dobrosusedske odnose država nastalih raspadom Jugoslavije. Prilikom popravljanja njihovih bilateralnih odnosa očekuje se značajna podrška Evropske unije, koja bi trebala da pokaže dodatnu inicijativu povodom članstva zemalja jugoistočne Evrope i umani skepticizam u pogledu novih proširenja. Euroregioni predstavljaju efikasan način za prevazilaženje ekonomskih problema jugoistočne Evrope. Uspostavljanje i razvoj euroregiona doveo bi do razvoja graničnih regionalnih područja država zapadnog Balkana u skladu sa EU standardima što bi značajno doprinelo razvoju evrointegracija i približavanju članstvu u EU.

Na evropskom kontinentu regionalna saradnja doživela je vrhunac formiranjem Evropske zajednice (kasnije Evropske unije) u čemu je nemerljiv doprinos dalo francusko nemačko pomirenje. U slučaju Azije, situacija je drugačija. Države jugoistočne Azije uspele su da prevaziđu različite teritorijalne sporove i postepeno uspostave saradnju u okviru ASEAN-a. Za razliku od njih države u regionu severoistočne Azije mnogo teže prevazilaze istorijsko neprijateljstvo. Iako su skoro sve države ovog regiona svesne da bi poboljšanje saradnje dovelo do zajedničkih bezbednosnih i ekonomskih benefita, svi naponi u ovom pravcu dali su minimalne rezultate. Najvažnije zemlje ovog regiona – Kina, Japan i Južna Koreja izgradile su jak nacionalni identitet i prvenstveno su fokusirane na razvoj sopstvenih ekonomija, što predstavlja prepreku za saradnju sa ostalim državama.

Zbornik „Regionalizam i pomirenje” pokazuje da se različiti tipovi podela mogu prevazići putem regionalne saradnje. Bez obzira koliko su države teritorijalno udaljene, kao što je slučaj sa Srbijom i Japanom, teorijski pristup temama regionalizma i pomirenja je sličan. U savremenom svetu međuzavisnosti država bez održavanja dobrih regionalnih odnosa nema uspeha i napretka. U zajedničkom interesu je da se prevaziđu postojeće barijere i istorijski sukobi. Iako se istorijska prošlost ne može promeniti, sve lekcije iz prošlosti treba da služe državama kao model za neponavljanje istih grešaka i vodič za uspostavljanje kvalitetnih dobrosusedskih odnosa i razvoja regionalne saradnje.

Jelica GORDANIĆ

„SPOLJNOPOLITIČKI DIJALOZI: DRŽAVE ZAPADNOG BALKANA NA PUTU KA EVROPSKIM INTEGRACIJAMA”

U organizaciji minhenske fondacije Hans Zajdel (*Hanns Seidel*) i beogradskog Instituta za međunarodnu politiku i privredu, od 10-12. februara 2015. godine, na planini Tari održana je naučna konferencija pod nazivom: „Spoljnopolitički dijalozi: Države Zapadnog Balkana na putu ka evropskim integracijama”. Konferencija je bila zamišljena kao niz panel diskusija posvećenih zajedničkim problemima i iskustvima država regiona na njihovim integracionim putevima. Održano je ukupno pet panela koji su redom bili naslovljeni: „Zapadni Balkan i EU 2015: Očekivanja”, „Zapadnobalkanski problemi – putevi za rešavanje”, „Zapadni Balkan pred izazovima budućnosti”, „Zapadni Balkan – unutrašnji izazovi” i „Ima li Evropska unija alternative za zemlje Zapadnog Balkana?”.

Prvi panel moderirao je prof. dr Dragoljub Todić iz Instituta za međunarodnu politiku i privredu, učesnici diskusije bili su dr Miša Đurković, viši naučni saradnik u Institutu za evropske studije, Maja Bobić, generalna sekretarka Evropskog pokreta u Srbiji i dr Dušan Proroković, izvršni direktor Centra za strateške alternative, dok je komentator bio mr Miloš Jončić, istraživač saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu. Najpre su istaknute neke terminološke napomene vezane za pojam očekivanja u datom kontekstu. Čini se da su, prema zaključcima ovog panela, očekivanja zemalja Zapadnog Balkana nešto manja u pogledu njihove mogućnosti dalje integracije u EU u odnosu na raniji period. Čak i kod onih učesnika diskusije koji nedvojbeno stoje na pozicijama potrebe dalje integracije izražene su sumnje u pogledu daljeg toka ovog procesa, mada mu se ne odriče generalno pozitivan karakter.

