



ISTRAŽIVAČKI
FORUM

ISSN 2334-7945

GO DI ŠNJ AK

Godina I / broj 1 / 2013.



Evropski pokret
Srbija



Evropski pokret
Srbija



ISTRAŽIVAČKI
FORUM

ISSN 2334-7945

GODIŠNJAK

Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji

Godina I / broj 1 / 2013.

Beograd

**Godišnjak Istraživačkog foruma
Evropskog pokreta u Srbiji
Godina 1 / broj 1 / 2013.**

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Urednik

dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribač
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Prevod

Marko Marinković

Dizajn i prelom

Dunja Šašić

Štampa

Mladost grup d.o.o., Loznica

Tiraž

200

Beograd, 2013.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji podržavaju Fondacije za otvoreno društvo preko „Think Tank Fund“ programa.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora, članova ili saradnika Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji, i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Fondacije za otvoreno društvo.

SADRŽAJ

Predgovor	5
Analiza politike Srbije u pogledu učešća predstavnik Srbije na međunarodnim skupovima na kojima učestvuju i predstavnici Kosova	7
Odnosi između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine: definisanje nove politike	27
Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine u funkciji evropskih integracija i region jugoistočne Evrope	43
Unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji	63
Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Republici Srbiji u procesu evropske integracije	81
Pravosuđe i ljudska prava – Poglavlje 23	95
Budućnost Evrope, jedno viđenje	111
Novi pristup formiranju Vlade Republike Srbije	131
Civilno društvo u procesu evropske integracije – od konstruktivnog dijaloga do uspešnih pregovora	149
Ustavna revizija u Srbiji: aspekti i moguća rešenja	169
Unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i privrednih subjekata za sprovođenje evropskih standarda u oblasti životne sredine	181
Srbija, Evropska unija, Rusija, analiza ekonomskih odnosa	203
Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji	229

Predgovor

Pred vama se nalazi prvi Godišnjak Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. Publikacija sadrži rezultate jednogodišnjeg rada novog programskog tela Evropskog pokreta u Srbiji. Naša namera je da donosioci odluka, predstavnici poslovnog i nevladinog sektora, akademske javnosti i medija imaju na jednom mestu predloge konkretnih mera i preporuke za ubrzanje reformskog procesa u Srbiji, a njihovi autori su članovi i saradnici Istraživačkog foruma.

Pitanje opravdanosti naših aktivnosti se i ne postavlja, jer su Srbiji potrebni svi mogući resursi radi ubrzanja procesa evropske integracije našeg društva i države. Sagledavajući dinamiku ovog procesa, zaključili smo da ostvareni rezultati nisu bili dovoljni. Otuda smo okupili tim dokazanih eksperata i dugogodišnjih saradnika Evropskog pokreta u Srbiji, sa ciljem da ponudimo alternativna i, u datim okolnostima, realno sprovodiva rešenja. Činjenica je da u našoj političkoj eliti postoji konsenzus oko puta kojim Srbija (treba da) ide, ali su debate oko načina i tempa kretanja otvorene. Upravo ovde vidimo naše mesto i ulogu – da istražimo, uporedimo, podsetimo, pokrenemo, doprinesemo evropskoj integraciji Srbije i da reformski proces učinimo efikasnijim i efektnijim.

Dvanaest predloga praktičnih politika predstavljeno je zainteresovanoj javnosti do kraja 2012. godine na internet sajtu Evropskog pokreta u Srbiji. Najviše interesovanja stručne javnosti izazvali su radovi iz oblasti zaštite životne sredine. Ipak, najjači efekat je ostavio prvi predlog praktične politike. Njime smo kvalitativno doprineli debati u vezi sa učešćem predstavnika Srbije na međunarodnim skupovima na kojima učestvuju i predstavnici Kosova. Nije zanemarljiv značaj rada o legitimnosti postojećeg Ustava, naročito u momentu novog talasa javnih debata o ovom pitanju. U tom kontekstu sa zadovoljstvom najavljujemo seriju radova o različitim aspektima ustavne revizije u Srbiji. Stručni krugovi su sa pažnjom ispratili i sve ostale radove. Ne umanjujući značaj i aktuelnost svih predloga praktičnih politika nastalih u okviru Istraživačkog foruma, odlučili smo da ih široj javnosti u prvom Godišnjaku predstavimo hronološki – po datumu njihovog nastanka. Rukovodili smo se i jednim dodatnim i važnim razlogom – da ukažemo na trenutak nastanka pojedinih ideja koje možda nisu naišle na plodno tle u trenutku plasiranja, ali su u sebi svakako sadržale vizionarsku težinu – da je moglo i drugačije.

*Jelena Ribać
Aleksandar Bogdanović
(sekretari Istraživačkog foruma
Evropskog pokreta u Srbiji)*

Analiza politike Srbije u pogledu učešća predstavnika Srbije na međunarodnim skupovima na kojima učestvuju i predstavnici Kosova**

* Tatjana Papić je docentkinja na predmetu Međunarodno javno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta Union. U istraživanju su učestvovali Dušan Kanazir (dipl. pravnik, Union Beograd, student magistarskih studija Univerziteta Kembriž, UK) i Milica Kostić (dipl. pravnica, Union Beograd, studentkinja magistarskih studija Univerziteta Mičigen, SAD).

I-mejl adresa: tatjana.papic@pravnofakultet.rs.

** Ovo je prvi predlog javne praktične politike koji je objavio Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, u okviru svoje istraživačke jedinice „Spoljna politika“. On se bavi analizom politike Srbije da ne učestvuje na međunarodnim skupovima na kojima prisustvuju i predstavnici Kosova, sprovedene od proglašenja nezavisnosti Kosova do septembra 2011. godine, kada je rad na tekstu okočan. Tekst je predstavljen javnosti 14. novembra 2011. godine. Od tada do objavljivanja ovog Godišnjaka IF, bilo je nekoliko relevantnih momenata u vezi s ovom temom. Najpre su Beograd i Priština, uz posredovanje EU, postigli Sporazum o regionalnom predstavljanju i saradnji 24. februara 2012. godine. Njime je regulisana denominacija Kosova na regionalnim skupovima i u budućim sporazumima („Kosovo*“; napomena koja prati zvezdicu sadrži tekst: „This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSC 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence“). Sporazum je trebalo da omogući Beogradu i Prištini da bez poteškoća učestvuju u funkcionalnoj regionalnoj saradnji. Međutim, Vlada Srbije je 20. marta 2012. usvojila tumačenje Sporazuma koje je značajno otežalo njegovu primenu. Nova Vlada Srbije je 2. septembra 2012. godine usvojila drugačije tumačenje Sporazuma, koje olakšava njegovu primenu, iako i ono sadrži neka problematična rešenja. Ovo novo tumačenje se obrazlagalo i argumentima iz ovog predloga javne politike Istraživačkog foruma.

Sažetak

U tekstu se analizira odbijanje Srbije da učestvuje na međunarodnim konferencijama na kojima učestvuju predstavnici Kosova u svetlu pravila međunarodnog prava. Zaključak je da je takva politika nepotrebna i štetna, kao i da su argumenti koje je Srbija tim povodom iznosila nedosledni i konfuzni. Preporučuje se da Srbija odustane od politike neprisustvovanja međunarodnim skupovima na kojima učestvuju i predstavnici Kosova. Ako Srbija, uprkos tome što pravila međunarodnog prava kažu suprotno, smatra da bi puko zajedničko prisustvo na konferencijama dovelo do nedoumica oko njenog priznanja Kosova, preporučuje joj se davanje posebne izjave kojom bi te nedoumice otklonila.

Ključne reči:

Kosovo, spoljna politika, međunarodna konferencija, priznanje, međunarodno pravo

Uvod

Od kada je Kosovo proglasilo nezavisnost, 17. februara 2008. godine, zvaničnici Srbije su odbijali da prisustvuju skupovima na kojima su se pojavljivali predstavnici Kosova, obrazlažući to nužnošću koju iziskuje stav Srbije da ne prizna Kosovo. Argumenti na kojima se zasniva ovaj stav mogu se videti iz izjave predsednika Srbije, Borisa Tadića, od 14. marta 2010. godine. Naime, povodom pitanja učešća Srbije na konferenciji na Brdu kod Kranja, na koju su pozvani i predstavnici Kosova, predsednik Tadić je izjavio:

„Srbija neće učestvovati ni na jednom regionalnom forumu na kojem se ne poštuju principi UN, a koji podrazumevaju i poštovanje Rezolucije 1244. [...] Ne može nijedan regionalni forum predstavljati implicitno priznanje nezavisnosti Kosova, jer Srbija niti na implicitan, niti na eksplicitan način neće priznati nezavisnost Kosova bilo svojim odlukama, bilo svojim učešćem na regionalnim forumima i susretima.”¹

¹ Pored toga, predsednik Tadić je naglasio da Srbija nema stratešku težnju da blokira saradnju i komunikaciju s kosovskim institucijama, već da joj je važno da regionalno učešće predstavnika Kosova ne dovodi u pitanje integritet države Srbije. Izjava je dostupna na sajtu Ministarstva spoljnih poslova Srbije, http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b150310_s.html, (posećeno 14. septembra 2011).

Ovaj tekst ima za cilj da analizira postupke Srbije u svetlu pravila međunarodnog prava koja regulišu načine na koje se nova država može priznati, a posebno onih koji određuju da li zajedničko prisustvo vanje na međunarodnim konferencijama može značiti akt priznanja nove države. Drugi cilj teksta je da da preporuke na koji način Srbija, ako ne želi da prizna Kosovo, treba da se ponaša ubuduće u donošenju odluka o prisustvovanju međunarodnim konferencijama na kojima će biti prisutni i kosovski zvaničnici. Ovaj tekst, takođe, ima za cilj da skrene pažnju na buduća pitanja s kojima će se Srbija suočiti, kakvo je, na primer, zajedničko članstvo u međunarodnim ugovorima s Kosovom.

U delu 1 biće predstavljene najvažnije međunarodne konferencije na kojima se postavljalo pitanje prisustvovanja predstavnika Srbije zbog istovremenog prisustva predstavnika Kosova. Deo 2 sadrži kratak pregled pravila međunarodnog prava i prakse koja se odnosi na pitanje priznanja novih država, s posebnim naglaskom na pitanje prisustvovanja na međunarodnim konferencijama. U delu 3 se postupanje Srbije stavlja u kontekst tih pravila. Preporuke su u delu 4.

1. Pregled odabranih međunarodnih konferencija

1.1. Opšte napomene

Od proglašenja nezavisnosti Kosova, predstavnici Srbije odbijaju da prisustvuju međunarodnim skupovima na koje su pozvani i predstavnici Kosova. Najpre je takva politika uključivala napuštanje svakog sastanka gde se pojavljuju zvaničnici prištinskih vlasti, pa čak i u pratnji šefa UNMIK.² No, vremenom se od te mere odustalo, te se sada čini da Srbija ima stav da ne prisustvuje skupovima na kojima kosovski predstavnici nisu u pratnji misije UN na Kosovu (UNMIK) u skladu s Rezolucijom 1244.³

² Videti deo 1.1.

³ Videti: United Nations, Security Council, (12 August 2011), *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN dok. S/2011/514, str. 5. Dostupno na: <http://www.unmikonline.org/SGReports/S2011514.pdf> (posećeno 14. septembra 2011). Videti i izjavu predsednika Tadića, tekst koji prati *supra* fn. 1, kao i izjavu Borka Stefanovića, tekst koji prati *infra* fn. 20.

Ovo uključuje i sastanake koji se odigravaju pod okriljem regionalnih organizacija i ugovora, u kojima je član UNMIK/Kosovo.⁴

Ovaj deo teksta će predstaviti šest međunarodnih/regionalnih skupova na kojima se postavljalo pitanje učešća Srbije zbog prisustva kosovske delegacije. Skupovi su odabrani na osnovu značaja u pogledu razvijanja regionalne saradnje, kao i značaja, tj. ranga, zvanica koje su mu prisustvovala.

Izložiće se kratak činjenični opis skupa, njegov značaj, konačni ishod po pitanju učešća Srbije na skupu i obrazloženja koja su predstavnici Srbije tim povodom davali. Opisani skupovi obuhvataju period od tri godine (maj 2008 – septembar 2011) i predstavljani su hronološki.

1.1.1. Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (maj 2008)

Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (*South Eastern Europe Cooperation Process* – (SECEP)) je regionalna organizacija koja predstavlja forum za politički i diplomatski dijalog između dvanaest država članica: Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Crne Gore, Grčke, Hrvatske, Mađarske, Makedonije, Rumunije, Slovenije, Srbije i Turske.⁵

Na poziv Bugarske, koja je predsedavajuća SECEP 2008, na sastanak organizacije koji je održan 21. maja 2008. godine, došli su i predstavnici UNMIK. U pratnji UNMIK bili su i predstavnici Kosova.

Predsednik Srbije, Boris Tadić, i ministar spoljnih poslova Srbije, Vuk Jeremić, napustili su taj sastanak nakon što je predstavnik UNMIK, pošto je dobio reč, dao priliku Skenderu Hiseniju (*Skender Hyseni*), u svojstvu ministra spoljnih poslova Kosova, da se obrati prisutnima.⁶ Srbija je ovom prilikom iznela svoj stav da samo UNMIK može da govori u ime Kosova.⁷

⁴ Videti, na primer, Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini (*Central European Free Trade Agreement* (CEFTA)), gde je ugovornica određena kao „UNMIK/Kosovo“, dostupno na: <http://www.cefta2006.com/> (posećeno 14. septembra 2011); Regionalni savet za saradnju (*Regional Cooperation Council*), gde je kao član označen „UNMIK u ime Kosova u skladu s Rezolucijom SB 1244“, dostupno na: <http://www.rcc.int/pages/7/14/structure> (posećeno 14. septembra 2011). Za sastanke na kojima je u 2010. i 2011. delegacija Kosova bila u pratnji šefa UNMIK, videti: United Nations, Security Council, (29 October 2010), *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN. dok. S/2010/562, str. 54–55, dostupno na: <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2010-562.pdf> (posećeno 14. septembra 2011) i *supra* fn. 3, str. 55–56.

⁵ Videti internet prezentaciju SECEP, <http://rspcsee.org/en/pages/read/the-south-east-european-cooperation-process> (posećeno 28. avgusta 2011).

⁶ Srbija je protestovala što je predstavnik UNMIK, Džolio Nagele (*Jolio*), prema njenom mišljenju protivno pravilima procedure ove organizacije, dao reč Hiseniju. Videti u: „Tadić demonstrativno napustio samit“, *Politika*, 22. maja 2008, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Tadic-demonstrativno-napustio-samit.lt.html> (posećeno 20. oktobra 2011). Činjenica da se Srbija pozivala na kršenje proceduralnih pravila organizacije nije relevantna za temu ovog rada.

⁷ „Lideri SECEP-a obavezali se na razvijanje regionalne saradnje“, *SE Times*, 22. maj 2008, dostupno na <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/bs/features/setimes/features/2008/05/22/feature-01> (posećeno 28. avgusta 2011).

Inače, Kosovo nije član Procesa saradnje, te se pitanje njegovog učešća ili obraćanja redovno ne postavlja. Srbija je učestvovala na svim narednim sastancima Procesa.⁸

1.1.2. Konferencija na Brdu kod Kranja (mart 2010)

Konferenciju na Brdu kod Kranja su organizovale Slovenija i Hrvatska, s ciljem da započnu proces neformalne saradnje usmeren ka poboljšanju odnosa između država Zapadnog Balkana na putu njihovog članstva u evroatlantskim integracijama.⁹ Konferencija je održana 20. marta 2010. godine; pored premijera Hrvatske i Slovenije, kao domaćina, prisustvovali su joj predsednici vlada Albanije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine, i Hašim Tači (*Hashim Thaçi*) u svojstvu premijera Kosova, kao i evropski komesar za proširenje Štefan File (*Stefan Füle*).¹⁰ Prisutan je bio i tadašnji šef UNMIK, Lamerto Zanijer (*Zannier*).¹¹

Srbija nije učestvovala na ovoj konferenciji zato što, prema saopštenju službe za štampu predsednika Tadića, organizatorima nije uspjelo da je organizuju „u skladu sa principom po kome delegacija Kosova može da učestvuje na regionalnim skupovima u skladu sa dokumentima Ujedinjenih nacija, pre svega na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN.“¹²

Sa svoje strane, organizatori su naglasili da je konferencija organizovana po „formuli Gimnih“,¹³ gde su učesnici predstavljeni bez državnih simbola i drugih obeležja, i na tome zasnivali nadu da će na njoj učestvovati predstavnici i Srbije i Kosova.¹⁴

⁸ Videti internet prezentaciju SEECP, <http://rspcsee.org/en/pages/read/seecp-parliaments>, <http://rspcsee.org/en/pages/read/about-seecp>; internet prezentaciju Ministarstva spoljnih poslova (nadalje: MSP) Srbije, <http://www.mfa.gov.rs/seecp/SEECP%20za%20sajt%20redakcija%20jul%202011.pdf>; internet prezentaciju moldavskog predsedavanja SEECP, <http://www.chairmanship.mfa.md/img/seecp/report-chairmanship-2008-2009.pdf>; internet prezentaciju turskog predsedavanja SEECP, <http://www.seecp-turkey.org/icerik.php?no=51>; internet prezentaciju Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore, http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/SEEP/SEECP_Budva_Declaration.pdf (posećeno 16. septembra 2011).

⁹ Videti internet prezentaciju MSP Slovenije, http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy/western_balkans/the_brdo_process/ (posećeno 28. avgusta 2011).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ „Skromni dometi skupa u Kranju“, *Politika*, 21. marta 2010, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Skromni-dometi-skupa-u-Kranju.lt.html> (posećeno 28. avgusta 2011).

¹² Videti: <http://www.predsednik.rs/mwc/default.asp?c=301500&g=20100319191734&lng=cir&hs1=0>, (posećeno 28. avgusta 2011).

¹³ „Formula Gimnih“ označava neformalne sastanke ministara spoljnih poslova EU. Prvi takav sastanak održan je 1974, u zamku Gimnih (*Gymnich*) u ondašnjoj Saveznoj Republici Nemačkoj. Videti: Bindi, F., ed., (2010), *The Foreign Policy of the European Union – Assessing Europe's Role in the World*, The Brookings Institution, str. 20.

¹⁴ Zajednička izjava povodom Konferencije ministara spoljnih poslova Hrvatske i Slovenije, dostupna na internet prezentaciji MSP Slovenije, <http://www.mzz.gov.si/nc/en/tools/cns/news/article//27017/> (posećeno 2. avgusta 2011).

Ovde valja napomenuti da je politički direktor Ministarstva spoljnih poslova (MSP) Srbije, Borislav Stefanović, mesec dana kasnije, komentarišući eventualno učešće Srbije na Sarajevskoj konferenciji,¹⁵ izneo drugačiji opis primene „formule Gimnih“: „U Kranju je bio sastanak šefova država i vlada na koji se ne može primeniti Gimnih formula, a i Priština nije bila u pratnji UNMIK“.¹⁶ Ipak, nešto drugačije tumačenje je istom prilikom iznela predsednica Spoljnopolitičkog saveta MSP Srbije, Sonja Liht, zamerajući što je na konferenciji na Brdu kod Kranja primena „formule Gimnih“ pomenuta kao mogućnost tek neposredno pred njeno održavanje.¹⁷

1.1.3. Sarajevska konferencija (jun 2010)

Tokom španskog predsedavanja Savetom Evropske unije, 2. juna 2010. godine, organizovana je konferencija *EU – Zapadni Balkan* u Sarajevu s učešćem 48 delegacija država Evropske unije, Zapadnog Balkana, Rusije, Turske, SAD, i međunarodnih organizacija. Cilj ove konferencije je bio da potvrdi posvećenost EU evropskoj perspektivi država Zapadnog Balkana kao deo novog okvira koje postavlja Ugovor iz Lisabona.¹⁸

Nešto više od mesec dana pre održavanja Sarajevske konferencije, politički direktor (MSP) Srbije, Borislav Stefanović, isticao je da je preduslov za prisustvo Srbije na njoj da se garantuje „asimetrično“ predstavljanje prištinske delegacije. On je naglasio da se „asimetričnost“ može postići time što bi delegacija Prištine bila u pratnji šefa UNMIK koji bi govorio pre nje, a među učesnicima konferencije bi bile i druge međunarodne organizacije, kako bi bilo jasno da to nisu isključivo države.¹⁹ Stefanović je smatrao da se na ovaj način primenjuju elementi „formule Gimnih“, što znači da bi ispred predstavnika svih učesnika konferencije bila postavljena pločica s njihovim imenom, a ne imenom države ili organizacije koju predstavljaju.

¹⁵Videti deo 1.3.

¹⁶Videti: „Srbija – Konferencija EU– Zapadni Balkan, 2. juna u Sarajevu“, (29. april 2010), internet prezentacija MSP Srbije, http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b300410_s.html (posećeno 28. avgusta 2011).

¹⁷*Ibid.* Lihtova je naglasila da su konferenciju na Brdu kod Kranja „sazvali domaćini, bez prethodnih konsultacija sa učesnicima o tome kako da se uopšte i da li da se uopšte održi ta konferencija. [Sarajevsku] konferenciju organizuje EU. Očigledno je da su evropski zvaničnici krenuli, u stvari, u dogovore sa svim stranama, u želji da apsolutno uspeju. Neću da kažem da Slovenci nisu hteli da sastanak na Brdu kod Kranja uspe, ali se bojim da su oni malo prebrzali i datum i sve ostalo. Potpuno je drugačiji kontekst i jedina u stvari sličnost je da će tu doći do regionalnog okupljanja“.

¹⁸Ujedno to je bio povod za obeležavanje desetogodišnjice Zagrebačkog samita, na kome je utvrđen put strukturnim, političkim i ekonomskim reformama koje ove države treba da sprovedu na putu pridruživanja EU. Videti internet prezentaciju španskog predsedavanja EU, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/en/agenda/ministerialestercerospaises/jun2_sarajevo.html, kao i izjavu predsedavajućeg konferencije, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/declaraciones/Declaracion_Sarajevo_ENGLISH.pdf (posećeno 28. avgusta 2011).

¹⁹Videti *supra* fn. 16.

Stefanović je na kraju naglasio: „Naš stav je jasan, Kosovo bez UNMIK ne može da učestvuje nigde, jer bi to bilo kršenje Rezolucije 1244“.²⁰

Sarajevska konferencija održana je po „formuli Gimnih“.²¹ Na Konferenciji su bili predstavljeni i Srbija i Kosovo,²² a Skender Hiseni, u svojstvu ministra spoljnih poslova Kosova, govorio je posle šefa UNMIK, Lamberta Zanjera.²³

1.1.4. Varšavski samit (maj 2011)

Centralnoevropski samit je sastanak šefova država Centralne i Istočne Evrope koji se održava na godišnjem nivou. Na Samitu 2011, održanom u Varšavi 27. i 28. maja 2011. godine, prisustvovalo je devetnaest šefova država Centralne i Istočne Evrope, i Atifete Jahjaga, u svojstvu predsednice Kosova.²⁴ Predsednik SAD, Barak Obama, bio je specijalni gost Samita.²⁵

Predsednik Srbije Boris Tadić dobio je poziv da prisustvuje Samitu, ali je odlučio da na njega ne dođe.²⁶ Tadić se na ovakav potez odlučio zbog toga što „nije obezbeđeno asimetrično predstavljanje Kosova u odnosu na ostale učesnike“,²⁷ budući da je domaćin pozvao i Atifete Jahjaga u svojstvu predsednice Kosova.²⁸

²⁰ *Ibid.*

²¹ Videti: „Gymnich Format for Sarajevo Meeting“, *B92*, 11. maj 2010, dostupno na: [http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=05&dd=11&nav_id=67054](http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=05&dd=11&nav_id=67054;); „West Balkans Reassured About EU Prospects in Sarajevo“, (*Balkan Insight*), 2. jun 2010, dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/west-balkans-reassured-about-eu-prospects-in-sarajevo>, (posećeno 28. avgusta 2011).

²² *Balkan Insight*, *ibid.*

²³ „Sovereignty Chafes At Outside Supervision“, *Financial Times*, 8. jun 2010, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b18730ea-7299-11df-9f82-00144feabdc0.html#axzz1UNvFQTP8> (posećeno 28. avgusta 2011).

²⁴ Videti internet prezentaciju predsednika Poljske, <http://www.president.pl/en/news/news/art,203,17th-central-european-summit.html> i internet prezentaciju predsednika Slovenije, <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs-eng.nsf/dokumentiweb/OD0648366A07D8E1C12578A20046DBB0?OpenDocument>; „Serbia Insists on Summit Boycott“, *New York Times*, 26. maj 2011, dostupno na http://www.nytimes.com/2011/05/27/world/europe/27iht-east27.html?_r=1 (posećeno 28. avgusta 2011).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Videti: „Serbia Boycotts With Obama Over Kosovo Invite“, *Deutsche Welle*, 25. maj 2011, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15105162,00.html> (posećeno 28. avgusta 2011).

²⁷ Videti izjavu iz kabineta predsednika Tadića, dostupno na: <http://www.predsednik.rs/mwc/default.asp?c=301000&g=20110524130641&lng=cir&hs1=0> (posećeno 28. avgusta 2011).

²⁸ „Poljska razume izostanak“, *B92*, 24. maj 2011, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=05&dd=24&nav_category=640&nav_id=514021 (posećeno 28. avgusta 2011). Slovački predsednik je posle poziva Kosovu da učestvuje na Samitu takođe najavio da neće prisustvovati. No, pošto je sa organizatorima dogovoreno da Kosovo ne bude predstavljeno državnim simbolima, kao i da Atifete Jahjaga ne bude jedan od potpisnika zajedničke deklaracije, promenio je svoju odluku (videti: „Warsaw Summit Faces Boycott“, *Financial Times*, 25. maj 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/434af2ca-8705-11e0-92df-00144feabdc0.html#axzz1UGqhp400>; videti internet prezentaciju MSP Srbije, pozivajući se na predstavnika predsednika Slovačke, Mareka Trubača, http://www.mfa.gov.rs/Bilteni/Engleski/b260511_e.html (posećeno 28. avgusta 2011)). Slovačka je naglasila da je motiv njenog postupka bio to što ne želi da se „ne prizna nezavisnost jedne države,

1.1.5. Samit Krocija (jul 2011)

Samit Krocija je međunarodna konferencija šefova država i vlada i visokih državnih zvaničnika evropskih i severnoameričkih zemalja, kao i predstavnika međunarodnih organizacija, koji se održava od 2006. godine na godišnjem nivou u Dubrovniku.²⁹ Ideja ovog samita je da pruži platformu za dijalog o prosperitetnoj budućnosti Jugoistočne Evrope.³⁰

Pored regionalnih lidera, dodatnu težinu Samitu Krocija daje prisustvo učesnika kao što su bivši savetnik za nacionalnu bezbednost predsedniku SAD Zbignjev Bžežinski (*Zbigniew Brzezinski*),³¹ generalni sekretar NATO, Jap de Hop Šefer (*Jaap de Hoop Scheffer*),³² pomoćnik državnog sekretara SAD, Den Frid (*Dan Fried*),³³ državni podsekretar za politička pitanja SAD, Vilijam Burns (*William J. Burns*),³⁴ i predsednik Kneseta Izraela, Ruven Rivlin (*Reuven*).³⁵

Srbija nije četiri godine učestvovala na Samitu Krocija. Poslednji samit održan je 8. i 9. jula 2011. godine.³⁶ Kao razlog izostanka Srbija konzistentno navodi prisustvo Kosova na ovom samitu i Hašima Tačija, u svojstvu premijera.³⁷

pa čak ni na indirektni način (videti izjavu predstavnika predsednika Slovačke, Mareka Trubača, *EU Observer*, <http://euobserver.com/887/32390> (posećeno 28. avgusta 2011)). Međutim, Slovačka nije pravila pitanje oko učešća na *Samitu Krocija*, iako je na njemu učestvovao Hašim Tači, kao premijer Kosova (videti internet prezentaciju Vlade Hrvatske, http://www.vlada.hr/aktualne teme_i projekti/aktualne teme/croatia summit/croatia summit_2009/croatia summit_2009_program i internet prezentaciju Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Hrvatske; http://www.mvpei.hr/custompages/static/hrv/files/110706_CS_2011_program_en.pdf; http://www.mvpei.hr/custompages/static/hrv/templates/_frt_Priopcenja_en.asp?id=3920 (posećeno 28. avgusta 2011)).

²⁹Videti internet prezentaciju Vlade Hrvatske, http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti_i najave/najave/2011/srpanj/croatia summit_2011 (posećeno 28. avgusta 2011).

³⁰*Ibid.*

³¹Videti internet prezentaciju Vlade Hrvatske, http://www.vlada.hr/en/multimedija_i_fotogalerije/radio_emisije_na_portalu_vlade_rh/nato_hrvatska_i_sjevernoatlantski_savez_radio_emisija/nato_8_emisija_croatia summit_2007_dr_zbigniew_brzezinski (posećeno 28. avgusta 2011).

³²Videti internet prezentaciju NATO, <http://www.nato.int/docu/update/2007/07-july/e0706a.html> (posećeno 28. avgusta 2011).

³³Videti internet prezentaciju Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Hrvatske, http://www.mvpei.hr/custompages/static/hrv/templates/_frt_Priopcenja_en.asp?id=3920 (posećeno 28. avgusta 2011).

³⁴Videti internet prezentaciju Vlade Hrvatske, http://www.vlada.hr/en/naslovnica/novosti_i najave/2011/srpanj/poceo_croatia summit_u_dubrovniku (posećeno 28. avgusta 2011).

³⁵Internet prezentacija Vlade Hrvatske, http://www.vlada.hr/en/naslovnica/novosti_i najave/2011/srpanj/poceo_croatia summit_u_dubrovniku/govor_predsjeđnika_kneseta_izraela_reuvena_rivlina (posećeno 28. avgusta 2011).

³⁶Videti *supra* fn. 33; internet prezentaciju MSP Srbije, http://www.mfa.gov.rs/Policy/Minister/090709_e.html; "Croatia Summit 2010 Opens in Dubrovnik", *SE Times*, 9. jul 2010, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/newsbriefs/2010/07/09/nb-02, "Krocija Samit bez prisustva Srbije", *B92*, 8. jul 2011, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=07&dd=08&nav_category=167&nav_id=524098 (posećeno 28. avgusta 2011).

³⁷Videti *supra* fn. 36.

1.1.6. Bledski strateški forum (septembar 2011)

Bledski strateški forum je sastanak na kojem se od 2006. godine sreću vodeći ljudi iz javnog i privatnog sektora kako bi na visokom novu razgovarali o glavnim izazovima Evrope i sveta u 21. veku.³⁸

Na Bledskom forumu 2011, koji se održavao 9. i 10. septembra 2011. godine, učestvovali su zvaničnici kako Srbije (ministar spoljnih poslova, Vuk Jeremić), tako i Kosova (ministri spoljnih poslova Enver Hodžaj (*Hoxhaj*) i ministar infrastrukture, Fehmi Mujota (*Mujota*).³⁹ Ovo je bio prvi put da su se oni našli na istom međunarodnom skupu.⁴⁰ Međutim, do susreta predstavnika Kosova i Srbije nije došlo, budući da je prištinska delegacija učestvovala na skupu prvoga dana, a ministar spoljnih poslova Srbije sutradan.⁴¹

Skupu je prisustvovao i vršilac dužnosti šefa UNMIK, Farid Zarif, kao i predstavnici međunarodnih organizacija i privatnog sektora.⁴²

U trenutku pisanja ovog rada zvaničnici Srbije nisu komentarisali prvo zajedničko prisustvo Srbije i Kosova na ovom međunarodnom skupu na Bledu. Jedina izjava koja je zabeležena u medijima potiče iz neimenovanog izvora u MSP, koji samo potvrđuje da se Jeremić nije sreo s kosovskim zvaničnicima.⁴³

1.2. Pregled stavova Srbije povodom prisustva Kosova na međunarodnim skupovima

Nije moguće jasno utvrditi koji kriterijum Srbija primenjuje u odlučivanju da li će učestvovati na nekom međunarodnom skupu na kome prisustvuju predstavnici Kosova. Zvaničnici Srbije nekada govore o potrebi „asimetričnog“ predstavljanja Kosova, oličenog u prisustvu UNMIK (Sarajevska konferencija), a nekada naglašavaju činjenicu da je na konkretan skup pozvan predsednik Kosova ili premijer (npr. Varšava i Samit Kroatija).

³⁸ Videti internet prezentaciju Bledskog strateškog foruma, http://www.bledstrategicforum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=61 (posećeno 13. septembra 2011).

³⁹ Videti internet prezentaciju Bledskog strateškog foruma, http://www.bledstrategicforum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=96 (posećeno 13. septembra 2011).

⁴⁰ Videti: „Predstavnici Srbije i Kosova bili na istom skupu“, *Blic*, 12. septembar 2011, dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/276437/Predstavnici-Srbije-i-Kosova---bili-na-istom-skupu> (posećeno 13. septembra 2011).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Videti *supra* fn. 39.

⁴³ „Kada je ministar došao na Bled, nikog sa Kosova nije bilo tamo. On nije bio ni na svečanom otvaranju, kome su prisustvovali takozvani kosovski ministri“. Videti: *Blic*, *supra* fn. 40.

Pored toga, postoji nedoslednost u stavu Srbije povodom učešća na konferencijama na kojima se primenjuje „formula Gimnih“. Nekada Srbija insistira na njenoj primeni (Sarajevo), a nekada i pored primene te formule ne učestvuje na skupu (Brdo kod Kranja).

Takođe, valja napomenuti da primena „formule Gimnih“ ne obezbeđuje ono što zvaničnici Srbije nazivaju „asimetričnim“ predstavljanjem Kosova, budući da ona podrazumeva nepostojanje tabli s imenima država učesnika na konferencijskom stolu, te su u tom smislu svi učesnici „simetrični“. Naime, svi su predstavljeni na isti način – samo svojim imenom.

Na prvi pogled čini se da je Srbiji od suštinskog značaja da kosovsku delegaciju prati UNMIK. Stav Srbije je da samostalno učešće Kosova u međunarodnim odnosima, uključujući i međunarodne konferencije, protivreči Rezoluciji 1244, prema čijoj praksi primene i uredbama UNMIK, samo UNMIK predstavlja Kosovo.⁴⁴

Međutim, i tu se uočava nedoslednost. Naime, na sastanku Procesa saradnje u Jugoistočnoj Evropi u Bugarskoj, maja 2008. godine, predstavnici Srbije su napustili skup uprkos tome što je delegacija Kosova bila u pratnji šefa UNMIK (on se najpre obratio skupu, a potom reč dao predstavnicima Kosova). Dve godine kasnije, na konferenciji u Sarajevu, ne samo da to nije bio problem, već je to bio jedan od uslova koji je Srbija iznela za svoje učešće na konferenciji.

Takođe, valja napomenuti da se čini da Srbija smatra ključnim pitanje nivoa državnih zvaničnika koji prisustvuju konkretnom događaju. Naime, Varšavski samit, konferencija na Brdu kod Kranja i Samit Kroatija, kojima je Srbija odlučila da ne prisustvuje, odvijali su se na nivou šefova država, dok je Sarajevskoj konferenciji, na kojoj su učestvovali ministri spoljnih poslova, prisustvovala. Stoga, izgleda da srpske vlasti smatraju da se implicirano priznanje može dati prisustvom šefa države na multilateralnom sastanku zajedno s predsednikom Kosova, ali ne i zajedničkim prisustvom ministara spoljnih poslova. Međutim, ovo ne može biti argument, budući da i šef države i ministar spoljnih poslova prema međunarodnom pravu imaju pravo da zastupaju državu u međunarodnim odnosima bez posebnog ovlašćenja,⁴⁵ pa tako i da priznaju neku novu državu.

Povodom prvog međunarodnog skupa na kome su zajednički prisustvovali predstavnici Srbije i Kosova (Bled), ne može se izvesti jasan zaključak o zaokretu politike. Naime, čini se da Vlada Srbije i dalje smatra da se s predstavnicima Kosova ne sme susresti na istom skupu, budući da su mu zvaničnici Srbije i Kosova prisustvovali različitih dana. Pored toga, uče-

⁴⁴Videti izjavu predsednika Tadića, koju prati *supra* fn. 1, kao i izjavu Borka Stefanovića, koju prati *supra* fn. 16.

⁴⁵Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V. Papić, T., Petrović, V., Obradović, S., (2007), *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, 2. izdanje, Beograd, nadalje: Dimitrijević sa saradnicima, str. 81.

snice ovog skupa nisu bile samo države, već i predstavnici međunarodnih organizacija i privatnog sektora, na čemu je Srbija i ranije insistirala (Sarajevo).

No, hronološki pregled odabranih međunarodnih konferencija ukazuje na određenu evoluciju i „omekšavanje“ stava Srbije povodom prisustvovanja tim skupovima zajedno s predstavnicima Kosova, i pored kontradiktornih i nekonzistentnih obrazloženja koja daje.

2. Međunarodno pravo i priznanje država

2.1. Opšte napomene

Međunarodno pravo određuje elemente na osnovu kojih se utvrđuje postojanje države. Da bi se neka tvorevina smatrala državom u smislu međunarodnog prava, ona treba da ima teritoriju, stanovništvo i efektivnu vlast, nezavisnu od druge države. Neki ovim trima merilima dodaju i četvrti – priznanje već postojećih država. Međutim, preovladava stav da priznanje već postojećih država ima samo deklarativno dejstvo, odnosno da se njim tek potvrđuje da konkretna tvorevina ispunjava navedene elemente neophodne da bi se smatrala državom. Dakle, tvorevina koja ispunjava tri konstitutivna elementa (ima stanovništvo, teritoriju i efektivnu vlast na njoj) jeste država uz ili bez priznanja drugih država.

Međutim, bez priznanja drugih država, novostvorena država nema mnogo koristi od toga što se može zvati državom u smislu međunarodnog prava. Naime, bez njega neće imati s kim da sklapa međunarodne ugovore, neće moći da stupa u međunarodne organizacije i opšti ravnopravno s drugim državama, kao subjekt međunarodnog prava. Tek prihvatanjem drugih država da stupe u odnose s njom i priznaju je kao državu, pa tako i subjektom međunarodnog prava, daje puni smisao stečenoj državnosti. Otud je novostvorenim državama priznanje drugih država značajno ne samo iz romantičarskih i emotivnih razloga.

2.2. Priznanje države

Ne postoji pravilo međunarodnog prava koje obavezuje države da priznaju novonastalu državu. Dakle, odbijanje priznavanja novonastale države ne povlači kršenje međunarodnog prava, pa tako ni međunarodnu odgo-

vornost. Razlozi za nepriznavanje novostvorene države su često političke ili ideološke prirode, a katkad su oni prepleteni s pravnim argumentima.⁴⁶

Priznanje je diskrecioni, slobodni i jednostrani akt. Ono može biti izričito ili prećutno, tj. implicitno.

Priznanje odražava *nameru* već postojeće države da uspostavi odnose i razvije saradnju s novostvorenom državom. Pitanje postojanja takve name-re se kod izričitog priznanja ne postavlja, ona je nesumnjiva i očigledna. Na primer, davanjem formalne izjave o priznanju, slanjem čestitke za sticanje nezavisnosti ili diplomatske note, kao i sklapanjem dvostranog ugovora kojim se regulišu odnosi između dve države, nova država se priznaje izričito.⁴⁷

S druge strane, namera predstavlja suštinsko pitanje u slučaju prećutnog priznanja. Praksa pokazuje da nameru prećutnog priznanja odražava uspostavljanje diplomatskih odnosa, prisustvovanje svečanom proglašenju nezavisnosti nove države, te zaključenje dvostranog ugovora.⁴⁸ S druge strane, praksa pokazuje da se prećutno priznanje *ne očituje* učešćem na međunarodnim konferencijama s nepriznatom državom; učlanjenjem nepriznate države u međunarodnu organizaciju širokog članstva čiji je član država koja je ne priznaje; činjenicom da država postane ugovornica višestranih ugovora pošto nepriznata država postane njihova ugovornica i obrnuto, tj. činjenicom da država postane ugovorna strana višestranih ugovora čija je ugovornica nepriznata država pre nje bila; uspostavljanjem trgovinskih misija u nepriznatoj državi; pregovaranjem s nepriznatom državom; direktnim kontaktom predstavnika koji nemaju status redovnih diplomatskih predstavnika; kao ni uspostavljenjem neslužbenih predstavništava.⁴⁹ Pored toga, iz prakse država se vidi da ni posete

⁴⁶Tako su neke države odbijale da priznaju nekadašnju DDR tvrdeći da ona ne uživa dovoljnu samostalnost od SSSR, te da se u tom smislu ne može smatrati državom. Međutim, vremenom je sve više država priznavalo DDR, iako je njena nesamostalnost u odnosu na SSSR ostala nepromenjena. Videti više u: Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., (1995), *Međunarodno pravo*, 1. dio, Školska knjiga, Zagreb, nadalje: Andrassy sa saradnicima, str. 75.

⁴⁷Dimitrijević sa saradnicima, *supra* fn. 45 i Andrassy sa saradnicima, *supra* fn. 46; Katczorowska, A., (2010), *Public International Law*, 4th ed., Routledge, str. 228.

⁴⁸Dimitrijević sa saradnicima, *supra* fn. 45 i Andrassy sa saradnicima, *supra* fn. 46.