Drugi panel moderirao je dr Dušan Proroković, učesnici diskusije bili su prof. dr Vladan Jončić, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, mr Igor Novaković, istraživač u Centru za međunarodne i bezbednosne poslove – ISAC fond, dr Dragan Đukanović, viši naučni saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu i Mihajlo Vučić, LL.M, istraživač saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, dok je ulogu komentatora imala mr Jelica Gordanić takođe istraživač saradnik ovog instituta. Zajednički problemi koji su istaknuti na ovom panelu tiču se pre svega manjina, granica, sukcesije, utvrđivanja krivične odgovornosti za zločine učinjene u ratovima na prostoru bivše Jugoslavije. Istaknuto je da rešenja svih navedenih problema ne leže isključivo u procesu evropske integracije, već i na samom području zapadnog Balkana, u bilateralnim odnosima država regiona, kao i u širem kontekstu novih međunarodnih odnosa.

Treći panel moderirao je mr Igor Novaković, učesnici diskusije bili su dr Vladimir Krulj, savetnik Ministra za evropske integracije Republike Srbije, Bodo Weber, viši saradnik u Savetu za politiku decentralizacije iz Berlina, dr Dušan Reljić, viši naučni saradnik Nemačkog instituta za međunarodne odnose i bezbednost iz Berlina i mr Miloš Samardžić iz Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije. Komentator panela bio je mr Vladimir Todorović, predavač na Beogradskoj poslovnoj školi. Čini se da je ovaj panel nekako najviše pružio zvanični stav koji Republika Srbija ima prema procesu evropskih integracija, s obzirom na prisustvo ljudi bliskih tvorcima naše politike na tom planu, ali je takođe dao uvid i iz ugla centara odlučivanja same EU. Ocenjeno je da Republika Srbija ima još dosta toga da uradi na svom evropskom putu, ali da se od zacrtanog plana ne odustaje. Istaknuta je uloga novih političkih strujanja u Grčkoj, jačanja nacionalističkih tendencija u brojnim državama regiona i ekonomske krize i demografskih problema kao mogućih prepreka na tom putu.

Četvrti panel moderirao je dr Miša Đurković, učesnici diskusije bili su dr Dejana Vukčević, naučni saradnik Instituta za političke studije u Beogradu, doc. dr Miloš Jovanović sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, dr Slobodan Janković, istraživač saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu i mr Vladimir Ajzenhamer, asistent na Fakultetu bezbednosti Univerziteta u Beogradu. Komentare na diskusiju dao je mr Miloš Lutovac, predavač Beogradske poslovne škole. Bilo je dosta reči o problematici upotrebe termina Zapadni Balkan kao odrednice za region, s obzirom na međusobnu isprepletanost problema svih država ovog geografskog područja, prirodi spoljne politike EU u kontekstu njene autonomije ili zavisnosti od NATO sistema, sa naglaskom na bezbednosnu dimenziju, unutrašnjim problemima država regiona povezanim sa pitanjima narastajuće pretnje islamskog fundamentalizma, kao i pitanja suverenosti država regiona u uslovima neposrednog i ponekad neskrivenog mešanja u unutrašnje stvari od strane velikih sila.

Peti panel moderirao je dr Srđan Korać, naučni saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, učesnici su bili doc. dr Maja Kovačević sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, dr Marina Jovičević, koordinator u Sektoru za Evropsku uniju u okviru Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije, dr Jasminka Simić, naučni saradnik i urednica Radio televizije Srbije, dr Jelena Čeranić, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo, dok je komentare davala mr Mirjana Glintić, istraživač saradnik u istom Institutu. Panel se koncentrisao na pitanja održivosti dosadašnje politike država regiona koje su uvek, do sada, kao glavni prioritet isticale dobijanje članstva u EU. Istaknuti su pravni režimi koji određenim državama evropskog područja omogućavaju visok stepen integracije bez uključivanja članstva. Bilo je reči i o nedefinisanosti kriterijuma za članstvo koje propisuje EU što dodatno otežava proces pristupanja. Čini se da i pored jasne skepse u pogledu sudbine regiona u vezi s EU nije ponuđena neka

druga, alternativna integracija koja je u ovom trenutku politički izvodljiva. Na kraju je izneta i jedna pesimistična ocena pažnje koju parlament republike Nemačke, kao vodeće države EU, pridaje integraciji Zapadnog Balkana.