⁴⁹Dimitrijević sa saradnicima, *supra* fn. 45 i Andrassy sa saradnicima, *supra* fn. 46; Lauterpacht, H., (1948), *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, str. 308; Oppenheim, L., (1992), *Oppenheim's International Law*, Longman, 9th ed., str. 170–174; Malanczuk, P., (1997), *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th rev. ed., Routledge, str. 88; Brownlie, I., (2003), *Principles of Public International Law*, 6th ed., Oxford University Press, str. 93; Aust, A., (2010), *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, str. 28; Katczorowska, *supra* fn. 47, str. 229; Boczek, B. A., (2005), *International Law: A dictionary*, Scarecrow Press, INC. str. 104; Ruda, J. M., "Recognition of States and Governments" u: Bedjaoui, M. M., ed., (1991), *International law: Achievements and Prospects*, Part I, UNESCO – Martinus Nijhoff, str. 452; Murty, B. S., (1989), *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*, Martinus Nijhoff, str. 183; Shaw, M., (2003), *International Law*, Cambridge University Press, str. 387; Dixon, M., (2007), *Textbook on International Law*, 6th ed., Oxford University Press, str. 126; Verma, S. K., (2004), *An Introduction to Public International Law*, Prentice-Hall of India Pvt. Ltd, str. 93–94.

visokih državnih zvaničnika ne impliciraju priznanje nove države. Na to, na primer, ukazuje slučaj posete predsednika Egipta, Anvara Al-Sadata (*Anwar as-Sādāt*), Izraelu 1977. godine.⁵⁰

2.2.1. Prisustvovanje na međunarodnim konferencijama kao akt implicitnog priznavanja države?

Kao što smo već napomenuli, ključno pitanje kod implicitnog priznanja je namera. Praksa pokazuje da se ne može reći da takva namera postoji u slučaju pukog učešća na međunarodnoj konferenciji s nepriznatom državom. Ako se na taj način želi priznati nova država, onda se mora jasno izraziti namera da zajedničko prisustvovanje konferenciji ima dejstvo njenog priznanja.⁵¹

Države koje ne žele da priznaju novu državu s kojom učestvuju na međunarodnoj konferenciji nekada naglašavaju da ne postoji namera njenog priznanja kako bi izbegle suprotna tumačenja.⁵² Dakle, one ne biraju da ne učestvuju na konferenciji s državom koju ne priznaju, već odlučuju da izričito napomenu odsustvo akta priznavanja.

2.2.2. Članstvo u višestranim međunarodnim ugovorima kao akt implicitnog priznanja?

Zajedničko članstvo u višestranim ugovorima s novom državom ne implicira njeno priznanje. Ovo stoji, kako u slučaju da nova država postaje članica ugovora čija je država koja je ne priznaje već članica, tako i kada država koja ne priznaje novu državu postaje ugovornica posle nje. Postojeće države, ugovornice konkretnog ugovora, koje ne žele da priznaju novu državu mogu dati posebne izjave u kojima naglašavaju svoj stav oko nepriznanja nove države.⁵³

⁵⁰Boczek, *supra* fn. 49, str. 104.

⁵¹Videti, na primer, Oppenheim, *supra* fn. 49, str. 169–170; Verma, *supra* fn. 49, str. 93.

⁵²Dobar primer za to je zaključak s Berlinske konferencije ministara spoljnih poslova Francuske, UK, SAD i SSSR iz 1954. godine. Kako je Berlinska konferencija organizovana u cilju priprema za Ženevsku konferenciju o Koreji i Indokini, tako su na nju bile pozvane Kina, dve Koreje i druge zainteresovane države. U zaključcima konferencije je naglašeno: „Pozivanje na pomenutu konferenciju ili njeno održavanje neće značiti implicitno diplomatsko priznanje u bilo kom slučaju u kome to već nije učinjeno” (prevod autora). U originalu: “It is understood that neither the invitation to, nor the holding of, the above-mentioned conference shall be deemed to imply diplomatic recognition in any case where it has not already been accorded.” Dostupno na internet stranici: Yale Law School Lillina Goldman Law Library, *Avalon Project, Documents in Law, History and Diplomacy*, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/inch018.asp (posećeno 29. avgusta 2011).

⁵³Videti, na primer, izjavu Vlade Grčke od 16. marta 1994, upućenu generalnom sekretaru UN povodom pristupanja Makedonije Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima: „Pristupanje bivše

Isto stoji i u slučaju da država postaje članica ugovora čija je država koju ne priznaju već članica.⁵⁴

Posebnu vrstu višestranih međunarodnih ugovora predstavljaju osnivački ugovori međunarodnih organizacija. Učlanjenjem u organizaciju šireg članstva nove države, tj. postajanjem ugovornice njenog osnivačkog akta, takođe se ne implicira njeno priznanje. Dakle, članstvo u međunarodnim organizacijama s novom državom, takođe, u načelu, ne izražava priznanje te nove države.⁵⁵ Tako, na primer, činjenicu da je Srbija zajedno s Kosovom članica organizacije Međunarodni monetarni fond (MMF), tj. ugovornica Sporazuma o MMF,⁵⁶ niko nije tumačio kao implicitno priznanje Kosova od strane Srbije.

S druge strane, u slučaju u kome bi država glasala za učlanjenje nove države u neku međunarodnu organizaciju, može se govoriti o implicitnom priznanju.⁵⁷ Isto stoji ako je nova država (naročito jednoglasno), primljena u organizaciju uskog članstva. Tada se može govoriti o njenom kolektivnom priznanju.⁵⁸ No, priznanje nove države od strane međunarodne organizacije ne implicira priznanje njenih članica.⁵⁹

Uporno i konzistentno naglašavanje nepriznavanja neke države nesumnjivo održava nameru druge države da je ne prizna. U takvim slučajevima, čak ni potpisivanje dvostranih ugovora, koji uglavnom mogu da predstavljaju implicitno priznanje, neće predstavljati akt priznanja. Dobar primer za to je ugovor o primirju koji su Sirija i Izrael potpisali 1974. godine u Ženevi.⁶⁰

Jugoslovenske Republike Makedonije Konvenciji o konzularnim odnosima (1963) ne podrazumeva njeno priznanje od strane Republike Grčke" (prevod autora). U originalu: "Accession of the former Yugoslav Republic of Macedonia to the Convention on Consular Relations of 1963 does not imply its recognition on behalf of the Hellenic Republic". Dostupno na http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtsg_no=III-6&chapter=3&lang=en#Participants (posećeno 5. septembra 2011). Videti i izjavu Vlade Grčke od 25. januara 1995. povodom pristupanja Makedonije ugovorima koji su deponovani kod generalnog sekretara UN. Dostupno na: <http://treaties.un.org/Pages/HistoricalInfo.aspx> (posećeno 5. septembra 2011).

⁵⁴ Videti, na primer, izjavu Bahreina prilikom pristupanja Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima: „Pristupanje Bahreina ovoj Konvenciji ni na koji način ne predstavlja priznanje Izraela ili predstavlja osnov za uspostavljanje bilo kakvih odnosa s njim" (prevod autora). U originalu: "The accession by the State of Bahrain to the said Convention shall in no way constitute recognition of Israel or be a cause for the establishment of any relations of any kind therewith." Dostupno na: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtsg_no=III-6&chapter=3&lang=en#Participants (posećeno 5. septembra 2011).

⁵⁵ Svakako je za to najbolji primer članstva u UN i Izraela i arapskih država koje ovu državu ne priznaju.

⁵⁶ Videti internet prezentaciju MMF, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09240.htm> (posećeno 7. septembra 2011)

⁵⁷ Van Panhuys, H. F., Heere, W. P., Josephus Jitta, J. W., Ko, S. S., Stuyt, A. M., eds. (1978), *International Law in the Netherlands*, Vol. 1, T.M.C. Asser Instituut, BRILL, nadalje: Van Panhuys sa saradnicima, str. 400. Dimitrijević sa saradnicima, *supra* fn. 45.

⁵⁸ Dimitrijević sa saradnicima, *supra* fn. 45. O kolektivnom priznanju videti više u: Brownlie, *supra* fn. 49.

⁵⁹ Schermers, H. G., Blokker, N. M., (1999), *International Institutional Law: Unity within Diversity*, 3rd rev. ed., Martinus Nijhoff, str. 1159, para. 1844.

⁶⁰ Van Panhuys sa saradnicima, *supra* fn. 57, str. 399; Schrieber, M., Schiff, A. I., Klenicki, L., (2003), *The Shengold Jewish Encyclopedia*, 3rd rev., Schreiber Publishing, str. 136.

3. Analiza

U svetlu relevantnih pravila međunarodnog prava, čini se da je politika Srbije da ne prisustvuje međunarodnim konferencijama na kojima učestvuju predstavnici Kosova nepotrebna i štetna. Nepotrebna je zbog toga što se zajedničko prisustvovanje međunarodnom skupu s nepriznatom državom ne može tumačiti kao odražavanje namere priznanja, pa tako ni kao akt implicitnog priznanja. Srbija ne treba da strahuje da će učestvovanje na međunarodnim skupovima s predstavnicima Kosova biti tumačeno kao takvo. Štetna je zbog toga što Srbija neprisustvovanjem na međunarodnim konferencijama sama sebi uskraćuje mogućnost da se bori za ostvarenje svojih interesa i konkretnih spoljopolitičkih ciljeva. Nijednoj državi nije u interesu da ne prisustvuje međunarodnim konferencijama. Posebno joj to ne može biti u interesu kada takvu odluku zasniva na neutemeljenom strahu od implicitnog priznanja.

Pored toga, promena ovakve politike izgleda neophodna u svetlu pridruživanja i pristupanja Srbije EU. Naime, u Izveštaju o napretku Evropske komisije iz 2010. godine, naglašava se da se mora naći održivo rešenje zajedničkog prisustva Srbije i Kosova na međunarodnim skupovima, budući da je to osnov inkluzivne i funkcionalne regionalne saradnje, koja je suštinski deo procesa približavanja Srbije EU.⁶¹ Uz to, u mišljenju o kandidaturi Srbije za članstvo u EU, koje je Evropska komisija uputila Evropskom parlamentu i Savetu 12. oktobra 2011. godine, ukazuje se da je prioritetno postići napredak u vezi s regionalnom saradnjom.⁶² U prapratnom izveštaju uz mišljenje, posebno je napomenuto da nesuglasice oko predstavljanja Kosova na međunarodnim skupovima slabe regionalnu saradnju.⁶³

Kako smo pokazali, Srbija nije konzistentna u navođenju razloga za neprisustvovanje skupovima. No, svakako treba pozdraviti zaokret u politici oličen u tome da je Srbija odustala od insistiranja da se predstavnik Ko-

⁶¹Videti: European Commission, (9 November 2010), *Serbia 2010 Progress Report*, Brussels, , dok. SEC(2010) 1330, {COM(2010) 660}, str. 19–20. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf (posećeno 13. septembra 2011).

⁶²Videti: European Commission, (12 October 2011), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Brussels, COM(2011) 668 final, {SEC(2011) 1208 final}, str. 8. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_rapport_2011_en.pdf (posećeno 20. oktobra 2011).

⁶³Videti: European Commission, (12 October 2011), *Commission Staff Working Paper, Analytical Report*, Accompanying the document *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Brussels, , SEC(2011) 1208, {COM(2011) 668}, str. 33–34. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf (posećeno 20. oktobra 2011).

sova ni u kom slučaju ne može obratiti na jednom međunarodnom skupu, čak ni kada mu za to dâ ovlašćenje Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN, šef UNMIK. Ovo naročito stoji zbog toga što svako kome šef UNMIK dâ ovlašćenje da se obrati jednom međunarodnom skupu u stvari istupa u ime UNMIK, koji prema Rezoluciji 1244 ima ovlašćenje da zastupa Kosovo u međunarodnim odnosima.

Ako pođemo od pretpostavke da predstavnici Srbije poznaju međunarodno pravo, na čije se poštovanje u sprovođenju njene spoljne politike često pozivaju, čini se da razlozi za ponašanje Srbije u pogledu nepristustvovanja međunarodnim konferencijama s predstavnicima Kosova ne leže u polju primene normi međunarodnoj prava o implicitnom priznanju država, već u unutrašnjim političkim prilikama.

Što se tiče pitanja koje će se sve češće u budućnosti postavljati – zajedničkog članstva s Kosovom u višestranim međunarodnim ugovorima – treba imati na umu da, prema međunarodnom pravu, ni to u načelu ne predstavlja akt implicitnog priznanja, inače bi se smatralo da je Srbija priznala Kosovo još 29. juna 2009. godine, kada je Kosovo postalo ugovornica Sporazuma o MMF,⁶⁴ čiji je Srbija već bila član.

4. Preporuke

U pogledu učešća Srbije na međunarodnim skupovima na kojima učestvuju i predstavnici Kosova, preporučuje se promena mera spoljne politike u sledećem pogledu:

1. odustajanje od prakse nepristustvovanja na međunarodnim konferencijama na kojima se pojavljuju zvaničnici Kosova, budući da zajedničko prisustvo na takvim skupovima ne implicira priznanje nezavisnosti Kosova;
2. ako Srbija, uprkos tome što pravila međunarodnog prava kažu suprotno, smatra da bi puko zajedničko prisustvo na konferencijama dovelo do nedoumica oko njenog priznanja nezavisnosti Kosova, ona može svaki put, najbolje pri prvom obraćanju njenih predstavnika konkretnom skupu, da dâ izjavu kojom bi te nedoumice otklonila. Ta izjava bi mogla da glasi:
„Republika Srbija ne priznaje Kosovo kao državu. Zajedničko prisustvo na ovoj konferenciji ne implicira priznanje Kosova kao države.“

⁶⁴Videti *supra* fn. 56.

Ova izjava može konzistentno da se daje na početku svih skupova kojima Srbija prisustvuje sa zvaničnicima Kosova.

Izjava bi bila poželjna i zbog toga što je Srbija imala politiku da se protivi učestvovanju Kosova, insistirajući na tome da ono ne može da prisustvuje zbog toga što nije država i što je to protivno Rezoluciji 1244. Takva ranija politika nalaže davanje navedene izjave, kako se ne bi ostavio prostor da se promena stava ne tumači kao promena namere nepriznavanja Kosova.

3. u slučaju pristupanja Kosova višestranim ugovorima kojima je Srbija već ugovornica, što uključuje i pristupanje osnivačkim ugovorima međunarodnih organizacija, Srbija treba da dâ sledeću izjavu:

„Pristupanje Kosova [naziv ugovora] ne implicira priznanje Kosova od strane Republike Srbije.“;

4. u odnosu na ugovore kojih je depozitar generalni sekretar UN, Srbija može da doda posebnu izjavu koja će obuhvatiti svoj stav povodom eventualnog budućeg članstva Kosova u tim ugovorima:

„Republika Srbija izjavljuje da pristupanje Kosova konvencijama čiji je depozitar generalni sekretar UN, kojima je Srbija takođe ugovornica, ne implicira priznanje Kosova od strane Republike Srbije.

Ova izjava će se odnositi na sve konvencije i druge međunarodne sporazume koji su deponovani kod generalnog sekretara UN, kojima su ugovornice Srbija i Kosovo.“;

5. u slučaju da Srbija pristupa nekom ugovoru kojem je Kosovo već ugovornica, Srbija treba da dâ sledeću izjavu:

„Pristupanje Srbije [naziv ugovora] ne implicira priznanje Kosova od strane Republike Srbije.“;

6. ako Srbija želi da naglašava svoj odnos prema Kosovu, predloženim izjavama može da doda i rečenicu:

„Republika Srbija smatra Kosovo delom svoje teritorije koje je pod međunarodnom upravom, u skladu s Rezolucijom Saveta bezbednosti 1244 (1999)“.

Na ovaj način će Srbija istovremeno moći da se bori za ostvarenje svojih interesa na međunarodnom planu i da osigura da se njeni postupci ne tumače kao akti implicitnog priznanja Kosova.

LITERATURA

Knjige

1. Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., (1995), *Međunarodno pravo*, 1. dio, Školska knjiga, Zagreb.
2. Aust, A., (2010), *Handbook of International Law*, Cambridge University Press.
3. Bedjaoui, M. M., ed., (1991), *International law: Achievements and Prospects*, Part I, UNESCO – Martinus Nijhoff.
4. Bindi, F., ed., (2010), *The Foreign Policy of the European Union – Assessing Europe's Role in the World*, The Brookings Institution.
5. Boczek, B. A., (2005), *International Law: A dictionary*, Scarecrow Press, INC.
6. Brownlie, I., (2003), *Principles of Public International Law*, 6th ed., Oxford University Press.
7. Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović, S., (2007), *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, 2. izdanje, Beograd.
8. Dixon, M., (2007), *Textbook on International Law*, 6th ed., Oxford University Press.
9. Katczorowska, A., (2010), *Public International Law*, 4th ed, Routledge.
10. Lauterpacht, H., (1948), *Recognition in International Law*, Cambridge University Press.
11. Malanczuk, P., (1997), *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th rev. ed., Routledge.
12. Murty, B., S., (1989), *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*, Martinus Nijhoff.
13. Oppenheim, L., (1992), *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Longman.
14. Schermers, H. G.,. Blokker, N., M., (1999), *International Institutional Law: Unity within Diversity*, 3rd rev. ed., Martinus Nijhoff.
15. Shaw, M., (2003), *International Law*, Cambridge University Press.
16. Van Panhuys, H. F., Heere, W. P., Josephus Jitta, J. W., Ko, S. S., Stuyt, A. M., eds., (1978), *International Law in the Netherlands*, Vol. 1, T.M.C. Asser Instituut, BRILL.
17. Verma, S. K., (2004), *An Introduction to Public International Law*, Prentice-Hall of India Pvt. Ltd.

Dokumenti međunarodnih organizacija

1. European Commission, (12th October 2011), *Commission Staff Working Paper, Analytical Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Brussels, SEC(2011) 1208.
2. European Commission, (12th October 2011), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Brussels, COM(2011), 668 final.
3. European Commission, (9th November 2010), *Serbia 2010 Progress Report*, Brussels, dok. SEC(2010), 1330.
4. United Nations, Security Council, (12th August 2011), *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN dok. S/2011/514.
5. United Nations, Security Council, (29th October 2010), *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN. dok. S/2010/562.

Internet stranice:

1. Bledski strateški forum, www.bledstrategicforum.org
2. Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini, www.cefta2006.com
3. Međunarodni monetarni fond, www.imf.org
4. Ministarstvo spoljnih poslova Slovenije, www.mzz.gov.si
5. Ministarstvo spoljnih poslova Srbije, www.mfa.gov.rs
6. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Hrvatske, www.mvpei.hr
7. NATO, www.nato.int
8. Predsednik Poljske, www.president.pl
9. Predsednik Slovenije, www.up-rs.si
10. Predsednik Srbije, www.predsednik.rs
11. Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi, <http://rpscsee.org>
12. Regionalni savet za saradnju, www.rcc.int/pages/7/14/structure
13. Špansko predsedavanje EU, www.eu2010.es
14. Vlade Hrvatske, www.vlada.hr
15. Yale Law School Lillina Goldman Law Librabry, Avalon Project, Documents in Law, History and Diplomacy, <http://avalon.law.yale.edu>

Novinski izvori:

1. "Croatia Summit 2010 Opens in Dubrovnik", *SE Times*, 9. jul 2010.
2. "Gymnich Format for Sarajevo Meeting", *B92*, 11. maj 2010.
3. "Kroacija Samit bez prisustva Srbije", *B92*, 8. jul 2011.
4. „Lideri SEECP-a obavezali se na razvijanje regionalne saradnje“, *SE Times*, 22. maj 2008.
5. „Poljska razume izostanak“, *B92*, 24. maj 2011.
6. „Predstavnici Srbije i Kosova bili na istom skupu“, *Blic*, 12. septembar 2011.
7. "Serbia Boycotts With Obama Over Kosovo Invite", *Deutsche Welle*, 25. maj 2011.
8. "Serbia Insists on Summit Boycott", *New York Times*, 26. maj 2011.
9. „Skromni dometi skupa u Kranju“, *Politika*, 21. marta 2010.
10. "Sovereignty Chafes At Outside Supervision", *Financial Times*, 8. jun 2010.
11. „Tadić demonstrativno napustio samit“, *Politika*, 22. maja 2008.
12. "Warsaw Summit Faces Boycott", *Financial Times*, 25. maj 2011.
13. "West Balkans Reassured About EU Prospects in Sarajevo", *Balkan Insight*, 2. jun 2010.

Tatjana Papić

Analysis of Serbia's policy regarding participation of its representatives in international conferences with participation of representatives of Kosovo

Abstract

The text analyses Serbia's refusal to participate in international conferences in which representatives of Kosovo take part, in the light of rules of international law. The conclusion is that such policy is unnecessary and harmful, as well as that arguments which Serbia has presented in this regard are inconsistent and confusing. It is recommended that Serbia give up the policy of non-participation in international conferences in which representatives of Kosovo take part as well. If Serbia, despite the fact that rules of international law state the opposite, considers that mere presence of both representatives of Kosovo and Serbia at conferences would lead to doubts about its recognition of Kosovo, it is recommended that it gives a special statement which would eliminate those doubts.

Keywords:

Kosovo, foreign policy, international conference, recognition, international law

*Jasminka Kronja**
*Dr Dragan Đukanović***

Odnosi između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine: definisiranje nove politike***

Sažetak

U tekstu se ukazuje na brojne probleme koji utiču na konsolidovanje odnosa između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine. Daje se pregled otvorenih pitanja u odnosima dveju država: od pitanja međudržavnog razgraničenja, preko problema u vezi sa procesuiranjem ratnih zločina i statusa predratne imovine privrednih subjekata, do položaja izbeglih lica iz BiH u Srbiji. Kao dodatni problemi u odnosima između BiH i Srbije navedeni su nedovršeni proces sukcesije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i nefunkcionisanje Međudržavnog saveta za saradnju. Odnose između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine opterećuje i neizbalansiran odnos vlasti u Beogradu sa Republikom Srpskom, sa drugim bosanskohercegovačkim entitetom – Federacijom Bosne i Hercegovine, kao i sa državom Bosnom i Hercegovinom. Posvećena je pažnja i nužnosti jasnijeg diferenciranja politika susednih država – Srbije i Hrvatske, u odnosu na raniju politiku destabilizacije i podele BiH, koja je dominirala u javnom diskursu nekadašnje Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske tokom poslednje decenije 20. veka. Zato autori predlažu i aktivniju i konstruktivniju ulogu ovih država sa prevashodnim ciljem stabilizacije složenih unutrašnjih prilika u Bosni i Hercegovini. Tekst sadrži i preporuke u vezi sa definisanjem delotvorne javne politike u odnosima između Srbije i BiH.

Ključne reči:

BiH, Srbija, Republika Srpska, Federacija BiH, odnosi, susedi, politika

* Autorka je članica Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

l-mejl adresa: jasna.kronja@yahoo.co.uk

** Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

l-mejl adresa: dragandjuk@yahoo.com

*** Rad je objavljen 9. 12. 2011. u okviru istraživačke jedinice „Regionalna saradnja“.

Uvod

Bilateralni odnosi između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine tokom proteklih petnaest godina prolazili su kroz brojne uspone i padove. Nekadašnja Savezna Republika Jugoslavija je 15. decembra 2000. godine uspostavila diplomatske odnose sa Bosnom i Hercegovinom. Ovo je učinjeno pet godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 21. novembra 1995. godine i okončanja višegodišnjih oružanih sukoba na teritoriji Bosne i Hercegovine. Navedeni sporazum je *de iure* priznao postojanje dva, u tom trenutku, etnonacionalna entiteta – Federaciju BiH (bošnjačko-hrvatski) i entitet sa srpskom većinom – Republiku Srpsku. Na taj način je i determinisao sudbinu čitave zemlje, kako na unutrašnjem, tako i na spoljnom planu.

Premda je nedvosmislena namera kreatora Dejtonskog mirovnog sporazuma bila da se posle priznavanja faktičkog stanja na terenu u Bosni i Hercegovini, tj. njene podele na dva entiteta, postepeno otpočne sa stvaranjem novih i funkcionalnih institucionalnih okvira na nivou države, do toga nije došlo. Ovo potvrđuje i dosadašnji tok procesa sprovođenja navedenog međunarodnog sporazuma. Iako su uočljivi brojni vidovi napretka u Bosni i Hercegovini tokom proteklih deceniju i po, jasno je da njena duboka etnička podeljenost ne doprinosi demokratskoj i ekonomskoj konsolidaciji unutrašnjih prilika, niti uspostavljanju boljih bilateralnih odnosa sa susedima, a pre svega sa Republikom Hrvatskom i Republikom Srbijom. Sa druge strane, ove dve države, svojim izbalansiranim odnosom prema celovitoj Bosni i Hercegovini, mogu znatno da doprinesu njenom boljem funkcionisanju i jačanju bilateralnih odnosa i regionalne saradnje.

Politika Srbije prema Bosni i Hercegovini treba da bude usmerena, pre svega, na jačanje odnosa sa celovitom državom, na kontinuirani dijalog najviših predstavnika dveju država, pri čemu je neophodno reaktivirati Međudržavni savet za saradnju između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine.

Zvanična poseta predsednika Borisa Tadića Bosni i Hercegovini 6. jula 2011. godine i izjave date tom prilikom mogu se shvatiti kao početak nove faze u odnosu Srbije prema BiH. Kao važnu izdvajamo inicijativu da se sa Federacijom Bosne i Hercegovine zaključi sporazum sličan sporazumu o specijalnim i paralelnim odnosima između Republike Srbije i Republike Srpske.

U oblasti spoljne politike, Bosna i Hercegovina i Srbija imaju, sa izuzetkom članstva u Severnoatlantskom savezu, gotovo identične prioritete i ciljeve. Navedeno predstavlja dodatni podsticaj za poboljšanje ukupnih bilateralnih odnosa. Zajednički spoljnopolitički prioriteti BiH i Srbije

su članstvo u Evropskoj uniji, jačanje regionalne saradnje i unapređenje bezbednosti u regionu, poboljšanje odnosa sa susedima i poboljšanje odnosa sa Sjedinjenim Američkim Državama, Ruskom Federacijom i NR Kinom. Istovremeno, obe zemlje imaju veoma kvalitetne bilateralne odnose sa Republikom Turskom, koja je doprinela poboljšanju odnosa između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine i obnavljanju dijaloga.

Važan korak u stvaranju preduslova za bolje odnose je usvajanje *Deklaracije o osudi zločina u Srebrenici* u Narodnoj skupštini Republike Srbije 31. marta 2010. godine. Ovim dokumentom je osuđen počinjeni zločin u Srebrenici i njenoj okolini krajem jula 1995. godine, a narodi i države regiona pozvani su na pomirenje.

U okvirima multilateralne saradnje pozitivan primer saradnje između Srbije i Bosne i Hercegovine predstavlja podrška naše zemlje izboru BiH za nestalnog člana Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija tokom 2009. godine (za 2010. i 2011. godinu). Značajni vidovi saradnje se ostvaruju i u okviru rada Saveta Evrope i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju.

Međutim, sporo rešavanje ili nerešavanje problema koji proizlaze iz izrazito lošeg nasleđa sukoba na tlu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i dalje opterećuju i kočće odnose između dve zemlje. Među najvažnije spadaju problemi u vezi sa nedefinisanim međudržavnom granicom između dveju država, procesuiranje osoba optuženih za ratne zločine u Bosni i Hercegovini, status predratne imovine preduzeća iz dveju država, položaj izbeglih lica i usporeno sprovođenje dogovora o sukcesiji nekadašnje SFRJ.

Povremenim krizama u odnosima između Beograda i Sarajeva ujedno doprinosi neizbalansiran odnos Republike Srbije prema entitetu sa srpskom većinom – Republici Srpskoj, koji je znatno dinamičniji, nego sa Federacijom BiH ili, pak, državom Bosnom i Hercegovinom. Imajući u vidu legitimni interes Republike Srbije u vezi sa uspostavljanjem što boljih odnosa sa svojim sunarodnicima u BiH, odnosno u Republici Srpskoj, trebalo bi objektivno proceniti sadržaj i domete sporazuma o specijalnim i paralelnim odnosima. S obzirom na to da su u Bosni i Hercegovini nadležnosti u mnogim oblastima, važnim za ostvarivanje prava građana, uglavnom u okviru ovlašćenja entiteta, potrebno je razmotriti zaključivanje takvog sporazuma i sa Federacijom BiH, kako bi tretman građana BiH u Srbiji bio ravnopravan.

Bilateralne odnose između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine trebalo bi sagledavati i u širem, regionalnom kontekstu, pre svega u trouglu odnosa Srbija – Bosna i Hercegovina – Hrvatska. Srbija i Hrvatska imaju poseban interes za očuvanje stabilnosti u Bosni i Hercegovini i eventualna zajednička inicijativa zvaničnog Beograda i Zagreba, a u vezi sa rešavanjem otvorenih pitanja u Bosni i Hercegovini, uz podršku vo-

dećih činilaca međunarodne zajednice (Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije), doprinela bi dodatnom rasterećenju prilika u regionu. Trebalo bi dodati i da međunarodna zajednica nije uspjela da promoviše novi, postratni identitet BiH. Trilateralni sastanak predsjednika Srbije, Hrvatske i članova Predsedništva BiH na Brionima 18. jula 2011. godine je, takođe, značajan korak u pravcu intenziviranja dijaloga i razmatranja otvorenih pitanja.

Nove političke elite Srbije i Hrvatske sada naglašavaju podršku celovitosti Bosne i Hercegovine. Međutim, evidentno je povremeno mešanje u unutrašnje stvari ove zemlje kroz izrazite uticaje na hrvatske i srpske etnonacionalne elite u Bosni i Hercegovini.

Srbija i Bosna i Hercegovina mogle bi da uspostave intenzivniju saradnju u vezi sa procesom pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji. Imajući u vidu da je to zajednički cilj, da obe države prolaze sličan put u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja EU, da imaju sličnih problema, kao i da neke političke kriterijume treba zajednički da ispune, postoji potreba intenzivnije saradnje u oblasti evropskih integracija. Pored ostalog, ovo bi značilo i neophodnost formiranja zajedničkih tela, sprovođenje zajedničke obuke postojećih ljudskih resursa u oblasti evrointegracija i razmenu iskustava.

Važno je napomenuti da Bosna i Hercegovina zbog svoje složene strukture nije priznala nezavisnost Kosova, pa odnose BiH i Srbije ne remeti status Kosova. BiH je bila pogođena i merama kosovskih vlasti u vezi sa zabranom uvoza robe iz ove zemlje krajem jula 2011. godine. Bosna i Hercegovina, takođe, ne priznaje lične isprave izdate od strane kosovskih vlasti. U međuvremenu, vlasti Bosne i Hercegovine priznale su kosovski carinski pečat.

Vlasti Bosne i Hercegovine, odnosno bošnjački etnonacionalni lideri, mogli bi da doprinesu konsolidaciji i smirivanju prilika u regiji Sandžak, gde dominantno na teritoriji Srbije žive pripadnici bošnjačkog naroda. U tom smislu je značajna izjava Bakira Izetbegovića, člana Predsedništva Bosne i Hercegovine, da ne podržava stvaranje novih granica na Balkanu i formiranje etničkih teritorijalnih autonomija.

U sferi ekonomske i trgovinske razmene, Bosna i Hercegovina je jedan od najznačajnijih partnera Srbije. U 2010. godini, Bosna i Hercegovina je bila druga po redu država po izvozu iz Srbije. Ukupna razmena između dve zemlje je 2010. godine iznosila 1636,3 miliona evra, od toga izvoz iz Srbije iznosio je 1093,5 miliona evra, a uvoz 542,8 miliona evra. Srbija je, takođe, najznačajniji strani investitor u Bosni i Hercegovini.

1. Međdržavni savet za saradnju između Srbije i Bosne i Hercegovine: zastoj i mogućnosti reafirmacije rada

Krajem maja 2001. godine u Beogradu je konstituisan Međdržavni savet za saradnju između tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (od 2003. državne zajednice Srbija i Crna Gora) i Bosne i Hercegovine.¹ Njega su sačinjavali predsednik SR Jugoslavije i članovi Predsedništva Bosne i Hercegovine, a osnovni zadaci ovog tela su promovisanje načela dobrosusedskih odnosa i koordiniranje aktivnosti u oblasti spoljne politike, odnosa prema trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, rešavanje pitanja sukcesije nekadašnje SFRJ, borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala, međdržavne granice između Srbije i BiH i drugih pitanja od zajedničkog interesa, a u okviru nadležnosti organa i institucija Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine. Međutim, funkcionisanje Saveta umnogome je zavisilo od odnosa između nosilaca vlasti u Srbiji i Bosni i Hercegovini, zbog čega se nije sastao od 2005. godine. Odsustvo kontinuiranog dijaloga najviših predstavnika dveju država i rešavanje problema sigurno nije u interesu građana.

Polazeći od činjenice da je na opštim izborima 3. oktobra 2010. godine u Bosni i Hercegovini izabran novi sastav Predsedništva, a imajući u vidu i činjenicu da Srbija naglašava da joj je prioritet poboljšanje bilateralnih odnosa sa susednom državom, trebalo bi što pre redefinisati postojeći Sporazum o uspostavljanju Međdržavnog saveta za saradnju, a potom i učvrstiti mehanizme saradnje u okviru njega. Takođe, trebalo bi razmotriti mogućnost da se u buduću Savet uključe, po potrebi, i predstavnici entiteta. Imajući u vidu nadležnosti Međdržavnog saveta, redovno održavanje sastanaka ovog tela bi moglo da pospeši rešavanje brojnih otvorenih pitanja u bilateralnim odnosima. Postoji i Međdržavni savet za saradnju Hrvatske i BiH, koji se, takođe, nije sastajao nekoliko godina.

2. Pregled najznačajnijih problema u odnosima između Bosne i Hercegovine i Republike Srbije

Brojni problemi u bilateralnim odnosima između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine, kao što je već napomenuto, proizlaze iz perioda

¹ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o uspostavljanju Međdržavnog saveta za saradnju između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine, (2001), *Službeni list SRJ*, br. 9.

raspada nekadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Ubrzano rešavanje ovih problema je izuzetno važno zbog samih građana dveju država, otklanjanja prepreka za unapređenje bilateralnih odnosa i regionalne saradnje, kao i za napredovanje ka članstvu u EU. U ovom poglavlju su navedeni najznačajniji problemi i ponuđena konkretna rešenja.

2.1. Razgraničenje između Srbije i BiH: nedovršen proces

Kao i u slučaju svih država nastalih na postjugoslovenskom području, i Srbija i Bosna i Hercegovina nemaju utvrđenu međudržavnu granicu. *Međudržavna diplomatska komisija za državnu granicu* je osnovana 2001. godine, ali je u svom radu imala višegodišnji zastoj od 2006. do 2010. godine. Od 2010. godine ona se redovno sastaje.

Za sada se može jasno identifikovati nekoliko teritorijalnih problema prilikom definisanja granice između Srbije i Bosne i Hercegovine. Ovo se pre svega odnosi na delove međudržavne granice u oblasti Perućaćkog jezera (Hidroelektrana „Bajina Bašta“) i Zvorničkog jezera (Hidroelektrana „Zvornik“). Važno je prilikom utvrđivanja međudržavne granice u ovoj oblasti regulisati i korišćenje postojećih hidro potencijala reke Drine i njenih pritoka. Takođe, i pojedine oblasti u donjem Podrinju (nizvodno od Zvornika do ušća Drine u Savu), a posebno u okolini naseljenih mesta Janja (BiH) i Lešnica (Srbija) mogu u perspektivi predstavljati dodatni problem.

Drugi problem predstavlja prolazak međunarodne železničke pruge Beograd–Bar kroz Bosnu i Hercegovinu (stanica Štrpci). Rešavanje ovog graničnog pitanja treba da podrazumeva punu slobodu kretanja železničkom prugom kroz teritoriju BiH. Ista načela trebalo bi primeniti i za bosansko-hercegovačku enklavu Međurečje (površine oko 400 hektara), koja se nalazi u dubini teritorije Srbije.

Predstavnici Bosne i Hercegovine u Međudržavnoj diplomatskoj komisiji za državnu granicu insistiraju da se državna granica utvrdi potvrđivanjem katastarske granice, odnosno administrativne međurepubličke granice koja je postojala u trenutku međunarodnog priznanja ove države 1992. godine. Sa druge strane, srpska strana podvlači nužnost postizanja kompromisa u pojedinim delovima međudržavne granice.

Naša je preporuka da se pronade kompromisno rešenje za međudržavno razgraničenje Bosne i Hercegovine i Srbije u navedenim spornim oblastima. Ono bi podrazumevalo potvrđivanje granica ranijih katastarskih opština (do 1992. godine), ali i pronalaženje konkretnih rešenja za

pojedine navedene sporne tačke. U svakom slučaju, neophodno je insistirati na punoj slobodi kretanja građana, posebno iz pograničnih bosansko-hercegovačkih i srpskih opština.

2.2. Problemi u pravosudnoj saradnji u vezi sa procesuiranjem ratnih zločina

Problem procesuiranja ratnih zločina posebno je aktuelizovan hapšenjem ratnog člana Predsedništva Bosne i Hercegovine dr Ejupa Ganića u Londonu krajem februara 2010. godine, kao i hapšenje generala Jovana Divjaka, pripadnika Armije Republike Bosne i Hercegovine u Beču.

Kako bi se izbegli navedeni problemi u vezi sa procesuiranjem ratnih zločina, Tužilaštvo za ratne zločine Srbije i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine bi trebalo da zaključe sporazum o ustupanju dokaza u predmetima o ratnim zločinima, kao i rešavanja problema u vezi sa vođenjem tzv. dvostrukih procesa u dvema zemljama. Na primer, srpsko tužilaštvo za ratne zločine vodi postupak povodom zločina u sarajevskoj Dobrovoljačkoj ulici s početka rata u Bosni i Hercegovini, a isti postupak procesuiraju i Tužilaštvo BiH. Slično je i sa slučajem „Tuzlanska kolona“.

Bitno je napomenuti da Ustav Bosne i Hercegovine, kao i njen Krivični zakon, ne dozvoljavaju izručenje državljana ove zemlje drugim državama. To suštinski otežava mogućnost da se na recipročnoj osnovi odblokiraju brojni postupci za ratne zločine koji se odvijaju pred sudovima BiH i Srbije. U postojećim okolnostima, dakle, nije moguć suštinski napredak u vezi sa procesuiranjem lica koja su optužena za ratne zločine, a koji su državljani Srbije i Bosne i Hercegovine.

Veoma je bitno da se u obema državama formira takva klima i politička volja vodećih činilaca da se oba društva suoče sa prošlošću i da se procesi suđenja licima optuženim za ratne zločine na ovom tlu nastave. Ovi procesi su veoma značajni zbog utvrđivanja istine o sukobima u Bosni i Hercegovini od aprila 1992. do novembra 1995. godine, kao i zbog ubrzanja procesa postkonfliktnog pomirenja dominantnih etničkih zajednica u ovoj zemlji. Zato je veoma bitno da nadležna tužilaštva i ministarstva pravosuđa obe zemlje usaglase što veći broj međudržavnih sporazuma koji bi doprineli efikasnijem i efektivnijem procesuiranju osoba koje su optužene za teška krivična dela ratnog zločina.

2.3. Status izbeglih lica iz BiH u Srbiji

U Republici Srbiji trenutno živi oko 25.000 izbeglica iz Bosne i Hercegovine. U Federaciji Bosne i Hercegovine postoje brojne administrativne

prepreke za povratak izbeglih lica, iako bi trebalo naglasiti da su gotovo svi zahtevi za povratak predratne imovine izbeglih lica sa ovog područja uspešno rešeni. Najznačajniji problem predstavlja povratak oko 2000 stanova licima koja su bila zaposlena u Jugoslovenskoj narodnoj armiji (JNA) do aprila 1992. godine.

Veoma je važno da vlasti Bosne i Hercegovine i Srbije ostanu privržene podršci povratka izbeglih lica u skladu sa Aneksom 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma (Sporazum o izbeglicama i raseljenim licima), kao i osnovama *Sarajevske deklaracije* (2005) i *Zaključaka* Međunarodne konferencije o izbeglicama (Beograd, 2010). Nažalost, stanje na terenu u Bosni i Hercegovini potvrđuje da se povratak izbeglih lica i dalje odvija otežano. Još postoje određeni pokušaji obeshrabrivanja i zastrašivanja povratnika u pojedine delove zemlje. Vlada Federacije BiH i Vlada Republike Srbije bi mogle zaključiti i poseban sporazum o stvaranju socijalnih, ekonomskih i političkih uslova za reintegraciju povratnika. U ovom procesu je bitna i potpora međunarodnih organizacija, a pre svega Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) i Međunarodnog komiteta Crvenog krsta. Takođe, neophodno je u potpunosti iskoristiti administrativne kapacitete dveju zemalja, kako bi se preostala otvorena pitanja u oblasti regulisanja prava izbeglih lica rešila u što kraćem roku.

2.4. Problemi u vezi sa sukcesijom nekadašnje SFRJ

Jedan od veoma značajnih problema u bilateralnim odnosima između Bosne i Hercegovine i Srbije odnosi se na status predratne imovine bosansko-hercegovačkih preduzeća u Srbiji, kao i srpskih privrednih subjekata u BiH. Vlasti Bosne i Hercegovine su nekoliko puta protestovale u vezi sa uredbama Vlade Republike Srbije o zaštiti imovine delova preduzeća čije je sedište na teritoriji bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. One su, istovremeno, isticale spremnost da se pitanje imovine privrednih subjekata dveju zemalja reši posebnim bilateralnim sporazumom. Tim povodom Vladi Srbije je dostavljen i nacrt Ugovora između dveju zemalja o uređenju imovinsko-pravnih odnosa, ali on još uvek nije usvojen. Savet ministara Bosne i Hercegovine pokazao je i nameru da se što pre okonča postupak podele nekadašnjih diplomatsko-konzularnih predstavništava bivše SFRJ, u skladu sa proporcijama i principima koji su ranije utvrđeni. U Sarajevu je polovinom septembra 2011. godine bio održan sastanak posebne komisije za sukcesiju na kojoj je zaključeno da je neophodno ubrzati navedeni proces.

Probleme u odnosima Srbije i BiH u vezi sa pitanjima sukcesije imovine treba prevazići zaključenjem bilateralnog sporazuma o imovinsko-pravnim sporovima između dve države. Navedeni sporazum bi predviđao sve

modalitete kojima bi se izbegli postojeći imovinsko-pravni sporovi prouzrokovani raspadom nekadašnje SFRJ, ali i procesom privatizacije u dvema državama. Istovremeno, bitno je što pre okončati implementaciju Sporazuma o sukcesiji republika bivše SFRJ.

3. Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima između Republike Srbije i Republike Srpske: (ne)adekvatnost simetričnog pristupa?

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks 4 Dejtonskog sporazuma), definišući nadležnosti entiteta (član 3, stav 2), predvideo je mogućnost da oni zasnivaju „specijalne paralelne odnose sa susednim državama“. Međutim, to podrazumeva puno poštovanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta, ali i ustavnih nadležnosti države Bosne i Hercegovine.

Nekadašnja Savezna Republika Jugoslavija zaključila je nekoliko sporazuma o specijalnim paralelnim odnosima sa Republikom Srpskom (1996. i 2001. godine). Narodna skupština Republike Srbije je 2007. godine ratifikovala Zakon o potvrđivanju sporazuma o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Republike Srbije i Republike Srpske (*Službeni glasnik RS*, br. 70/07). Sporazum je bio potpisan 26. septembra 2006. godine u Banja Luci. U okviru ovog dokumenta predviđeno je da će se, poštovanjem Dejtonskog sporazuma, ali i uvažavanjem suvereniteta, teritorijalnog integriteta i nezavisnosti Bosne i Hercegovine, razvijati intenzivna saradnja između Republike Srbije i Republike Srpske u oblasti privrede, planiranja, zakonodavstva, privatizacije i denacionalizacije, nauke i tehnologije, obrazovanja i sporta, kao i u oblasti zdravstva i socijalne politike, turizma, zaštite životne sredine, informisanja i zaštite ljudskih prava. Istovremeno, kao jedan od prioriteta saradnje u okviru mehanizma specijalnih paralelnih odnosa navedeno je i suzbijanje kriminala. Radi implementacije sporazuma predviđeno je i formiranje Veća za saradnju, koga čine predsednici i premijeri Republike Srbije i Republike Srpske. Može se, imajući u vidu postojeće konstitutivno uređenje Bosne i Hercegovine, zaključiti da sam sporazum nije u suprotnosti sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine. Sličan stav je zauzela i Kancelarija Visokog predstavnika posle potpisivanja navedenog sporazuma u Banja Luci 2006. godine.

Vlasti u Sarajevu, a pre svega bošnjački politički lideri, često su poptencirali da navedeni sporazum dovodi u pitanje održivost države Bosne i Hercegovine. Takođe, neretko se ističe da se građani Federacije

Bosne i Hercegovine prilikom ostvarivanja određenih ekonomsko-socijalnih i kulturnih prava u Republici Srbiji dovode u neravnopravan položaj. Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima između Srbije i Republike Srpske zaista je doprineo da se u Republici Srbiji u brojnim sferama, a u vezi sa ostvarivanjem određenih prava, različito tretiraju građani Bosne i Hercegovine u zavisnosti od entiteta iz kojeg dolaze. Ovakvi vidovi različitog tretmana državljana Bosne i Hercegovine – građana Republike Srpske i Federacije BiH, stvaraju brojne i svakodnevne probleme. To se odnosi prevashodno na oblast zdravstva i obrazovanja.

Zato bi Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije moglo otpočeti sa procedurom zaključenja sličnog ili identičnog sporazuma o specijalnim paralelnim odnosima sa Federacijom Bosne i Hercegovine, kako bi se izbegao navedeni „asimetrični pristup“ prema entitetima u BiH. Inače, Sporazum o posebnim paralelnim odnosima zaključen je i između Federacije BiH i Republike Hrvatske (22. novembra 1998. godine), a Banja Luka i Zagreb najavljuju zaključenje identičnog sporazuma kao i sa Srbijom. Republika Srpska je ponudila sličan sporazum o specijalnim paralelnim odnosima sa Crnom Gorom.

4. Usaglašavanje politika Srbije i Hrvatske prema BiH: podsticaj regionalnoj stabilnosti

Bilateralne odnose između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine trebalo bi sagledavati i u širem, regionalnom kontekstu. Politička stabilnost u Bosni i Hercegovini umnogome zavisi od odnosa njenih susednih država prema ovoj državi. U tom kontekstu, nekadašnja Savezna Republika Jugoslavija i Republika Hrvatska su bile i potpisnice i garanti Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Nekadašnja Savezna Republika Jugoslavija (kasnije državna zajednica Srbija i Crna Gora) zvanično je ratifikovala Dejtonski sporazum u Saveznoj skupštini 17. decembra 2002. godine i u tom smislu u potpunosti preuzela sve obaveze koje se na nju odnose. Zvanični Beograd se tokom protekle decenije zalagao za doslednu primenu ovog sporazuma, ali nije isključivao mogućnost postizanja kompromisa predstavnika tri konstitutivna naroda u vezi sa budućom ustavnom organizacijom Bosne i Hercegovine. Bivši ministar spoljnih poslova Srbije i Crne Gore, Goran Svilanović, povodom pojave velikog broja inicijativa za promenu Ustava BiH, isticao je da ova zemlja insistira na poštovanju Dejtonskog sporazuma, kao i na neophodnosti da dogovori o BiH treba da budu rezultat saglasnosti „onih koji tamo žive“. Vlada Srbije, koja je bila formirana 2004.

godine, težila je jačem povezivanju sa entitetom sa srpskom većinom, Republikom Srpskom, ali ne i sa centralnim vlastima države BiH. Zato su neretko stizale i poruke rukovodstvu prekodrinskih Srba da će zvanični Beograd podržati eventualnu secesiju Republike Srpske od Bosne i Hercegovine, ukoliko južna srpska pokrajina – Kosovo, proglasi nezavisnost uz podršku vodećih faktora međunarodne zajednice.

Do izvesne izmene stava zvaničnog Beograda prema implementaciji i eventualnoj promeni Dejtonskog sporazuma došlo je posle konstituisanja dveju novih vlada tokom 2007. i 2008. godine. U navedenom vremenskom razdoblju podvlačena je i spremnost Srbije da doprinese kompromisu predstavnika tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini – Bošnjaka, Hrvata i Srba. Međutim, očigledno je da Srbija ne bi bila spremna da podrži reviziju osnovnih „tekovina“ Dejtonskog sporazuma, uključujući konstitutivnost naroda i dvoentitetsku strukturu države. S tim u vezi, za Beograd bi eventualna centralizacija nadležnosti u BiH bila neprihvatljiva, ukoliko se sa tim ne slože entitetske vlasti u Banja Luci. Zato će u predstojećem razdoblju vlasti Srbije istrajavati na doslednoj primeni Dejtonskog sporazuma, suprotstavljajući se njegovoj mogućoj izmeni u kontekstu ugrožavanja ostanka teritorijalne autonomije bosansko-hercegovačkih Srba – Republike Srpske.

Stavovi vlasti Republike Hrvatske nisu sasvim određeni u pogledu eventualnih izmena Ustava Bosne i Hercegovine. Vlada premijera Ivice Račana (2000–2003) nekoliko je puta početkom protekle decenije nedvosmisleno podržavala izmenu Dejtonskog sporazuma predlažući „dokantonizaciju BiH“. Navedenu inicijativu je podržao i Stjepan Mesić, bivši predsednik Republike Hrvatske. Naredne vlade, bivšeg premijera Iva Sanadera (2003–2009) nekoliko puta su isticale da se neće mešati u unutrašnje stvari susedne Bosne i Hercegovine. U ovom periodu bilo je vidno razmimoilaženje između, sa jedne strane, predsednika Vlade dr Iva Sanadera, koji se u više navrata zalagao za formiranje takozvanog trećeg entiteta sa hrvatskom većinom u Bosni i Hercegovini, i predsednika Stjepana Mesića, sa druge strane, koji se zalagao za ojačavanje centralnih organa vlasti u ovoj državi i stvaranje funkcionalne države.

Ipak, posle 2000. godine jasan je diskontinuitet hrvatske politike u odnosu na politiku podelu Bosne i Hercegovine tokom prethodne decenije. Vlasti Hrvatske i danas ističu da podržavaju celovitost i suverenitet BiH, kao i integraciju ove zemlje u EU i NATO. U kontekstu sprovođenja ustavnih reformi dr Ivo Josipović, predsednik Hrvatske, i premijerka Jadranka Kosor prilikom sastanka sa predstavnicima partija bosansko-hercegovačkih Hrvata ponovili su da podržavaju dogovore i rešenja, koja će obezbediti volju konstitutivnih naroda i građana susedne BiH. U tom smislu je podvučeno i da će zvanični Zagreb insistirati na „institucionalnoj jednakopravnosti i hrvatskog naroda kao jednog od tri konstitutivna naroda u

BiH".² Trebalo bi, međutim, napomenuti da vlasti Hrvatske za sada javno ne podržavaju ideje vodećih partija bosansko-hercegovačkih Hrvata o formiranju nove, hrvatske teritorijalne autonomije u BiH na teritorijama koje je tokom rata od 1992. do 1995. godine kontrolisalo Hrvatsko vijeće obrane.

Predsednici Hrvatske i Srbije, dr Ivo Josipović i Boris Tadić, 28. maja 2010. godine na Forumu *Brisel 2010*, u zajedničkom saopštenju su podvukli značaj poštovanja teritorijalnog integriteta i celovitosti države Bosne i Hercegovine.³ U tom smislu je podvučen i značaj potpore zvaničnog Beograda i Zagreba težnjama vlasti u BiH da intenziviraju pristupanje Evropskoj uniji.

Navedeni stavovi predsednika Hrvatske i Srbije, ali i opredeljenost tamšnjih vlada za punu konsolidaciju prilika na Zapadnom Balkanu, mogu doprineti i definisanju nove, konstruktivnije uloge suseda prema izrazito složenim i teškim političkim prilikama u Bosni i Hercegovini. To se može postići i afirmacijom uloge države Bosne i Hercegovine na regionalnom i međunarodnom planu, a u okviru rada brojnih regionalnih inicijativa, kao i regionalnih i univerzalnih međunarodnih organizacija. Zajednička opredeljenost Srbije i Hrvatske u vezi sa stabilizacijom Bosne i Hercegovine mogla bi da dovede do svojevrsne minimalne mere kompromisa između bosanskohercegovačkih etnonacionalnih elita, a povodom ustavnih reformi i ubrzanja procesa pridruživanja ove zemlje Evropskoj uniji i Severnoatlantskom savezu. Jedna od značajnih inicijativa zvaničnog Beograda i Zagreba podrazumevala bi i sazivanje posebne konferencije o dodatnoj stabilizaciji prilika na Zapadnom Balkanu, čime bi se dodatno stabilizovale i prilike i u Bosni i Hercegovini. Podršku ovom procesu moge bi dati Sjedinjene Američke Države i Evropska unija.

5. Saradnja Srbije i BiH u procesu pridruživanja i pristupanja EU

Bosna i Hercegovina i Srbija se nalaze na samom začelju evropskih integracija. Za razliku od Srbije, koja očekuje pozitivan odgovor povodom koraka koji vode ka otpočinjanju pregovora o članstvu u EU, Bosna i Her-

² Vukić, U., „Hrvatska za jednakopravnost naroda u BiH“, *Nezavisne novine*, 12. januar 2011, Banja Luka, dostupno na: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Hrvatska-za-jednakopravnost-naroda-u-BiH-76056.html> (posećeno 15. februara 2011).

³ „Croatian President vows not to block Serbia's EU bid Serbia's /Tadic commits to territorial integrity of Bosnia-Herzegovina“, (27th March 2010), *Brussels Forum 2010*, Brussels, dostupno na: http://www.gmfus.org/brusselsforum/2010/docs/BF_2010_Saturday_release__2.pdf (posećeno 21. januara 2011).

cegovina još nije ispunila uslove u vezi sa podnošenjem zahteva za članstvo u ovoj organizaciji.

Ukoliko se sagleda navedeni proces evrointegracija Srbije i BiH, bilo bi značajno da se obe zemlje oslone na iskustva drugih država postjugoslovenskih država, a pre svega na iskustva Republike Slovenije i Republike Hrvatske. Takođe, imajući u vidu adekvatan administrativni kapacitet Srbije u vezi sa evropskim integracijama, ali i nedovoljne kapacitete BiH u ovoj oblasti na centralnom nivou vlasti, trebalo bi formirati zajedničko telo koje bi pratilo proces evrointegracija ovih zemalja i razmenjivalo iskustva u ovom, nadasve, složenom procesu.

Slični institucionalni okviri saradnje u oblasti pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji mogli bi da budu kreirani i sa Crnom Gorom, Republikom Makedonijom i Republikom Albanijom. U tom smislu bi se mogli održavati zajednički *twinning* programi obuke zaposlenih u administraciji, ili bi se mogle organizovati međunarodne konferencije i seminari. Značajnu podršku ovom procesu može pružiti i Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije.

6. Zaključci i preporuke

U okviru svoje spoljnopolitičke aktivnosti, Republika Srbija bi trebalo da, zajedno sa drugim subjektima u regionu, ali i vodećim činiocima međunarodne zajednice, doprinese punoj stabilizaciji prilika u Bosni i Hercegovini i njenom ubrzanom pristupanju Evropskoj uniji i NATO. To se može osigurati **modifikacijom postojećeg ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, što podrazumeva i očuvanje osnovnih principa Dejtonskog mirovnog sporazuma** (konstitutivnost naroda, dvoentitetska struktura države, vladavina prava, sloboda kretanja roba, usluga, kapitala i lica, i sl.).

Odnosi Republike Srbije i Bosne i Hercegovine posebno su osetljivi. Veoma opterećeni različitim pristupima nedavnoj prošlosti zahtevaju veoma odgovoran, dobro promišljen pristup, vodeći računa o obostranoj dobrobiti. Politika Srbije prema Bosni i Hercegovini, trebalo bi da bude usmerena prvenstveno na jačanje odnosa sa državom u celini, na kontinuirani institucionalizovani dijalog, pre svega najviših predstavnika dveju država, pri čemu je neophodno **reaktivirati Međudržavni savet za saradnju između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine**. On bi mogao da doprinese rešavanju otvorenih pitanja, između ostalih, u vezi sa granicom, sukcesijom imovine nekadašnje SFRJ, saradnje u oblasti borbe protiv prekograničnog kriminala i rešavanja statusa izbeglih lica.

Reafirmacijom Međudržavnog saveta za saradnju Srbije i Bosne i Hercegovine trebalo bi **ojačati i odnose naše zemlje sa centralnim bosansko-hercegovačkim vlastima**. Ovakvo redefinisane politike Srbije prema centralnim vlastima Bosne i Hercegovine ne bi dovelo u pitanje osnovne principe njene politike prema susednoj državi. To se prevashodno odnosi na poštovanje Dejtonskog sporazuma, suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH, njene dvoentitetske strukture i načela konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba.

Dijalog na svim nivoima i u različitim oblastima od interesa između dve države neophodan je za razvoj i jačanje bilateralnih odnosa.

Nova politika Republike Srbije prema Bosni i Hercegovini bi podrazumevala i uspostavljanje ojačanih odnosa sa vlastima Federacije Bosne i Hercegovine. S tim u vezi preporuka je **da se po ugledu na postojeći Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima između Republike Srbije i Republike Srpske, sličan/identičan sporazum potpiše i sa vlastima drugog bosansko-hercegovačkog entiteta**. Na ovaj način bi se dodatno unapredili i odnosi Srbije sa BiH kao celinom. Zaključivanjem takvog sporazuma izbegao bi se „asimetrični pristup“ prema entitetima u BiH i obezbedio jednak tretman svih građana Bosne i Hercegovine u Srbiji.

Potrebno je, istovremeno, objektivno **oceniti Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima između Republike Srbije i Republike Srpske, a posebno njegovo sprovođenje i efekte na ukupne odnose sa BiH**.

I pored činjenice da je Republika Srbija sa Bosnom i Hercegovinom potpisala i ratifikovala 26 bilateralnih sporazuma, **neophodno je u predstojećem periodu dodatno povećati broj bilateralnih sporazuma potpisivanjem novih u oblasti pravosuđa, unutrašnjih poslova, trgovine, turizma i zaštite životne sredine**.

Posebno je važno da se u obema državama formira takva klima i politička volja vodećih činilaca da se oba društva suoče sa prošlošću i da se procesi suđenja licima optuženim za ratne zločine na ovom tlu nastave. **Nadležna tužilaštva i ministarstva pravosuđa obe zemlje trebalo bi da usaglase što veći broj međudržavnih sporazuma koji bi doprineli efikasnijem i efektivnijem procesuiranju osoba optuženih za teška krivična dela ratnog zločina**.

Stavovi aktuelnih predsednika Hrvatske i Srbije, ali i opredeljenost vlada za punu konsolidaciju prilika na Zapadnom Balkanu, mogu doprineti i definisanju nove, konstruktivnije uloge suseda prema izrazito složenim i teškim političkim prilikama u Bosni i Hercegovini. To se može postići i **afirmacijom uloge države Bosne i Hercegovine na regionalnom i međunarodnom planu, a u okviru rada brojnih regionalnih inicijativa, kao i regionalnih i univerzalnih međunarodnih organizacija**. Zajednička opredeljenost Srbije i Hrvatske u vezi sa stabilizacijom

Bosne i Hercegovine mogla bi da dovede do svojevrzne minimalne mere kompromisa između bosanskohercegovačkih etnonacionalnih elita, a povodom ustavnih reformi i ubrzanja procesa pridruživanja i pristupanja ove zemlje Evropskoj uniji i Severnoatlantskom savezu. Jedna od značajnih inicijativa zvaničnog Beograda i Zagreba bi podrazumevala i sazivanje posebne konferencije o dodatnoj stabilizaciji prilika na Zapadnom Balkanu, čime bi se dodatno stabilizovale i prilike u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu sličnosti procesa evrointegracija Srbije i BiH, treba uspostaviti intenzivniju saradnju i razmenu iskustava u ovoj oblasti. Takođe, imajući u vidu adekvatni administrativni kapacitet Srbije u vezi sa evropskim integracijama, ali i nedovoljne kapacitete BiH u ovoj oblasti na centralnom nivou vlasti, **trebalo bi formirati zajedničko telo koje bi pratilo proces evrointegracija Srbije i Bosne i Hercegovine i razmenjivalo iskustva u ovom složenom procesu.**

LITERATURA

1. Dejtonski sporazum, (1996), *Naša borba*, Fininvest, Beograd.
2. Đukanović, D., (2008), „Bosna i Hercegovina između centralizacije i disolucije“, u: *Međunarodna politika, god. LIX*, broj 1130–1131, Beograd, str. 38–40.
3. Đukanović, D., „Spoljnopolitički prioriteti Republike Srbije u bilateralnim i multilateralnim odnosima sa susedima“, u: Stojić-Karanović, E. i Janković, S., ur., (2008), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 85–105.
4. Đukanović, D., Lađevac, I., (2009), „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije“, u: *Međunarodni problemi, god. LXI*, broj 3, str. 343–364.
5. Đukanović, D., (2010), „Bilateralni odnosi Republike Srbije s Crnom Gorom i Bosnom i Hercegovinom“, u: *Izazovi evropskih integracija, vol. II*, broj 10, Beograd, str. 63–70.
6. Đukanović, D., (2010), „Spoljnopolitičke koncepcije država Zapadnog Balkana: uporedna analiza“, u: *Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, god. IV*, broj 4, Beograd, str. 295–313.
7. „Istanbul Declaration“, (24th April 2010), Istanbul, dostupno na: <http://www.vijesti.ba/politika/10088-Tekst-Istanbulske-deklaracije.html> (posećeno 15. oktobra 2010).

8. Narodna skupština Republike Srbije, (31. mart 2010), *Deklaracija o osudi zločina u Srebrenici*, , dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=477&t=O (posećeno 15. oktobra 2010).
9. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o uspostavljanju Međudržavnog saveta za saradnju između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine, (2001), *Službeni list SRJ*, br. 9.
10. Zakon o potvrđivanju sporazuma o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Republike Srbije i Republike Srpske, (2007), *Službeni glasnik RS*, br. 70.

Jasminka Kronja
Dr Dragan Đukanović

Relations between Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina: defining a new policy

Abstract

The text indicates numerous problems which have an impact on consolidation of relations between Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina. It provides an overview of open issues in relations between these two countries ranging from border demarcation between the two countries, problems related to war crimes prosecution, the status of pre-war property of business entities and the position of refugees in Bosnia and Herzegovina and Serbia. Incomplete process of succession of Social Federative Republic of Yugoslavia and non-functioning of the Intergovernmental Cooperation Council are identified as additional problems in relations between Serbia and Bosnia and Herzegovina. Relations between Serbia and Bosnia and Herzegovina are also strained by unbalanced relationship of authorities in Belgrade towards Republic of Srpska, Federation of Bosnia and Herzegovina, which is the other entity in Bosnia and Herzegovina, as well as its relationship with the country of Bosnia and Herzegovina. Attention was also paid to necessity of clearer differentiation of neighbouring countries' policies - policies of Serbia and Croatia, compared to the earlier policy of destabilization and separation of Bosnia and Herzegovina which dominated the public discourse of former Federal Republic of Yugoslavia and Republic of Croatia during the last decade of the 20th century. That is why authors suggest more active and more constructive role of these countries with the primary aim of stabilizing complex internal situation in Bosnia and Herzegovina. The text also includes recommendations related to defining an effective public policy in relations between Serbia and Bosnia and Herzegovina.

Keywords:

BIH, Serbia, Republic of Srpska, Federation of BIH, relations, neighbours, policy

Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine u funkciji evropskih integracija i region jugoistočne Evrope**

Sažetak

Region jugoistočne Evrope (JIE), odnosno zapadnog Balkana (ZB) karakterišu, između ostalog, specifične tranzicione okolnosti, formalno proklamovani ciljevi u vezi sa članstvom u EU i nizak nivo međusobne saradnje u oblasti životne sredine. Odsustvo jasnih i formalno utvrđenih okvira međusobne saradnje moglo bi biti prevaziđeno zaključivanjem regionalnog ugovora o saradnji, kao i institucionalizacijom saradnje kroz stvaranje zajedničkih tela. Raspravlja se o mogućim interesima Republike Srbije da preduzme mere za unapređenje međusobne saradnje država regiona i za pokretanje inicijative za zaključivanje ugovora o saradnji. Skreće se pažnja i na moguće prigovore ovakvoj inicijativi. Razmatraju se i mogući elementi Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja. U radu se polazi od stava da je unapređenje primene međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine u neposrednoj funkciji evropskih integracija država i regiona, odnosno da bi formalizovanje saradnje država regiona JIE/ZB

* Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i istraživač u Institutu za međunarodnu politiku i privredu. I-mejl adresa: dtodic@ymail.com

** Rad je objavljen 10. 1. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Životna sredina“. U istraživanju i pisanju ovog predloga za javnu praktičnu politiku učestvovali su kao koautori i: Vid Vukasović, naučni savetnik, Mladenka Ignjatić, diplomirani ekonomista - master, nezavisni konsultant i prof. dr Aleksandra Čavoški, Pravni fakultet Univerziteta Union.

zaključivanjem posebnog međunarodnog ugovora o saradnji u oblasti životne sredine i održivog razvoja, doprinelo ubrzanju procesa evropskih integracija država regiona.

Ključne reči:

životna sredina, održivi razvoj, međunarodni ugovori, EU, jugoistočna Evropa, zapadni Balkan, evropske integracije, Konvencija o saradnji država JIE.

Uvod

Rešavanje savremenih problema životne sredine skoro da nije moguće bez međunarodne saradnje, pogotovo kada se radi o državama koje se nalaze u istom geografskom regionu i imaju brojne zajedničke karakteristike. Međunarodno-pravno regulisanje odnosa ovih država osnovna je pretpostavka za rešavanje problema i unapređivanje saradnje. Čak bi se moglo reći da je savremeno pravo životne sredine u osnovi započelo svoj razvoj jačanjem regionalnih instrumenata saradnje, a posebno razvijanjem međunarodnih ugovora regionalnog karaktera. U određenim primerima specifični regionalni problemi delovali su kao snažan pokretač za iniciranje pojedinih formi saradnje i zaključivanje međunarodnih ugovora kao sredstva za rešavanje problema i unapređenje opšte saradnje u regionu.¹

Nešto konkretnije govoreći, opšti značaj međunarodnih ugovora proističe iz koristi koju države imaju (ili mogu da imaju) od članstva u međunarodnim ugovorima, odnosno iz mogućnosti da svoje interese lakše ostvare posredstvom međunarodne saradnje definisane međunarodnim ugovorom. Održivo upravljanje zajedničkim prirodnim resursima podeljenim između dve ili više država skoro da nije moguće bez međunarodne

¹ U susret „teoriji o ustanovljavanju geografskih regiona kao osnove za ekološku saradnju“ Sekeli posebno analizira sledeća pitanja: primeri regionalne saradnje (priroda i životna sredina, flora i fauna, vodni resursi, morski resursi, morska životna sredina), zatim, zajednički elementi u regionalnoj saradnji i mogući razlozi za odsustvo regionalne saradnje. U delu koji se odnosi na primenu teorije na Severnu Ameriku najpre, definiše geografski region i upućuje na međunarodne aktivnosti u ovom regionu. U trećem delu se ukazuje na potrebna dalja istraživanja (koja se odnose na unutarregionalne interese i vanregionalne ili globalne uticaje saradnje država regiona). U poslednjem delu analize, čiji je cilj objašnjenje potrebe za formalizovanjem saradnje država regiona, daje se ocena stanja prekograničnih prirodnih resursa i prekograničnih pitanja životne sredine u regionu. Videti u: Szekely, A., (1992), “Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America”, u: *Natural Resources Journal*, Vol. 32. Summer, str. 563–622.

saradnje i međunarodnog ugovornog regulisanja saradnje zainteresovanih država.² Posebno mesto pripada multilateralnim ugovorima u oblasti životne sredine (MEAs) kao jednim od ključnih elemenata koji regulišu procese u oblasti globalnog upravljanja zaštitom životne sredine, bez obzira kako sam pojam „globalnog upravljanja zaštitom životne sredine“ definisali.³

Međutim, i pored očiglednih rezultata u međunarodnom ugovornom regulisanju zaštite životne sredine, ukupan domašaj međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i njihovo mesto u sistemu upravljanja zaštitom životne sredine predmet su različitih interpretacija i kritika. U osnovi, većina kritika se na različite načine svodi na pitanje efikasnosti i učinka međunarodnih ugovora u odnosu na stanje životne sredine. Najkompleksniji deo priče o MEAs predstavlja rasprava o sprovođenju međunarodnih ugovora, i ona zadire u celinu ukupnih okolnosti koje vladaju u državama članicama, kao i u funkcionisanje svih ostalih instrumenata politike životne sredine. To znači da se može reći da sprovođenje međunarodnih ugovora više ili manje potpuno zavisi od stanja primenjivosti drugih instrumenata kao što su: procena uticaja na životnu sredinu, strateška procena uticaja na životnu sredinu, integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja, ekonomski instrumenti, učešće javnosti, dobrovoljni aranžmani sa privredom, međunarodni standardi, itd. Tome svakako treba dodati brojne eksterne faktore koji ponekad samo na prvi pogled nisu u prvom nivou neposredne značajnosti kao što su: pravosudni sistem (uključujući međunarodno pravosuđe), rešavanje sporova u oblasti životne sredine, funkcionisanje pravne države, privredna struktura, društveni moral, obrazovanje, itd.

² Za neke naznake videti: De Sombre, E. R., "The Evolution of International Environmental Cooperation", u: *Journal of International Law & International Relations*, Vol. 1(1–2), str. 75–88, dostupno na: <http://www.jilr.org/docs/vol1no1-2/JILR%201%281-2%29%20DeSombre-Evolution%20of%20International%20Environmental%20Cooperation.pdf>. Od 1868. godine, kada je zaključen prvi međunarodni multilateralni ugovor koji se na neki način odnosi na životnu sredinu pa do danas, zaključeno je preko 500 međunarodnih ugovora i drugih aranžmana koji su povezani sa pitanjima životne sredine. Preko 60% od ukupnog broja međunarodnih ugovora zaključeno je u periodu nakon Stokholmske konferencije (1972), pri čemu je najveći broj zaključen u poslednjoj deceniji XX veka. Od toga je značajan broj međunarodnih ugovora regionalnog karaktera, što govori o naglašenom preplitanju regionalnih i globalnih aktivnosti u oblasti životne sredine. Za potrebe ove analize, pojam „međunarodni ugovori u oblasti životne sredine“ obuhvata spisak međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine koji sadrži UNEP-ov registar. Videti: Register of international treaties and other agreements in the field of the environment, United Nations Environment Programme, 2009, dostupno na: <http://www.unep.org/law/PDF/INTRODUCTIONadvance.pdf>. Za grafički prikaz dinamike povećanja MEAs videti: http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/environmental-agreements-since-1900/trend11-2g-soer2010-eps/TREND11-2G-environmental-agreements.eps.75dpi.png/at_download/image

³ Na primer: globalno upravljanje zaštitom životne sredine može biti definisano kao „ukupnost organizacija, instrumenata politike, finansijskih mehanizama, pravila, procedura i normi koje regulišu procese globalne zaštite životne sredine“. Videti u: *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, (2006), International Institute for Sustainable Development, str. 3.

1. Zajednički problemi u oblasti životne sredine i nizak nivo međusobne saradnje država u regionu

a) Nekoliko osnovnih karakteristika država zapadnog Balkana (ZB)⁴ predstavlja opšti okvir za razumevanje ukupnih okolnosti i mogućih veza sa problemima životne sredine kao pretpostavkama za postojanje interesa za moguću saradnju,⁵ pogotovo imajući u vidu geografske karakteristike regiona, karakteristike privrednih sistema zemalja regiona, nasleđene probleme i tranziciju ka tržišnoj privredi. Privrede ZB su „male privrede”,⁶ čije su zajedničke karakteristike, između ostalog, visok nivo nezaposlenosti, ogromne regionalne razlike u nivou razvijenosti, značajan nivo trgovinske neravnoteže, rastući spoljni dug, izražen nivo državne intervencije u privredi, mali obim međusobne razmene, a veća trgovina sa EU, nedovoljna usklađenost sa evropskim i međunarodnim standardima, nedovoljna konkurentnost, nepovoljna izvozna struktura, deficit spoljnotrgovinskog bilansa, nezadovoljavajuća infrastruktura, nedostatak obrtnog kapitala i kreditne podrške, visoko učešće sive ekonomije, korupcija i kriminal, itd. Udeo populacije koji živi ispod linije siromaštva još uvek je značajan u pojedinim delovima Balkana, a povezanost siromaštva sa degradacijom životne sredine dokazana je u više oblasti.⁷ Sve države u regionu su prošle ili još uvek prolaze proces privatizacije, koji je snažno povezan sa stanjem životne sredine i primenom principa odgovornosti. Postoji opšti utisak javnosti da je korupcija u privatizaciji doprinela nepoverenju prema privatizovanim kompanijama i njihovim aktivnostima u vezi sa životnom sredinom.⁸

⁴ Pojedini delovi rada, gde je to posebno naznačeno, odnose se na države zapadnog Balkana koje pripadaju jugoistočnoj Evropi. Jugoistočna Evropa: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Srbija, Crna Gora, Bugarska, Rumunija, Grčka, Turska. Videti: *Europe's Environment, Forth Assessment* (2007), European Environment Agency, Copenhagen, str. 21. Videti i: *Environmental Policy in South Eastern Europe*, (2007), UNDP, Belgrade, str. 7. Ovom spisku treba dodati i Kosovo (u skladu sa Rezolucijom SB 1244). Pojedini delovi rada, gde je to posebno naznačeno, odnose se na države zapadnog Balkana koje pripadaju jugoistočnoj Evropi.

⁵ Što zaslužuje znatno detaljniju elaboraciju. Više je vrsta analitičkih dokumenata koji bi mogli poslužiti kao osnova za izvlačenje odgovorajućih zaključaka. Za opšti presek stanja videti, na primer: *Environmental Policy in South Eastern Europe*, (2007), UNDP, Belgrade; *Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future production and consumption patterns*, (2010), EEA Report No 1, Copenhagen; Koyama, Y., *South Eastern Europe in Transition, A Quest for Stabilization of the Region after the Breakup of the Former Yugoslavia*, (2003), Niigata University, Japan; Vuori, L., (2001) "Environmental Security in South-eastern Europe: A Basis for Regional Cooperation", u: Schnabel, A., ed., *Southeast European Security, Threats, Responses and Challenges*, Nova Science Publishers, Inc., New York, str. 23–40.

⁶ *Europe's Environment, Forth Assessment*, (2007), European Environment Agency, Copenhagen, str. 390.

⁷ *Environmental Policy in South Eastern Europe*, (2007), UNDP, str. 23–24.

⁸ *Ibid*, str. 78.

Sveukupno posmatrano, smatra se da navedeni problemi u tranziciji značajno ograničavaju usmeravanje napora ka rešavanju društvenih problema i problema u oblasti životne sredine, kao i dugoročno preduzimanje mera u oblasti održivog razvoja.⁹ Značaj rešavanja problema u oblasti životne sredine u regionu prepoznat je i kao strateški cilj u okviru pitanja koja se odnose na „infrastrukturu i energiju“ Regionalnog saveta za saradnju.¹⁰

b) Iako postoje različite procene stanja životne sredine u državama regiona, može se govoriti o zajedničkim elementima i karakteristikama kvaliteta životne sredine. Na uopšten način se može reći da je kvalitet životne sredine u JIE „na nivou globalnog proseka, ali znatno ispod nivoa EU“. U nacionalnim milenijumskim razvojnim ciljevima, države JIE su posebno istakle probleme u oblasti kvaliteta vazduha i vode, kao i zaštićenih područja.¹¹ Iako države regiona dele značajne vodne resurse, uključujući i bazen reke Dunav i pritoke kao što je Sava, u određenim periodima godine i određenim delovima regiona nedostatak vode predstavlja problem.

Više je izvora ugrožavanja životne sredine i pritisaka na životnu sredinu sa značajnim uticajem na ljudsko zdravlje i ekonomski razvoj,¹² kao što su: gubitak biodiverziteta,¹³ zagađivanje vode i zemljišta, nezakonito i neodgovarajuće upravljanje otpadom, neodgovarajuće postupanje sa osiromašenim uranijumom, neodržive prakse u poljoprivredi, itd.¹⁴ Re-

⁹ *Environmental Policy in South Eastern Europe*, (2007), UNDP, str. 23–24. Videti i: Todić, D., (2011), “Social and Environmental Issues Related to the Security in SEE Countries”, u: Montini, M., Bogdanovic, S., ed. *Environmental Security in South – Eastern Europe*, Springer Science + Business Media B. V., str. 43–58.

¹⁰ *Strategy and Work Programme 2011–2013*, (17 June 2010), Regional Cooperation Council, Sarajevo, str. 13–15.

¹¹ *National Millennium Development Goals: a framework for action – Europe and the CIS Regional MDG Report* (2006), UNDP, Bratislava, str. 49. Videti i: *Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future production and consumption patterns*, (2010), EEA Report No 1, Copenhagen, str. 7–8.

¹² Najznačajniji rizici za stanje životne sredine u regionu su povezani sa zagađivanjem vazduha (zagađivanje iz industrije, rudarstva i transporta, grejanje, pušenje, itd.); problemi sa vodom za piće u određenim područjima i periodima; neadekvatno upravljanje otpadom i otpadnim vodama; nezadovoljavajuća bezbednost na radu i tokom transporta. *Environmental Policy in South Eastern Europe*, (2007), UNDP, Beograd, str. 155. Za više videti i: *Albania – Environmental Performance Review*, (2002), Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, str. 145–60; *Bosnia and Herzegovina – Environmental Performance Review*, (2004), Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, str. 149–62; *Croatia – Environmental Performance Review*, (1999), Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, str. 169–76; *Macedonia FYR – Environmental Performance Review*, (2002), Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, str. 165–184; *Yugoslavia – Environmental Performance Review*, (2003), Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, str. 203–216.

¹³ Inače, bogatstvo biodiverziteta predstavlja jednu od karakteristika država regiona.

¹⁴ *Environment and Security Consultations in South Eastern Europe*, (23–24. September 2004), Skopje, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, UNEP, UNDP, OSCE, NATO Final Report. Dostupno na: <http://www.envsec.org/see/pub/Final%20Report%20from%20the%20EnvSec%20Consultations%20in%20SEE.pdf>. (pristupljeno 15. novembra 2009).

gion je uglavnom ugrožen zagađivanjem iz teške industrije u urbano-industrijskim područjima, kao i industrijskim zagađenjem iz rudarskog sektora.¹⁵ Glavni izvori zagađivanja su neodgovarajuće odlaganje i tretman otpada iz domaćinstava i industrije, uključujući i neadekvatno odlaganje hemikalija.¹⁶ Osim toga, države JIE su izložene i različitim nesrećama uzrokovanim uticajem prirodnih nepogoda, uključujući i zemljotrese, poplave, šumske požare, suše i klizišta.¹⁷

Emisije gasova sa efektom staklene bašte iz regiona ubrzano rastu u prvim godinama XXI veka, iako emisije *per capita* ostaju ispod proseka EU.¹⁸ Životna sredina Jadranskog i Jonskog mora ugrožena je značajnim pritiscima iz različitih izvora sa kopna, usled transporta kao i zbog preteranog izlovljavanja, eksploatacije prirodnog gasa, itd.

c) Osim činjenice da su neke države JIE već članice EU (Bugarska, Rumunija, Grčka), evropske integracije svih država ZB proglašene su kao strateški ciljevi nacionalnih politika. Pojedine države su u različitim fazama procesa pridruživanja EU (Turska, Makedonija, Hrvatska i Crna Gora su kandidati za članstvo, Srbija, Kosovo u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti 1244, BiH i Albanija su potencijalni kandidati).¹⁹ U procenama sprovođenja dosadašnjih aktivnosti u ostvarivanju ciljeva povezanih sa evropskim integracijama identifikovani su različiti problemi.

Na osnovu analize procena Evropske komisije može se zaključiti da je nekoliko problema zajedničko za sve, ili skoro sve, države regiona koje se nalaze u nekoj fazi procesa pridruživanja sa EU. Na primer, problemi u oblasti administrativnih kapaciteta i sprovođenje propisa skoro su univerzalno prisutni, osim drugih specifičnih problema karakterističnih za pojedine države.

d) Aktuelno stanje ugovornog regulisanja odnosa u oblasti životne sredine u regionu može se oceniti kao nezadovoljavajuće.²⁰ Ne postoji opšti regionalni međunarodni ugovor u oblasti životne sredine koji okuplja

¹⁵ *Environment and Security-Transforming Risks into Cooperation, The Case of Central Asia and South Eastern Europe*, (2003) UNEP, UNDP, OSCE, str. 16.

¹⁶ *Europe's Environment, Forth Assessment*, (2007), European Environment Agency, Copenhagen, str. 118.

¹⁷ Za više videti: *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme*, (2008), World Bank, ISDR.

¹⁸ *Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future production and consumption patterns*, *op. cit.* str. 8.

¹⁹ Za više videti: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_en.htm

²⁰ Kada je u pitanju stanje u oblasti vodnih resursa, za više videti, na primer: Todić, D., Vukasović, V., (2009) "Regional Security and International Legal Regulation of Water Protection and Use – The Case of Serbia", u: Stec, S., Baraj, B., eds., *Energy and Environmental Challenges to Security*, AA Dordrecht: Springer, str. 141–156.

sva (ili većinu) država regiona,²¹ već se saradnja odvija na bilateralnoj ili trilateralnoj osnovi ili u okviru različitih projekata. Projekti koji se finansiraju iz različitih izvora (najvećim delom EU), a imaju za cilj (prevashodno) jačanje prekogranične saradnje država regiona, utiču na unapređenje aktivnosti u oblasti životne sredine, ali se radi o aktivnostima čiji najznačajniji deo u svojoj osnovi ima *ad hoc* karakter i nije primarno orijentisan na dugoročnu institucionalizaciju saradnje.²²

2. Neki primeri iz prakse regionalnog ugovornog regulisanja saradnje u oblasti životne sredine i održivog razvoja

Lista međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP), koji su regionalnog karaktera, obuhvata ukupno 144 međunarodna ugovora kojima se regulišu krajnje različita pitanja u oblasti životne sredine.²³ Među primerima od neposrednog značaja za region JIE,²⁴ najznačajnijim bi se mogli smatrati sledeći:

- 1) Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav;
- 2) Okvirni sporazum za sliv reke Save;
- 3) Okvirna konvencija o zaštiti i održivom razvoju Karpatia;

²¹ Osim Sporazuma država jugoistočne Evrope o sprovođenju Espo konvencije (2008).

²² Opšti cilj projekta IPA 2009. Regionalne mreže za pristupanje u oblasti životne sredine (RENA) je: „unapređenje regionalne saradnje na zapadnom Balkanu i Turskoj u oblasti životne sredine radi pristupanja Evropskoj uniji“. U okviru ovog projekta jedna radna grupa (3) ima zadatak da se bavi pitanjima koja se odnose na prekograničnu saradnju u oblasti vode, prirode, procene uticaja na životnu sredinu i strateške procene uticaja na životnu sredinu. Videti u: *Odgovori na upitnik EU – poglavlje 27 Životna sredina*, (2010), Vlada Republike Srbije, Beograd, dostupno na: (<http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>), str. 87. Ili, IPA 2007 – Podrška za pripremu investicija u okviru radne grupe Dunav – Crno more; IPA 2008 – Tehnička pomoć u pripremi i implementaciji plana upravljanja slivom reke Save. *Op. cit.* str. 85, 86.

²³ Videti: http://www.unep.org/Law/Law_instruments/law_instruments_regional.asp.

²⁴ Inicijative i forme multilateralne regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi obuhvataju i: Proces saradnje država jugoistočne Evrope, Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, Savet za regionalnu saradnju, Centralnoevropsku zonu slobodne trgovine, Centralnoevropsku inicijativu, Jadransko-jonsku inicijativu. Za detaljnije videti: Lopandić, D., Kronja, J., (2010), *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, str. 55–168. Za pregled najznačajnijih regionalnih inicijativa u jugoistočnoj Evropi videti: *Strategy and Work Programme 2011–2013*, (17 June 2010), Regional Cooperation Council, Sarajevo, str. 45–76. Za pregled nekih regionalnih projekata i analiza u okviru Svetske banke videti: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64187838&piPK=64187928&theSitePK=523679&menuPK=64258544&conceptattcode=517208&pathtreeid=COUNT&displayOrder=DOCNA%2CDOCDT%2CREPNB%2CDOCTY&sortattcode=DOCDT+desc&showattributes=DOCNA%2CDOCDT%2CREPNB%2CDOCTY&startPoint=1&pageSize=10>

- 4) Povelja o osnivanju Regionalnog centra za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu (REC);
- 5) Konvencija o zaštiti Crnog mora od zagađivanja;
- 6) Konvencija o zaštiti Mediteranskog mora od zagađivanja.

Među primerima iz ostalih regiona nekoliko od njih mogu biti posebno interesantni. To su:

- 1) Alpska konvencija;
- 2) Konvencija za zaštitu morske sredine područja Baltičkog mora;
- 3) Konvencija o Međunarodnom savetu za istraživanje mora (ICES);
- 4) Konvencija o zaštiti reke Rajne;
- 5) Arktički monitoring i program procene (AMAP);
- 6) Ugovor o Antarktiku i drugi antartički aranžmani;
- 7) Severnoamerički sporazum o saradnji u oblasti životne sredine.