Skup je zatvorio gospodin Luc Kober (*Lutz Kober*), rukovodilac Projekta *Hanns Seidel* fondacije za Republiku Srbiju i za Crnu Goru, koji je poslao poruku ohrabrenja u smislu da EU želi da vidi zemlje Zapadnog Balkana kao svoje članice, ali da na tom putu one same biraju svoju sudbinu, i da u tom pogledu mogu da prate primere država koje su svoju integraciju u raznim navratima prekidale i obnavljale, u zavisnosti kako im je to odgovaralo.

Čini se da je skup ispunio svoj cilj pružanja otvorenog foruma za dijalog o suštinskim pitanjima koja opterećuju društva država regiona u ovom trenutku i u bližoj budućnosti. Zaključci skupa ponudili su brojne uvide i predloge zasnovane na stručnim analizama, koji mogu biti od koristi političkim rukovodstvima ovih država da procene kakve korake treba preduzimati u daljim spoljnopolitičkim nastojanjima i rešavanjima unutrašnjih problema.

Mihajlo VUČIĆ

PREDSEDNIK NIKOLIĆ O PRESUDI MEĐUNARODNOG SUDA PRAVDE U SPORU SRBIJE I HRVATSKE

(3. februar 2015. godine)

BEOGRAD – Predsednik Srbije Tomislav Nikolić izjavio je danas da Hrvatska nije uspela da dokaže genocidne namere srpske strane u ratnim sukobima, a sa druge strane, iako protivtužba Srbije nije usvojena, potvrđeno da je Hrvatska učinila masovan zločin prema Srbima.

Nikolić je u obraćanju javnosti, nakon presude Međunarodnog suda pravde u Hagu o tužbi i protivtužbi Hrvatske i Srbije za genocid, rekao da je taj sud presudio da Hrvatska svojom tužbom nije uspela da dokaže genocidne namere srpske strane u ratnim sukobima.

„Sa druge strane iako protivtužba Srbije nije usvojena MSP je utvrdio da su vlasti Republike Hrvatske bile svesne da će vojna akcija Oluja dovesti do proterivanja civilnog stanovništva. Na ovaj način i od strane najviše pravne institucije UN potvrđeno je da su hrvatske snage počinile masovne zločine prema Srbima u Hrvatskoj“, rekao je predsednik.

Time je, kako je ocenio, uprkos nepravdi načinjen ohrabrujući korak.

„Iskreno se nadam da će i u vremenu koje je pred nama biti dovoljno hrabrosti kako bi i Srbija i Hrvatska u dobroj veri, zajedno, rešavale sve ono što sputava da naš region uvedemo u period trajnog mira i prosperiteta“, zaključio je Nikolić.

UČEŠĆE PREDSEDAVAJUĆEG OEBS IVICE DAČIĆA NA ZIMSKOM ZASEDANJU PARLAMENTARNE SKUPŠTINE OEBS U BEČU

(Beč, 19. februar 2015. godine)

„Predsedniče Kanerva,
Generalni sekretare Oliveru,
Uvaženi parlamentarci,
Ekselencije,
Dame i gospodo,

Izuzetno mi je zadovoljstvo da se prvi put u svojstvu predsedavajućeg OEBS-u obratim Parlamentarnoj skupštini OEBS-a. Želim da Vam predstavim prioritete srpskog predsedavanja za 2015. godinu. Takođe želim da iskoristim ovu priliku da se zahvalim Švajcarskoj na odličnom radu za vreme njenog predsedavanja i na našoj plodonosnoj saradnji. Takođe, koristim priliku da poželim toplu dobrodošlicu Nemačkoj kao novom članu Trojke OEBS-a.

Dame i gospodo,

Na početku bih želeo da istaknem značaj ove godine u kojoj se obeležava četrdeset godina Završnog akta iz Helsinkija.