3. Status EU i država u regionu JIE/ZB u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine

a) Imajući u vidu prethodne napomene o mestu i ulozi međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine u savremenoj politici i pravu životne sredine, kao i o značaju međunarodnih ugovora za evropske integracije u celini, status EU i država članica EU u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine predstavlja jedno od najinteresantnijih pitanja koje dodatno ilustruje značaj ovog problema. Perspektive članstva Republike Srbije i država regiona u EU pitanje statusa u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine čine izuzetno važnim, naročito ukoliko se sagledava status država članica EU u ovim međunarodnim ugovorima.

Najznačajniji međunarodni ugovori u kojima je EU članica obuhvataju, prema oblasti regulisanja, sledeće:

- **Vazduh:** Ženevska konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979), sa protokolima;
- **Biotehnologije:** Konvencija o biodiverzitetu (1992), sa Kartagena protokolom (2000);
- **Hemikalije:** Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini (1998); Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (2001);
- **Civilna zaštita i akcidenti u životnoj sredini:** Helsinška konvencija o industrijskim akcidentima (1992); Barselonska konvencija (1976), sa

- protokolima; Helsinška konvencija o Baltičkom moru (1992); OSPAR Konvencija (1992); Bonski sporazum (1983) i Lisabonski sporazum (1990);
- **Klimatske promene i oštećenje ozonskog omotača:** Okvirna konvencija UN o promeni klime (1992) i Kjoto protokol (1997); Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača (1985) i Montrealski protokol sa amandmanima;
 - **Upravljanje:** Arhuska konvencija (1998); Espo konvencija o EIA (1991);
 - **Industrija:** Helsinška konvencija o industrijskim akcidentima (1992);
 - **Korišćenje zemljišta:** Alpska konvencija (1991);
 - **Priroda i biodiverzitet:** Konvencija o biodiverzitetu (1992) i Kartagena protokol o biološkoj sigurnosti (2000); Bonska konvencija o očuvanju migratornih vrsta (1979); Bernska konvencija o evropskoj divljači i staništima (1979); Konvencija o zaštiti kičmenjaka koji se koriste za eksperimentalne i druge naučne svrhe (1986); Alpska konvencija (1991), i protokoli; Konvencija o očuvanju morske faune i flore Antartika (1980);
 - **Zemljište:** UNCCD Konvencija o borbi protiv dezertifikacija u Africi (1994);
 - **Otpad:** Bazelska konvencija o opasnom otpadu (1989);
 - **Vode:** Helsinška konvencija o međunarodnim vodotokovima i jezerima (1992); konvencije o rečnim bazenima (Dunav, 1987; Elba, 1990; Odra, 1996; Rajna, 1999); Barselonska konvencija (1976), sa amandmanima i protokolima; OSPAR konvencija (1992), sa amandmanima; Bonski sporazum (1983); Helsinška konvencija o Baltičkom moru (1992).²⁵

b) Relevantnost statusa država JIE u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine može biti posmatrana sa stanovišta statusa svih država regiona i sa stanovišta statusa različitih grupa država u regionu.

Najinteresantnijim se čini sagledavanje stanja država bivših članica SFR Jugoslavije (bez Slovenije) uz Albaniju, zbog razloga koji proizlaze iz zajedničkih aspiracija usmerenih ka članstvu u EU, kao i sličnih karakteristika u nivou ekonomske razvijenosti, regionalne (ne)povezanosti i pretpostavki za ostvarivanje saradnje u ovoj oblasti. Iako bi se mogao konstatovati uravnotežen nivo članstva, neki međunarodni ugovori još nisu univerzalno prihvaćeni u regionu.

²⁵Spisak koji se navodi je prema metodologiji same organizacije. Videti: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm. Zbog činjenice da su pojedini od međunarodnih ugovora značajni za različita pitanja, neki od njih se istovremeno spominju u više grupa. Za detaljan presek stanja videti spisak na adresi: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/agreements_en.pdf

- c) U pogledu bilateralne saradnje država regiona može se konstatovati da države u regionu učestvuju u međusobnoj saradnji samo delimično.
- Hrvatska i Turska su 2009. godine zaključile Sporazum o saradnji u području zaštite okoliša, prirode, voda i šumarstva;²⁶
 - Hrvatska i Crna Gora nemaju poseban sporazum o saradnji u oblasti životne sredine;²⁷
 - Hrvatska i Makedonija su 2002. godine zaključile poseban Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o saradnji u području upravljanja okolišem i zaštite prirode;
 - Nema posebnog sporazuma između Hrvatske i BiH (ili Federacije BiH i Republike Srpske) o saradnji u oblasti životne sredine;²⁸
 - Hrvatska i Albanija nemaju zaključen bilateralni sporazum o saradnji u oblasti životne sredine, iako je zaključen veći broj bilateralnih sporazuma u različitim drugim oblastima;
 - Hrvatska i Grčka nemaju poseban sporazum o saradnji u oblasti životne sredine, iako imaju zaključeno više drugih bilateralnih sporazuma;
 - Hrvatska i Bugarska nemaju poseban sporazum o saradnji u oblasti životne sredine;
 - Hrvatska i Rumunija nemaju poseban sporazum o saradnji u oblasti životne sredine;
 - Rumunija ima zaključene posebne bilateralne sporazume o saradnji sa nekim zemljama regiona, između ostalog: Bugarskom (1992),²⁹ Turskom (2001), Moldavijom (2003). Sa Moldavijom ima poseban sporazum o saradnji koji se odnosi na zaštitu delte Dunava (2000);³⁰
 - Bugarska ima zaključen bilateralni sporazum, osim sa Rumunijom, sa Makedonijom (2000), Turskom (2004) i Grčkom (2002).³¹

I Rumunija i Bugarska imaju razvijenu bilateralnu saradnju sa nekim visoko razvijenim državama, pri čemu se kao oblast saradnje posebno ističu pitanja klimatskih promena.

²⁶Videti: http://www.mvpei.hr/CustomPages/Static/HRV//templates/_frt_bilateralni_odnosi_po_drzavama.asp?id=185

²⁷Međutim, imaju zaključene, između ostalog, Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Crne Gore o saradnji na području zaštite bilja (2005), Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Crne Gore o međusobnim odnosima u području upravljanja vodama (2008), Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Crne Gore o saradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa (2008). Takođe, nadležni organi Hrvatske i Crne Gore zaključili su i sporazume o saradnji u oblasti nauke, kulture, obrazovanja, itd., a zaključeni su i sporazumi o saradnji u oblasti saobraćaja, policijskih poslova, konzularnih poslova, itd. Videti: http://www.mvpei.hr/CustomPages/Static/HRV//templates/_frt_bilateralni_odnosi_po_drzavama.asp?id=291

²⁸Za više videti: http://www.mvpei.hr/CustomPages/Static/HRV//templates/_frt_bilateralni_odnosi_po_drzavama.asp?id=62

²⁹Poseban ugovor sa Bugarskom u oblasti voda je zaključen 2004. godine.

³⁰Za širi spisak videti: http://www.mmediu.ro/vechi/proiecte_europene/bilateral_agreements.htm

³¹Poseban sporazum sa Grčkom reguliše saradnju u oblasti voda (1995).

4. Status Republike Srbije u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine

a) Aktuelni status Republike Srbije u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine predstavlja rezultat više činilaca, uključujući i ukupne okolnosti kroz koje je država prošla i u kojima se sada nalazi.³² Otuda je status člana u jednom delu međunarodnih ugovora određen pravilima o sukcesiji u odnosu na Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju, Saveznu Republiku Jugoslaviju, odnosno Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, dok je jedan deo međunarodnih ugovora Republika Srbija ratifikovala u poslednjih nekoliko godina.

Ukupno posmatrano, status Republike Srbije u međunarodnim ugovorima, i implikacija takvog statusa, mogu biti ocenjivani sa stanovišta različitih kriterijuma. Mogu se odvojeno razmatrati određena pitanja u vezi sa procedurom ratifikacije od pitanja koja se odnose na sprovođenje. U prvom slučaju se radi o problemima koje bi verovatno trebalo rešavati u kontekstu modernizacije uprave na svim nivoima, dok pitanja sprovođenja imaju složeniji karakter. Sprovođenje najznačajnijih MEAs nije regulisano nacionalnim propisima na striktan način i zavisi od toga koji je MEAs u pitanju. U nekim slučajevima u pogledu primene postoje elementi dobre prakse, ali u nekim slučajevima postoje elementi loše prakse. Postoje različite teškoće u vezi sa sprovođenjem međunarodnih ugovora: neadekvatna saradnja između različitih institucija uključenih u proces sprovođenja i obezbeđivanja poštovanja propisa, nejasni pravni okviri, uključujući i odnose između relevantnih subjekata na različitim nivoima vlasti, nedostatak informacija, nepripremljenost poslovnog sektora i nevladinog sektora, nedostatak svesti o značaju međunarodnih obaveza i učešća u njihovom sprovođenju, nedostatak svesti donosilaca političkih odluka, itd. Neke od teškoća su direktna posledica sankcija međunarodne zajednice koje su bile nametnute Srbiji tokom poslednje decenije dvadesetog veka. Posle petooktobarskih promena 2000. godine, Srbija je ponovo uključena u najznačajnije međunarodne institucije i procese, ali su posledice, i neki od problema, ostajali. Može se konstatovati da je u poslednjih nekoliko godina učinjen napredak u ratifikaciji ključnih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine.

b) Kada su u pitanju univerzalni međunarodni ugovori, Republika Srbija je članica značajnog dela ovih ugovora u oblasti životne sredine

³² Pod „statusom“ se najčešće podrazumeva samo formalno članstvo države ili drugog subjekta u nekom međunarodnom ugovoru. Međutim, suštinski posmatrano, ovaj pojam obuhvata i stvaran odnos države (ili drugog subjekta) prema definisanim obavezama i pravima, što zahteva vrlo kompleksnu analizu.

(MEAs). Tu spadaju, na primer: Bazelska konvencija, Konvencija o biodiverzitetu, Ramsarska konvencija, CITES konvencija, Okvirna konvencija o klimatskim promenama, Konvencija o zaštiti ozonskog omotača, itd.

c) Kada je reč o regionalnim međunarodnim ugovorima, značajan pomak u članstvu Republike Srbije učinjen je ratifikacijom preostalih međunarodnih ugovora zaključenih u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE), tako da je Srbija sada članica svih ključnih međunarodnih ugovora: Konvencije o zaštiti i održivom korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih udesa, Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine.³³

d) Praksa bilateralnog ugovaranja u oblasti životne sredine između država u regionu, osim sporazuma kojima se reguliše upravljanje zajedničkim vodnim resursima, nije široko rasprostranjena. Republika Srbija nema posebne bilateralne sporazume o saradnji u oblasti životne sredine sa državama u regionu.³⁴

5. Iniciranje pregovora radi zaključivanja Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja

Imajući u vidu sve što je navedeno, a naročito stanje životne sredine u regionu, zajedničke karakteristike aktuelnog procesa evropskih integracija država regiona, neke primere regionalnog povezivanja, te aktuelni nivo i karakteristike regionalnog povezivanja država regiona,

³³ Za više videti: Todić, D., (2011), *Vodič kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, str. 371–380.

³⁴ Tokom 2011. godine potpisan je Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Turske o saradnji u oblasti životne sredine i očekuje se njegova ratifikacija. Sporazum sa Ruskom Federacijom zaključen je 1996. godine (*Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/96). Ovde se ne uzimaju u obzir neke druge forme kvaziugovornog regulisanja saradnje između RS i nekih drugih država na bilateralnoj osnovi, kao što su „memorandumi o razumevanju“, iako i ove forme institucionalizovanja saradnje imaju svoj značaj. Na primer, Memorandum o razumevanju između Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja RS i Ministarstva za životnu sredinu, kopna i mora Republike Italije (2002), Memorandum o razumevanju između Ministarstva zaštite životne sredine RS i Ministarstva za životnu sredinu i vode Republike Bugarske (2007), Memorandum o razumevanju o saradnji u oblasti zaštite životne sredine između Srbije i Austrije (2010), Memorandum o razumevanju sa Portugalom (2011).

prvi korak u pravcu preispitivanja mogućnosti za unapređenje saradnje u regionu JIE/ZB mogao bi da bude utvrđivanje osnova i postizanje saglasnosti oko identifikacije zajedničkih interesa radi zaključivanja međunarodnog ugovora o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja.³⁵ Pri tome, trebalo bi imati u vidu da je slična inicijativa postojala krajem osamdesetih godina XX veka, a da je jedna varijanta ove ideje predložena u formi saradnje radi zaštite planinskih ekosistema.³⁶

5.1. Moguće prednosti zaključivanja regionalne konvencije

Potencijalni značaj zaključivanja regionalne konvencije može biti sagledan sa stanovišta nekoliko kriterijuma i interesa različitih subjekata (Republike Srbije, drugih država regiona, EU, privrede, civilnog sektora).

a) Interes Republike Srbije proizlazi (ili bi mogao da proizlazi) iz potrebe za ubrzavanjem rešavanja aktuelnih problema u oblasti životne sredine i ubrzavanjem procesa evropske integracije u celini. Centralni geografski položaj u regionu predstavlja polaznu pretpostavku za preispitivanje interesa sa ciljem pokretanja inicijative za zaključivanje regionalnog sporazuma, kojim će biti uređeno pitanje saradnje država regiona u ovoj oblasti.³⁷

b) Nekoliko je opštih pitanja koja bi mogla imati karakter argumentacije u prilog zaključivanja regionalnog ugovora, sa stanovišta interesa država regiona u celini. Koordinativna uloga ovakvog međunarodnog ugovora omogućila bi i usaglašavanje sprovođenja drugih međunarodnih ugovora globalnog i regionalnog karaktera u kojima su države regiona članice, kao i odgovarajuće ujednačavanje postupaka i procedura.

c) Očekuje se da bi primena ovakvog ugovora mogla da ubrza i kvalitativno podrži proces harmonizacije nacionalnih propisa u oblasti životne sredine sa propisima EU. Kroz razmenu iskustava i ujednačavanje pri-

³⁵ U radu se koristi skraćenica „JIE/ZB“ (za osnaku država jugoistočne Evrope/zapadnog Balkana) zbog neizvesnosti oko mogućeg prihvatanja inicijative, odnosno nemogućnosti da se u ovoj fazi predvidi da li će se ugovor odnositi samo na države zapadnog Balkana ili će obuhvatiti i neke, većinu ili sve države jugoistočne Evrope.

³⁶ Videti dokument pripremljen za Beogradsku konferenciju „Životna sredina za Evropu“, 2007. godine: *Protection and Sustainable Development of Mountain Areas in South Eastern*. ECE/BELGRADE. CONF/2007/INF/23.

³⁷ Za neke procene u vezi sa geostrateškim položajem videti: *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009–2013–2020*, (2009), Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Republička agencija za prostorno planiranje, Beograd, str. 11–13.

mene različitih instrumenata u oblasti životne sredije, zelene ekonomije i savremenog poslovanja mogu se očekivati i pozitivni efekti na planu privlačenja stranih investicija u regionu u celini.

d) Jedan od eksternih efekata zaključivanja i primene ovakog sporazuma mogao bi da se odnosi na jačanje regionalne bezbednosti, imajući u vidu aktuelne i potencijalne bezbednosne rizike u vezi sa eksploatacijom prirodnih resursa i stanjem životne sredine (vodni resursi, klimatske promene, zaštita prirode, itd). Različiti sektori privrede mogli bi da imaju koristi od unapređivanja saradnje u regionu (energetika, poljoprivereda, turizam, transport, zdravstvo, itd).

e) Osim toga, specifičan interes EU (ako bi se o interesu EU kao celine moglo govoriti na uopšten način, bez detaljnije elaboracije) mogao bi da se sastoji u potencijalnom doprinosu ovog ugovora unapređivanju saradnje i stabilizaciji prilika u regionu. Primena sporazuma o saradnji mogla bi da doprinese stvaranju pretpostavki za poštovanje ljudskih prava u oblasti životne sredine ili u vezi sa životnom sredinom.³⁸

f) Poseban značaj zaključivanja ovog ugovora moglo bi da ima i stvaranje pretpostavki za unapređivanje investicija u regionu kroz izgradnju jasnih pravnih standarda prepoznatih u EU.

g) Zaključivanje regionalne konvencije moglo bi da ima pozitivne efekte i na jačanje aktivnosti organizacija civilnog društva.

5.2. Moguće slabosti i prigovori inicijativi za zaključivanje regionalnog ugovora o saradnji država JIE u oblasti životne sredine i održivog razvoja

a) Postoji nekoliko okolnosti koje bi potencijalno mogle da predstavljaju neku vrstu rizika za realizaciju ideje u zaključivanju regionalnog sporazuma o saradnji.³⁹ Pri tome bi trebalo metodološki odvojeno razmatrati aktivnosti na elaboraciji ideje i pridobijanju podrške zainteresovanih subjekata,⁴⁰ od onih koji se odnose na kasniju fazu realizacije rezultata

³⁸Za neke naznake videti, na primer: Shelton, D., (14–16 January 2002), *Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001*, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment Background Paper No. 1, Geneva, dostupno na: <http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/environ/bp1.htm>

³⁹Razmatrajući moguće razloge odsustva regionalne saradnje u pojedinim regionima sveta, Sekeli posebno ukazuje na sledeće tri grupe pitanja: 1. politički razlozi, 2. nedostatak svesti o problemima životne sredine i potrebi saradnje, i 3. međunarodna saradnja kroz zaključivanje međunarodnog ugovora nije potrebna (što se procenjuje malo verovatnim u današnjim uslovima). Szekely, *op. cit.* str. 572–573.

⁴⁰Procenjuje se da bi u inicijalnoj fazi podrška EU mogla imati ključni značaj imajući u vidu ukupne odnose u regionu i ulogu EU u regionu.

jednog ovakvog sporazuma. U oba slučaja, neke okolnosti u vidu karakteristika postojećeg stanja u većini država sličnog nivoa ekonomske razvijenosti i društvenih prilika, kao što su odsustvo političke volje, stanje institucionalnih kapaciteta, nerazvijenost ili neusklađenost postojećih pravnih okvira, odnosno nedostatak finansijskih sredstava, mogu predstavljati rizik za realizaciju ideje.⁴¹

b) Osnovni prigovor predlogu za pokretanje inicijative za vođenje pregovora i zaključivanje sporazuma o saradnji država JIE u oblasti životne sredine i održivog razvoja odnosi se na preispitivanje potreba za „još jednim“ međunarodnim ugovorom u uslovima koje karakteriše postojanje „većeg broja“ drugih međunarodnih ugovora, pogotovo imajući u vidu da su efekti primene već postojećih međunarodnih ugovora predmet čestih preispitivanja i kritika.

c) Odnos prema postojećim regionalnim inicijativama i projektima u drugim oblastima prekogranične saradnje može da bude jedno od pitanja koje se može postaviti u kontekstu preispitivanja potrebe za ovim sporazumom.⁴²

d) Obezbeđivanje potrebne podrške među državama regiona podrazumeva pažljivo planiranje aktivnosti, izvesnu kampanju i učešće različitih subjekata, među kojima organizacije civilnog društva i poslovni sektor mogu da imaju značajnu ulogu.

e) Pitanje obezbeđenja inicijalnih troškova za vođenje pregovora radi zaključivanja ugovora, kao i njegove primene, može da se postavi naročito u kontekstu aktuelne privredne krize i teškoća u obezbeđivanju potrebnih finansijskih sredstava.

f) Neke države u regionu mogu, iz različitih drugih razloga (koji se ne tiču životne sredine), osporiti značaj ove inicijative.

⁴¹ Za više videti, na primer: *From intentions to Actions: Overcoming bottlenecks, Critical Issues in Implementation of Environmental Policies Highlighted by the UNECE Environmental Performance Review Programme*, (2007), UNECE, New York and Geneva.

⁴² U svakom slučaju potrebno je, pri izradi nacrtu ugovora o saradnji, voditi računa o odnosu prema ovim drugim već postojećim međunarodnim ugovorima s ciljem da se obezbedi potpuna koordinacija daljih aktivnosti i efekata aktivnosti. Pored već spomenutih CEFTA sporazuma i Sporazuma o energetske zajednici u jugoistočnoj Evropi treba imati u vidu i Memorandum o razumevanju o institucionalnom okviru inicijative za prevenciju i spremnost u slučaju katastrofa za region jugoistočne Evrope (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 5/10) kao i brojne različite bilateralne ugovore koji su zaključeni ili se planira njihovo zaključivanje a čiji bi predmet uređivanja mogao da se prepliće sa ovim ugovorom. Ukoliko se prihvati ideja o zaključivanju regionalne konvencije o saradnji u oblasti životne sredine treba sačiniti presek svih relevantnih međunarodnih multilateralnih i bilateralnih ugovora sa kojima bi buduća konvencija mogla biti povezana i analizirati karakter potencijalnih veza.

6. Zaključci

Perspektive evropskih integracija država regiona imaju karakter „objektivne“ okolnosti i podstičući značaj za unapređenje međusobne saradnje, koja bi zaključivanjem Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja mogla biti institucionalizovana i značajno unapređena. Konvencija bi trebalo da predstavlja opšti okvir saradnje država regiona u oblasti životne sredine i održivog razvoja. Zaključivanje ove konvencije može da predstavlja i jedan od instrumenata za brže ostvarivanje ciljeva nacionalnih politika u ovoj oblasti, uključujući i one koji se odnose na evropske integracije. Republika Srbija, kao država koja, geografski posmatrano, zauzima centralni položaj u regionu i koja je formulisala ciljeve nacionalne politike koji se odnose na članstvo u EU, ima interes da bude inicijator pregovora radi zaključivanja ove konvencije.

7. Preporuke

1. U pogledu konkretnih aktivnosti preporučuje se sledeće:
 - izrada detaljne analize sadržaja i formi potencijalne saradnje, kao i ukupnih implikacija zaključivanja Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja;
 - izrada prve verzije nacrtu Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja;
 - obezbeđivanje (odgovarajućeg) pozitivnog mišljenja relevantnih subjekata u EU;
 - pokretanje formalne inicijative za otpočinjanje pregovora radi zaključivanja Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja;⁴³
 - organizovanje pripremne konferencije za izradu i zaključivanje Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja;
 - potpisivanje Konvencije.
2. Kada je reč o ciljevima Konvencije o saradnji država JIE/ZB u oblasti životne sredine i održivog razvoja, predlaže se da oni obuhvate sledeće:
 - unapređenje saradnje država regiona u oblasti životne sredine i održivog razvoja;

⁴³Preporučuje se upućivanje poziva svim državama u regionu jugoistočne Evrope, računajući pri tom na mogućnost da se pregovori vode samo između država (ili dela država) zapadnog Balkana.

- jačanje poštovanja ljudskih prava u oblasti životne sredine;
 - podsticanje aktivnosti na planu usklađivanja i sprovođenja nacionalnih propisa sa propisima EU;
 - jačanje instrumenata zelene ekonomije radi privlačenja stranih investicija.
3. U pogledu članstva u Konvenciji u odnosu na pitanje članstva država u EU, predlažu se dve opcije:
- Prvo, koje podrazumeva da strane ugovornice Konvencije budu sve (ili deo) država članica regiona, bez obzira na trenutni status članstva u EU;
 - Druga mogućnost je da ugovor obuhvati u prvoj fazi samo države regiona koje nisu članice EU.
4. U pogledu potencijalnog članstva država van regiona JIE/ZB, preporučuje se da Konvencija bude otvorena za članstvo (ili drugi odgovarajući status) i državama van regiona JIE/ZB.
5. U pogledu sadržaja saradnje država članica ugovora, preporučuje se da se ova pitanja definišu na dovoljno fleksibilan način, kako bi se ostavila mogućnost široke saradnje država regiona i uključivanja različitih konkretnih pitanja. Pri definisanju sadržaja saradnje trebalo bi, najpre, utvrditi minimalne zajedničke elemente i interese država potencijalnih članica ugovora. Pretpostavlja se da bi se glavni deo sadržaja saradnje mogao odnositi na sledeća pitanja:
- upravljanje zajedničkim prirodnim resursima;
 - klimatske promene;
 - sprovođenje međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine;
 - proces harmonizovanja nacionalnih propisa u oblasti životne sredine sa propisima EU i koordinacija njihove primene, posebno radi sprovođenja međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine;
 - primena savremenih instrumenata radi podsticanja „zelene“ ekonomije i unapređivanja saradnje privrednih subjekata;
 - podsticanje regionalne saradnje organizacija civilnog društva.
6. U pogledu forme saradnje, predlaže se definisanje konkretnih formi saradnje koje imaju potpuno praktične implikacije (ili potencijalne implikacije) na rešenje konkretnih problema država regiona:
- iniciranje i sprovođenje zajedničkih projekata u okviru fondova EU i drugih relevantnih međunarodnih organizacija;
 - učešće u zajedničkim projektima;
 - tehnička podrška sprovođenju međunarodnih ugovora u regionu;
 - razmena informacija, eksperata, itd.
7. Predlaže se da koordinativnu ulogu ima Komisija za saradnju, sastavljena od visokih predstavnika država članica koja bi mogla imati radne grupe za pojedina konkretna pitanja saradnje na nivou eksperata.

8. Predlaže se da Sekretarijat Konvencije bude u Beogradu.
9. U pogledu stupanja na snagu, verovatno bi se najpodesnijom varijantom moglo smatrati ukoliko bi se stupanje na snagu dovodilo u vezu sa ratifikacijom ugovora od strane većine država regiona, ali bi (u početku) trebalo ostaviti otvorenim i druge opcije, uključujući i minimalan broj od tri države članice, kao uslov za stupanje na snagu.
10. Kada je reč o roku trajanja, predlaže se zaključivanje ugovora na neograničen period, ali ne treba isključiti ni mogućnost da se ugovor (ili deo ugovora) zaključi i na period važenja koji će biti u vezi sa sticanjem statusa člana svih država regiona (ili većine) u EU. U slučaju ove druge opcije, sadržaj saradnje i ostale elemente ugovora bi, takođe, trebalo na odgovarajući način prilagoditi.
11. U pogledu dinamike sprovođenja aktivnosti koje se odnose na pokretanje inicijative za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnog ugovora, predlaže se otpočinjanje ovih aktivnosti odmah. Pri tome, trebalo bi imati u vidu i dinamiku odvijanja drugih aktivnosti i inicijativa, uključujući i održavanje značajnih skupova u oblasti životne sredine ili u vezi sa životnom sredinom. Preporučuje se da ove aktivnosti (ili deo njih) budu započete i da se ostvaruju i sprovode u kontekstu predstojeće konferencije „Rio + 20“.

LITERATURA

1. *Acceptance and Implementation of UNECE Multilateral Environmental Agreements in South-Eastern Europe*, (2007), ECE/BELGRADE.CONF/2007/INF/19.
2. *Belgrade Initiative: Enhancing the Regional SEE Cooperation in the field of Climate Change – Climate Change Framework Action Plan for the SEE Region, and the Establishment of a Sub-regional, Virtual Climate Change related Centre for Research and Systematic Observation, Education, Training, Public Awareness, and Capacity Building*, (2007), ECE/BELGRADE.CONF/2007/20.
3. *Environment and Security-Transforming Risks into Cooperation, The Case of Central Asia and South Eastern Europe*, (2003), UNEP, UNDP, OSCE.
4. *Environmental Policy in South Eastern Europe*, (2007), UNDP, Belgrade.
5. *Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future production and consumption patterns*, (2010), EEA Report No 1, Copenhagen.
6. *Europe's Environment, Forth Assessment*, (2007), European Environment Agency Copenhagen.

7. *Europe's Environment, An Assessment of Assessment*, (2011), EEA, Copenhagen.
8. *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, (2006), International Institute for Sustainable Development.
9. Koyama, Y., (2003), *South Eastern Europe in Transition, A Quest for Stabilization of the Region after the Breakup of the Former Yugoslavia*, Niigata University, Japan.
10. Lopandić, D., Kronja, J., (2010), *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.
11. *National Millennium Development Goals: a framework for action - Europe and the CIS Regional MDG Report*, (2006), UNDP, Bratislava.
12. *Odgovori na upitnik EU – poglavlje 27 Životna sredina*, (2010), Vlada Republike Srbije, Beograd, dostupno na: <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?id=2>.
13. *Protection and Sustainable Development of Mountain Areas in South Eastern*, (2007), ECE/BELGRADE.CONF/2007/INF/23.
14. Shelton, D., (14–16 January 2002), *Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001*, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, Background Paper No. 1, Geneva, dostupno na: <http://www.2ohchr.org/english/issues/environment/environ/bp1.htm>
15. De Sombre, E. R., "The Evolution of International Environmental Cooperation", u: *Journal of International Law & International Relations*, Vol. 1(1–2), str. 75–88, dostupno na: <http://www.jilir.org/docs/vol1no1-2/JILIR%201%281-2%29%20DeSombre-Evolution%20of%20International%20Environmental%20Cooperation.pdf>
16. *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme*, (2008), World Bank, ISDR.
17. *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009–2013–2020*, (2009), Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Republička agencija za prostorno planiranje, Beograd.
18. *Strategy and Work Programme 2011–2013*, (17 June 2010), Regional Cooperation Council, Sarajevo.
19. *Sustainable consumption and production in South East Europe and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, (2007), EEA Report No 3, EEA, Copenhagen.
20. Szekely, A., (1992), "Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America", u: *Natural Resources Journal*, Vol. 32. Summer, str. 563–622.
21. Todić, D., (2011), "Social and Environmental Issues Related to the Security in SEE Countries", u: Montini, M., Bogdanovic, S., ed., *Environmental Security in South – Eastern Europe*, Springer Science + Business Media B.V.

22. Todić, D., (2011), *Vodič kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.
23. Todić, D., Vukasović, V., (2009), "Regional Security and International Legal Regulation of Water Protection and Use – The Case of Serbia", u: Stec, S., Baraj, B., eds., *Energy and Environmental Challenges to Security*, str. 141–156.
24. *From intentions to Actions: Overcoming bottlenecks, Critical Issues in Implementation of Environmental Policies Highlighted by the UNECE Environmental Performance Review Programme, 2007*, UNECE, New York and Geneva.
25. Vuori, L., (2001), "Environmental Security in South-eastern Europe: A Basis for Regional Cooperation", u: Schnabel, A., ed., *Southeast European Security, Threats, Responses and Challenges*, Nova Science Publishers, Inc, New York, str. 23–40.

Prof. dr Dragoljub Todić

International agreements in the field of environment for the purpose of European integration and the region of South-Eastern Europe.

Abstract

The region of South-Eastern Europe (SEE), i.e. Western Balkans (WB) is, among other things, characterized by specific transitional setting, formally proclaimed aims related to EU membership and a low level of mutual cooperation in the field of environment. Absence of clear and formally specified frameworks of mutual cooperation could be overcome by conclusion of a regional agreement on cooperation and by institutionalization of cooperation by creating joint bodies. What is discussed are potential interests of Republic of Serbia in taking measures for improvement of mutual cooperation between countries in the region and initiative for conclusion of a cooperation agreement. Attention is also drawn to possible objections to such initiative. Potential elements of Convention on cooperation of SEE/WB countries in the field of environment and sustainable development are also considered. The paper is based on the opinion that improvement of implementation of international agreements in the field of environment is directly related to European integration of these countries and the region, i.e. that formalization of cooperation between countries of the SEE/WB region by concluding a special international agreement on cooperation in the field of environment and sustainable development would contribute to speeding up the process of European integration of countries in the region.

Keywords:

environment, sustainable development, international agreements, EU, South-Eastern Europe, Western Balkans, European integration, Convention on cooperation between SEE countries.

*Mr Ognjen Mirić**
*Mr Valentina Ivanić***

Unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji***

Sažetak

U tekstu se analiziraju aktuelni i potencijalni, unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji u kontekstu pripreme jedinstvenog Nacionalnog plana regionalnog razvoja Srbije. Zaključak je da bi reforma sistema planiranja doprinela da politika regionalnog razvoja, kao oblast koja prožima sve druge oblasti, doprinese ostvarivanju značajnijih rezultata i procesima političkih i društvenih promena. Izveštaji međunarodnih organizacija ukazuju na to da u Srbiji ne postoji efikasan centar Vlade za kreiranje aktivne politike što uzrokuje nepostojanje kapaciteta za reviziju aktuelne politike, strateško promišljanje i efikasno planiranje rada, ali istovremeno i opasnost od stvaranja paralelnih sistema za planiranje regionalnog razvoja. Razlog tome leži u uvek prisutnoj politizaciji planiranja regionalnog razvoja, nedovoljnoj posvećenosti programskom planiranju budžeta i međusektorskoj saradnji, nedostatku jedinstvene metodologije za izradu sektorskih strategija, kao i nizu propusta u pogledu njihove usklađenosti i praćenja. U tom svetlu, analizirana je potreba uvođenja koncepta sektorskog pristupa u planiranju korišćenja eksternih finansijskih sredstava. Preporučuje se uvođenje inovativnog, sektorsko-geografskog pristupa, koji podrazumeva da sve

* Autor je saradnik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i zamenik direktora Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije. I-mejl adresa: omiric@seio.gov.rs

** Autorka je saradnica Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i direktorka Agencije za ravnomerni regionalni razvoj Vlade AP Vojvodina. I-mejl adresa: v.ivanic@vojvodina-cess.org

*** Rad je objavljen 19. 1. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Pristupni fondovi EU i regionalni razvoj“.

„regionalne strategije“ imaju i sektorsku klasifikaciju prioriteta i mera za njihovo sprovođenje, odnosno da se nastavi sa reformom planiranja budžeta kako bi se omogućilo višegodišnje planiranje sredstava, uz konstantnu pripremu projekata koji će omogućiti sprovođenje strategija pod krovom Nacionalnog plana regionalnog razvoja. Ovaj dokument bi trebalo da osigura da politika regionalnog razvoja bude zastupljena u svim relevantnim sektorskim strategijama, uz naglašenu, a uvek politički diskutabilnu potrebu za uspešnim sprovođenjem politike regionalnog razvoja. U tu svrhu, preporučuje se uvođenje podsticaja, ali i sankcija u odnosu na efikasnost i efekat ostvarenih rezultata. Na kraju, osim podudarnosti među strategijama, neophodna je i koordinacija među institucijama koje se bave regionalnim razvojem i brojnim procedurama, odnosno uspostavljanje jasnog institucionalnog okvira za pripremu i sprovođenje tzv. integrisanog okvira za planiranje.

Ključne reči:

regionalni razvoj, planiranje, Nacionalni plan, strategije, sektorski pristup

Uvod

Politika regionalnog razvoja Republike Srbije ne može se posmatrati izolovano od drugih politika, kao ni od procesa političkih i socijalnih promena. Zbog političkih prilika u Srbiji, pružanje jedinstvene vladine aktivne politike, sa jasnim ciljevima i definisanim vremenskim okvirima, predstavlja značajan izazov i u polju regionalnog razvoja države. Ovakva politička situacija je dodatno komplikovana time što Vlada Srbije mora da „balansira“ u rešavanju visokopolitičkih pitanja od međunarodnog značaja, kao što je pristupanje EU, rešavanje pitanja Kosova i Metohije, sprovođenje aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), kao i rešavanjem unutrašnjih pitanja kao što su nezaposlenost, otklanjanje negativnih posledica svetske finansijske krize, reforma pravosuđa i državne uprave, i tome slično.

Da bi se izvukle preporuke od značaja za planski okvir regionalne politike Republike Srbije, potrebno je, najpre, da se ukaže na opšte karakteristike sistema planiranja u Republici Srbiji, koje su analizirane u prvom poglavlju. Zatim je kroz analizu zakonodavnog i planskog, pre svega strateškog okvira, utvrđeno koje su to karakteristike planiranja politike regionalnog razvoja Republike Srbije, odnosno ukazano je na određene trendove u sistemu planiranja u narednom periodu. Sve ovo posmatrano

je u kontekstu evropske integracije Srbije, budući da je u procesu sprovođenja reformi i ispunjavanju osnovnih kriterijuma za članstvo, potrebno kontinuirano i uzajamno dopunjavanje politike regionalnog razvoja Evropske unije (EU) i nacionalnih regionalnih politika. Posebna pažnja posvećena je inicijativi za uvođenje sektorskog pristupa u planiranju korišćenja finansijskih sredstava i pomoći koja dolazi iz EU, pre svega u narednom budžetskom periodu do 2020. godine, za koji je EU kao okosnicu upravo postavila sektorski pristup.

Na kraju, autori ovog predloga za javnu praktičnu politiku predstavili su set preporuka za unapređenje sistema planiranja politike regionalnog razvoja Republike Srbije, uz naglašenu potrebu za inovativnim pristupom postojećem procesu planiranja.

1. Osnovne karakteristike sistema planiranja u Republici Srbiji

Postojanje koherentnog strateškog okvira, zasnovanog na dugoročnoj viziji i jasno definisanim prioritetima, merama i projektima za njihovo sprovođenje, osnova je dobrog upravljanja i rada Vlade zasnovanog na efektivnosti, odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti.

U periodu od 2008. godine, Vlada Srbije je osmislila i sprovela mere kako bi se razvili i unapredili elementi sistema planiranja. Ove mere bile su usmerene na definisanje strateškog okvira za planiranje, kao i stvaranje „centralne institucije“ za koordinaciju politika. Osnovni korak u ovom pravcu je bilo osnivanje Sektora za planiranje, praćenje i koordinaciju politika u okviru Generalnog sekretarijata Vlade. Osim toga, neki od rezultata koji su doprineli unapređenju sistema planiranja su: unapređenje godišnjeg plana rada Vlade zasnovanog na srednjoročnoj metodologiji planiranja, uvođenje elektronske sednice Vlade, analiza sektorskih strategija, unapređenje veza između sistema planiranja strategija i planiranja budžeta, primena softvera za planiranje i povezanost sa procedurom razvoja budžeta.

Međutim, i pored svih dosadašnjih napora, u ovom trenutku integrisani nacionalni strateški okvir, u pogledu postojanja krovnog strateškog dokumenta, jedinstvene metodologije i koherentnog pristupa u pripremi nacionalnih strategija od strane ministarstava i drugih državnih organa, kao i organa lokalne samouprave, ne postoji.

Sistem planiranja u Republici Srbiji zasnovan je na oko 80 međusektorskih i sektorskih strategija. Sve strategije su višegodišnje, sa akcionim planovima ili bez njih. Analiza sprovedena u okviru projekta „Podrška

osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije”,¹ čiji korisnik je bio Generalni sekretarijat Vlade, pokazuje da je manje od 30% od svih pregledanih dokumenata imalo jasno iznetu strategiju, preko 25 odsto su se značajno preklapali, oko 25 odsto je imalo jasne akcijske planove, dok je manje od 10 odsto sadržalo bilo kakav vid procene učinka. Isto tako, predloženo je da bi manje od 50 odsto pregledanih strategija trebalo da bude zadržano i ažurirano. Kada se govori o sektorskoj, odnosno geografskoj koncentraciji prioriteta i usmeravanju sredstava na centralnom nivou, primenjuje se sektorska koncentracija (na primer transport i obrazovanje). Geografska koncentracija je zastupljena u slučaju strategija lokalnog ekonomskog razvoja, strategija više opština ili strategija autonomnih pokrajina.

Kada je reč o finansiranju prioriteta i mera predviđenih nacionalnim strategijama, okvir za finansiranje čine Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o budžetu, Memorandum o budžetu o ekonomskoj i fiskalnoj politici, koji sadrži i Srednjoročni okvir potrošnje.² Novi Zakon o budžetskom sistemu uveo je i srednjoročni okvir potrošnje i javnih investicija, trogodišnju procenu budžetskog i fiskalnog rizika, koja se dostavlja uz godišnji budžet. Obrazloženje za ovakve izmene jeste namera da se unapredi srednjoročno planiranje kroz uvođenje srednjoročnog okvira rashoda u nacionalni budžet kako bi se poboljšala predvidivost javnih sredstava koji su raspoloživi za budžetske korisnike, a da bi se istovremeno sprečila ciklična ekspanzija tekućih rashoda. Srednjoročni okvir se uvodi i u investiciono planiranje kao neophodan uslov u procesu definisanja strateških razvojnih projekata. Osim toga, novi Zakon o budžetskom sistemu stvara i uslove za korišćenje sredstava razvojne pomoći Evropske unije i pruža Srbiji pravni okvir za ispunjavanje njenih obaveza u vezi sa upravljanjem sredstvima EU.

Višegodišnje fiskalne projekcije izrađuju se kao deo Srednjoročnog okvira potrošnje i koriste se prilikom utvrđivanja limita za sektore tako što resorna ministarstva podnose svoje predloge budžeta u ovom okviru. Višegodišnje fiskalne projekcije se koriste kod određivanja (kasnijih) budžetskih obima sredstava i predstavljaju deo Memoranduma o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2010. godinu sa projekcijama za 2011. i 2012. godinu. Međutim, povezanost između višegodišnjih procena i naknadnih limita u godišnjem budžetu nisu jasne.

Sektorske strategije se pripremaju za sve ključne sektore, ali usled nepostojanja funkcionalnog Srednjoročnog okvira potrošnje (MTEF), ove strategije ne obuhvataju procenu investicionih i tekućih rashoda. Osim toga, sektorske investicije u većoj ili manjoj meri, u zavisnosti od sekto-

¹ Projekat, čiju realizaciju je finansirao DFID, završen je 2010. godine.

² O sistemu finansiranja može se više pročitati u posebnom odeljku.

ra, kontroliše Nacionalni investicioni plan (NIP), zbog čega je teško isplanirati ulaganja u sektore. Priprema budžeta po programskom modelu je trenutno pasivna vežba koja se ne prenosi u postojeći budžetski proces, iako je izgledalo da pilot ministarstava koja su učestvovala u ovom programu imaju potrebu da i u praksi pređu na programski budžet.

Investicione odluke se donose u resornim ministarstvima, u okviru predviđenih obima sredstava, ali i preko NIP-a, što je u suštini dvostruki proces zbog kog je povezivanje se sektorskim strategijama teško uočljivo. Nema mnogo dokaza koji govore u prilog tome da su se prilikom odlučivanja o investiranju razmatrale buduće implikacije na tekuće troškove.³

Osim toga, kada su u pitanju nedostaci sistema planiranja, Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji iz oktobra 2011. godine naglašava: „Uprkos ovim poboljšanjima, sposobnosti Vlade u vezi sa strateškim planiranjem politika još treba da se razvijaju. Koordinacija između ministarstava i agencija treba da se poboljša i da se smanji iscepanost po odeljenjima (...) Kapaciteti Vlade za planiranje i koordiniranje politike treba da se ozbiljno temeljno ispitaju“. Izveštaj Međunarodnog monetarnog fonda iz 2011. godine, takođe, identifikuje: „Unapređenje poslovne klime je dokazano teška bitka, velikim delom zbog problema u koordinaciji i kompetentnosti javnog sektora u politički izdelfenom okruženju“. Najjače kritike sistema planiranja utvrđene su u SIGMA izveštaju iz 2010. godine: „Osnove kreiranja aktivne politike i sistema koordinacije ostaju slabe. Ne postoji efikasan centar Vlade, i slab odnos jedinica u centru nema kapacitet za reviziju aktivne politike, strateško razmišljanje i efikasno planiranje rada. Ključni zahtevi Vladine vladavine procedura, koja se odnose na konsultacije između ministarstava u vezi sa nacrtom zakona, uobičajeno se zanemaruju, i samim tim mnogi zakoni koji se prosleđuju imaju nedostatke i delom ne mogu da se primene, a neslaganja između ministarstava ostaju nerešena“.

Iz navedenog mogu se izvući zaključci da su dosadašnje aktivnosti Vlade, usmerene ka unapređenju sistema planiranja, dale određene (nedovoljne) rezultate, ali da se i dalje suočavamo sa izazovima kao što su:

- ministarstva nisu posvećena programskom planiranju budžeta i međuresornoj saradnji;
- proces razvijanja i sprovođenja strategija je i dalje vrlo politizovan;
- pojedinačne sektorske strategije su međusobno neusaglašene i sadrže nerealno postavljene ciljeve;
- usled nepostojanja funkcionalnog Srednjoročnog okvira potrošnje (MTEF), sektorske strategije ne obuhvataju procenu investicionih i tekućih rashoda;

³ Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti – Izveštaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama, (novembar 2010), Ministarstvo finansija.

- postojanje koncepta nacionalnog investicionog plana doprinosi paralelnom sistemu planiranja;
- nedovoljno su razvijeni sistem praćenja i ocena strategija, programa i projekata;
- ne postoji jasno definisana metodologija za izradu sektorskih strategija;
- kapacitet Sektora za planiranje, praćenje i koordinaciju politika u okviru Generalnog sekretarijata nedovoljno je razvijen kako bi se sprovele već dogovorene mere (npr. procedure ili rokovi), odnosno unapredio sistem planiranja.

Jasno je da svi definisani nedostaci utiču i na sistem planiranja i vođenja regionalne politike Republike Srbije.

2. Planiranje politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji

Potreba, značaj i okviri regionalne politike i održivog regionalnog razvoja utvrđeni su u najvišem pravnom aktu, kao i određenom broju strateških dokumenata i zakona Srbije.⁴

Prvi korak u sprovođenju ustavnih nadležnosti Republike Srbije,⁵ u rešavanju problema regionalnog razvoja, ostvaren je donošenjem Strategije regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine (*Službeni glasnik RS*, broj 21/2007). Strategijom, koju je Vlada usvojila u januaru 2007. godine, prvi put se na obuhvatan i konzistentan način definišu osnovni razvojni prioriteti regionalnog razvoja Republike Srbije i načini njihovog ostvarivanja. Kao najbitniji ciljevi i strateški pravci regionalnog razvoja Republike Srbije u Strategiji se navode: održivi razvoj, podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije i ekonomska integracija srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija. Kao osnovne ciljeve i pravce delovanja, Strategija predviđa da je u narednom periodu neophodno doneti zakon i niz podzakonskih akata kojim će se urediti oblast regionalnog razvoja. Strategija predviđa tri ključne aktivnosti politike regionalnog razvoja u narednom periodu:

⁴ Nacionalni program za evropske integracije, Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija za podsticanje i razvoj stranih ulaganja, itd.

⁵ Članovi 94 i 97 Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, broj 83/06) odnose se na regionalni razvoj.

- 1) određivanje stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja, kao i statistička regionalizacija područja (NUTS II i NUTS III);
- 2) definisanje razvojnih politika u funkciji podsticanja regionalnog razvoja Republike Srbije;
- 3) formiranje institucija koje su odgovorne za ostvarenje Strategije.

Može se zaključiti da je ova strategija ispunila određene zacrtane ciljeve, kao što je donošenje zakona i niza podzakonskih akata kojim se uređuje oblast regionalnog razvoja, kao i određivanje stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja, kao i statistička regionalizacija područja (NUTS II i NUTS III), itd. Isto tako, određeni ciljevi koji su predviđeni strategijom nisu ispunjeni, kao što su, na primer, smanjenje stope siromaštva i smanjenje nezaposlenosti. Međutim, obuhvatnu analizu i ocenu efekata sprovođenja ove strategije moguće je dati tek posle isteka perioda njenog trajanja i sprovođenja ex-post ocene. Činjenica je, ipak, da interim ocena sprovođenja strategije nije sprovedena, kao i da se ex-post ocene strategija u Srbiji ne sprovode.

U kratkim crtama, prikazujući rešenja Zakona o regionalnom razvoju koja se odnose na planiranje regionalne politike, trebalo bi istaći da je, u skladu sa ovim zakonom, predviđeno da će Narodna skupština doneti Nacionalni plan regionalnog razvoja za period od deset godina, koji će pripremiti nadležno ministarstvo. Regionalnom strategijom se, u skladu sa Nacionalnim planom, definišu osnovni prioriteti razvoja regiona i načini njihovog ostvarivanja. Regionalna strategija donosi se za period od pet godina i donosi je Vlada na predlog nadležnog ministarstva. Regionalne strategije se sprovode Programima finansiranja razvoja regiona, koji su razvojni dokumenti i sadrže pregled projekata za region i raspodelu finansijskih sredstava za realizaciju tih projekata za svaki region za budžetsku godinu. Zakonodavac predviđa i da ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja (strategije, programi, planovi, akcioni planovi) moraju biti usaglašeni sa Nacionalnim planom i regionalnom strategijom.

Analizirajući strukturu ovih dokumenata, uočljivo je da su struktura Nacionalnog plana regionalnog razvoja i struktura regionalne razvojne strategije, shodno rešenjima Uredbe, gotovo identične.⁶ Jedina razlika je u činjenici da Nacionalni plan regionalnog razvoja treba da sadrži „smernice za Akcioni plan kojima se definišu mere i aktivnosti, sa rokovima, zadacima, organima i organizacijama nadležnim za sprovođenje Nacionalnog plana“, dok tako nešto nije navedeno kao deo strukture regionalnih strategija, već se definiše u Programu finansiranja razvoja regiona⁷.

⁶ Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja; *Službeni glasnik RS*, br. 15/2011; član 2 i član 3.

⁷ Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja; *Službeni glasnik RS*, br. 15/2011; član 4.

Uredba⁸, ukazujući na strukturu Nacionalnog plana regionalnog razvoja, ukazuje i na mehanizme za praćenje i evaluaciju implementacije Nacionalnog plana. Evaluacija sprovođenja Nacionalnog plana, onako kako to stoji u Uredbi, uzima u obzir samo jednu fazu evaluacije, interim (*mid-term*) evaluaciju od tri uobičajene faze evaluacije (*ex-ante*, *mid-term* i *eks-post*).

Članom 17 predviđa se da Programi finansiranja razvoja regiona sa drže pregled projekata za region i raspodelu finansijskih sredstava za realizaciju tih projekata za svaki od regiona u toku budžetske godine. Nažalost, ostaje nejasno da li će određena metodologija, odnosno kriterijumi izbora projekata biti formulisani (na primer, za infrastrukturne projekte – postojanje studije izvodljivosti, procene uticaja na životnu sredinu, tehničke i tenderske dokumentacije, i sl.). Principi dobrog projektnog upravljanja i praksa koja se već sada primenjuje za projekte koje finansira Evropska unija zahtevaju postojanje ovakvih kriterijuma. Pored toga, jednogodišnje planiranje budžeta, u praksi, zahtevaće stvaranje mehanizama usaglašavanja izrade Programa finansiranja sa pripremom budžeta, naročito imajući u vidu komplikovanu proceduru usvajanja Programa, prema kojoj mišljenje na Program finansiranja razvoja regiona daju regionalni razvojni saveti, Nacionalni savet, ministarstvo zaduženo za poslove regionalnog razvoja, ministarstva, i na kraju odluku donosi Vlada. U suprotnom, stvoreni su osnovi za brzopleto planiranje, kao alternativni blokiranje sredstava. Osim toga, u okviru Programa finansiranja nije jasno kako će biti tretirani višegodišnji projekti (projekti i jesu uglavnom višegodišnji), kao ni ko i u kom iznosu će opredeliti sredstva za sprovođenje Programa finansiranja.

Član 18 predviđa da je na ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja (strategije, programi, planovi, akcioni planovi) neophodno pribaviti mišljenje o usaglašenosti tih dokumenata sa Nacionalnim planom i regionalnom strategijom. U narednom periodu neophodno je izbeći da bilo ko ima diskreciono pravo na tumačenje značenja razvojnih dokumenata na koje se daje mišljenje. Osim toga, budući da je predviđeno da na ove dokumente mišljenje daju regionalni razvojni saveti za koje niko ne obavlja stručne poslove, neophodno je obezbediti da onaj ko daje mišljenje ima dovoljno kapaciteta da valjano i blagovremeno izvrši analizu svih dokumenata (na primer, mišljenje za sve opštinske strategije na teritoriji jednog regiona).⁹

Još jedan važan činilac koji utiče na porast značaja regionalne politike jeste pristupanje Srbije Evropskoj uniji i korišćenje strukturnih fondova

⁸ Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja; *Službeni glasnik RS*, br. 15/2011; član 2, stav 6.

⁹ Ognjen Mirić, (2009), *Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.

Evropske unije kao instrumenata kohezione politike, a s ciljem smanjenja unutrašnjih regionalnih razlika i stvaranja uslova koji bi omogućili Srbiji da se što brže približi prosečnom nivou društveno-ekonomskog razvoja u Evropskoj uniji. Pri tome, trebalo bi poći od činjenice postojanja politike regionalnog razvoja Evropske unije i nacionalnih regionalnih politika, njihove različite prirode, ali istovremeno i potrebe uzajamnog dopunjavanja. U onim državama u kojima komplementarnost između dve politike nije ostvarena, sprovođenje obe politike je predmet političkih i institucionalnih tenzija i čestih sukoba. Ovakav scenario naročito je vidljiv u nekim državama članicama Evropske unije koje imaju tradiciju nacionalne regionalne politike i nisu uspele u potpunosti da integrišu ciljeve i sistem upravljanja u okviru kohezione politike. Usled ovoga, stvarani su paralelni sistemi (evropski i nacionalni), koje karakterišu zasebni administrativni zahtevi. Krajnji rezultat se ogleda u nekoherentnosti i neefikasnosti trošenja raspoloživih sredstava u skladu sa nacionalnim prioritetima i, u krajnjoj instanci, u problemima u odnosima između evropske i nacionalnih administracija.¹⁰

Sa aspekta sistema planiranja, u ovom trenutku ne možemo sa sigurnošću tvrditi da smo na putu da stvorimo dva paralelna sistema, ali se sa sigurnošću može tvrditi da smo na putu da stvorimo izuzetno kompleksan sistem koji će nas dovesti do dva paralelna sistema, odnosno bar do sistema koji će veoma teško funkcionisati u praksi.¹¹ Naime, u procesu priprema za korišćenje sredstava iz Instrumenta za pretprijetnu pomoć EU (IPA), za one komponente koje su relevantne za strukturne fondove država, korisnik je u obavezi da pripremi određene strateške dokumente, okvir strateške usklađenosti i operativne programe. Okvir strateške usklađenosti predstavlja krovni strateški dokument kojim se uređuju prioriteta u okviru IPA komponente III (regionalni razvoj) i IV (razvoj ljudskih resursa), i to u oblasti infrastrukturnih ulaganja u zaštitu životne sredine i saobraćaja, zatim razvoja privrede i konkurentnosti, te zapošljavanja, socijalne politike, obrazovanja, kao i neophodne tehničke pomoći. Prioriteti se detaljnije razrađuju na nivou sektorskih dokumenata, odnosno Operativnih programa, definisanjem mera za njihovo sprovođenje i projekata.

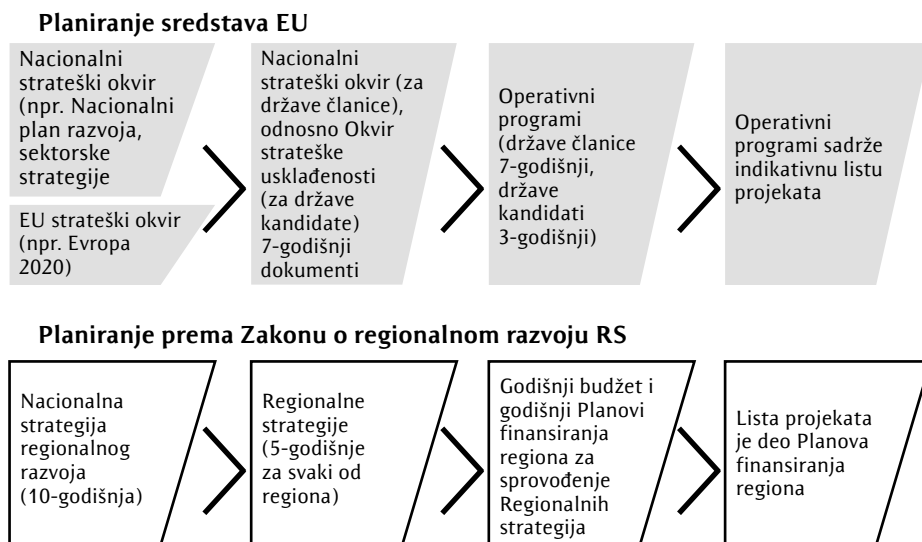
Kompleksnost koja se stvara vidi se na grafikonu 1, u nastavku teksta, gde je sivom bojom predstavljeno planiranje sredstava EU (za države članice EU i države kandidate za članstvo u EU za period 2007–2013), a belom bojom planiranje prema našem Zakonu o regionalnom razvoju.¹²

¹⁰ Ognjen Mirić, (2009), *Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.

¹¹ U prilog ovoj tezi govore i zaključci u delu o institucionalnom okviru, itd.

¹² Pošto metodologija izrade Nacionalne strategije regionalnog razvoja nije dostupna u ovom trenutku, nije prikazana veza između ove strategije i sektorskih strategija, kao i strateškog okvira EU.

Grafikon 1. Šeme planiranja sredstava u EU i Srbiji



Ako pogledamo prikazane sisteme planiranja, vidimo da se kompleksnost, odnosno paralelizam ogledaju pre svega u različitom vremenskom okviru strateških dokumenata:

- Nacionalni strateški okvir/Okvir strateške usklađenosti pripremaju se za period od 7 godina, dok se regionalne strategije pripremaju za period od 5 godina;
- Operativni programi su višegodišnji dokumenti i pripremaju se za period od 7, odnosno 3 godine, dok se regionalne strategije pripremaju za period od 5 godina;
- Operativni programi koji su višegodišnji sadrže indikativnu listu projekata, dok su Planovi finansiranja regiona, koji sadrže listu projekata godišnji dokumenti;
- U okviru sistema planiranja sredstava EU, sufinansiranje je obavezno. Ukoliko ova dva sistema nisu komplementarna, samim tim sufinansiranje projekata od interesa za regionalni razvoj je znatno otežano.

Ako ovome dodamo ocenu Izveštaja o rezultatima upravljanja javnim finansijama Ministarstva finansija da se „ (...) investicione odluke donose u resornim ministarstvima, u okviru predviđenih obima sredstava, ali i preko NIP-a, što je u suštini dvostruki proces zbog koga je povezivanje sa sektorskim strategijama teško uočljivo“, možemo da zaključimo da je kompleksan sistem planiranja već izgrađen i da je na „dobrom“ putu da bude trostruki.

Efikasno i, po mogućstvu, efektivno kreiranje i sprovođenje politika naročito je vidljivo u državama članicama, gde postoji visok stepen integracije između strategija Evropske unije i nacionalnih strategija, strategija koje su izrađene na snažnoj analitičkoj osnovi, sa izgrađenim partnerstvom između institucija, jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima, širokim konsenzusom i uz punu podršku političkog vrha.

3. Trendovi planiranja u narednom periodu

Tokom 2010. godine Evropska komisija (EK) pokrenula je inicijativu za uvođenje tzv. sektorskog pristupa (*Sector Wide Approach*) u planiranje Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA).

Sektorski pristup predstavlja programski pristup na nivou celokupnog sektora (na primer, transport), odnosno sektorsku koncentraciju prioriteta i sektorsko usmeravanje sredstava. Korišćenje sektorskog pristupa predstavlja jedan od načina za bolje korišćenje raspoloživih sredstava (iz nacionalnog budžeta, pretpristupne pomoći, zajmova i bespovratnih sredstava).

Kako bi se sektorski pristup u potpunosti primenio, neophodno je uspostaviti sve relevantne komponente za funkcionisanje ovog pristupa, i to:

- vođstvo zemlje domaćina u sistemu planiranja;
- jedinstven obuhvatni program i budžetski okvir;
- formalizovani proces koordinacije rada donatora;
- usklađivanje donatorskih procedura u vezi sa izveštavanjem, budžetiranjem, finansijskim upravljanjem i nabavkom;
- nacionalno vlasništvo nad procesom izrade i primene programa, finansijskim upravljanjem, praćenjem i ocenom;
- princip partnerskog odnosa između relevantnih zainteresovanih strana.

Logika sektorskog pristupa vidljiva je u Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu 2011–2013,¹³ gde su prioriteta za finansiranje iz IPA sredstava, kao i sredstva za njihovo sprovođenje, grupisani u osam sektora (pravosuđe i unutrašnji poslovi, reforma državne uprave, socijalni razvoj, razvoj privatnog sektora, transport, životna sredina, klimatske promene i energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj i ostale aktivnosti u vezi sa pravnim tekovinama EU i horizontalnim aktivnostima). Iz ove „sektorske podele“ jasno se vidi da politika regionalnog razvoja ne predstavlja sektor za sebe, već međusektorsku politiku koja se prožima kroz

¹³ Višegodišnji planski dokument je dokument EK za planiranje IPA sredstava i dostupan je na www.evropa.gov.rs

sve ove sektore u određenom obimu. Samim tim, prioriteta od interesa za politiku regionalnog razvoja prožimaju se u okviru prioriteta za utvrđene sektore i ne postoji alokacija sredstava isključivo namenjena politici regionalnog razvoja.

Od izuzetne je važnosti napomenuti da je Evropska komisija počela pripremu pravnog okvira za IPA za period 2014–2020. Sektorski pristup predstavlja upravo okosnicu predloga Komisije u planiranju IPA sredstava za period 2014–2020.

Imajući u vidu nacionalne sisteme planiranja i budžetiranja u Republici Srbiji, uvođenje sektorskog pristupa u Republici Srbiji biće postepen proces, zasnovan na reformi nacionalnog sistema planiranja, dok će programiranje eksterne pomoći biti, u najvećoj mogućoj meri, zasnovano na sektorskom pristupu. To podrazumeva i korišćenje srednjoročnih planova koje razvijaju sve institucije (budžetski korisnici) kao osnovni dokument za programiranje i identifikovanje projekata koji zahtevaju eksternu pomoć. Imajući u vidu da ovi srednjoročni planovi predstavljaju osnov za finansijsko planiranje nacionalnog budžeta, ovim mehanizmom osiguravaće se koherentnost i komplementarnost pomoći iz inostranstva i domaćih sredstava.

U Republici Srbiji početak uvođenja sektorskog pristupa, i to prvi put za širok spektar sektora kojima je međunarodna pomoć namenjena, obezbeđen je kroz izradu dokumenta *Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći 2011–2013*.¹⁴ Dokument definiše prioritete i mere za njihovo sprovođenje u sledećim sektorima¹⁵: reforma državne uprave; vladavina prava; civilno društvo, mediji i kultura; konkurentnost; razvoj ljudskih resursa; saobraćaj; životna sredina i energetika; poljoprivreda i ruralni razvoj. Jedno od stečenih iskustava tokom pripreme ovog dokumenta jeste da su početni koraci metodologije sektorskog pristupa – identifikovanje povezanih sektora, zajednički rad nadležnih ministarstava, analiziranje potreba i prioriteta, konsultovanje sa donatorima i organizacijama civilnog društva – tek početak dugoročnog procesa.

Uzimajući u obzir značaj sektorskog pristupa u budućem planiranju IPA sredstava, kao i njegovu složenost, važno je istražiti način za operacionalizaciju i postepenu primenu ovog pristupa. Isto tako, bitno je napomenuti da ne postoje rešenja koja se jednostavno mogu preuzeti, već bi sektorski pristup trebalo prilagoditi kontekstu i potrebama određene države.

¹⁴ Dokument je izradila Kancelarija za evropske integracije u bliskoj koordinaciji sa ministarstvom i drugim državnim organima i uz konsultacije sa donatorima i organizacijama civilnog društva. Dokument je dostupan na www.evropa.gov.rs.

¹⁵ Dokumenti *Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći 2011–2013*. i *Višegodišnji indikativni planski dokument 2011–2013*. sadrže komplementarne sektore.

4. Preporuke za unapređenje sistema planiranja politike regionalnog razvoja

Kao što je već rečeno, politika regionalnog razvoja Republike Srbije ne može da se posmatra izolovano od drugih politika, kao i od procesa političkih i socijalnih promena. Samim tim, postojeći procesi planiranja, reformske aktivnosti koje se sprovode sa ciljem unapređenja sistema planiranja, kao i uvođenje sektorskog pristupa, od presudnog su značaja i za preporuke za unapređenje sistema planiranja politike regionalnog razvoja. Sa druge strane, mora se uzeti u obzir i činjenica postojanja Zakona o regionalnom razvoju koji je već predvideo određena rešenja. Upravo bi reforma sistema planiranja doprinela tome da politika regionalnog razvoja Republike Srbije da značajnije rezultate, bude efikasnija i zastupljena u svim sektorskim politikama.

4.1 Preporuke za inovativni pristup procesu planiranja

Prema Izveštaju o rezultatima upravljanja javnim finansijama Ministarstva finansija „potrebno je da se unapredi planiranje i definisanje budžeta u resornim ministarstvima kako bi se u potpunosti sprovodili strateški prioriteti utvrđeni u Srednjoročnom okviru potrošnje. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti izradi sektorskih strategija sa pregledom troškova i poboljšanja ukupnog kapaciteta za sprovođenje investicionog ciklusa, počev od identifikacije projektnih mogućnosti, preko odabira projekata u skladu sa prioritetima pojedinačnih ministarstava. Posledica uočenih nedostataka je neadekvatna raspodela sredstava na osnovu prioriteta ministarstava i praksa da centar dodeljuje budžetska sredstva onako kako on smatra da je najbolje, a ne na osnovu sektorske ekspertize. U ovakvim okolnostima postavlja se pitanje transparentnosti.“

Kako bi se izbeglo da, poput većine nacionalnih strategija, Nacionalni plan regionalnog razvoja i Regionalne strategije ostanu mrtvo slovo na papiru veoma je bitno inovativno pristupiti postojećem procesu planiranja. Naime, imajući u vidu da je planiranje nacionalnog budžeta sektorski orijentisano (saobraćaj, obrazovanje, itd.), **neophodno je da sve „regionalne strategije“ sadrže sektorsku klasifikaciju prioriteta i mera za njihovo sprovođenje.** Na ovaj način obezbediće se veza između regionalnih strategija i sektorskih strategija, pa samim tim i veza sa izvorima finansiranja. **Inovativan pristup znači i da bi nadležno ministarstvo trebalo da predvidi da Planovi finansiranja regiona ne sadrže finansijske alokacije za sprovođenje projekata, već samo indikativnu listu projekata od značaja za region koja obuhvata i budžete projekata.** Na ovaj način

sprečava se stvaranje paralelnog sistema planiranja i omogućava vezu između geografske koncentracije i postojeće sektorske koncentracije prioriteta i finansijskih sredstava.

Ovaj **sektorsko-geografski pristup omogućava i „decentralizaciju“ regionalne politike**. Naime, trenutno vlada uverenje da je regionalna politika politika jednog ministarstva, pa čak i jedne političke opcije. Dok je tako, efekti sprovođenja mera od značaja za regionalni razvoj biće ograničeni, a ova politika neuspešna. **Regionalna politika bi trebalo da bude zastupljena u svim relevantnim sektorskim strategijama kako bi se omogućio upliv svih relevantnih ministarstava u finansiranje mera i projekata od značaja za regionalni razvoj.**

Takođe, sektorsko-geografski pristup omogućava bolju vezu i komplementarnost sa planiranjem IPA sredstava, koje će biti zasnovano na sektorskom pristupu. **Imajući u vidu da se planiranje IPA sredstava odvija po jasno definisanim pravilima, Planovi finansiranja regiona ne mogu unapred da predviđaju finansiranje iz IPA sredstava.** Ovo je još jedan argument u prilog predlogu da Planovi finansiranja regiona ne sadrže finansijske alokacije za sprovođenje projekata, već samo indikativnu listu projekata od značaja za region i njihovu vrednost.

Kada govorimo o efektima, podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja i smanjenje negativnih demografskih kretanja od neprocenjivog je značaja za sveukupni održivi društveno-ekonomski razvoj Republike Srbije. Pri tome, zarad razvoja Srbije, ne smemo da zaboravimo šta su svetski trendovi (aglomeracija¹⁶) i činjenicu da su snažni gradski centri motori razvoja država. Iz tog razloga **bitno je da sve regionalne strategije ne sadrže listu lepih želja jednog regiona, već stvarne i realne potrebe zasnovane na spremnim projektima.**

Nacionalni plan i regionalna strategija sastoje se od: analize stanja (uporedne analize društveno-ekonomskog razvoja definisanih regiona, analize resursa i SWOT analize), vizije, strateških ciljeva i prioriteta regionalnog razvoja, instrumenata i mera za realizaciju prioriteta regionalnog razvoja, institucionalne i organizacione infrastrukture namenjene implementaciji Nacionalnog plana, odnosno Regionalne strategije, finansijskih mehanizama i podsticaja za implementaciju i mehanizama za praćenje i evaluaciju implementacije Nacionalnog plana, odnosno Regionalne strategije. Uporedna analiza stepena razvijenosti regiona unutar

¹⁶ Aglomeracija ili šire gradsko područje je prošireno područje grada koje se sastoji od centra i izvesnog broja prigradskih naselja koji zajedno sačinjavaju neprekinuto urbano područje. Postoje razlike u tome kako se definiše aglomeracija u raznim nacionalnim statističkim, administrativnim ili geografskim metodologijama, otuda postoji problem poređenja. Nekada su dva naselja deo aglomeracije, nekada se tretiraju kao posebna naselja, a nekada se jedno smatra satelitom drugog. Najveće aglomeracije su (izraženo u milionima stanovnika): Tokio (33,4), Seul (23,1), grad Meksiko (22), Njujork (21,8), Mumbai (21,1), Nju Delhi (10,8), Sao Paulo (20,3), Šangaj (18,6), Los Anđeles (17,9), Džakarta (16,9).

Srbije, bez kompariranja u odnosu na slične regione u okruženju (Evropska unija, zapadni Balkan i sl.) ne može da bude osnov za sagledavanje konkurentne pozicije regiona Srbije i shodno tome definisanju podsticaja namenjenih jačanju konkurentnosti. Dakle, **uporednu analizu resursa potrebno je posmatrati u funkciji jačanja konkurentnosti regiona, a ne sa ciljem određivanja stepena njihove nerazvijenosti i prihvatljivosti za subvencioniranje u nedogled.**

Sa čisto tehničkog aspekta izrade Nacionalnog plana regionalnog razvoja i Regionalnih strategija, bitno je izbeći široke opise koji karakterišu važeću strategiju regionalnog razvoja i akcenat staviti na precizne i jasne formulacije. Isto tako, **bitno je, gde god je to moguće, da statistički podaci budu na nivou regiona, jer upravo dobra analiza predstavlja osnov za dobro planiranje.**

Nacionalni plan regionalnog razvoja i Regionalne strategije treba izraditi u širokom konsultativnom procesu i uz učešće predstavnika lokalnih organa vlasti i organizacija civilnog društva i predstavnika poslovne zajednice.¹⁷

4.2 Preporuke za integrisani okvir za proces planiranja

Kako politiku regionalnog razvoja ne možemo odvojiti od ostalih politika i sistema planiranja koji se primenjuje u Republici Srbiji, potrebno je ukazati i na preporuke koje se odnose na integrisani okvir za planiranje.

Integrisani okvir za planiranje, zasnovan na vertikalnoj i horizontalnoj komplementarnosti između strategija i na jasnom institucionalnom okviru i procedurama, proces je koji će trajati nekoliko godina, ali i proces koji bi trebalo sprovesti u nekoliko međusobno povezanih koraka.¹⁸

Prvi korak:

- donošenje odluke o prestanku važenja određenih strategija čiji vremenski period je istekao, odnosno onih strategija koje se ne primenjuju u praksi;
- donošenje odluke da li je Srbiji potreban nacionalni plan razvoja ili ne, odnosno da li će nacrt dokumenta Srbija 2020 imati barem ulogu nacionalne vizije razvoja kao osnove za ostale strategije ili ne;
- izrada jedinstvene metodologije od strane Generalnog sekretarijata za izradu strategija;

¹⁷ Kao primer dobrog konsultativnog mehanizma, može da posluži SEKO mehanizam Kancelarije za evropske integracije, u vezi sa planiranjem međunarodne razvojne pomoći.

¹⁸ Sprovođenje navedenih koraka ne podrazumeva da ceo sistem postojećeg planiranja i budžetiranja treba da stane.

- zbog navedenih nedostataka koncepta nacionalnog investicionog plana, ovaj koncept/program bi trebalo ukinuti.

Drugi korak:

- definisanje ograničenog broja sektora koji bi bili nosioci sektorskog pristupa i izrada sveobuhvatnih višegodišnjih strategija za svaki od tih sektora (u slučajevima gde strategije za tako definisane sektore već postoje, na primer, saobraćaj, ne bi trebalo izrađivati nove, na primer, Master plan razvoja saobraćaja do 2027. godine) – ovim bi se postiglo da se postojeći broj sektorskih strategija od oko 80 svede na desetak;
- donošenje odluke o međusektorskim oblastima koje su značajne za više sektora (na primer, regionalni razvoj ili rodna ravnopravnost).

Treći korak:

- izrada akcionih planova za sprovođenje sektorskih strategija – ovim bi se postiglo da ono što su danas demagoško-populističke sektorske strategije, postanu realni akcioni planovi koji mogu da se sprovedu spremnim projektima. U našem primeru saobraćaja, postojali bi akcioni planovi za svaki od vidova saobraćaja (železnički, drumski, vodni i avio saobraćaj).

Četvrti korak:

- planiranje budžeta i sredstava EU koje je zasnovano na sektorskim strategijama i njihovim akcionim planovima.

Paralelno sa sprovođenjem navedenih koraka trebalo bi da se radi i na uspostavljanju jasnog institucionalnog okvira za pripremu i sprovođenje ovako definisanog integrisanog okvira za planiranje i mehanizama za vertikalnu¹⁹ i horizontalnu²⁰ koordinaciju (na primer, ne može da se dogodi da krovnu strategiju, kao što je najavljeno da će biti strategija *Srbija 2020*, priprema niko drugi do Generalni sekretarijat Vlade, ili ako Generalni sekretarijat Vlade obavlja ulogu centralne institucije za planiranje, šta bi onda obavljao Sektor za nacionalni razvoj Ministarstva finansija).

Osим toga, neophodno je nastaviti reformu planiranja budžeta kako bi se omogućilo višegodišnje planiranje sredstava i raditi na uspostavljanju funkcija praćenja sprovođenja politika sa fokusom na rezultate i ocene njihovih efekata.

Neophodna je i konstantna izrada projektne dokumentacije, jer bez spremnih projekata strategije ne mogu da budu sprovedene.

¹⁹Kabinet premijera, kabinet potpredsednika, ministarstva, regioni, lokalne samouprave.

²⁰Na primer, između ministarstava, između Vlade i organizacija civilnog društva.

Kako je u Srbiji zabeležena mogućnost da se strategije koje Vlada usvoji u praksi ne sprovode, uvođenje strateških političkih okvira ne bi trebalo da bude mereno prema njihovim sveukupnim ciljevima, sveukupnom dizajniranju, horizontalnim/vertikalnim odnosima i posvećenosti zainteresovanih grupa, već isključivo prema sprovođenju i stvarnim rezultatima/ uticaju. Iz tog razloga, **ključni faktor u uspešnom sprovođenju politika je i kreiranje podsticaja i sankcija u zavisnosti od ostvarenih rezultata.**

LITERATURA

Knjige i dokumenti:

1. *Izveštaj Međunarodnog monetarnog fonda*, (2011).
2. Mirić, O., (2009), *Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.
3. *Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti – Izveštaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama*, (novembar 2010), Ministarstvo finansija Republike Srbije.
4. *Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći 2011–2013*, (februar 2011), Kancelarija za evropske integracije Vlade RS, Beograd.
5. SIGMA izveštaj, (2010).
6. Strategija regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine, *Službeni glasnik RS*, broj 21/2007.
7. Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, *Službeni glasnik RS*, broj 15/2011.
8. *Višegodišnji indikativni planski dokument 2011–2013*, Evropska komisija.

Internet stranice:

1. Ministarstvo finansija, www.mfin.gov.rs
2. Kancelarija za evropske integracije, www.seio.gov.rs
3. Evropska komisija, www.ec.europa.eu

Mr Ognjen Mirić
Mr Valentina Ivanić

Improved concept of planning regional development policy in the Republic of Serbia

Abstract

The text analyses current and potential (improved) concept of planning regional development policy in the Republic of Serbia in the context of preparing a unified National plan of regional development of Serbia. The conclusion is that a reform of the planning system would contribute to policy of regional development, as a field that permeates all other fields, contributing to achievement of more significant results in the processes of political and social changes. Reports by international organizations indicate that there is not an efficient government centre for active policy creation, which causes non-existence of capacities for revision of the current policy, strategic thinking and efficient work planning, but at the same time it poses a threat of parallel regional development systems being created. The reason for that is the always present politicization of regional development planning, insufficient dedication to program-based budgeting and intersectoral collaboration, non-existence of a unified methodology for creation of sectoral strategies and a series of omissions in terms of their coordination and monitoring. In that respect, we analysed the need of introducing the concept of sectoral approach to planning of use of external financial resources. It is recommended to introduce an innovative, sectoral-geographic approach which implies that all "regional strategies" also have a sectoral classification of priorities and measures for their implementation, which means that budget planning reform needs to be continued in order to allow multi-year budgeting while constantly preparing projects which will allow strategies to be implemented under the National plan of regional development. This document is supposed to ensure that regional development policy is present in all relevant sectoral strategies with highlighted and always politically disputable need for successful implementation of regional development policy. It is recommended to introduce incentives for that purpose, but also to introduce sanctions adequate for efficiency and effect of achieved results. Finally, what is needed except for compatibility between strategies is coordination between institutions which deal with regional development and numerous procedures, which means that a clear institutional framework needs to be established for preparation and implementation of the so-called integrated planning framework.

Keywords:

regional development, planning, National plan, strategies, sectoral approach

*Prof. dr Aleksandra Čavoški**
*Mr Dražen Maravić***

Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Republici Srbiji u procesu evropske integracije***

Sažetak

U okviru oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova autori su analizirali prethodne izveštaje Evropske komisije kako bi utvrdili one probleme koji se ponavljaju i koje treba rešiti u što kraćem vremenskom periodu. Članovi su takođe ukazali na sistemske probleme u ovoj oblasti koji se tiču institucionalnog okvira, načina donošenja odluka, strateškog planiranja, nedovoljno profesionalne državne uprave i primene usvojenih propisa. U radu su takođe date preporuke koje bi trebalo da omoguće otklanjanje ovih nedostataka i da potpomognu ubrzanom pregovaranju u ovoj oblasti.

Ključne reči:

pravosuđe i unutrašnji poslovi, vizna politika, trgovina ljudima, policija, pranje novca, migracije, kontrola granica, politika azila, kreiranje politike, strateško planiranje, horizontalna koordinacija, primena propisa

* Autorka je članica Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i profesorka na Pravnom fakultetu Univerziteta Union. I-mejl adresa: alex_cavoski@yahoo.com

** Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i šef Biroa za strateško planiranje Ministarstva unutrašnjih poslova Vlade Republike Srbije.
I-mejl adresa: maravic.drazen@gmail.com

*** Rad je objavljen 6. 2. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Pravo“.

Uvod

Oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova predstavlja jedno od vrlo značajnih poglavlja za Republiku Srbiju. Ono će biti i jedno od poglavlja koje se bavi materijom koja zahteva sprovođenje daljih reformi kako bi se ispunili utvrđeni uslovi za napredovanje Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji. Na značaj ovog poglavlja ukazuje i činjenica da je saradnja u ovoj oblasti predviđena kao posebno celina u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, potpisanim sa Republikom Srbijom.¹ Evropski sporazumi zaključeni sa najvećim brojem zemalja centralne i istočne Evrope² ne sadrže posebne odredbe koje regulišu ovu materiju, što iznova ukazuje na poseban značaj koji ova oblast ima za države zapadnog Balkana.

Ovom prilikom autori će ukratko predstaviti trenutno stanje u ovoj oblasti, dati ocenu stanja i identifikovati najvažnije izazove koji predstoje, kao i teškoće koje mogu da nastanu u vođenju pregovora sa predstavnicima Komisije.

U tesnoj vezi sa ovim poglavljem je i Poglavlje 23 – Pravosuđe i ljudska prava, koje se posebno bavi nezavisnošću sudstva i zaštitom ljudskih prava. Istovremeno, pravosuđe se razmatra i u okviru političkih uslova za pristupanje. Ovo ukazuje da nezavisno pravosuđe predstavlja preduslov za uspešne pregovore koji će se voditi u okviru poglavlja „Pravda, sloboda i bezbednost“. Iz tog razloga, autori su odlučili da se u posebnom delu rada pozabave reformom pravosuđa koja je u toku. Još jedan od razloga za ovakvu strukturu rada je i činjenica da je veliki broj kritika u redovnim izveštajima Komisije upravo upućen reformi pravosuđa sa kojom se započelo krajem 2009. godine.

1. Pravda, sloboda i bezbednost

Oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova predstavlja Poglavlje 24 u pristupnim pregovorima Srbije sa EU i jedna je od politika koja je vrlo značajna za Republiku Srbiju u postupku pregovaranja. U pitanju je oblast koja pokriva veliki broj raznorodnih tema (kontrolu granica, viznu politiku, migracije, politiku azila, borbu protiv organizovanog kriminala, droge i terorizma, policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim i građanskim stvarima, saradnju carinskih organa), što znatno otežava njeno praćenje i analizu. Štaviše, pregovori u ovoj oblasti su u potpunosti uslovljeni po-

¹ Naslov VII sporazuma.

² Osim sporazuma potpisanih sa Slovenijom i baltičkim zemljama.

stizanjem odgovarajućih rezultata u oblasti pravosuđa i ljudskih prava, obrađenih u okviru Poglavlja 23.

1.1. Opšta ocena za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova

Ukoliko se pogledaju izveštaji Evropske komisije, za poslednje tri godine može se zaključiti da izvesni napredak postoji u svim oblastima koje se analiziraju u okviru ovog poglavlja, ali da on varira u zavisnosti od same oblasti. Komisija je utvrdila opis stanja i dala preporuke za svaku pojedinačnu oblast.

1.1.1. Vizna politika

Od 2008. godine nesumnjivo je učinjen najveći napredak u odnosu na viznu politiku, čiji se glavni uspeh ogleda u stupanju na snagu bezviznog režima za državljane Republike Srbije 19. decembra 2009. godine. Tehnički kapaciteti za proces izdavanja pasoša i viza znatno su poboljšani, iako konzularna predstavništva i dalje imaju ograničeni kapacitet za izdavanje biometrijskih pasoša. Sporazumi o viznim olakšicama i readmisiji između Srbije i EU dobro se sprovode, ali ostaje da Srbija usaglasi nacionalno zakonodavstvo sa negativnom listom EU. Međutim, i dalje postoji zabrinutost oko matičnih knjiga za lica koja imaju boravište na Kosovu, što je predmet pregovora Beograda i Prištine uz posredništvo Evropske unije. Započelo se sa izdavanjem novih ličnih karata, ali je njihovo važenje produženo do 31. decembra 2016. godine.

1.1.2. Politika azila

Politika azila predstavlja jednu od oblasti u kojima je učinjen vrlo mali napredak u odnosu na ostale oblasti koje potpadaju pod ovo poglavlje. Zanimljiv broj pravnosnažnih odluka donet je za dodelu azila u odnosu na ukupan broj podnetih zahteva. Kancelarija za azil i dalje nije osnovana, već u prvom stepenu postupa jedinica za azil u okviru MUP-a, a u drugom stepenu telo Vlade. Kapaciteti Centra za azilante u Banji Koviljači su ograničeni; centar može da primi samo 80 podnosilaca zahteva za azil.

1.1.3. Kontrola granica

U ovoj oblasti zabeležen je stalan i značajan napredak u poslednje tri godine. Srbija kontinuirano unapređuje infrastrukturu i opremu na graničnim prelazima. Osnovano je koordinaciono telo za sprovođenje Strategije

za integrisano upravljanje granicom. Poboljšana je međuresorna saradnja, kao i saradnja sa drugim organima za sprovođenje zakona. Učinjeni su i napori za unapređenje prekogranične saradnje koji su dali dobre rezultate. Međutim, i dalje je neophodno poboljšanje operativne saradnje granične policije, carinske službe i fitosanitarnih službi. Treba jačati i saradnju sa partnerima u regionu. I dalje postoje velike razlike među graničnim prelazima u pogledu infrastrukture, ljudskih i tehničkih resursa. Neki granični prelazi nemaju IT konekciju, a infrastruktura na administrativnim i graničnim prelazima sa Kosovom i Crnom Gorom mora da bude poboljšana.

1.1.4. Migracije

U ovoj oblasti Komisija beleži postepen i umeren napredak. Usvojeni su neophodni strateški dokumenti, ali je potrebno poboljšati njihovu primenu. Primena sporazuma o readmisiji između Srbije i EU dobro se primenjuje. Međutim, neophodno je poboljšati kapacitet Srbije za integraciju povratnika i poboljšati uslove u prihvatnim centrima. Zabeležen je povećan broj ilegalnih imigranata iz Avganistana i Bliskog istoka. Takođe je potrebno formiranje centralizovane baze podataka o strancima.