Iako su se okolnosti u velikoj meri promenile od 1975. godine, norme, principi i obaveze iz ovog dokumenta i naša kolektivna odgovornost da delujemo u skladu sa tim dokumentom su aktuelniji nego ikada ranije. Nasleđe Završnog akta iz Helsinkija - dijalog i kompromis, mirno rešavanje sporova, izgradnja poverenja, solidarnost, odgovornost i saradnja - biće glavna načela i našeg predsedavanja. U skladu sa vizijom iz Astane, nastojaćemo da udvostručimo napore usmerene ka „Obnovi poverenja i vere u cilju pozitivne agende za budućnost“.

Ekselencije,

Srbija predsedava OEBS-u u veoma teškom trenutku za bezbednost evroatlantskog i evroazijskog regiona. Kriza u Ukrajini i oko nje je najtragičniji dokaz za to. Još jednom, ohrabrujem sve strane da se u potpunosti pridržavaju Paketa mera za implementaciju Sporazuma iz Minska potpisanog 12. februara, koristeći tako priliku za deeskalaciju sukoba i okončanje civilnih žrtava. Snažno apelujem na sve strane da se uzdrže od bilo kakve akcije koja bi mogla da ugrozi primirje na istoku Ukrajine, koje je stupilo na snagu 15. februara 2015. Još jedna prilika za mirno rešenje sukoba ne bi smela da bude propuštena. Da bi podrška OEBS bila efikasna, neophodno je da sve strane blisko sarađuju sa Specijalnom posmatračkom misijom (SPM), poštuju i obezbede njenu sigurnost, bezbednost, neometan pristup i slobodu kretanja posmatračima na terenu. Specijalni predstavnik predsedavajućeg OEBS-u u Trilateralnoj kontakt grupi ambasador Taljavini nastaviće sa naporima u cilju obnove mira i stabilnosti u Ukrajini.

Glavni prioritet našeg predsedavanja jeste da podržimo sve napore koji vode ka mirovnom procesu. Radićemo na tome zajedno sa Trojkom i svim ključnim akterima. Primarna dogovorenog paketa mera od svih strana je od ključnog značaja. Specijalna posmatračka misija ima mogućnost da pomogne u punoj primeni odredbi ova dva

Izvor: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/ministar/govori/14849-2015-02-19-13-49-02?lang=cyr>

instrumenta, što se pokazalo da je od neprocenjivog i jedinstvenog značaja. Trilateralna kontakt grupa značajno će doprineti sprovođenju Paketa mera u vezi sa Sporazumom iz Minska i unapređenju mirovnog procesa. Snažno podržavam napore glavnog posmatrača ambasadora Apakana i mog specijalnog predstavnika ambasadorke Taljavini.

Uveravam Vas da je Srbija pošten posrednik u ovom procesu i nastaviće da bude. Stvaranje uslova za dijalog i kompromis mora biti zajednička odgovornost svih država učesnica, kao i institucija i struktura OEBS-a. U tom kontekstu želim da pohvalim ulogu Parlamentarne skupštine OEBS-a u nadgledanju izbora u Ukrajini prošle godine, kao i u osnivanju Međuparlamentarne grupe za vezu sa Ukrajinom koja okuplja parlamentarce iz Ukrajine, Rusije i drugih zemalja učesnica u cilju promovisanja dijaloga i doprinosa smirivanju sukoba. Parlamentarna skupština je još jednom pokazala svoj značaj kao forum za razmenu ideja i pokretanje zajedničkog delovanja. Spreman sam da zajedno sa svima vama istražim načine najbolje saradnje u cilju obnove mira i stabilnosti u Ukrajini.

Dame i gospodo,

U skladu sa osnovnim principima OEBS-a, srpsko predsedavanje će takođe imati kao svoj prioritet rešavanje zamrznutih sukoba na prostoru OEBS-a u skladu sa dogovorenim formatima. Kontakti na visokom nivou između strana i sastanci formata treba i dalje da se održavaju, a imajući u vidu okolnosti koje su prevladale, verujemo da bi neki konkretni koraci mogli unaprediti poverenje među stranama i tako otvoriti put za rešavanje suštinskih problema. Najveću odgovornost za unapređenje procesa rešavanja zamrznutih sukoba na prostoru OEBS-a snose same strane. Međutim, moramo obezbediti kolektivnu podršku za njihovo mirno rešavanje tako što ćemo uložiti dodatne napore da bismo stvorili neophodnu političku volju.