1.1.5. Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma

Iako je na samim počecima bilo vrlo malih pomaka u ovoj oblasti, u poslednje tri godine su ostvareni izvesni rezultati. Usvojena je većina potrebnih propisa, ojačani su kapaciteti za sprovođenje istrage i nastavljena je obuka odgovarajućih policijskih službi. Započelo se sa zaplenom imovine pripadnika organizovanih kriminalnih grupa. Značajno je poboljšana saradnja službi u regionu i međunarodna saradnja. Međutim, i dalje se očekuje usvajanje Zakona o krivičnom postupku, pojačanje nadzora i kontrole administrativnih prelaza sa Kosovom, poboljšanje saradnje sa drugim državnim organima koji su nadležni u ovoj materiji i jačanje kapaciteta specijalizovanih policijskih službi.

1.1.6. Droga

U poslednje tri godine Komisija je utvrdila dobar napredak u ovoj oblasti, koji se ogledao u usvajanju Nacionalne strategije za borbu protiv droge, i značajnog broja zaplena droge i rasturanja organizovanih kriminalnih grupa. Poboljšana je međuresorna i međunarodna policijska saradnja i poboljšani su administrativni i tehnički kapaciteti. Međutim, neophod-

no je doneti Zakon o drogama i pojačati nadzor i kontrolu administrativnih prelaza sa Kosovom i graničnih prelaza sa Crnom Gorom. Konačno, Srbija je i dalje jedna od glavnih balkanskih ruta za krijumčarenje heroina i sintetičkih droga u EU, a postala je i zemlja tranzita za kanabis.

1.1.7. Pranje novca

U ovoj oblasti je zabeležen skroman napredak u poslednje tri godine. Iako su vremenom uspostavljeni institucionalni i zakonodavni okvir, praktični rezultati su vrlo zanemarljivi. Neophodno je poboljšati saradnju između državnih organa nadležnih u ovoj materiji, poboljšati izveštavanje i proširiti kontrolu i nadzor i na ostale delatnosti koje ne potpadaju pod sektor bankarstva. Trebalo bi organizovati obuke za nosioce pravosudnih funkcija u ovoj materiji.

1.1.8. Trgovina ljudima

Komisija je zabeležila umeren napredak u ovoj oblasti koji se ogleda u aktivnijem i profesionalnijem radu državnih organa nadležnih u ovoj materiji. Unapređena je saradnja u regionu i na međunarodnom nivou. Povećan je broj identifikovanih žrtava trgovine, od kojih je najviše žena. Pojačana je aktivnost na širenju informacija o ovom fenomenu i merama borbe protiv trgovine. Međutim, potrebno je pružiti obuhvatniju pomoć žrtvama i obezbediti dodatna finansijska sredstva u tu svrhu.

1.1.9. Borba protiv terorizma

U ovoj oblasti su sprovedene samo početne reforme. Budući da su ratifikovane relevantne konvencije, neophodno je da se uskladi zakonodavni i institucionalni okvir sa obavezama iz konvencije. Neophodno je ustanoviti bazu podataka lica osumnjičenih za terorizam i poboljšati saradnju i razmenu informacija između policije i bezbednosne agencije.

1.1.10. Policija

Ovo je jedna od oblasti u kojima je bilo neophodno ulaganje najvećih napora, što je posledica mnogobrojnih nadležnosti policije, kao i značajnih sredstava koja su potrebna za njen rad. Komisija je zabeležila umeren i kontinuiran napredak. Posebno su značajni rezultati na jačanju regionalne i međunarodne saradnje i saradnje sa drugim nacionalnim državnim organima. Međutim, i dalje ne postoji odgovarajuće strateško plani-

ranje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, čime bi se značajno povećala delotvornost rada i olakšalo planiranje budžetskih sredstava. Postoji i nedovoljan broj zaposlenih, kao i potreba poboljšanja uslova rada određenih službi. Jedan od velikih problema je i poboljšanje sistema interne kontrole i praćenja zakonitosti rada policijskih službi. Takođe ostaje nerešeno pitanje privatnog obezbeđenja, i po tom pitanju nikakav pomak nije učinjen u poslednje tri godine.

1.1.11. Zaštita podataka o ličnosti

Iako je usvojen Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, napredak u ovoj oblasti nije veliki. Neophodno je povećati sredstva i broj zaposlenih u Kancelariji poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kako bi se omogućila odgovarajuća primena zakona. Očekuje se dalje usvajanje podzakonskih akata za delotvornu primenu zakona.

1.2. Mišljenje o kandidaturi Srbije za članstvo u EU

Evropska unija je 12. oktobra 2011. godine objavila Mišljenje o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji.³ Evropska komisija je preporučila da se Srbiji dodeli status države kandidata, te da se pregovori o članstvu otvore čim Srbija ostvari dalji napredak u rešavanju pitanja u dijalogu sa Prištinom. U mišljenju Komisije se ističe da je „Srbija na dobrom putu da dovoljno ispuni političke kriterijume postavljene na Evropskom savetu u Kopenhagenu 1993. godine i uslove u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, s tim što je potrebno da se nastavi napredak i pronađu praktična rešenja problema sa Kosovom“. Komisija takođe ohrabruje Srbiju da „održi zamah reformi time što će u potrebnoj meri poštovati kriterijume za članstvo, s posebnom pažnjom na vladavini prava, i da nastavi sa konstruktivnim angažovanjem u regionalnoj saradnji i jačanju bilateralnih odnosa sa susednim zemljama“.

Evropska komisija takođe očekuje da se nastavi sa sprovođenjem Prelaznog sporazuma i, od njegovog stupanja na snagu, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a Komisija će nastaviti da podržava te napore posredstvom finansijskih instrumenata IPA fondova. U zaključku mišljenja konstatuje se da je Srbija u svetlu važnih reformi poslednjih godina „značajno napredovala“ ka ispunjenju političkih kriterijuma u vezi sa stabilnošću institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudskih

³ *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, {SEC(2011) 1208 final}, str. 9–10, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/sr_rapport_2011_en.pdf

prava i poštovanja i zaštite manjina, postavljenih u Kopenhagenu 1993. godine, kao i uslova u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.

Pored mišljenja, Evropska komisija je pripremila i prateći Analitički izveštaj u kome detaljno analizira stanje više oblasti u Srbiji za koje Komisija smatra da su od posebne važnosti za dalji proces pristupanja Srbije EU. Analitičkim izveštajem se razmatraju svi pojedinačni kriterijumi za članstvo, a u okviru trećeg kriterijuma daju se pojedinačne preporuke za svako poglavlje o kome će se voditi pregovori.

Što se tiče političkih kriterijuma, u delu koji je značajan za oblast unutrašnjih poslova, ističe se da je pravni i institucionalni okvir u domenu vladavine prava unapređen, uključujući tu i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ističe se značaj suštinskih reformi u oblasti pravosuđa, osnivanje i rad Agencije za borbu protiv korupcije, kao i značaj međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. Međutim, ukazuje se istovremeno da su u pitanju samo inicijalni rezultati i da i dalje preostaju ključni izazovi, pre svega u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, gde se tek očekuju rezultati, kako u pogledu započetih istraga, tako i pravnosnažno okončanih postupaka.

Pored ocene političkih kriterijuma, značajno je ukazati i na mišljenje Komisije u pogledu sposobnosti Srbije da ispuni obaveze koje proističu iz članstva u okviru Poglavlja 24 – „Pravda, sloboda i bezbednost“. Opšti zaključak Komisije jeste da je Srbija uspostavila opšti pravni i institucionalni okvir u ovoj oblasti, kao i da nadležne državne strukture imaju dovoljan kapacitet za sprovođenje svakodnevnih istraga. Ukazuje se pri tome na potrebu za daljim ulaganjem napora, kako bi se ojačali kapaciteti za sprovođenje složenijih, naročito finansijskih istraga. Takođe, očekuju da se poveća broj uspešno vođenih proaktivnih istraga i pravnosnažno okončanih sudskih postupaka u domenu borbe protiv organizovanog kriminala. Komisija smatra da je potrebno stalno unapređenje saradnje državnih organa nadležnih za sprovođenje zakona, a naročito saradnje između policije i pravosudnih organa. Smatraju da se mora unaprediti upravljanje administrativnom linijom sa Kosovom i Metohijom, jer je po njihovoj oceni postojeća situacija „razlog za brigu“. Načelna ocena Komisije jeste da Srbija treba da preduzme značajne i dugoročno održive napore za usaglašavanje sa pravnim standardima Evropske unije u narednom, srednjoročnom periodu.

1.3. Analiza problema i preporuke

Kao što se može videti iz izveštaja Komisije, radi se o vrlo raznorodnoj materiji koja potpada pod oblast „Prostora slobode, bezbednosti i pravde“, što znatno otežava sprovođenje reformi u ovoj oblasti, ali i identifikovanje problema i izazova za Srbiju. Iako ovaj izveštaj predstavlja pola-

znu osnovu u opisu problema i utvrđivanju osnovnih izazova, neophodno je dati detaljniji kritički prikaz stanja, kako bi se definisali zaključci i preporuke za ovu oblast.

Pre svega, uočljivo je ponavljanje istih preporuka u nizu izveštaja Evropske komisije. Takođe, postoje tipski slučajevi problema koji se ponavljaju horizontalno, kroz sektore oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

1.3.1. Problemi kreiranja politike

Srbija ima uočljive probleme u kreiranju obuhvatnih politika u ovoj oblasti, naročito kada su u pitanju problemi čije rešavanje zahteva usklađeno delovanje više državnih institucija – ministarstava, drugih organa uprave, agencija i organa lokalne samouprave. Pri tome, postoji konfuzija oko instrumenata koji se koriste u kreiranju politike i instrumenata za njenu realizaciju, a to je, po svemu sudeći, posledica odsustva vizije koja bi vodila razvoj vladavine prava, pravosuđa i policije na rok duži od sledećeg izveštaja Evropske komisije.

Zbog toga, nema jasnih pravila kada se u Srbiji usvaja strategija razvoja neke oblasti a kada ne, kada će da je usvaja Narodna skupština, a kada Vlada. Tako, na primer, Strategiju za borbu protiv korupcije je usvojila Narodna skupština, a Strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala Vlada, dok je Strategiju razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova usvojilo samo Ministarstvo! Akcioni planovi za njihovu realizaciju kasne po nekoliko meseci ili godina, i po pravilu se ne bave resursima potrebnim za realizaciju predviđenih aktivnosti i zadataka kojima se ispunjavaju strategijski ciljevi.

Osnovni instrument kreiranja politike u Srbije je zakon, iako bi on trebalo da obezbedi regulatorni okvir kao samo jedan od potrebnih uslova za implementaciju neke politike, koja bi svoj sveobuhvatni izraz trebalo da prethodno dobije usvajanjem strategije.

Istovremeno, strategijska analiza, koja mora da obezbedi kvalitetne informacije neophodne za izbor strateških opcija, rangiranje prioriteta i formulisanje ciljeva, radi se na netransparentan način, bez uključivanja resursa civilnog društva u dovoljnoj meri, akademske i poslovne zajednice. Tako, na primer, kao jedan od velikih problema u borbi protiv trgovine ljudima jeste odsustvo centralizovane baze podataka o žrtvama trgovine ljudima, kao i odsustvo jedinstvenog pristupa u prikupljanju podataka i praćenju razvoja ovog fenomena. Državni i nedržavni organi koji se bave ovom materijom često raspolažu vrlo različitim podacima, što se objašnjava ovim nejednakim pristupom, a to je delimično posledica njihovih različitih nadležnosti u ovoj materiji.

Iz tog razloga neophodno je profesionalizovati onaj deo državnog aparata koji se bavi strateškim planiranjem. Preporuke Evropske komisije koje

se odnose na policiju po pravilu već godinama ukazuju na to da ne postoji odgovarajuće strateško planiranje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, a ono je neophodno da bi se značajno povećala delotvornost rada i olakšalo planiranje budžetskih sredstava, upravljanje ljudskim resursima, određivanje prioriteta i realizacija politika.

Pri tome, treba znati da ovo Ministarstvo predstavlja jedan od najsloženijih sistema u našoj državi, sa oko 50.000 zaposlenih i velikim brojem organizacionih jedinica na različitim nivoima, a one sprovode zakone iz velikog broja oblasti. U takvim okolnostima, odsustvo dugoročnog planiranja i sistemskog mišljenja do te mere dolazi do izražaja da smo svedoci (opravdane) pobune policajaca, jer MUP već godinama nije u stanju da im, između ostalih stvari, obezbedi uniforme. Kako onda možemo očekivati da takva institucija proceni bezbednosne izazove, rizike i pretnje po javnu bezbednost građana na bilo koji rok, a kamoli da danas planira ljudske i druge resurse neophodne za njihovo kontrolisanje npr. pet godina u budućnost?

Potrebno je znatno promeniti svest političkih predstavnika građana u državnim institucijama o potrebi strateškog mišljenja i delovanja koje omogućuje merljiv napredak u skladu sa prethodno utvrđenim indikatorima. Vlada mora da usvoji hijerarhiju planskih dokumenata i procedure njihove izrade i usvajanja, kao i da ojača nadležne službe u relevantnim ministarstvima, a pre svega u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Generalnom sekretarijatu Vlade.

Analiza koja se vrši na strateškom nivou mora da uzme u obzir znanje koje poseduju akademske institucije i nevladine organizacije, ali i stalnu proveru očekivanja samih građana.

Mora se obezbediti transparentnost strateškog procesa, kako bi građani znali zašto su odabrane određene strateške opcije, a zašto su neke odbačene. Usvajanje strategija mora da prethodi usvajanju zakona u nekoj oblasti, a strategije moraju da sadrže detaljan budžet, planiran najmanje na trogodišnjem nivou.

1.3.2. Problemi horizontalne koordinacije

Očigledni su problemi u horizontalnoj koordinaciji, potrebnoj za realizaciju sektorskih politika iz domena pravosuđa i unutrašnjih poslova. Vlada konstantno formira razne savete i radne grupe za realizaciju određenih prioriteta, koji, međutim, nemaju ni jako institucionalno uporište, niti dovoljna ovlašćenja da bi mogli samostalno da deluju. Tako smo uskraćeni za informacije o radu vladinih tela osnovanih na osnovu npr. Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, ili o radu koordinacionog tela za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom. Teško je reći i da li su se ikada i formirala, i ako jesu, koji su rezultati njihovog rada.

Problem nedovoljne međuresorne saradnje naročito je izražen u oblastima koje, pored bezbednosne, imaju i jaku socijalnu dimenziju, poput trgovine ljudima, migracija i azila. Različite studije⁴ koje se bave ovim fenomenom pokazale su da je došlo do određenih promena u trendovima trgovine ljudima, jer u poslednjih nekoliko godina Srbija polako postaje zemlja porekla koju takođe karakteriše porast slučajeva interne trgovine. Takođe je primetno povećanje žrtava muškog pola i dece, što zahteva jačanje obuke u postupanju sa ovim žrtvama trgovine. Važno je i pomenuti da azilanti takođe potpadaju pod jednu od kategorija žrtava trgovine ljudima ili makar spadaju u potencijalne žrtve trgovine. Kada govorimo o institucionalnom okviru, primetan je nedostatak resursa Službe za koordinaciju i zaštitu žrtava trgovine ljudima. Imajući u vidu odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti,⁵ čini se da bi se ovaj problem mogao rešiti uključivanjem centara za socijalni rad širom Srbije.⁶

Poseban značaj u borbi protiv ovog fenomena ima i samo definisanje obima socijalnog uključivanja žrtava trgovine ljudima, što obuhvata različite faze, od njihove detekcije i identifikacije, preko rehabilitacije, kratkoročne integracije i održivog socijalnog uključivanja. Vrlo često se reintegracija žrtava shvata kao pružanje fizičke zaštite žrtvama i pronalaženje privremenog smeštaja, čime se ne obezbeđuje delotvorno i ponovno uključivanje žrtve u društvene tokove. Delimično je to posledica nedostatka finansijskih sredstava, ali i nedovoljnog shvatanja društvenog konteksta iz kojeg žrtva dolazi i koji je uslovio da postane žrtva trgovine ljudima. Potrebno je, dakle, unaprediti saradnju između organa nadležnih za trgovinu ljudima i organa nadležnih za materiju azila, imajuću u vidu porast žrtava trgovine ljudima koji su ujedno i podneli zahtev za dobijanje azila.

Odnosi između policije, tužilaštva i drugih elemenata pravosudnog sistema, carine, državnih organa u sistemu sprečavanja pranja novca, kao i zajednica u kojima policija radi, moraju biti funkcionalni, fleksibilni i podložni stalnom preispitivanju. Policija treba da proaktivno razvija ove odnose i da svaki put kada je to potrebno, traži aktivno učešće partnera.

1.3.3. Problemi u implementaciji zakonodavstva

Pomenuli smo već da se zakoni koriste kao instrument kreiranja politike u pravosuđu i unutrašnjim poslovima, iako bi trebalo da preteže njihova funkcija instrumenta za realizaciju već uobličene politike države.

⁴ Više o tome videti u: Glavonja, A., i Jovanović, S., (2011), *Zaštita žrtava i prevencije trgovine ljudima u Srbiji*, Colorgraf, Beograd, str. 50–52.

⁵ Član 41 i 206 Zakona o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/11.

⁶ Ne treba zaboraviti ni njihove nadležnosti propisane Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad.

Međutim, treba istaći da je i zakonodavna politika u ovoj oblasti nekada nepostojeća. Tako i nakon više od deset godina od demokratskih promena ostaje zakonski nerešeno pitanje privatnog obezbeđenja, po čemu je Srbija poslednja država u Evropi u kojoj ovo pitanje nije rešeno. Takođe, treba istaći da se već u prvoj godini nakon usvajanja novih propisa, javljaju toliki problemi u njihovoj primeni da su potrebne izmene i dopune. Naravno, to je posledica njihove kvaziusaglašenosti sa pravnim poretkom EU, bez planiranja potrebnih resursa za primenu i bez ocene efekata implementacije novih propisa. Tipičan primer jesu propisi koji uređuju identifikaciona i putna dokumenta građana, čija je implementacija postala gorući problem zbog ponižavanja miliona građana kojima država nije u stanju da na civilizovan način omogući izdavanje lične karte i pasoša.

U poslednjih nekoliko godina došlo je do značajnog povećanja broja usvojenih zakona koji se donose u cilju usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, naročito od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, postalo je očigledno da postoje veliki problemi u njihovoj implementaciji, što se vidi u nepostojanju podzakonskih akata, neusklađenosti sa drugim pravnim aktima, institucijama sa slabim nadležnostima, finansijskim resursima i administrativnim kapacitetima. Moguće je, a i dešava se u praksi, da određena materija iz prava EU bude skoro kompletno prenesena u nacionalno zakonodavstvo, a da onda ta materija bude dezavuisana ili samim tim zakonom ili nekim drugim pravnim aktom. Teoretski je moguće da svi članovi jednog pravnog akta budu usklađeni sa EU zakonodavstvom, ali da samo jedan član tog akta može naknadno obezbediti celokupnu obavezu usklađivanja sa EU.

Tako je, na primer, izvestan napredak ostvaren u oblasti normativnog regulisanja sprečavanja pranja novca. Akcioni plan za sprovođenje strategije usvojen je u oktobru 2009. godine i ustanovljeno je koordinaciono telo. Uprava za sprečavanje pranja novca, koja deluje kao jedinica za finansijski obaveštajni rad, održala je dodatnu obuku za svoje zaposlene i sprovela aktivnosti podizanja nivoa svesti o organima izveštavanja. Nastavljeni su naponi za unapređenje državne i međunarodne saradnje u istragama i procesuiranju krivičnih dela. U junu 2010. godine, Srbija je dobila status posmatrača u evroazijskoj grupi za suzbijanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Međutim, praktični rezultati borbe za suzbijanje pranja novca ostali su slabi. I dalje postoje nedostaci u saradnji između nadležnih organa. Upravi za sprečavanje pranja novca nedostaju kapaciteti da bi se sistematski identifikovali slučajevi. Još uvek nisu usvojene smernice za identifikaciju sumnjivih transakcija. Izveštavanje je i dalje slabo, posebno van sektora bankarstva, pri čemu najveći problem predstavljaju sektor nekretnina i menjačnica. Ne postoji efikasan sistem za praćenje i analizu gotovinskih

transakcija. Sudskim organima i službama za primenu zakona nedostaje ekspertiza za rešavanje slučajeva pranja novca i vođenje finansijskih istraga. Konačne presude u slučajevima pranja novca su i dalje retke.

Postoje razlozi za brigu da se određeni standardi iz EU zakonodavstva poriču pravnim rupama u zakonima ili njihovim dezavuisanjem drugim zakonima, ili čak podzakonskim aktima. Potrebno je zato da se ustanovi mehanizam koordinacije koji bi smanjio ovakvu praksu na najmanji mogući nivo.

Primećena je česta pojava da se zakoni donose bez unapred pripremljenih podzakonskih akata i da takva situacija nekada traje i do dve godine. Takođe, često se dešava da se veoma dugo čeka sa formiranjem određenih institucija i njihovom prostorno-tehničkom osposobljenošću za rad, a one su zadužene za sprovođenje određenih zakona.

Potrebno je takođe uvesti postupak sertifikacije onih državnih službenika koji mogu da pišu zakone. Najbolje bi bilo iskoristiti resurse novoosnovane Pravosudne akademije koja bi izradila i sprovela program ovog kursa.

Ubuduće bi takođe trebalo insistirati na istovremenom donošenju svih podzakonskih akata sa zakonom ili u kratkom vremenskom periodu posle njegovog stupanja na snagu.

2. Opšte preporuke

Kako se Srbija polako približava dobijanju statusa kandidata, što za sobom otvara pitanje priprema za buduća pregovaranja u zadatim oblastima, neophodno je dati određene preporuke koje imaju za cilj da pripreme državne organe za vođenje pregovara, ali i da ih ubrzaju.

Opšte preporuke:

1. Poboljšati načine za kreiranje politike i to:

- uvođenjem strateškog planiranja i strateške analize podataka u domaći pravni sistem;
- izradom institucionalnih i zakonodavnih pravila za delotvorno sprovođenje strateškog planiranja;
- uključivanjem ostalih segmenata društva u proces strateškog planiranja;
- promenom svesti političkih predstavnika o značaju strateškog planiranja;
- profesionalizovanjem dela državnog aparata koji se bavi strateškim planiranjem.

2. Poboljšati horizontalnu koordinaciju i to:

- unapređenjem međuresorne saradnje, što ne podrazumeva stalno osnivanje novih organa u određenim oblastima koje potpadaju pod pravosuđe i unutrašnje poslove;

- unapređenjem saradnje policije, pravosudnih organa, carinskih organa i ostalih nadležnih državnih organa, u cilju jačanja funkcionalnosti i fleksibilnijeg načina rada koji je podložan stalnom preispitivanju.
3. Poboljšati primenu propisa i to:
- zakonodavnom aktivnošću koja podrazumeva donošenje preostalih zakona u ovoj oblasti;
 - usvajanju zakona treba da prethodi dobra ocena stanja i ocena mogućih efekata zakona kako bi se izbegla praksa stalne izmene i dopune već usvojenih zakona;
 - izbegavanjem doslovnog unošenja odredaba propisa EU u domaće zakone, bez shvatanja njihovog pravog smisla i svrhe;
 - obukom državnih službenika koji rade na izradi zakona kako bi se poboljšao kvalitet usvojenih propisa;
 - blagovremenim usvajanje podzakonskih akata.

LITERATURA

1. *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, {SEC(2011) 1208 final}, str. 9–10, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/sr_rapport_2011_en.pdf
2. Čavoški, A. i Reljanović, M., (2009), *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u EU*, Pravni fakultet Univerzitet Union i „Službeni glasnik“, Beograd.
3. Dess, Lumpkin i Eisner, (2007), *Strategijski menadžment*, Data Status, Beograd.
4. Glavonja, A. i Jovanović, S., (2011), *Zaštita žrtava i prevencije trgovine ljudima u Srbiji*, Colorgraf, Beograd.
5. Izvešće o analitičkom pregledu, Hrvatska, Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i sigurnost, dostupno na: http://www.vlada.hr/preuzimanja/stajalista_pregovarackog_procesa/24_pravda_sloboda_i_sigurnost/poglavlje_24_izvjesce_o_analitickom_pregledu_pravne_stecevine
6. Kaplan, R. S. i Norton, D. P., (2006), *Alignment-Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*, Harvard Business School Press.
7. Mintzberg, H., (2000), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice Hall Europe.
8. *Reforme: politička volja i administrativni kapaciteti*, (2011), ur. prof. dr Ana Trbović, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd.
9. Todorić, V. i Jovanović, N., (2011), *Mind the Gap – Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za novu politiku, Beograd.

10. Serbia 2010 Progress Report, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/serbia_2010_progress_report.pdf
11. Serbia 2009 Progress Report, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/progress_report_2009.pdf
12. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_parafirani_sa_aneksima_sr.pdf
13. Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova, 2011 – 2016, dostupno na: http://www.mup.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/strategija-razvoja-MUP-2011-2016.h

Prof. dr Aleksandra Čavoški
Mr Dražen Maravić

The judiciary and internal affairs in the process of European integration

Abstract

The authors analysed previous European Commission reports in the fields of judiciary and internal affairs in order to determine which problems are repeated and need to be solved in as short period of time as possible. Members also indicated those systemic problems in this field which concern institutional framework, ways of making decisions, strategic planning, insufficiently professional public administration and enforcement of adopted regulations. The paper also provides recommendations which are supposed to allow elimination of these faults and are supposed to help negotiations in this field become quicker.

Keywords

judiciary and internal affairs, visa policy, human trafficking, police, money laundering, migration, border control, asylum policy, policy making, strategic planning, horizontal coordination, enforcement of regulations

Pravosuđe i ljudska prava – Poglavlje 23**

Sažetak

Budući da uspostavljanje nezavisnog sudstva u ovom trenutku predstavlja najveći izazov sa kojim se Republika Srbije susreće u okviru ispunjavanja političkih kriterijuma i kriterijuma unošenja *acquis-a* u nacionalno pravo, autor je u ovom radu prikazao trenutne rezultate u sprovođenju reforme pravosuđa i osnovne probleme koji postoje. Ovom prilikom date su i preporuke koje bi mogle biti od pomoći prilikom pregovaranja u ovom poglavlju, od kojih je važno pomenuti neke od njih: monitoring rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, poboljšanje efikasnosti rada Ustavnog suda, određivanje potrebnog broja sudija i tužilaca u Srbiji u skladu sa uobičajenim metodama, preispitivanje postojeće organizacije sudova i utvrđivanje odgovornosti za neadekvatnu, nestručnu i protivustavnu pravosudnu reformu.

Ključne reči:

nezavisnost sudije, reforma pravosuđa, reizbor sudija, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Vrhovni kasacioni sud, Ustavni sud, pravosudna organizacija, lustracija

* Autorka je saradnica Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i profesorka na Pravnom fakultetu Univerziteta Union. I-majl adresa: rakicv@hotmail.com

** Rad je objavljen 1. 3. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Pravo“.

Uvod

Pravosuđe i ljudska prava predstavljaju materiju o kojoj se pregovara u okviru Poglavlja 23. Uspešno sprovođenje reformi u ovoj oblasti za Srbiju je preduslov za ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Poglavlja 23, ali se time i doprinosi daljoj izgradnji prostora slobode, pravde i bezbednosti u Evropskoj uniji. U ovom poglavlju se ističe uspostavljanje nezavisnog i efikasnog pravosuđa, koje na prvom mestu obuhvata „odsustvo spoljnih uticaja na rad sudstva, dodeljivanje odgovarajućih novčanih sredstava za rad sudstva i obuku nosilaca pravosudnih funkcija”.¹ Pored ovih uslova, u okviru ovog poglavlja razmatraju se zakonske garancije za pravično suđenje, uslovi za borbu protiv korupcije u pravosuđu i poštovanje ljudskih prava i prava garantovanih Poveljom o osnovnim pravima EU. Budući da uspostavljanje nezavisnog sudstva u ovom trenutku predstavlja jedan od najvećih izazova sa kojim se Republika Srbije susreće, ovde se prikazuju trenutni rezultati u sprovođenju reforme pravosuđa i osnovni problemi, i daju su preporuke koje bi mogle biti od pomoći prilikom pregovaranja u ovom poglavlju.

Reforme nedavno preduzimate radi postizanja nezavisnog i efikasnog pravosuđa na području nekadašnje Jugoslavije (uz izuzetak Slovenije) još nisu dovele do uspostavljanja neophodnih minimalnih standarda. To važi i za Hrvatsku, koja je nedavno okončala pristupne pregovore i potpisala ugovor o pristupanju. Osnovni razlozi nesposobnosti država na ovom području da se približe evropskim standardima leže u sferi političkih grana državne vlasti (legislativne, a naročito izvršne), a one uporno izbegavaju da primene mehanizme preoblikovanja lojalnog činovničkog pravosudnog aparata u nezavisno pravosuđe, u koje bi većina građana imala poverenja.

1. Uspostavljanje nezavisnosti sudstva u Srbiji

1.1. Nezavisnost sudija i sudstva u Srbiji

1.1.1. Uslovi za uspostavljanje nezavisnosti sudija i sudstva

Kombinacijom nacionalnih standarda prava demokratskih društava i međunarodnih evropskih standarda može se utvrditi široko prihvaćena

¹ Videti višena: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm

formula o nezavisnosti sudija i sudstva. Ključni elementi te formule su: (1) pravno definisanje suda kao samostalne i nezavisne državne institucije; (2) zasnovanost suda i suđenja na aktima najvišeg ranga; (3) institucionalna nezavisnost sudije, pod kojom se najpre podrazumeva nezavisnost od političkih grana državne vlasti, ali i od moćnih pojedinaca i društvenih grupa; (4) personalna nezavisnost sudije (koja najviše zavisi od zakonskog uređenja načina sticanja i gubitka položaja i od stalnosti sudijske funkcije, a postiže se presudnim uticajem uloge sudske vlasti u postupku sticanja i gubitka sudijskog položaja); (5) donošenje meritorne odluke u razumnom roku, na osnovu pravičnog i javnog raspravljanja; (6) nepristrasnost (koja se postiže ustanovom izuzeća i pravilima o sprečavanju sukoba interesa); (7) pojavni izgled nezavisnosti suda i sudije; (8) način određivanja sudije u konkretnoj pravnoj stvari (pravo na slučajnog, odnosno „prirodnog“ sudiju).

Prema *Monitoring of EU Accession Process*, prekomerni uticaj izvršne vlasti na sudstvo, sudije i suđenje u vremenu do 1989. godine u komunističkim/socijalističkim državama predstavljao je najveću pretnju nezavisnosti sudstva. Taj uticaj se naročito ogledao u ključnoj ulozi ministarstava pravosuđa i jedine vladajuće političke partije na postavljanje, unapređivanje i razrešenje sudija, kao i na sadržinu sudskih odluka u politički delikatnim pravnim stvarima.

Da bi se omogućio uticaj sudske vlasti na sticanje i gubitak sudijske funkcije, u svim tranzicionim državama osnovani su i deluju *pravosudni saveti* (ili srodna tela) kao tela sudske vlasti. Pravosudni saveti, kao institucije sudske vlasti, ne postoje u svim evropskim (a ni u svim van-evropskim) državama. Za stvarno delovanje načela nezavisnosti suda i za uspostavljanje pravne države, *postojanje, delovanje i tipične nadležnosti pravosudnih saveta nisu ni pravna ni politička nužnost*. Ali, pokazalo se da su oni ustanovljavani u vremenima koja su usledila posle velikih društvenih turbulencija i u tim vremenima pozitivno su uticali na podsticanje nezavisnosti pravosuđa, kao što su Drugi svetski rat (tada su nastali u Francuskoj i Italiji), propast fašističkih autoritarnih režima (Portugal i Španija), te propast komunizma (države istočne, srednje i jugoistočne Evrope).

Pored osnivanja samostalnih i nezavisnih pravosudnih tela, u brojnim srednjeevropskim i istočnoevropskim državama, izvršena je *lustracija* sudija i drugih državnih funkcionera koji su kršili ljudska prava u autoritativnim režimima. U Srbiji lustracija nije bila izvršena.

U brojnim državama u tranziciji, ali ne u Srbiji, preduzete su različite pravne, političke i društvene mere radi smanjenja koruptivnosti glavnih nosilaca pravosudne vlasti, kao i radi svođenja uticaja moćnih pojedinaca i društvenih grupa na podnošljiv nivo.

1.1.2. Recepcija ideje o nezavisnosti u Srbiji – istorijski pregled

Ideja o nezavisnosti sudstva je recepirana na različite načine u različitim vremenskim periodima u Srbiji. Mogu se razlikovati tri perioda:

a) *Zrelo doba Miloševićevog autoritarizma*. Ključna pravna i pravosudna obeležja ovog razdoblja svode se na nekoliko bitnih odlika:

- *Autoritarnost i arbitrarno tumačenje prava*. Zakoni doneti u Srbiji posle Ustava iz 1990. godine, a naročito zakoni donošeni posle 1997. godine, odlikovali su se visokim stepenom pravne autoritarnosti i nesankcionisanim kršenjem tada važećeg Ustava. Zakoni Srbije donošeni u poslednjoj deceniji XX veka nisu bili prilagođavani standardima savremene pravne civilizacije, niti uporednopravnim iskustvima, a – valja posebno pomenuti – ni pravnom poretku nastalom u okviru Saveta Evrope i u Evropskoj uniji.
- *Ideološki karakter pravnog poretka*. Rokovi određivani ustavnim zakonima za sprovođenje nekadašnjeg Ustava SRJ iz 1992. godine u nekoliko mahova su bili produžavani, pa novi ili bitno revidirani zakoni koji bi bili u skladu s tim Ustavom nikad nisu ni bili doneti. Na taj način je, protivustavnim mehanizmom, reprodukovan pravni poredak bivše SFRJ, koji je imao odlike jednog politički monističkog pravnog poretka.
- *Politička uloga pravosuđa*. Normativno i stvarno, pravosudni poredak nije bio shvaćen kao samostalna grana državne vlasti, ravnopravna ostalima. Pored toga, zakonske odredbe o pravosuđu neretko su protivrečile Ustavu. Sudije koje su se otvoreno suprotstavile političkim naređenjima protivzakonito su razrešavane sudijskog položaja.
- *Odsustvo pravosudne reakcije na ratne zločine i organizovani kriminal*. U ratovima i oružanim sukobima, vođenim na tlu nekadašnje SFRJ od 1991. do 1999. godine, bili su vršeni masovni ratni zločini različitih vrsta. Upravo zato što su involvirane države, a Srbija naročito, odbijale da procesuiraju ratne zločine, međunarodna zajednica je reagovala ustanovljavanjem Međunarodnog tribunala u Hagu.

b) *Uspostavljanje demokratske vlasti*. Među najvažnije konstruktivne aktivnosti u to doba, a u oblasti pravosuđa, trebalo je da spadaju: donošenje novih pravosudnih zakona, promena uloge Vrhovnog suda Srbije i Ustavnog suda Srbije, konstituisanje Visokog saveta pravosuđa, prijem u Savet Evrope i ratifikacija Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, te time i prava građana na obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava, donošenje Zakona o saradnji sa Međunarodnim

tribunalom u Hagu, donošenje Zakona o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (lustraciji), osnivanje institucija poput Saveta za reformu pravosuđa Vlade Republike Srbije i Pravosudnog centra. Međutim, zakoni su često bili menjani i dopunjavani, odlagana je primena njihovih odredaba kojima se ustanovljavaju novi sudovi, umanjivan je značaj novih tela poput Visokog saveta pravosuđa i Velikog personalnog veća Vrhovnog suda, koje je bilo nadležno za ispitivanje disciplinske odgovornosti sudija.

c) Navodni legalizam. Ovaj period karakteriše privid reforme pravosuđa. Donose se tzv. pravosudni zakoni koji nisu bili namenjeni primeni, i nikad nisu bili primenjeni. Jedan od njih je bio i Zakon o Visokom savetu pravosuđa, od kojeg se mnogo očekivalo, a gotovo ništa se nije dobilo. Iako je uspostavljanje Visokog saveta pravosuđa u Srbiji, samo po sebi, bilo važan korak ka emancipaciji pravosuđa od ostalih (političkih) grana državne vlasti, zakonski koncept nije zasluživao visoku ocenu.

Najnovija reforma pravosuđa u Srbiji formalno je otpočela 2008. godine, posle izbora aktuelne vlade. Grubo rečeno, sastojala se iz tri segmenta: donošenja novih organizacionih zakona na osnovu Ustava (2006); radikalnoj promeni sudske i uopšte pravosudne organizacije (tzv. mreže sudova) i postupka opšteg izbora i opšteg reizbora sudija, javnih tužilaca i njihovih zamenika.

2. Ocena izvršene reforme pravosuđa i opis problema

2.1. Ustavni i zakonski osnovi za reformu pravosuđa

2.1.1. Ustav i ustavni zakon za sprovođenje Ustava

Ustavne odredbe koje se odnose na pravosuđe mogu se svrstati u sledeće grupe:

(a) Odredbe o sudskoj vlasti. Pored standardnog ustavnog načela o podeli državnih vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (čl. 4, st. 2 Ustava), Ustav utvrđuje ravnotežu i uzajamnu kontrolu državnih vlasti (čl. 4, st. 3 Ustava). U istom članu, Ustav deklariše posebnu garanciju nezavisnosti sudske vlasti, verovatno da bi ublažio negativan efekat prethodno ustanovljenog principa uzajamne kontrole tri

grane državne vlasti. Uprkos ovakvoj formulaciji, čvrste garancije zaštite domena sudske vlasti od zadiranja ili uplitanja izvršne, na žalost, u Ustavu nema, pa je i na osnovu njega moguće, bez sankcije, zakonom, pa čak i uredbom, propisati (na primer) nadležnost upravnog organa za kažnjavanje medija, kao što je to već bilo učinjeno Zakonom o javnom informisanju iz 1998. godine, donesenom na osnovu Ustava Srbije iz 1990. godine. Pravo na *nezavisno, nepristrasno i pravično suđenje* ustanovljeno je u čl. 32, st. 1 Ustava. Izostali su drugi atributi garancije koji su predviđeni u čl. 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, izostala je odredba o *pravu stranke na slučajnog (prirodnog) sudiju*. Pored ravnopravnosti građana u materijalnopravnom smislu, u čl. 35, st. 1 Ustava, zajemčena je u vidu generalnog principa i *procesna ravnopravnost u sudskom i drugom postupku*, bez navođenja, makar i primera radi, sredstava ili instrumenata za sprovođenje ovog principa.

- (b) *Odredbe o zaštiti ljudskih prava u krivičnom postupku*. Zaštita lične slobode na nivou ustavnih principa sadržana je u čl. 30 i 31 Ustava i odnose se na pritvor. Policijski pritvor koji može trajati 48 časova je, uporednopravno gledano, predugačak. Ostale odredbe o kažnjivosti su standardne i sadržane u čl. 33 i 34 Ustava.
- (c) *Nezavisna pravosudna tela kao reprezentanti pravosuđa*. Umesto jednog tela koje bi predstavljalo pravosuđe u celini, i kao profesiju i kao granu državne vlasti, a ono je do donošenja važećeg Ustava bilo oličeno u Visokom savetu pravosuđa, Ustav (2006) predviđa Visoki savet sudstva (čl. 153.) i Državno veće tužilaca (čl. 164). Posledice ovakvog ustavnog uređenja su sledeće:
- umesto jednog pravosudnog tela koje bi bilo nadležno za imenovanje, promociju i usavršavanje svih magistrata (sudija i javnih tužilaca), ustanovljavaju se dva samostalna i nezavisna organa, što pretilo da omete primenu istih ili približno istih stručnih i ličnih standarda u obe profesije;
 - javni tužioci se stavljaju pod znatno jaču kontrolu izvršne vlasti, sa obrazloženjem da su oni samo stranka u postupku, što je tačno, ali je tačno i to da nisu privatne stranke, već i za njih, kao i za sudove i sudije, važi i mora važiti princip zakonitosti.
- (d) *Sastav, izbor i nadležnost Visokog saveta sudstva*. Visoki savet sudstva ima 11 članova. U sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa

teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (čl. 153, st. 2, 3 i 4 Ustava). Već u pogledu *sastava*, nije poštovana preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o potrebi ustanovljenja garancije da u pravosudnom savetu budu zastupljene sudije sudova svih vrsta i stepena. Što se tiče *izbora*, kao što se vidi, za njega je nadležna Narodna skupština (čl. 153, st. 3), što predstavlja pogoršanje u odnosu na stanje zakonodavstva 2001–2005. godine, jer je sudije – članove Saveta, birao Vrhovni sud, a po novom Ustavu to čini Skupština, koja je politički organ. Navedena preporuka Komiteta ministara počiva na stanovištu da sudije – članove pravosudnog saveta, *treba da biraju sudije, a ne poslanici*. U uporednom pravu, postoje veoma razvijeni mehanizmi sudijskog izbora članova pravosudnog saveta iz reda sudija.

(e) *Vrhovni kasacioni sud*. Paradoksalno je da o *Vrhovnom kasacionom sudu* u pogledu ustavnog položaja (na primer: staranje o jednakoj primeni prava i ujednačavanju sudske prakse) u novom Ustavu nema ni jedne jedine reči, izuzev odredbe u čl. 143, st. 4 – da je Vrhovni kasacioni sud najviši sud u državi. To se nije moralo napisati – proizlazi iz samog naziva. Štaviše, nema ni marginalnog naslova o ovoj najvišoj sudskoj instanci. Ustav se (ovim povodom) bavi isključivo pitanjima izbora, mandata i razrešenja predsednika i sudija Vrhovnog kasacionog suda (uporediti čl. 144 Ustava), neskriveno time pokazujući političku brigu o personalnom sastavu najviše sudske instance.

Odredbe *Ustavnog zakona za sprovođenje ustava* ne samo da su problematične, već neke od njih menjaju sam ustavni tekst.

U čl. 147, st. 1 Ustava propisano je sledeće: „Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju“, što bi imalo značiti da se odstupilo od nadležnosti Narodne skupštine da sudije bira bez ograničenja mandata, usled čega sudije izabrane na osnovu Ustava (1990) zadržavaju stečeni status. Eventualni novi izbor (naročito neizbor) dirao bi u njihova stečena prava. Ako je vlast nameravala da vrši neku vrstu lustracije, mogla je, a i dalje može da primeni važeći Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava. Dakle, ako se ozbiljno shvati princip vladavine prava, a on počiva, među ostalim, i na zaštiti stečenih prava, onda su odredbe Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava koje najavljuju opšti izbor sudija ne samo nepotrebne već i protivne Ustavu čijem sprovođenju treba da služe. Poboljšanje sudijskog kadra moglo se legalno i legitimno izvršiti primenom propisa o lustraciji i pravila o razrešenju sudija zbog nezakonitog, nestručnog i nesavesnog rada. Pored ovoga,

Ustav u čl. 148, st. 1 predviđa da sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju. Sve sudije koje su imale tu funkciju u vreme stupanja na snagu Ustava (2006) bile su izabrane bez ograničenja mandata, što znači da im funkcija nije mogla prestati tako što ne bi bili ponovo izabrani u isti sud, jer bez obzira na ustavne ekvilibristike, izuzev sudova koji danas još uvek nisu osnovani, svi ostali sudovi su stari i već postojeći, nezavisno od toga kakvo ime im Ustav daje i kako će se menjati nazivi sudova u budućnosti. Ustav, dakle, u čl. 148, st. 1 sadrži jednu garanciju i branu protiv eventualnih zloupotreba od strane zakonodavca, garanciju koja je odmah posle donošenja Ustava prekršena odredbom čl. 7 Zakona za sprovođenje Ustava: *pod izgovorom promene naziva sudova zapravo se predviđa ponovni izbor celokupnog sudskog kadra u Srbiji*, što istovremeno znači kolektivni prestanak svojstva svih sudija u Srbiji. A za taj prestanak nema nikakvog uporišta u važećem Ustavu.

Valja eksplicirati: ustavni položaj sudije novim Ustavom i Ustavnim zakonom, apstraktno legislativno gledano – pogoršan je u odnosu na ustavni položaj sudije po Ustavu Srbije iz 1990. godine. Ustavni položaj sudije pogoršan je u odnosu na ranije stanje najpre zato što se odstupilo od bezizuzetnog pravila o stalnosti sudijske funkcije, a ono je utvrđeno u Ustavu iz 1990. godine. Potom, za razliku od Ustava iz 1990. godine, novi Ustav ne sadrži razloge za prestanak sudijske funkcije, a naročito ne razloge za razrešenje, što daje zakonodavcu široku marginu za samovoljno određivanje razloga i za njihovo olako menjanje.

2.1.2. Organizacioni pravosudni zakoni

Odredbe na osnovu kojih je sprovedena zamena sudijskog kadra u Srbiji, pored Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, sadržane su uglavnom u dva zakonska akta: Zakonu o Visokom savetu sudstva (dalje: ZVSS, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008,) i u Zakonu o sudijama (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008). U vreme donošenja ovih zakona, u Srbiji je krajem 2008. godine bilo oko 2.400 sudija (ne računajući sudije za prekršaje), dakle, prosečno 32 sudije na 100.000 stanovnika. Po broju sudija u odnosu na broj stanovnika, Srbija je bila deveta država u Evropi.

Zadatak zamene sudijskog kadra u Srbiji nije bio poveren Visokom savetu sudstva u redovnom, nego u *privremenom sastavu*. Prvi sastav Visokog saveta sudstva, po ZVSS/2008, uređen je, kad su u pitanju izborni članovi, u okviru prelaznih odredaba.

Bitni deficiti tog uređenja su sledeći:

- (a) Kandidate za privremeni sastav VSS predlaže raniji Visoki savet pravosuđa, što *proceduru u celosti uzima iz delokruga sudija kao nosilaca sudske vlasti*, pogoršavajući, na taj način, ionako loša ustavna rešenja.
- (b) Privremenom sastavu VSS poveren je vanredan i kapitalan zadatak – da predlaže kandidate u postupku opšteg novog izbora sudija za prvi izbor za sudiju, kao i da reizabere sve postojeće sudije, koje su već, po Ustavu iz 1990. godine, bile izabrane na stalnu sudijsku dužnost. Osnovni prigovor upućivan novim rešenjima sastojao se, kako je već naglašeno, u tome da se sudije koje su, po ustavnom sistemu 1990. godine stekle trajan mandat, izlažu novom izboru, tj. reizboru.
- (c) Prelazne i završne odredbe Zakona o VSS o privremenom sastavu sadrže jednu visoko koruptivnu odredbu: izborni član iz reda sudija, prestankom mandata u prvom sastavu Saveta, nastavlja da obavlja sudijsku funkciju u neposredno višem sudu u odnosu na sud u kojem je obavljao sudijsku funkciju, pod uslovom da ispunjava uslove za izbor sudije u tom sudu (čl. 56, st. 1 Zakona o VSS). Dakle, sudije, kao izborni članovi VSS, izabrani u privremeni saziv ovog tela, imaju privilegiju u odnosu na sve ostale sudije: njima je zagarantovan sudijski položaj i to, po redovnom toku stvari, u sudu koji je po rangu viši od onog u kojem su bili.

Društvo sudija Srbije je u martu 2009. godine podnelo Ustavnom sudu inicijativu za proglašenje neustavnim (među ostalim) i relevantnih odredbe, zasnovavši tu inicijativu na Ustavu Srbije i međunarodnim dokumentima koje je Srbija ratifikovala, kao i na dokumentima Saveta Evrope, čiji je Srbija član. Ovu inicijativu je Ustavni sud, iz jedno izdvojeno mišljenje, odbacio, čime je otpočeo postupak opšteg izbora i reizbora sudija.

Zakon o sudijama, takođe u prelaznim i završnim odredbama, sadrži rešenja čija je ustavnost sporna. Društvo sudija Srbije je podnelo inicijativu za ispitivanje ustavnosti čl. 99 – 101 ovog Zakona, navodeći da iz ovih odredaba proizlazi da sudijama koje već vrše sudijsku funkciju, a ne budu izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama, sudijska funkcija prestaje po sili zakona 1. januara 2010. godine, mimo Ustavom i zakonom propisanih uslova za prestanak sudijske funkcije. Stoga su, po mišljenju inicijatora, osporene odredbe Zakona nesaglasne odredbi člana 148, stav 1 Ustava, čime je utvrđeno da sudiji prestaje sudijska funkcija nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, jer se time prekida stalnost sudijske funkcije, garantovana odredbom člana 101, stav 1 Ustava od 1990. godine, koji je bio na snazi u vreme njihovog izbora, kao i članom 146, stav 1 važećeg Ustava. I ovu inicijativu Ustavni sud je odbacio uz jedno izdvojeno mišljenje.

2.1.3. Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova

Podzakonski akt sa navedenim naslovom najvažniji je izvor materijalnog prava u postupku izbora i reizbora sudija. Njega je doneo Visoki savet sudstva, navodno u saradnji sa Venecijanskom komisijom.

Ključna odredba ovih Kriterijuma sadrži pretpostavku (prezumpciju) da su sve sudije zatečene u tom svojstvu u vreme donošenja Ustava i potonjih organizacionih zakona, stručne, osposobljene i dostojne za vršenje sudske dužnosti. Budući da je reč o prezumpciji, na Visoki savet sudstva i Državni savet tužilaca pada zadatak da te prezumpcije obore. Ovaj zadatak podrazumeva pribavljanje i izvođenje dokaza, a naročito pravo sudije o kome se raspravlja da se o tim dokazima izjasni.

3. Ocena stanja i problemi

U svom Izveštaju o napretku Srbije iz 2010. godine, Evropska komisija je povodom pravosuđa iznela sledeće ocene: „Srbija je učinila mali napredak u pravcu daljeg prilagođavanja njenog pravosudnog sistema evropskim standardima, a to je jedan od ključnih prioriteta evropskog partnerstva. Zakon o Pravosudnoj akademiji donesen je u decembru 2009. godine i Akademija je uspostavljena kao telo koje je odgovorno za stručno usavršavanje i za kontinuirani profesionalni razvoj sudija, tužilaca i sudskog osoblja. U decembru 2009. godine usvojena su nova pravila sudske organizacije i procedure. Ona uređuju unutrašnju organizaciju nove sudske mreže. Novi Zakon o sudskim veštacima donesen je u junu 2010. godine. Postupak reizbora svih sudija i tužilaca sproveden je pod rukovodstvom Ministarstva pravde u drugoj polovini 2009. godine, a deluje od januara 2010. godine. Ukupan broj sudija i tužilaca smanjen je za 20–25%. Više od 800 sudija nije reizabrano, u odnosu na raniji broj sudija i sudija za prekršaje, kojih je bilo oko 3.000. Novi sistem sudske mreže primenjuje se od januara 2010. godine. Ranijih 138 opštinskih sudova reorganizovano je u 34 osnovna suda. Pored toga, postoji 26 viših sudova, 4 apelaciona suda i Vrhovni kasacioni sud. U skladu sa tim, promenjena je i organizacija tužilaštava. Oni su podeljeni na osnovne, više i apelacione tužioce. Postoje posebna odeljenja za ratne zločine i organizovani kriminal. Novi Upravni sud otpočeo je sa radom u januaru 2010. godine. U julu 2010. godine upotpunjen je sastav Ustavnog suda.

Međutim, najvažniji aspekti skorašnje reforme predstavljaju predmet posebne zabrinutosti. Kao najvažniji problem mogu se identifikovati sledeći:

- Proces reizbora sudija i tužilaca bio je sproveden na netransparentan način, rizikujući time princip nezavisnosti pravosuđa. Visoki savet nije odlučivao na osnovu javne i usmene rasprave, dajući mogućnost licu o čijem pravu odlučuje da u postupku sudeluje. VSS je morao dati priliku svakom kandidatu da se usmeno izjasni, bilo je neophodno sačiniti rang listu izabranih sudija, na osnovu primenjenih kriterijuma i merila za izbor, svaka odluka o izboru ili neizboru sudija morala je biti obrazložena individualnim razlozima.
- Tela odgovorna za ovu proceduru jesu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, koji su radili u privremenom sastavu, zaneamarujući adekvatno predstavljanje profesije i stvarajući visok rizik za politički uticaj. Pored toga, ni za jedno od ovih tela nisu bili imenovani svi članovi.
- Objektivni kriterijumi za reizbor, razrađeni u saradnji sa Venecijanskom komisijom Saveta Evrope, nisu bili primenjeni.
- Sudije i tužioci nisu imali mogućnost da se izjasne za vreme postupka, niti su im dostavljena adekvatna obrazloženja odluka. Kandidati za prvi izbor (876 sudija i 88 zamenika tužilaca) bili su izabrani bez obavljenog razgovora ili bez primene profesionalnih karijernih kriterijuma.
- Ukupan broj sudija i tužilaca nije bio izračunat na pouzdan način i bio je menjan nekoliko puta posle obavljenog reizbora.
- Pravo na pravni lek neizabranih sudija ograničeno je na rekurs Ustavnom sudu, koji nije ovlašćen da meritorno odlučuje tako što bi izmenio (prvobitnu) odluku. Samo jedan slučaj među više od 1.500 rekursa bio je razmotren. U ovom slučaju, Ustavni sud je ukinuo prvobitnu odluku zbog proceduralnih razloga.
- Još uvek ni Visoki savet sudstva ni Državno veće tužilaca nisu izabrani u stalnom sastavu.
- Novi predsednici sudova nisu imenovani. Rokovi za ova imenovanja istekli su u julu i martu 2010. godine.
- Novi Zakonik o krivičnom postupku, novi Zakon o parničnom postupku i novi Zakon o izvršenju, čije je donošenje planirano, još nisu doneseni.
- Veliko opterećenje tekućim sudskim postupcima ostaje i dalje predmet zabrinutosti, naročito zato što je skorašnja reforma imala negativan uticaj na ukupnu efikasnost pravosudnog sistema. Smanjenje broja sudija i tužilaca nije bilo zasnovano na ispravnoj proceni potreba. Po novom sudskom sistemu, sudovi koji su uki-

nuti nastavljaju da rade kao sudske jedinice u kojima se održavaju ročišta i pretresi. To znači da sudije i sudsko osoblje moraju da putuju između sudova i sudskih jedinica, što zahteva značajna sredstva i prouzrokuje brigu o bezbednosti jedinica.

- Registar pravnih stvari i IT sistem za povezivanje svih sudova i sudskih jedinica koji bi omogućavao pristup spisima nije u potpunoj upotrebi.
- Ustavni sud ima 7.000 predmeta u radu, uključujući i rekurse sudija i tužilaca koji nisu reizabrani.
- Uspostavljanje Pravosudne akademije tek je u početnoj fazi i stručna obuka još nije započela.
- Napredak u domaćim predmetima ratnih zločina je i dalje spor. Sada ima 20 krivičnih postupaka u toku, a u toku su istrage protiv 103 lica.²

3.1. Inicijativa za rešavanje postojećih problema

Posle objavljivanja Izveštaja Evropske komisije, kao i odgovora na Upitnik u procesu sticanja kandidature za EU, preduzete su određene mere koje su, nažalost, dodatno otežale rešavanje problema nastalih u sprovođenju reforme. Narodna skupština je 29. decembra 2010. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (*Službeni glasnik RS*, br. 101/10).

3.1.1. Problemi u ovom pristupu

▪ Bitna sadržina ovog Zakona obuhvaćena je članovima 5 i 6, premda i u nekim drugim ima novina koje su značajne za interpretaciju ove dve osnovne odredbe. Osnovna odredba o retroaktivnosti Zakona sadržana je u čl. 5, st. 2 i 3: *ex lege*, svi postupci po žalbama sudija Ustavnom sudu, kao i po ustavnim žalbama, okončavaju se i predmeti se ustupaju VSS, a navedene žalbe se smatraju prigovorima.

- a. Glavni problem je taj što se posredstvom retroaktivnosti zakonskih odredaba sadržanih u čl. 5 i 6 Zakona, omogućava retroaktivnost podzakonskog akta, čija sadržina nije bila poznata poslanicima u vreme donošenja zakona. Naime, u čl. 5, st. 1 predviđeno je da će stalni sastav VSS preispitati odluke o reizboru sudija u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, sposobljenosti i dostojnosti, a njih će doneti stalni sastav Viso-

² EU Commission, (2010), *Progression Report on Serbia*.

kog saveta sudstva. Ove kriterijume stalni sastav treba da donese u roku od 15 dana od izbora članova iz redova sudija (čl. 7), tako da će Srbija imati sudije izabrane po jednim kriterijumima i merilima 2009. godine, a druge, u skladu sa kriterijumima i merilima koji će biti doneseni 2011. godine, tj. imaće, možda, sudije prvog i drugog reda.

- b. Dodatni problem je činjenica da se žalbe sudija pretvaraju u prigovore koji su zasnovani na kriterijumima i merilima iz 2009. godine, a ti (novi-stari prigovori-žalbe) biće prosuđivani po nekim drugim kriterijumima i merilima.
- c. Konačno, ovako shvaćena retroaktivnost je neustavna. Izuzetno dopuštena retroaktivnost mora ispunjavati određene uslove: (i) ona mora biti opravdana, tj. opšti društveni interes za retroaktivno dejstvo mora biti pretežniji od razloga pravne sigurnosti, zbog kojih je retroaktivnost u načelu zabranjena; (ii) čak i ako se stane na stanovište da je retroaktivnost opravdana, ona se može odnositi samo na dejstvo pojedinih odredaba zakona; u ovom slučaju, međutim, retroaktivno deluju ne samo čl. 5 i 6 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, već i jedan podzakonski akt, za čije donošenje je nadležan VSS – kriterijumi i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija, koji je osnovni supstancijalni izvor prava u datom domenu.

▪ Odredba čl. 5, st. 2 Zakona neustavna je ne samo zato što se njom prekoračuju Ustavom dopuštene granice retroaktivnosti. Treba podvući i to da se nadležnost za odlučivanje ne samo po žalbama sudija Ustavnom sudu, nego i po ustavnim žalbama, ovim Zakonom prenosi sa Ustavnog suda na VSS. Naime, u čl. 166 Ustava određeno je sledeće: „Ustavni sud je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode“, dok se u čl. 170 Ustav bavi uslovima za dopuštenost ustavne žalbe – sve to u sastavu šestog dela Ustava, koji nosi naziv „Ustavni sud“. Iz ovakvog stanja stvari, jezičkim i sistematskim tumačenjem se zaključuje da je Ustav taj koji određuje nadležnost Ustavnog suda da postupa po ustavnoj žalbi, izjavljenoj zbog povrede ljudskih prava. Pored toga, zakonom je povređeno ustavno pravilo o podeli državnih vlasti, jer je zakonodavac, a ne sud okončao sudske postupke.

▪ Zakon je donesen po hitnom postupku, a stupio je na snagu prvog dana po objavljivanju.

U ovom vremenu odvija se postupak preispitivanja izbora i reizbora sudija i javnih tužilaca. Budući da on nije okončan, prerano je davati bilo kakve ocene izuzev prezentiranih, koje imaju načelni karakter. Delegacija Evropske komisije u Srbiji organizovala je monitoring postupka preispitivanja.

4. Preporuke

Iako dosadašnji tok najnovije pravosudne reforme nosi u sebi teške elemente političkog simulakruma, kao i sumnje u kršenje bitnih postulata vladavine prava, teške posledice koje su do danas nastale mogle bi se donekle ublažiti nekim od sledećih aktivnosti:

1. ozbiljnim i kritičkim monitoringom rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, i njihovih radnih tela na postupku preispitivanja izbora i reizbora sudija i javnih tužilaca;

2. poboljšanjem efikasnosti rada Ustavnog suda, čija je sporost i neinventivnost poslužila kao izgovor za to da se nadležnost za pravne lekove nezabranjenih sudija i javnih tužilaca prenese sa Ustavnog suda na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca;

3. određivanje potrebnog broja sudija i tužilaca u Srbiji u skladu sa uobičajenim metodama, kao što su broj stanovnika, gustina naseljenosti, učestalost određene vrste sudskih postupaka, što bi se moralo učiniti na osnovu podataka pravosudne statistike, koja se, međutim, u Srbiji u poslednje dve decenije neadekvatno vodi;

4. preispitivanje organizacije sudova uspostavljene organizacionim zakonima iz 2008. godine i njihovo kritičko preispitivanje;

5. hitan izbor predsednika sudija umesto postavljanja vršilaca dužnosti predsednika sudova;

6. jasno lociranje odgovornosti za neadekvatnu, nestručnu i protivustavnu pravosudnu reformu, naročito radi vraćanja poverenja građana u pravosuđe;

7. prihvatanje svih sugestija Evropske komisije bez njihovog izigravanja i umanjivanja značaja.

LITERATURA

4. *Charter of Fundamental Rights of The European Union*, Official Journal of the European Union C 83/389 of 30.3.2010
5. EU Comission, (2010), *Progression Report on Serbia*.
6. „Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, s protokolima“, (2005), u zbirci dokumenata: *Međunarodno javno pravo*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
7. Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 49/200;

8. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.
9. Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.
10. Zakon o Državnom veću tužilaca, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011.
11. Zakon o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011.
12. Zakonu o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009 i 101/2010.
13. Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009.

Prof. dr Vesna Rakić-Vodinelić

The judiciary and human rights – chapter 23

Abstract

Since establishment of independent judiciary is the biggest challenge which Republic of Serbia is faced with at this point in terms of meeting political criteria and introduction of *acquis* into national law, the author used this paper to show current results in implementation of judicial reform and basic existing problems. Recommendations which might be helpful during negotiations are given in this chapter and some of them are worth mentioning here: monitoring the work of High Judicial Council and National Prosecutors' Council, improvement of Constitutional Court's efficiency, determining the number of needed judges and prosecutors in Serbia in accordance with common methods, review of the existing organization of courts and establishing liability for inadequate, incompetent and unconstitutional judicial reform.

Keywords

independence of judges, judicial reform, reappointment of judges, High Judicial Council, National Prosecutors' Council, Supreme Court of Cassation, judicial organization, lustration



Vladimir Pavićević*

Budućnost Evrope – jedno viđenje –**

Sažetak

Ovim tekstom se u prostor javne debate u Srbiji unosi polemički podsticaj u odnosu na analizu promena na evropskom kontinentu i pre svega u Evropskoj uniji. Promoviše se i zagovara ideja produbljivanja procesa evropske integracije. Za razliku od uobičajenih tumačenja i predviđanja o krahu Evropske unije, smatra se da sledeći korak u procesu integracije evropskih država treba jasno da bude usmeren ka učvršćivanju konfederalne strukture EU.

Ključne reči:

Evropa, Evropska unija, kriza, proces evropske integracije, evro, ugovor, konfederacija

* Autor je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i predsednik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. I-mejl adresa: vlado@bos.rs

** Rad je objavljen 17. 5. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Evropske integracije“. Nastao je u saradnji sa studentkinjama i studentima Beogradske otvorene škole i Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu: Ana Stevanović, Vanja Dolapčev, Jakov Bojović, Jelena Vuk, Mile Mišić, Nikola Đurić, Tamara Branković.

Uvod

Autor koji radi za novinsku agenciju Rojters (*Reuters*) počeo je jedan izveštaj o evrokrizi istim pitanjem koje je na početku invazije na Irak postavio američki general Petreus: „Recite mi kako se ovo završava...“ Ovako formulisana dilema nam sugerise da je problem sa kojim se danas suočava Evropa veoma težak i da još uvek ne postoji jasna ideja o tome kako bi se kriza mogla prevazilaziti ili rešiti. Zbog krize koju proživljava, Evropa je u središtu pažnje ne samo Evropljana, koji najjače osećaju njene posledice, već i mnogih aktera koji zastupaju ili oličavaju interese najmoćnijih nacija i kompanija širom sveta.

U Srbiji se ova tema mahom obrađuje u dnevnoj i nedeljnoj štampi, kroz prevode tekstova stranih autora, a delom i u istraživačkim tekstovima domaćih autora. Teško bi se mogla izvući integralna ideja koja prožima ove tekstove sem one da je EU usred, možda, do sada najveće krize, a to je ista poruka koja stiže i od evropskih zvaničnika. U zavisnosti od toga u kojoj je meri ideja o zajednici evropskih država oličenoj u Evropskoj uniji u načelu bliska medijima u kojima su tekstovi objavljeni ili autorima datih tekstova, u toj meri su i prognoze o budućnosti EU obojene optimizmom, odnosno skepsom.

I u Srbiji su u fokusu pažnje efekti dva samita evropskih lidera na kojima se govorilo o uspostavljanju fiskalne, pored postojeće monetarne unije. Ova ideja bila bi integrisana u Ugovor za veću stabilnost EU, koji bi se pridodao Lisabonskom ugovoru. Predlog o uvođenju „unije budžetske stabilnosti“ dobar je primer da se pokaže u kom pravcu se kreću naponi da se iz krize izađe. Na poslednjem samitu održanom u 2011. godini, Velika Britanija jasno je istupila protiv ovakvog plana, a na prvom samitu u 2012. godini to je učinila i Češka. Češki predsednik Vaclav Klaus predvideo je da Evropsku uniju čeka izgubljena decenija i poručio je da je rešenje za izlazak iz krize povratak na odlučivanje na nivou nacionalnih država.

Ova retrospektiva najskorijih sastanaka evropskih političara na dobar način oslikava koliko je stalnih razmimoilaženja u planovima za izlazak iz krize i među samim vrhovima država. Neki od njih neprestano se zalažu za „više Evrope“, a neki pak konstantno stoje po strani i koče dublju političku integraciju, pominjući čak i ideje o razjedinjavanju dosadašnjih okvira. U ovakvom odnosu su i tekstovi autora u Srbiji koji se bave pitanjem krize. Neki se vode idejom izlaska iz krize kroz dublju integraciju, neki pak kroz dezintegraciju. A većina se samo pita, ne usuđujući se da predvidi budući scenario.

Najveću pažnju privlačile su upečatljive poruke nemačke kancelarke Angele Merkel i bivšeg francuskog predsednika Nikole Sarkozyja, dva za koji su mnogi smatrali da ulaže ključne napore u nadilaženju krize. Po-

sle njihovih uzavrelih izjava o „Evropi nadomak eksplozije“, novinari nisu morali da ulažu puno truda u osmišljavanje mamaca za svoje priloge. Takav naboj može se jako dobro osetiti u govoru poljskog ministra spoljnih poslova, Radoslava Sikorskog, prilikom obraćanja na kraju predsedavanja Poljske EU:

„Ali nalazimo se na ivici provalije. Ovo je najstrašniji trenutak u mom ministarskom mandatu. Buduće generacije o nama će suditi na osnovu toga što sada uradimo ili ne uradimo. Na osnovu toga da li ćemo postaviti temelje za naredne slavne decenije ili ćemo okrenuti glavu od odgovornosti i pomiriti se sa nazadovanjem. Kao Poljak i kao Evropljanin, kažem vam danas u Berlinu: kucnuo je čas za akciju.“¹

Svima u Evropskoj uniji jasno je da ona iz ove krize ne može izaći nepromenjena. Pravac tih promena za sada je maglovit i za one koji te promene treba da sprovedu. Iz kratkog pregleda tekstova objavljenih u medijima u Srbiji može se osetiti da ima onih koji finansijsku krizu u Evropi koriste kao paravan za pravdanje neuspeha Srbije na putu evropske integracije ili čak za pothranjivanje ideje o štetnosti saradnje sa Evropskom unijom, ali ima i onih koji veruju da je evropskim državama mesto u tešnje povezanoj zajednici. Da li će to biti Sjedinjene Države Evrope kakve je još 1870. predvideo Viktor Igo, Evropa svedena na zajedničko tržište ili nešto treće?

Dva su cilja koja ovim radom želimo da ostvarimo. Jedan je u vezi sa našom željom da u javni prostor u Srbiji i sami unosimo polemički podsticaj u odnosu na temu koja se tiče političkog prostora koji je širi od obuhvata domaćih tema. To je tema promena na evropskom kontinentu i pre svega u Evropskoj uniji, a one će biti determinisane krizom kroz koju EU danas prolazi. Želimo da se uključimo u raspravu koja izvan balkanskih prostora uveliko traje nesmanjenim intenzitetom već mesecima. Drugi cilj je promovisanje i zagovaranje ideje produbljivanja procesa integracije. Za razliku od uobičajenih tumačenja i predviđanja o krahu Evropske unije, smatramo da sledeći korak u procesu integracije evropskih država treba jasno da bude usmeren ka učvršćivanju konfederalne strukture EU, jer bi tako Evropa bila manje osetljiva na udare kriza poput trenutne i istovremeno bi raspolagala značajnijim mehanizmima za suočavanje sa problemima i njihovim rešavanjem.

Smatramo da je neophodno osvrnuti se na nekoliko važnih tema kako bismo na što bolji način osvetlili naše stavove. Prva tema kojom ćemo se baviti tiče se opisa i analize krize koju danas proživljava Evropska unija. Zato ćemo u prvoj celini pokušati što preciznije da predstavimo šta je suština trenutne krize u EU. Potom ćemo se usmeriti na opis i analizu

¹ <http://pescanik.net/2011/12/buducnost-evropske-unije/>, posećeno 10. aprila 2012. godine.

kriza sa kojima se u svojoj istoriji suočavala kako Evropska zajednica tako i Evropska unija, a koje su po karakteru, značaju i težini bile slične postojećoj. Komparativnim pristupom želimo da utvrdimo postoji li izvesna pravilnost u načinu rešavanja kriza u smislu institucionalnih promena kroz koje je prolazila EZ/EU. Usmerićemo se na pitanje da li se u šest decenija života Evropska unija upravo razvijala kroz odgovore na velike krize, čiji je rezultat bilo produblјivanje procesa integracija, ili su krize vodile ka usporavanju ili hodu unazad. U trećoj celini ćemo predstaviti institucionalnu strukturu Evropske unije i procedure odlučivanja kakve danas imamo u Evropskoj uniji. Ideja je da uz sliku lisabonske Evrope jasno predstavimo obrise konfederalne Evrope za koju se zalažemo, kao i druge relevantne scenarije razvoja Evrope. Na samom kraju ćemo pokušati da označimo promene u institucionalnom dizajnu EU i mehanizmima odlučivanja koje bi obezbedile oživljavanje scenarija razvoja Evrope koji zagovaramo, jer je takav scenario u vidljivoj prednosti u odnosu na druge.

1. Kriza evra: šta se dešava u evrozoni?

Jedna grupa autora smatra da kriza EU počiva na neodgovornosti država članica evrozone i politici kao neadekvatnom pokretaču ekonomskih integracija. Odgovornost država je dvostruka. Prvi aspekt obuhvata kreiranje kriterijuma za ulazak u evrozonu, pogotovo delova koji se tiču odnosa deficita i bruto domaćeg proizvoda i odnosa javnog duga i bruto domaćeg proizvoda. U prvi aspekt možemo, takođe, ubrojati i način na koji su pojedine države primljene u evrozonu, imajući u vidu da su 1999. samo tri, od primljenih jedanaest, ispunjavale sve kriterijume. Drugi aspekt odgovornosti obuhvata ponašanje država od 2002. do danas, uključujući i „poslovično finansijski disciplinovanu“ Nemačku po pitanju javnog duga. Veoma lako je uočiti teška kršenja dogovora o monetarnoj uniji koja su prošla nekažnjeno.

Neki autori postavljaju tezu o „dogovoru iza zavese“ o međusobnom nekažnjavanju država, odnosno, o načinu na koji jedna država blokira izricanje kazne drugoj državi. Posebnu grupu problema čine nedovoljno dobri mehanizmi za kontrolu država, nedovoljno efikasne kazne, kao i nedovoljna mobilnost radne snage, te nemogućnost postizanja „optimalne valutne zone“ potrebne za nesmetano funkcionisanje monetarne unije. Upitna je i neophodnost evra kao jedinstvene valute i uglavnom se spominju političke odluke koje imaju primat nad ekonomskim. Kriza je, prema ovim autorima, uzrokovana greškama pri kreiranju monetarne unije, te su događaji iz 2008. bili samo okidač za pokretanje domino efekta.

Druga grupa autora je blaža prema državama i smatra da je kriza ugrađena u samu prirodu monetarne unije. Naime, kada je stvorena monetarna unija, i kada su spuštene barijere za protok kapitala u nešto što oni nazivaju „perifernim državama Evrope“ (Portugal, Irska, Italija, Grčka i Španija), došlo je do kreiranja ekonomske pojave *capital flow bonanza*. Kapital je pohrlio u pomenute države i kod njih je, u kratkom roku, došlo do pojave ekonomskog buma. Paralelno sa ekonomskim bumom, došlo je do kreiranja „balona“, pogotovo u sferi građevinarstva i nekretnina. Posebno je zanimljiva uloga rejting agencija u kreiranju „balona“. One su optuživane za neobjektivnost i pristrasnost u davanju kreditnih ocena. Kada je 2008. godine došlo do propasti *Lehman Brothers* i kada se i finansijska i ekonomska kriza iz SAD prelila u Evropu, „baloni“ su počeli da eksplodiraju i kapital je, uplašen, jednostavno pobjegao iz tih država. Sličan scenario je već viđen u Meksiku 1994. godine.

Još jedan aspekt problema čine izuzetno visoki privatni dugovi građana. Nastankom recesije i ekonomske krize građani su počeli da gube posao, nisu više bili u stanju da otplaćuju kredite, a prezaduženost je bila evidentna. Komercijalne banke počinju da slabe i automatski se rađa sumnja u njihovu solventnost, pa je država primorana ili da preuzima dugove ili da dokapitalizuje banke. I tada počinje ubrzani rast dugova država članica evrozone, što se može vrlo lako pratiti u zvaničnim statistikama. Ova linija argumentacije dobija na snazi u odnosu na prvu ako pogledamo na šta se novac trošio pre početka krize. Prema statistikama, evidentno je da se znatno više novca trošilo na kapitalna ulaganja u odnosu na ličnu potrošnju ili socijalna davanja. Državama je, takođe, otežano rešavanje krize zato što ne mogu samostalno da određuju eskontne kamatne stope. Odgovornost leži i na Evropskoj centralnoj banci, koja nije odmah jasno stavila do znanja da će se pomoći ugroženim državama, pogotovo Grčkoj.

Postoji i treći pogled na problem. Naime, države u okviru evrozone imaju različite modele ekonomskog razvoja. Neke od njih imale su mali rast plata i slabu domaću tražnju, a privreda im je usmerena na izvoz, dok se kod drugih privreda oslanja na visoku domaću tražnju, koja je finansirana porastom dugova. U isto vreme, države ne mogu da utiču na nominalne kamatne stope kako bi se prilagodile svom ekonomskom modelu, i tako dolazi do nekompatibilnosti. Dodatno, ekonomije država koje su bile oslonjene na visoku domaću potrošnju, baziraju se na uslugama, a ne na proizvodnji, pa su tako upravo one bile prve na udaru sa početkom recesije. Ovo se jasno može videti ako upoređujemo Nemačku i Španiju u poslednjih deset godina.

Poređenjem ova tri shvatanja, zaključujemo da se ona međusobno ne isključuju, te da je efekat *capital flow bonanza*, zajedno sa neodgovornim ponašanjem nekih država, te samom prirodom njihove ekonomije

i nemogućnošću da utiču na kamatne stope kako bi ih prilagodili svojoj ekonomiji, kumulativne prirode i da, u slučaju ove krize govorimo o uzrocima, a ne uzroku.

Po našem mišljenju, moguće je identifikovati tri akutna problema evrozone. Prvi je vrtoglava *zaduženost država*, drugi je *nekonkurentnost*, a treći se tiče *grešaka u strukturi evropskih finansijskih institucija*, koje su došle do izražaja tokom krize, prvenstveno u nemogućnosti davanja pravog odgovora na probleme.

Postoji nekoliko predloga za rešavanje prvog problema. Evropska komisija je u maju 2010. pokrenula *European Financial Stability Facility* (EFSF) kao fond za ugrožene države sa sredstvima od oko 440 milijardi evra za kreditiranje, kao i *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), sa sredstvima od oko 60 milijardi evra za zajmove. Novac je obezbeđen iz budžeta država članica evrozone, budžeta EU i najviše od MMF. Ova dva programa naslediće, u julu 2012, *European Stabilisation Mechanism* (ESM). Nedostatak ovih mehanizama je što pokrivaju deo nastalih dugova i ne rešavaju uzroke problema.

Druga mogućnost leži u izdavanju evroobveznica kao zamene za nacionalne obveznice. Kupovali bi ih investitori, i na taj način ulagali novac na određeno vreme, uz određenu kamatu. Ključna stvar kod evroobveznica je što za njih garantuje Evropska unija, ili u najmanju ruku evrozona. Nedostatak je isti kao i za prethodne mehanizme, evroobveznicama se samo odlaže rešenje problema zato što bi, u trenutku dospeća, sa pretpostavljenim prinostom od 4-5%, bio isuviše veliko opterećenje za već slabe i stagnantne privrede. Tačnije, nikakve reforme nisu sprovedene, nego se nivelisanjem rizika koji se ogleda u nivelisanju kamatnih stopa na evroobveznice može postići i kontraefekat.

Treća mogućnost deluje kao korektiv na kritiku druge i sastoji se u većoj aktivnosti Evropske centralne banke (ECB), koja bi delovala kao „poslednji izvor“ novca i na taj način umirivala tržište uveravanjem poverilaca da će novac uvek biti tu da se isplate obveznice. Evropska centralna banka ima mnogo mogućnosti poput keš transfera bankama, kupovine hartija problematičnih država, emisije novca, spuštanja referentnih stopa i drugih. Možemo primetiti da je prvi problem direktno u vezi sa „sistemskim greškama“ koje su, u većini, političke prirode.

Posebni problem je nekonkurentnost država evrozone. Nekonkurentnost je posledica rigidnog zakonodavstva u sferi tržišta rada (ali i preskupe i preširoke regulacije, kao i visokih poreza), što se posebno ogleda u neproporcionalnom porastu cene rada u „državama periferije“ u odnosu na najrazvijenije države evrozone i u odnosu na ekonomski rast. Direktna posledica visoke cene rada, odnosno nekonkurenosti, jeste kapital koji beži u druge države i samim tim otežava ekonomski oporavak. Ranije su ovaj problem „države periferije“ rešavale tako što su devalvirale domaću

valutu i na taj način smanjivale cenu rada. Uvođenjem evra se, međutim, sve promenilo i članicama evrozone preostaje da stvore fleksibilniji okvir zakona za tržište rada kako bi se evrozona približila „optimalnoj valutnoj zoni“ sa slobodnim transferom radnika. Zanimljivo je da su i kod drugog problema ključne političke odluke.

Treći problem je verovatno i najvažniji, tiče se sistemskih grešaka. Ovde ćemo obraditi samo fiskalno nejedinstvo kao problem čije rešenje u vidu fiskalnog ujedinjenja ima vanredne političke implikacije za budući razvoj evrozone i Unije. Fiskalna unija znači postojanje jedinstvene institucije za prikupljanje prihoda u državnu blagajnu i za trošenje tog novca. Mera fiskalne politike bi se mogle menjati stope poreza, pokretati javni radovi, ali i aktivirati automatski stabilizatori sistema. Načini na koje bi fiskalno ujedinjenje pomoglo evrozoni jesu brojni i tiču se veće koherentnosti ekonomskih politika, mogućnosti bolje redistribucije, deljenja rizika, kao i pokretanja preventivnih antikriznih mera. To bi konkretno moglo da znači da se više ne bi trebalo čekati da Nemačka odluči da li će pomoći Grčkoj koja je u problemu sa javnim dugovima, nego bi se novac blagovremeno usmeravao.

U isto vreme, Grčkoj i sličnim državama ne bi bila dopuštena fiskalna nedisciplina i kršenje pravila igre evrozone. Prvi korak ka fiskalnoj uniji je urađen krajem januara 2012. potpisivanjem Fiskalnog pakta. Predloženi ugovor predviđa da fiskalni deficit država potpisnica ovog ugovora ne može da pređe 0,5 % BDP (to je primarni deficit koji obuhvata sve troškove države sem servisa duga, dok sa uključenim servisom granica ostaje 3%). To se odnosi na takozvani strukturni bilans koji bi i po postojećim pravilima pakta za stabilnost i rast trebalo da bude u ravnoteži ili u suficitu, osim u uslovima privredne recesije. Šta je strukturni bilans? Pojednostavljeno rečeno, budući da to nije baš jednostavan indikator, ovom kovanicom označavamo situaciju u kojoj bi trebalo da javni prihodi i rashodi budu u ravnoteži kada je privredni rast na nivou potencijalnog. *Političke implikacije fiskalne unije bi se, verovatno, kretale ka dubljim integracijama u pravcu dalje konfederalizacije Evropske unije.*

Jasno je, dakle, da postoje mehanizmi kojima bi se odgovor na krizu evrozone učinio snažnim. Ovi mehanizmi bi bili delotvorniji kada bi Evropska unija počivala na institucionalnom sistemu koji obezbeđuje uporište za snažno delovanje iz jednog centra. Napominjemo da rešenja, kao i probleme, treba posmatrati kao kumulativne i da, kao što postoji više uzroka, tako i rešenja moraju biti višestрана. Mi smatramo da i u ovoj krizi, kao i onima do sada, leži šansa za dublje integrisanje Evrope. Iskustvo evropske integracije nam sugerise upravo to, naročito u svetlu velikih kriza projekta ujedinjavanja evropskih država nakon Drugog svetlog rata.

2. Krize koje su prethodile

Evropska zajednica je bila stvorena na labavim temeljima, što je u narednim decenijama postalo vidljivo preko mnogih kriza i promena u pogledu delovanja institucija i načina odlučivanja. I dok su nesuglasice prevazilažene, nove države pristupale Zajednici, a institucionalni skelet jačao, postale su očigledne neke slabe tačke koje je ovaj entitet sadržao. Istoriju evropske integracije nakon Drugog svetskog rata obeležile su mnogobrojne krize i u ovom radu ćemo opisati samo neke čiji je intenzitet nalikovao krizi koja danas potresa Evropsku uniju. To su: (1) neuspeli projekat Evropske odbrambene zajednice; (2) „kriza prazne stolice“; (3) ekonomska kriza sedamdesetih; (4) britansko budžetsko pitanje; (5) kriza Evropskog monetarnog sistema devedesetih.

(1) *Evropska odbrambena zajednica* (EDC) je plan koji je 1950. predstavio Rene Pleven, tadašnji francuski premijer. Cilj je bio formiranje panevropskih odbrambenih snaga i bio je alternativa pristupanju Nemačke NATO. Trebalo je da uključi Zapadnu Nemačku, Francusku, Italiju i države Beneluksa. Sporazum je potpisan 27. maja 1952, ali nije stupio na snagu. Francuski parlament nije ratifikovao dokument, jer su *degolisti* smatrali da predstavlja udar na francusku suverenost i pokušaj remilitarizacije Nemačke. Ni drugi poslanici u francuskom parlamentu nisu bili naklonjeni ulasku Francuske iz različitih razloga. Nakon što je neuspeh ozvaničen, države članice Evropske zajednice pokušale su da formulišu kooperativni sistem spoljne politike u takozvanim *Fušeovim planovima* iza kojih je stajao De Gol. Nakon još jednog neuspeha, evropska spoljna politika konačno je ustanovljena institucijom *Evropske političke saradnje* (EPC, 1970). To je bila prethodnica *Zajedničke spoljne i bezbedonosne politike* (CFSP).

Propast ambicioznog plana kakav je bio EDC predstavlja verovatno prvi veći udarac zadat evrooptimistima i evrointegraciji uopšte. Pokazao je nedostatke inherentne postratnoj Evropi, ali i Evropi uopšte. Neuspeh zagovornika stvaranja Evropske odbrambene zajednice nije, međutim, sprečio rad na daljoj integraciji. U istoj deceniji usvojen je Rimski ugovor, koji se često označava kao srce evropske integracije i kojim je trasiран put za čvršće povezivanje evropskih država, pre svega u domenu ekonomije i privrede. Upravo je na tragu karaktera povezivanja, koji je predvideo Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, razvijena ideja o Evropskoj zajednici kao nadnacionalnoj međunarodnoj organizaciji. Nije prošla ni decenija od usvajanja Rimskog ugovora, a Evropski sud pravde princip nadnacionalnosti prepoznao je kao ključno obeležje projekta koji nazivamo ujedinjavanjem Evrope.