Dame i gospodo,

U vreme kada se Srbija kandidovala za predsedavanje, smatrali smo da će predsedavanje zemlje sa zapadnog Balkana pružiti dodatnu vrednost radu naše Organizacije. To će naročito pružiti šansu da prenesemo naše iskustvo i naučene lekcije na širi prostor OEBS-a, uključujući i prepoznavanje značajne uloge OEBS-a u davanju podrške procesima tranzicije u postkonfliktnom periodu i reformama na zapadnom Balkanu.

Dame i gospodo,

Nedavni tragični događaji još jedan su dokaz da međunarodna zajednica mora ostati budna kada je reč o postojećim i potencijalnim terorističkim pretnjama. Posle tragedije u Parizu prošlog meseca, pre nekoliko dana dogodio se još jedan teroristički napad, ovog puta u Kopenhagenu. Osuđujem ovaj podli čin i izražavam saučešće porodicama žrtava. Moramo biti nedvosmisleni u našoj osudi svih oblika terorizma, a istovremeno moramo osigurati da naša društva ostanu ujedinjena protiv pokušaja stvaranja podela na osnovu verske, kulturne, etničke, nacionalne i rasne pripadnosti. Srbija će posebnu pažnju posvetiti fenomenu stranih boraca - terorista, kao i nasilnom ekstremizmu i radikalizmu koji vode terorizmu, a posebno radikalizaciji mladih. Predsedavanje će organizovati konferenciju na ekspertskom nivou o borbi protiv terorizma na širem prostoru OEBS-a na temu stranih boraca - terorista, u julu u Beču.

Naše aktivnosti u okviru prve dimenzije se neće samo usredsrediti na borbu protiv terorizma, već i na sajber bezbednost; veze između organizovanog kriminala, trgovine ljudima i ilegalnih migracija, što će biti glavne teme godišnjeg skupa policijskih stručnjaka, koji će se održati u maju u Beogradu; kao i upravljanje i reforma sektora bezbednosti o čemu će srpsko predsedavanje organizovati skup u aprilu u Beogradu.

U okviru druge dimenzije, tema ovogodišnjeg Foruma iz oblasti ekonomije i zaštite životne sredine je „Upravljanje vodama na prostoru OEBS-a - jačanje bezbednosti i

stabilnosti putem saradnje“, dok će Sastanak o primeni dimenzije iz oblasti ekonomije i zaštite životne sredine, koji će biti održan u oktobru u Beču, biti posvećen borbi protiv korupcije.

Na kraju, nastojaćemo da i dalje jačamo primenu svih obaveza iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a davanjem podrške nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava, sa akcentom na vladavinu prava, slobodu izražavanja i slobodu medija, uključujući bezbednost novinara, slobodu okupljanja i udruživanja, zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina i promovisanje tolerancije i nediskriminacije. Naročito u svetlu nedavnih tragičnih događaja, srpsko predsedavanje planira da ove godine organizuje skup na temu bezbednosti novinara.

Mnoge od ovih tema zahtevaju ne samo multidimenzionalni pristup, već i uključivanje perspektiva omladine, žena i civilnog društva, posebno na lokalnom nivou. U tom kontekstu bi Parlamentarna skupština mogla imati značajnu ulogu tako što će iznositi nove ideje i davati predloge u cilju razvijanja zajedničkih aktivnosti.

Dame i gospodo,

U našim nastojanjima da postignemo mirno rešenje za aktuelnu krizu unutar Ukrajine i oko nje, ne smemo zanemariti šire strateško sagledavanje evropske bezbednosti i značaja poštovanja naših zajedničkih vrednosti i principa. Uloga OEBS-a u tom smislu je i dalje od ključnog značaja i ona predstavlja kako platformu za inkluzivan dijalog tako i mehanizam stabilnosti. Ostvarivanje napretka u kontekstu procesa Helsinki +40, i posle 2015. godine, je i dalje fundamentalni korak ka stvaranju pozitivne agende i postizanju opipljivih rezultata u cilju efikasnijeg OEBS-a, ali i kao doprinosa obnovi poverenja na celom prostoru OEBS-a. U tom kontekstu, očekujem da će na Panelu eminentnih ličnosti o evropskoj bezbednosti kao zajedničkom projektu, koji je ustanovljen na Ministarskom savetu u Bazelu, biti donete značajne preporuke i biće mi zadovoljstvo da čujem predloge o tome kako da postojeću kulturu konfrontacija zamenimo kulturom saradnje i zajedničkog delovanja. Takođe, želim da pozdravim inicijativu Helsinki +40 Parlamentarne skupštine koja će organizovati niz skupova na temu evropske bezbednosti i uloge OEBS-a. Ovi razgovori predstavljaju odličnu priliku za jačanje saradnje i stvaranje inovativnih ideja.

Zadovoljstvo mi je, uvaženi parlamentarci, da sa vama ovde danas učestvujem u razgovoru o tome kako možemo zajedno raditi na jačanju mira i bezbednosti na prostoru OEBS-a.

Hvala“.

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 Pribičević (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 navođene 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 Draganu 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 = Međunarodna politika

COBISS.SR-ID 3092482

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:

Regionalism and Reconciliation, Conference Proceedings, Duško Dimitrijević, Ana Jović-Lazić, Ivona Lađevac (eds.), 2014, pp. 159.

Major International Issues in the 21st Century from a Perspective of Japan and Europe, Conference Proceedings Taro Tsukimura, Ivona Lađevac (eds.), 2015, pp. 178.

The Old and the New World Order – between European integration and the historical burdens: Prospects and challenges for Europe of 21st century, Proceedings, Duško Dimitrijević (eds.), tvrd povež, 2014, 732 str.

Possibilities and for Foreign Direct Investments in the Republic of Serbia, zbornik radova, priređivač, Pero Petrović, tvrd povež, 2014, 589 str.

Evropska unija i Zapadni Balkan, zbornik radova, priređivači, Dragan Đukanović, Vladimir Trapara, tvrd povež, 2014, 595 str.

Nevenka Jeftić Šarčević, *Kavkaz poveznica Evrope i Azije: etnički, politički i ekonomski sadržaji; interesi Srbije*, broširano, 2014, 134 str.

Serbia in the Danube region in the 21st century, zbornik radova, priređivači Dragan Petrović i Nevenka Jeftić Šarčević, broširano, 2014, 230 str.

Dragan Petrović i Slobodan Komazec, *Globalna monetarna kriza i novi geopolitički i finansijski odnosi u svetu*, broširano, tvrd povež, 2014, 254 str.

Dragoljub Todić, Vladimir Grbić, Miroslav Antevski, *Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj*, broširano, 2014, 282 str.

Dragoljub Todić, *Klimatske promene u pravu i reforma sistema upravljanja*, broširano, 2014, 378 str.

Dragan Petrović, *Geopolitika Balkana*, tvrd povež, 2014, 362 str.

Mina Zirojević Fatić, *Terorizam*, tvrd povež, 2014, 368 str.

Aleksandar Jazić, *Reforma sistema lokalne samouprave u državama Višegradske grupe*, tvrd povež, 2014, 360 str.

Challenges of the 21st Century and the region, zbornik radova, Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac (priređivači), broširano, 2013, 252 str.

Branislav Đorđević, *Organizacija severnoatlantskog ugovora (NATO)*, broširano, 2013, 164 str.

Svetlana Đurđević Lukić, *Globalna politika Sjedinjenih Američkih Država 2001–2012*, broširano, 2013, 180 str.

Dragan Petrović, *Geopolitika Francuske*, tvrd povež, 2013, 288 str.

Vladimir Grečić, *The Serbian Academic Diaspora*, broširano, 2013, 280 str.

Brano Miljuš, *Savremeni problemi međunarodnog prava*, broširano, 2013, 368 str.

Žaklina Novičić, *Prvenstvo prava Evropske unije i nacionalna kontrola prekoračenja nadležnosti EU – slučaj Nemačke*, broširano, 2013, 148 str.

Srbija u Jugoistočnoj Evropi, zbornik radova, priređivači Dragan Đukanović i Vladimir Trapara, broširano, 2013, 620 str.

Aleksandar Fatić, Srđan Korać i Aleksandra Bulatović, *Etika kriminalističko-obaveštajnog rada*, tvrd povež, 2013, 320 str.

National and European Identity in the Process of European Integration, Proceedings, Pero Petrović i Milovan Radaković (eds.), tvrd povež, 2013, 820 str.