(2) „Krizna prazne stolice“ uzrokovana je nizom razloga. Otpor De Gola produbljuvanju integracije svakako je bio jedan od njih, ali mnogo važniji odnosio se na sve glasnije primedbe u šezdesetim godinama 20. veka da je Francuska imala najviše koristi od budžeta Zajedničke poljoprivredne politike (CAP). Čak 25% francuskog stanovništva zavisilo je od poljoprivrede. Predsednik Francuske Šarl de Gol bio je nezadovoljan predlogom Komisije za stvaranje novog sistema finansiranja CAP, kojim bi ovaj budžet postao nezavisan u odnosu na države članice. Komisija Voltera Halštajna je predložila da se prihodi od različitih dažbina farmera u EZ akumuliraju u zajednički budžet Zajednice. Pritom, Komisija je predložila i da se povećaju ovlašćenja Evropskog parlamenta, a da se o budžetu u Savetu glasa kvalifikovanom većinom. Ove promene je trebalo da vode ka povećanju značaja principa nadnacionalnosti u EZ.

Sa prvim neposrednim predsedničkim izborima u Francuskoj, zakazanim za decembar 1965. godine, predsednik Halštajn je očekivao da će De Gol tražiti brzi kompromis, kako bi umirio glasove farmera. Međutim, kako su se pregovori o Zajedničkoj poljoprivrednoj politici bližili kraju, francuska vlada je prestala da traži kompromis i povukla je svoje predstavnike iz Brisela, a potom i bojkotovala sve sastanke o politici Evropske zajednice. Kada su se francuski stalni predstavnici povukli iz Brisela, njihovi asistenti su, međutim, ostali kako bi obavljali najneophodnije poslove. Francuske diplomate su bojkotovale sastanke o razvoju novih politika, poput fiskalne, ali su prisustvovali u komitetima koji su se bavili postojećim politikama.

De Gol je smatrao da će povlačenjem iz Brisela ostvariti neke svoje ciljeve, kao što su da liši Komisiju njene jedinstvene moći predlaganja, da stopira prelazak na većinsko glasanje i da otpusti trenutnu Komisiju. Najvažnije od svega, Francuska je tražila priznanje prava svakoj državi članici na veto (u odlukama koje bi trebalo većinski da se donose) u slučaju da ta odluka može dovesti do ugrožavanja vitalnih nacionalnih interesa, pri čemu bi sama država određivala šta je to njen vitalni interes. Bojkot je okončan nakon šest meseci dogovorom koji je ispunio samo mali deo onoga što su De Gol i francuska vlada tražili. Dogovoreno je da se Savet pojavljuje sa Komisijom u spoljnoj politici EZ i u medijima. Usvojen je *Luksemburški kompromis* kojim je šest država članica na sastanku u Luksemburgu 1966. godine odlučilo da, kada su u pitanju vitalni nacionalni interesi neke od država članica, država može zatražiti da se u Savetu, umesto kvalifikovanom većinom, odlučuje konsenzusom. Ovakvo rešenje, međutim, nije uneto u osnivačke ugovore EZ.

De Gol je potom „žrtvovao“ Halštajna prinudivši ga da napusti poziciju predsednika Komisije. Francuski predsednik je naglasio da je: „CAP sada na svom mestu. Halštajn i njegova Komisija su nestali. Nadnacionalnost

je propala. Francuska ostaje suverena". Da se „politika prazne stolice“ produžila, ili da se Francuska povukla iz EZ, možda bi postojanje Evropske zajednice bilo dovedeno u pitanje, ali šanse za to su bile minimalne. Farmerima, kao najvećoj interesnoj gupi u Francuskoj, odgovaralo je članstvo u Ekonomskoj zajednici, kao i zajednička poljoprivredna politika, što su i pokazali kada su glasali protiv De Gola na predsedničkim izborima.

Sve to nije sprečilo predstavnike ovih država da uporedo sa snažnom krizom delaju tako da proces integracije usmeravaju ka jačanju veza između članica. To se postiglo Ugovorom o spajanju, kojim je stvoren jedinstveni sistem institucija za sve tri zajednice stvorene pedesetih godina 20. veka.

(3) *Pojava tzv. evroskleroze* tokom sedamdesetih i sve do sredine osamdesetih godina 20. veka ogledala se u stagnaciji procesa integracije i stvaranja zajedničkog tržišta. Brojni su razlozi koji se navode za ovaj period evroskleroze. Jedni se tiču efekata proširenja do kojeg je došlo 1973. godine i potrebe prilagođavanja ovoj etapi integracije, dok se drugi odnose na potrese u svetskoj trgovini zbog bitnih promena u svetskom monetarnom sistemu, kao i privredne recesije koja je najpre nastupila nakon prvog „naftnog šoka“ 1973, potom i nakon drugog 1978. godine. Problemi su se u velikoj meri poklopili i sa nestankom bretonvudskog sistema deviznih kurseva tokom sedamdesetih godina. U okviru EEZ došlo je do naglašenih neslaganja među predstavnicima pojedinih država, budući da je svaka od njih imala različite poglede na prioritete između inflacije, zaposlenosti i budžetske politike.

Sedamdesetih je naglo porasla cena sirovina, a opadala je i visoka stopa rasta koja je obeležila postratni period. Onda je usledila naftna kriza 1973. godine. Počela je kada su arapske članice OPEC sa Egiptom, Sirijom i Tunisom objavile embargo na naftu, jer su SAD pružile podršku Izraelu u Jomkipurskom ratu. Trajala je do marta 1974. godine. Ovaj embargo nije imao isti uticaj na sve države Evrope. Od devet članica EEZ, Holandija se suočila sa kompletnim embargom, Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska nisu značajnije osetile posledice (nisu dozvolile SAD da koriste njihove aerodrome i stavile su embargo na oružje), dok su ostalih šest bile suočene sa delimičnim smanjenjima isporuke nafte. Članice EEZ nisu uspele da uspostave zajedničku politiku na početku rata, ali jesu 6. novembra kada su podržale franko-britansku strategiju i embargo je tada podignut sa EEZ.

Efekti naftne krize sedamdesetih na ekonomski rast uzrokovali su spori ekonomski rast, visoku stopu nezaposlenosti i visoke inflatorne stope. Kao posledica različitih analiza i modela rešavanja ekonomskih problema, došlo je do razilaženja do te mere da je sama sloboda trgovine podvrgnuta značajnom stepenu rizika. Ključ za izlazak iz krize bilo je

osnivanje *Evropskog monetarnog sistema* 1979. godine. Osnovan je kako bi se reaktivirala zona monetarne stabilnosti. Za vreme i na početku druge naftne krize (takođe 1979. godine), industrijalizovani svet je shvatio da je u borbi protiv inflacije neophodan veći stepen političkog angažovanja. Pokazalo se da je zajedničko, koordinisano delovanje najlakši i najbolji način da se prebrode krize.

(4) *Britansko budžetsko pitanje* bilo je problem sa kojim se Evropska zajednica susretala od 1979. do 1984. godine. Tokom sedamdesetih godina budžet EZ je rastao rapidno, naročito nakon pristupanja Velike Britanije 1973. Od te godine do 1979, kada je Margaret Tačer došla na poziciju premijerke, budžet je porastao sa 4.000 miliona na 14.400 miliona ECU. Međutim, jasno je bilo da su Zapadna Nemačka i Velika Britanija uplaćivale mnogo više u budžet zajednice nego što su dobijale nazad. U slučaju Britanije, razlika se kretala oko 1.400 miliona ECU u 1979. Ova nesaglasnost bila je proizvod načina na koji se budžet finansira, ali i načina na koji se novac troši. Tri četvrtine novca iz budžeta EZ trošio se na Zajedničku poljoprivrednu politiku, a Velika Britanija je dobijala suviše mali deo, jer je njena poljoprivredna aktivnost bila manja i ne toliko efikasna.

Već 1979. godine Margaret Tačer je predstavila Evropskom savetu u Briselu svoj predlog o smanjenju uloga Velike Britanije za milijardu funti. Savet je uzvratio ponudom za smanjenje od 350 miliona, ali je Tačerova to olako odbila. Evropski predstavnici bili su šokirani. Briselski sastanak je bio samo početak koji je postavio ton za buduće odnose Velike Britanije i Evrope u dobu Margaret Tačer. Odlučujući pregovori vođeni su 29–30. maja 1981. godine. Tada je nakon 18 sati rasprave prihvaćen predlog koji je išao u korist Velikoj Britaniji, ali nije bio sistemskog rešenja.

Rasprava je nastavljena 1983. na sastanku u Štutgartu koji je bio najintenzivniji. Nemci su predstavili za Veliku Britaniju nerealno rešenje. Irci su istog momenta napustili sastanak, Margaret Tačer je bila duboko razočarana, a Žak Širak je tražio isključivanje Velike Britanije iz EZ. Sastanak se završio teškim međusobnim optužbama. Isključenje Velike Britanije svakako nije bilo realno, ali se tada, što je značajno za naše istraživanje, prvi put pojavilo pitanje *Evrope u dve brzine*. Do rešenja se došlo tek na sastanku u Fontenblou 1984, nakon devetnaesto-časovnih pregovora. Međutim, čitava ova kriza je dovela Veliku Britaniju u poziciju da bude percipirana kao faktor antagonizma u Evropskoj zajednici, a do kraja ove decenije usvojen je Jedinstveni evropski akt, kojim je produbljena saradnja između država članica.

(5) Početkom devedesetih Evropsku uniju zahvatila je *ekonomska kriza institucionalnog karaktera* koja je usloвила dalji razvoj njenog ekonomskog ujedinjenja. U pitanju je kriza Evropskog monetarnog sistema, ustano-

vljenog 1979, sa ciljem povezivanja evropskih valuta i osiguranja predviđljivosti kretanja njihovih odnosa kako bi se pripremio teren za uvođenje zajedničke valute. EMS je uveo *Mehanizam razmene valuta (Exchange rate mechanism)* koji je fiksirao valutne paritete na $\pm 2.25\%$ u odnosu na Evropsku jedinicu valute (ECU). Prilagođavanja pariteta bila su česta u ranim osamdesetim, ali se već 1985. stabilnost uspostavila i pojavila se volja za čvršćom ekonomskom integracijom. Do tada, Zapadna Nemačka je već uveliko preuzela glavnu ulogu u Evropskom monetarnom sistemu, a nemačka marka je bila *de facto* ključna valuta sistema.

Do krize je došlo 1992. usled pomenute ekonomske recesije i ujedinjenja Zapadne i Istočne Nemačke. Znatna količina novca bila je prelivena iz Zapadne u Istočnu Nemačku usled izrazite razlike u ekonomskom razvoju. Valute u Zapadnoj i Istočnoj Nemačkoj su, uprkos realnosti, bile izjednačene u odnosu 1:1. Sve to je dovelo do inflacije koja je odmah sasečena u korenu rapidnim povećanjem referentne kamatne stope. Ovakav razvoj situacije doveo je do pogoršanja u ekonomijama drugih zemalja EU zato što su bile uzdržane od preduzimanja korektivnih aktivnosti monetarne politike, tačnije, nisu želele da povećaju svoje kamatne stope, jer bi time poskupile kredite i oborile rast svojih privreda. Njihove valute krenule su da rapidno devalviraju usled masovnog menjanja za nemačku marku i odlaska investitora u Nemačku.

U Britaniji je došlo do spekulantske prodaje valute, što je primoralo Veliku Britaniju da istupi iz EMS, jer nisu uspeli da zadrže valutu iznad propisanog standarda. Taj dan se naziva „Crna sreda“ (*The Black Wednesday*). Izašli su još Italija, Španija, Portugal. Spekulativni napadi na francuski franak tokom 1993. doveli su do takozvanog Briselskog kompromisa, kojim je ustanovljeno novo pravilo o rangju fluktuacije od 15%. Ubrzo je uvedena zajednička valuta i osnovana Evropska monetarna unija. U istom periodu usvojen je i Ugovor o Evropskoj uniji, kojim je ustanovljena nova struktura organizacije, a polja saradnje proširena su na spoljnu i bezbednosnu politiku i krivična pitanja i pravosuđe.

Očigledno je da je u periodu od 1950. godine do danas proces evropske integracije nailazio na mnoge prepreke. „Krizna prazna stolica“, na primer, bila je toliko velika da je pretela raspadom dostignutog nivoa integracije. Projekat, ipak, nije zaustavljen. Štaviše, svaki novi ugovor kojim se vršila revizija prethodnog donosio je nove oblasti saradnje i nova polja za primenu principa nadnacionalnosti. *Istorija procesa integrisanja evropskih država nakon Drugog svetskog vrata svedoči da je odgovor na velike krize uvek bio produblјivanje integracije.* Promene institucionalne strukture i mehanizama odlučivanja su, ako posmatramo izmene osnovnih ugovora, u ovih šest decenija neprestano vodile čvršćem povezivanju. Ne postoji nijedan ugovor koji je integraciju usporavao ili vraćao na dominaciju principa međuvladinog odlučivanja. Ishod ovakvog toka do danas je Ugovor iz Li-

sabona, pa nam se čini važnim da, uoči opisa mogućih scenarija za razvoj Evropske unije i navođenja izmena koje bi valjalo uneti u Lisabonski ugovor u cilju usmeravanja EU ka scenariju koji mi zagovaramo, objasnimo kako je Evropska unija definisana ovim ugovorom.

3. Pogled na Evropsku uniju iz perspektive Lisabonskog ugovora

Posmatrajući istorijat ugovora kojima je menjan i unapređivan proces evropske integracije, moguće je uočiti pravilnosti koje podrazumevaju da se sa evropskom integracijom, iz jednog ugovora u drugi, uvek išlo ka dubljem integrisanju država članica. Periodi velikih kriza kroz koje se prolazilo rezultirali su rešenjima koja su donošena na osnovu principa čvršće integracije. Ova činjenica govori o privrženosti država članica evropskoj integraciji i uverenju da je Evropska zajednica, danas Evropska unija, najbolje rešenje za ekonomski i politički prosperitet država Evrope.

U prilog ovome govori i to da nijedan ugovor nije, ujedno, predstavljao i nedodirljivo rešenje ili poslednju stanicu u razvoju evropske integracije. Uz njih su redovno išle deklaracije koje su služile tome da se zaštite interesi država članica, ali u većoj meri one koje su pozivale na dublju integraciju. Na tom tragu su se razvijale pretpostavke za nastanak konfederalne Evrope, dodatno učvršćene Ugovorom iz Lisabona. Evropska unija je ovim ugovorom zadržana na nivou supranacionalne organizacije, ali sa realnom osnovom da sledeća promena ugovora dovede do uspostavljanja konfederalne, možda i federalne države.

Ugovor iz Lisabona stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine i on predstavlja zajednički naziv za dva ugovora: Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Članom 1 Ugovora o Evropskoj uniji prestala je da postoji Evropska zajednica i ukinuta je struktura tri stuba. Umesto njih uspostavljena je Evropska unija, kao jedinstvena i koherentna zajednica zasnovana pretežno na nadnacionalnom principu delovanja i donošenja odluka.

Lisabonskim ugovorom se predviđa proširenje delovanja komunitarnog modela odlučivanja (odlučivanje kvalifikovanom većinom u Saveću) u većini politika. Oblast u kojoj se i dalje izričito izbegava prenos suverenosti (ovlašćenje donošenja odluka) na institucije Evropske unije jeste zajednička spoljna politika i politika bezbednosti, a naročito uspostavljanje odbrambene zajednice. O snazi međuvladinog metoda u ovim

oblastima svedoči činjenica da su Evropski parlament i Sud pravde EU skoro u potpunosti isključeni iz donošenja odluka ili davanja mišljenja, ili su im u nekoliko slučajeva data minimalna ovlašćenja. Međutim, uspostavljanje funkcije Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i politiku bezbednosti i Evropske službe spoljnog delovanja, kao i preimеноvanje Delegacija Komisije u Delegacije Evropske unije, govori nam o, u odnosu na dosadašnje stavove država članica, značajnom koraku ka eventualnoj budućoj nadnacionalnoj spoljnoj politici i politici bezbednosti.

Kada se radi o pravosudnoj i policijskoj saradnji u krivičnim pitanjima, urađena je značajna komunitarizacija. Međudržavni model odlučivanja (jednoglasno donošenje odluka u Savetu) je, međutim, zadržan u pitanjima koja se odnose na kontrolu zakonitosti i srazmernosti operacija policije ili upotrebu policijskih snaga jedne države na teritoriji druge bez njenog izričitog pristanka. Može se zaključiti da su Ugovorom iz Lisabona nadnacionalnost i odlučivanje kvalifikovanom većinom postali pravilo i da postoji obaveznost njihovog korišćenja u svim oblastima, osim u dve prethodno navedene.

Dublja integracija uočava se i u ojačanoj ulozi Evropskog parlamenta, tačnije njegovom izjednačavanju sa Savetom kroz instrument saodlučivanja, koji prerasta u redovni zakonodavni postupak. Ova procedura podrazumeva da je, prilikom donošenja zakonskih akata Evropske unije, Parlament kao institucija u kojoj su predstavljeni građani, u potpunosti izjednačen sa Savetom, institucijom u kojoj su predstavljene vlade država članica. Ojačana uloga Parlamenta ogleda se, pored zakonodavne uloge, i u budžetskom pitanju i u činjenici da Evropski parlament bira predsednika Evropske komisije. Unošenjem ove odredbe u Lisabonski ugovor značajno se utiče na smanjenje demokratskog deficita Evropske unije.

Još jedna izmena koju Ugovor iz Lisabona unosi jeste pravni subjektivitet Evropske unije, odnosno činjenica da se ona može pojavljivati kao subjekt međunarodnog prava na međunarodnom planu. Lisabonskim ugovorom prvi put je Povelja o osnovnim pravima Evropske unije postala deo primarnog prava i izjednačena je po pravnoj snazi sa ugovorima.

Očigledno je da je Lisabonski ugovor uspeo da unese red u do tada ne toliko jasnu strukturu EU i da je postignut efekat unutrašnje koherentnosti i spoljne prepoznatljivosti ciljeva koji treba da potvrde jačanje jedinstva i produbljevanje integracije EU. Iako su osetljiva pitanja, poput spoljne i odbrambene politike, i dalje ostala u domenu međuvladinog metoda odlučivanja i time čuvana od strane država članica, težnja ka nastavljanju rada na postizanju čvršće integracije je primetna i u ovim oblastima, naročito kroz funkciju Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti i promenu naziva Delegacija Komisije u Delegacije Evropske unije.

Lisabonskim ugovorom očuvan je i produbljen nadnacionalni karakter Evropske unije. Kriza evra nas je, međutim, suočila sa mogućnošću niza-dovanja integracije. Pre nego što sugerišemo kakvo je naše viđenje bu-duće Evrope, mislimo da je važno razmotriti scenarije razvoja Evropske unije koji su najčešće pominjani u stručnim tekstovima.

4. Mogući scenariji razvoja Evropske unije

Jasno je, dakle, da se Evropska unija u ovom trenutku suočava sa veli-kim izazovima. Izvesno je i da ćemo po završetku krize na svetskoj sceni imati u većoj ili manjoj meri izmenjenu strukturu Evropske unije. Postoji nekoliko mogućih pravaca u kojima bi ove izmene mogle da krenu, i u ovom delu ćemo se potruditi da razmotrimo kolika je verovatnoća da se u bliskoj budućnosti suočimo sa jednim od scenarija budućeg uređe-nja Unije koji će biti pobrojani u nastavku. Nakon pregleda potencijalnih scenarija, založićemo se za onaj koji je, po našem sudu i argumentaciji, najbolji i najizvesniji scenario budućeg izgleda strukture Evropske unije.

Smatramo da je scenario koji bi vodio *dezintegraciji Evropske unije* pot-puno isključen. Naravno, u jednom delu evropske javnosti se, u vreme-nu krize i neizvesnosti, kao veoma poželjan razvoj događaja vidi potpuni povratak suvereniteta država, što bi podrazumevalo vraćanje autonom-nog odlučivanja u uzde država članica. Odlučivanje u svakoj državi po-jedinačno bi po njihovom mišljenju nužno moglo da nađe utemeljenje u specifičnim situacijama svake privrede ponaosob. Dosadašnje iskustvo nas uverava u drugačiji stav. Uzevši u obzir prednosti koje države imaju zahvaljujući mehanizmima koje integracija evropskih država nudi, sred-stvima i naporima koji su ulagani u izgradnju Unije od svake države čla-nice ponaosob, kao i odgovornošću koja svaka od njih ima za poboljšanje kvaliteta života građana, jasno je da je do sada interes država bio jasan – posvećenost integraciji i njenom očuvanju.

Usled posledica postojeće ekonomske krize koja trenutno najviše potre-sa evrozonu, kao realan scenario nameće se vraćanje Unije na nivo *jedin-svenog tržišta* kao jedinog vezivnog tkiva između evropskih država. Mnogi smatraju da je ovo bila i prvobitna, tj. jedina namera predstavnika država osnivača, i da bi se na tome trebalo i zadržati, jer ovakav vid integracije zahteva mnogo manje energije za izgradnju kompromisa po raznim pita-njima, a državama daje slobodu odlučivanja u brojnim oblastima. Po na-šem mišljenju, ovakav vid saradnje bi bio na nivou kakav je imala Državna Zajednica Srbija i Crna Gora (2003–2006), gde su države Zajednice bile gotovo potpuno nezavisne jedna od druge, pri čemu pozitivni efekti eko-

nomske politike nisu bili na očekivanom i zadovoljavajućem nivou. Bez ikakve političke integracije, postavlja se i pitanje uspešnog delovanja i uticaja potpuno samostalnih i samo blago ekonomski povezanih evropskih država na svetskom planu.

Još jedna mogućnost jeste *izlazak nekoliko država iz članstva Evropske unije*, dok bi se ostatak zadržao u Uniji, takvoj kakva je sada, uz možda zanemarljive izmene u principima funkcionisanja sistema. Po našem mišljenju, jedina država za koju postoji izražena sumnja u pogledu ovakve mogućnosti jeste Velika Britanija. Istina, nisu svi podjednako optimistični kada je reč o nastavku članstva Velike Britanije u Evropskoj uniji. Postoji gledište da napuštanjem Unije ova ostrvska zemlja neće izgubiti mnogo, već naprotiv, da se, okrenuvši se ka saradnji sa svojim komonveltskim prijateljima, može postaviti kao daleko nadmoćniji partner i ojačati svoju poziciju u svetu danas, kako u privrednoj, tako i u političkoj sferi. Napuštanjem Unije London bi mogao mnogo bolje da usmeri svoju „meku moć“, tj. širenje svojih vrednosti i kulture. Mi vidimo potpuno prekidanje veza između Evropske unije i Velike Britanije kao nemoguć scenario, pre svega zbog činjenice da je privreda ove ostrvske zemlje suviše upućena na Evropu. Zbog toga, Velikoj Britaniji je od suštinske važnosti da ima što veći uticaj u Briselu. Smatramo da je trenutna kriza u odnosima na relaciji Brisel–London kratkotrajna.

Jasno je da se veći stepen integracije u Evropi može postići samo između sistema u okviru kojih ne postoje drastični dispariteti u pogledu ekonomske razvijenosti delova tog sistema. Ne samo sistema sličnih po uređenju, već i po stepenu razvitka. Činjenica je da se pri pogledu na države članice Evropske unije trenutno susrećemo sa velikim disproporcijama po stepenu razvoja. Razlike između država poput Rumunije i Nemačke, Finske i Bugarske jesu velike, i po nekima, nepremostive. Stabilnost Unije bi, u slučaju potpune integracije ovako različitih sistema, bila u velikoj meri uzdržana. Otud je kao odgovor na ovaj problem oživljen *koncept Evrope u više brzina*.

Prednost ovakvog projekta bi se ogledala u tome da manje razvijene države u budućnosti ne bi usporavale razvoj i dublju integraciju dela kontinenta koji je za tu dublju integraciju spreman, pre svega po stepenu privrednog razvoja i uređenosti sistema. Razvoj Evropske unije u više brzina mi vidimo kao nerealan projekat, zbog činjenice da oko ovog predloga ne postoje ni minimalni uslovi za saglasnost. Smatramo da spominjanje ovakvog mogućeg ustrojenja Evropske unije od strane bivšeg predsednika Francuske Republike, Nikole Sarkozyja, služi samo kao opomena članicama koje nisu učinile dovoljno na planu usklađivanja sa evropskim standardima. Smatramo da bi insistiranje na ovakvom projektu značilo i samo razjedaње procesa evropske integracije, čime bi se u velikoj meri poništili dosadašnji efekti integracije.

Veliki broj evroentuzijasta, poput predstavnika nemačke stranke „Zelenih“ ili nekadašnjih evropskih lidera, kao što su Gerhard Šreder, Felipe Gonzales i Gaj Ferhofštat, kao poželjan pravac razvoja vidi *potpunu integraciju kontinenta u jednu federalnu državu*. Kao glavni argument ove težnje ističe se, pre svega, da je to jedini način očuvanja evrozona, pa i same evropske integracije. Uporedno iskustvo različitih političkih sistema nam ukazuje na postojanje različitih vidova i koncepata federacije, pa se postavlja pitanje vrste federalnog uređenja, ali potom i spremnosti država članica da naglo prihvate sve prednosti i manjkavosti nastanka federalne Evrope.

Mi smatramo da će Evropska unija svakako ići putem dublje integracije. Istorija Evrope u poslednjih šezdeset godina pokazala je da svaka nova kriza neminovno vodi procesu „produbljivanja“ evropske integracije. Šezdeset godina razvoja čini iskustvo jačanja političkih veza na osnovu ekonomskih podsticaja. Smatramo da ekonomska kriza koju danas proživljava EU, i koja se javila kao velika inspiracija i za evroskeptike i za evrooptimiste, nosi mogući podsticaj za jačanje veza između država i građana Evropske unije. Potpuna integracija, u vidu federalne države, jeste, međutim, stvar koja se neće desiti u skoroj budućnosti, jer evropske države još uvek nisu spremne da se odreknu svojih mukotrpnih i dugo osvajanih nadležnosti u najbitnijim oblastima odlučivanja.

5. Budućnost Evrope - preporuke

Smatramo da najizvesniji scenario do kog će se u skoroj budućnosti doći jeste stvaranje jednog specifičnog vida stabilne konfederacije. Taj specifični vid bi podrazumevao nivo „integrisanije konfederacije“ sa određenim prerogativima federacije, gde bi prenošenje nadležnosti nacionalnih država na Brisel ostalo samo u ograničenom krugu oblasti odlučivanja. Evropska unija danas je skoro i dostigla taj nivo. Stoga smo saglasni sa tvrdnjama da će, pored ekonomske i političke unije, u veoma bliskoj budućnosti doći i do stvaranja fiskalne unije, kao i do dodatnog ojačavanja uloge evropske spoljne politike.

Države bi u toj vrsti saveza bile podvrgnute striktnoj kontroli. Smatramo da će do takvog razvoja događaja doći zbog želje vodećih evropskih ekonomija da u sferu evropskih ekonomskih tokova uvedu veću kontrolu, i samim tim spreče dešavanja slična onima iz 2011. godine.

Kao još jedan vid ispoljavanja dublje integracije Evropske unije vidimo smanjivanje broja oblasti u kojima se odlučuje opštom saglasnošću. U oblasti bezbednosne saradnje, za sada, ne vidimo mogućnost za stva-

ranje jedinstvenih evropskih oružanih snaga i artikulisanja jedinstvene bezbednosne politike tj. podizanja Unije sa nivoa „vojnog mrava“ na nivo „vojnog džina“ ili „vojnog patuljka“.

Osnovno nerešeno pitanje, kojim će se neizbežno baviti sledeći ugovor, jeste uspostavljanje jedinstvene političke unije. Prostor koji postoji između uspeha Evropske unije kao vodeće svetske ekonomske sile i nedovoljnih uspeha Evropske unije kao politički značajnog i uticajnog igrača na međunarodnoj sceni još uvek čeka da bude ispunjen. Ovo pitanje može biti rešeno jedino komunitarizacijom zajedničke spoljne i bezbednosne politike, odnosno formiranjem jedne politike na nivou čitave Evropske unije, koju će sve države članice morati poštovati i koja će obezbediti adekvatno, jedinstveno i prepoznatljivo delovanje u njenim odnosima sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Polazeći od toga da je, i pored nevoljnosti država da se odreknu sopstvenog suvereniteta u pogledu uspostavljanja prvo evropske političke saradnje, a onda i zajedničke spoljne i bezbednosne politike, taj korak ipak napravljen, dovoljno govori o tome koliko su ekonomska i politička unija nerazdvojni procesi. Smatramo da je Ugovor iz Lisabona ostavio otvoren prostor da zajednička spoljna i bezbednosna politika zaista i prerastu u jedinstvenu spoljnu i bezbednosnu politiku.

Ove izmene bi trebalo da budu praćene i odredbama koje će se odnositi i na odbranu Evropske unije, s obzirom na neizbežnost postavljanja ovog pitanja kada se radi o uspostavljanju jedinstvene spoljne politike. Smatramo da bi ona trebalo da bude zasnovana na principu uspostavljanja zajedničke vojske, čijem sastavu će doprineti sve države članice. Ovoj tvrdnji doprinosi činjenica da je Lisabonski ugovor postavio temelj za zajedničku odbranu odredbom da ukoliko jedna od država članica bude napadnuta ili na bilo koji drugi način ugrožena, ostale članice moraju učiniti sve kako bi joj pružile pomoć. Lisabonski ugovor takođe unosi odredbu da je uspostavljanje zajedničke odbrane moguće i da odluku o njoj mora doneti Evropski savet.

Kada je o unutrašnjim pitanjima reč, već je napomenuto da nekadašnji treći stub Evropske zajednice još uvek čeka da bude u potpunosti komunitarizovan. Očekujemo da će osetljiva pitanja, poput zajedničke policije i održavanja javnog reda i mira na nivou Evropske unije, u narednoj promeni ugovora ostati predmet podeljene nadležnosti između organa Evropske unije i država članica, pri čemu će se podela nadležnosti zasnivati na principu decentralizacije. Odluke koje će se donositi na nivou Evropske unije biće pravno obavezujuće za sve države podložne kontroli Suda pravde EU i donosiće se u redovnoj zakonodavnoj proceduri, kvalifikovanom većinom.

Smatramo, međutim, da će države članice imati ugovorom i sekundarnim zakonodavstvom ostavljen prostor u kom će moći slobodno da deluju

radi poštovanja pravnih tradicija i sistema, ali da neće moći da prekorače datu nadležnost i izađu iz okvira komunitarnog prava. Na primeru policije, očekujemo da ona bude uređena po principu policije u Sjedinjenim Američkim Državama, pri čemu bi EUROPOL postao federalna policija koja bi nadgledala, pružala pomoć i kontrolisala rad državnih policija, ali ne bi imala nadležnost da ostvaruje opšta policijska ovlašćenja na nivou Evropske unije. Evropska unija bi bila obavezna da kontroliše srazmernost i zakonitost operacija, ali državne policije ne bi trebalo da prelaze državne granice, osim u slučajevima kada ih, kao pojačanje, pozove druga država članica i EUROPOL.

Mislimo, takođe, da iz Saveta, kao „doma država“ u zakonodavnom procesu, treba u najvećoj mogućoj meri da budu uklonjeni pravo veta i princip jednoglasnosti, nakon komunitarizacije većine politika. Ovaj potez će implicirati i činjenicu da će Evropski parlament, kao „dom građana“, učestvovati kao saodlučilac u donošenju odluka zajedno sa Svetom, kao i da će redovna zakonodavna procedura postati jedina procedura prilikom donošenja zakonodavnih akata.

Ove izmene bi, uz preimenovanje naziva i uspostavljanje državnih obeležja, trebalo da postave na noge stabilniju, konfederalnu Evropu.

LITERATURA

1. Božović, D., Vujačić, M., Živković, N., (2010), *Budućnost proširenja Evropske unije: slučaj Zapadni Balkan*, Unija evropskih federalista Srbija.
2. Dinan, D., (2010), *Menjanje Evrope: istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd.
3. Gilbert, M. (2003), *Surpassing realism: the politics of European integration since 1945*, Rowman & Littlefield.
4. Janjević, M., ed., (2008), *Reformski ugovor iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd.
5. Johnson, Ch. & Collignon, S., (1994), *The monetary economics of Europe: causes of the EMS crisis*, Fairleigh Dickinson University Press.
6. Predić-Knežević, V. i Radivojević, Z., (2009), *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd.
7. Predić-Knežević, V. i Radivojević, Z., (2011), „Nova arhitektura Evropske unije“, u: *Zbornik radova*, str. 11–38, Pravni fakultet, Novi Sad.
8. Prokopijević, M., (2009), *Evropska unija: uvod*, Službeni glasnik, Beograd.

9. Wallace, H., Wallace, William & Pollac, M., (2005), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.
10. Watts, Duncan & Pilkington, C., (2005), *Britain in the European Union today*, Manchester University Press.

Internet izvori:

1. Fondacija Fridrih Ebert, <http://www.fes.rs/pubs/2004/pdf/14.Reforme%20Evropske%20unije.pdf>
2. Centar za evropske studije, Univerzitet u Harvardu, <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/DeGaulleMorav.pdf>
3. Fond Centar za demokratiju, <http://www.centaronline.org/postavljen/60/strategies.pdf>
4. <http://www.nber.org/reporter/summer04/blanchard.html>
5. <http://books.google.rs/books?id=1TdCkjq4En4C&pg=PA92&lpg=PA92&dq=european+union+shocks+1970s&source=bl&ots=YnR3V5HEB5&sig=65fJ7RTcqzC6RImMXkmwFY7mu6A&hl=sr&sa=X&ei=syUoT4qkH4nm4QTcrYnNAw&sqi=2&ved=0CE0Q6AEwBg#v=onepage&q=european%20union%20shocks%201970s&f=false>
6. www.pescanik.rs

Vladimir Pavićević

The Future of Europe - A perspective -

Abstract

This text introduces an encouragement for discussion referring to analysis of changes on the European continent, particularly in the European Union into the area of public debate. The idea of deepening of the process of European integration is being promoted and advocated here. Unlike usual interpretations and predictions about collapse of the European Union, we consider that the next step in the process of integration of European countries should be clearly aimed towards strengthening of confederal structure of the EU.

Keywords:

Europe, European Union, crisis, European integration process, euro, treaty, confederation.

Novi pristup formiranju Vlade Republike Srbije**

Sažetak

U svakoj savremenoj pravnoj državi, ministarstva su osnovni organi državne uprave. Oni su, polazeći od organizacionog i funkcionalnog pojma javne uprave i u teorijskom i u pozitivno-pravnom smislu, „srce“ upravne organizacije, ali i obavljanja upravnih delatnosti. Na formiranje ministarstava kao centralnih organa državne uprave u Srbiji dominantno utiče partokratija. Umesto partokratskog kriterijuma za formiranje ministarstava, trebalo bi uvažiti „objektivne“ kriterijume. Analizom uporedno-pravnog iskustva, teorijskih stavova i pozitivnog prava, ove kriterijume možemo „klasifikovati“ u četiri osnovna: istorijski, teorijski, životni i projektni. Formiranje Vlade Srbije nakon parlamentarnih izbora, koji su organizovani u maju 2012. godine, trebalo bi da počiva na navedenim kriterijumima. U budućem mandatnom periodu nova Vlada Srbije bi trebalo poseban značaj da posveti projektnom kriterijumu.

Ključne reči:

Vlada, ministarstva, kriterijumi, država, državna uprava

* Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na predmetima *Javna uprava* i *Medijsko pravo i medijske politike*. I-mejl adresa: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

** Rad je objavljen 28. 5. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Pravo“. U istraživanju, prikupljanju i obradi bibliografske građe učestvovali su studenti Fakulteta političkih nauka Aleksandar Avramović, Relja Božić i Kristina Ivanović.

Uvod

Dvanaest godina nakon demokratskih reformi u Srbiji približavamo se kraju još jednog izbornog ciklusa. Početkom maja 2012. godine održani su istovremeni parlamentarni, predsednički, kao i izbori u AP Vojvodina i u jedinicama lokalne samouprave. I pored velikih reči izgovorenih u izornoj kampanji, uz obavezno pominjanje uslova u svetu i okruženju i velike ekonomske krize, brojni nerešeni problemi sa kojima se Republika Srbija još od početka procesa tranzicije 2000. godine suočava, ne daju razlog za preveliki optimizam i očekivanja. Još manje razloga za optimizam imamo kada uočimo da proklamovani ciljevi političkih stranaka u ovoj kampanji, kao što su ekonomski razvoj, zapošljavanje, poljoprivreda, investicije ili sigurnost, osim populističkih, nemaju nikakvu značajniju realnu razradu. Nedostatak ideja na koji način konkretno i u kom vremenskom periodu rešiti probleme u određenim oblastima, kao i nedostatak spremnosti za radikalne rezove kako bi se oni rešili, verovatno će biti i najveći problem u periodu koji sledi nakon izbora.

U svakoj savremenoj pravnoj državi, ministarstva su osnovni organi državne uprave. Oni su, polazeći od organizacionog i funkcionalnog pojma javne uprave i u teorijskom i u pozitivno-pravnom smislu „srce“ upravne organizacije, ali i obavljanja upravnih delatnosti. Na to ukazuje i državna organizaciona struktura, njihova delatnost i nadležnosti, različiti teorijski pravci i drugo.¹ U oblikovanju i sprovođenju politike kako u prethodnim, tako i u narednom periodu, ključnu ulogu će imati ministarstva. Tu ulogu ne bi trebalo da imaju ni stranke, ni političke elite, ni pojedinci. Svakako da volja političke elite i onih koji su na vlasti jeste mozak javnih politika, ali su osnovni izvođači i suštinski kreatori upravo oni ljudi koji su angažovani u ministarstvima. Ona bi trebalo da poseduju i funkcionalni i organizacioni kapacitet za kreiranje i sprovođenje politika. Funkcionalni kapacitet se odnosi na upravne delatnosti koje se realizuju kroz konkretne nadležnosti utvrđene zakonom. Organizacioni se tiče posedovanja odgovarajuće organizacione strukture, kao i odgovarajućih kadrovskih struktura.

Nevolja nastaje kada političke elite pokušavaju da kroz funkciju „mozga“ preuzmu i funkciju „srca“. Tada partije postaju i tvorci, kreatori, ali i izvođači javne politike, a ministarstva partijski feudi. To nije dobro, jer tamo gde je osnovni i jedini kriterijum partokratija, čini se da nema ni suštinskog pomaka u kreiranju, utvrđivanju i realizaciji javnih politika. Taj odnos se mora promeniti, jer u procesu pristupanja Evropskoj

¹ Uoporediti: Lilić, S., (2008), *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Beograd, str. 25–248.

uniji postaje sve očiglednije da upravo ministarstva (kao i drugi organi državne uprave), a ne političke partije, čine oslonac njihovog kreiranja i vođenja.

Probleme i stanje u određenoj oblasti, kreativna rešenja za njihovo prevazilaženje i unapređenje, nedostatke zakonodavnog okvira i regulativa, nejasne i loše procedure, loša unutrašnja organizacija i sistematizacija unutrašnjih organizacionih jedinica i radnih mesta, nedovoljnu koordinaciju i sve ono što u administrativnom smislu ometa realizaciju javnih politika, najbolje poznaju državni službenici. Državne službenike zato ne treba posmatrati kao puke izvršioce javnih politika u pojedinim oblastima, već kao aktivne učesnike i saveznike u procesu njihovog stvaranja, menjanja i kreiranja.

U partokratskoj strukturi, međutim, u kojoj hijerarhizovani lanac komande od vrha do dna kontroliše ministar, nema previše mesta za ovaj kreativni doprinos odgovornog i profesionalnog državnog službenika, pa ni ministarstva kao organa državne uprave. Zato se čini da su pojedina ministarstva u procesu evropskih integracija do sada više bila kočničar, a manje njihov pravi zamajac. Težnja političkih partija koje su na vlasti i ministara da ministarstva posmatraju kao partijske feude, ne samo da je u prethodnim periodima dovela do neopravdano velikog broja ministarstava (naročito u periodu od 2008. do 2011. godine), već i do nedovoljne koordinacije između njih, što je često i bio problem razvoja u pojedinim oblastima, a naročito onim međusobno povezanim za koja se ministarstva i osnivaju.²

1. Ministarski resori u pojedinim evropskim državama, državama u okruženju i u Srbiji

1.1. Partokratija i ministarski resori u Srbiji – ministarstva kao partijski feudi

Partokratija još uvek dominantno utiče na obrazovanje ministarstava kao centralnih organa državne uprave u Srbiji. Zakoni o ministarstvi-

² Milenković, D., (2011), „Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika“, u zborniku radova *Javne politike Srbije* (priredio Milan Podunavac), Fondacija Heinrich Boll i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 19–39.

ma menjaju se od izbora do izbora, što je i logično ako se ima u vidu da svaka Vlada vlada, nastojeći da sprovede neke nove politike u određenoj oblasti. Međutim, iako je Strategija reforme državne uprave predviđala još od 2004. godine smanjenje broja ministarstava,³ njihov broj se, do skoro, uglavnom povećavao. Dok je prva demokratska vlada iz 2001. godine imala 19 ministarstava, Vlada iz 2004. godine 17, Vlada iz 2007 – 20, Vlada od 2008. do 2011. godine imala je čak 24, a tek nakon reforme iz 2011. godine usledilo je značajnije smanjenje broja ministarstava na 17.

Stiče se, međutim, utisak da ni danas broj ministarstava i pojedini ministarski resori nisu odraz stvarnih i neophodnih potreba u državi, već odraz želja stranaka koje čine vladajuću koaliciju da imaju svoja ministarstva i da vladaju svojim resorima. Na ovom dogovoru prvobitno je bila i zasnovana prethodna koaliciona Vlada obrazovana 2008. godine. Da takvog dogovora nije bilo, verovatno ne bi bilo ni koalicione Vlade, ali ni čak 24 ministarstva. Kroz Zakon o ministarstvima iz 2008. godine, legalizovana je želja da svaka stranka ima svog ministra, te da u okviru nadležnosti i delokruga ministarstava, političke partije njima i gospodare. Tako su ministarstva, od početka demokratskih promena, što je slučaj i danas, veoma podsećala na partijske feude.

Ono što je odlikovalo feudalni sistem ranog i srednjeg perioda feudalizma jeste neprikosnovenost vlasti feudalca na svom zemljištu. Ona je trajala sve dok vlasnik susednog zemljišnog poseda ne bi postao jači i osvojio i njegovu teritoriju. Feudalac teži tome da svojim feudom vlada neprikosnovenost i bez uticaja drugih, a uz pomoć sebi lojalnih ljudi, bez obzira na stručnost. Ove aktere koji su lojalni feudalcu bismo, u slučaju formiranja ministarstava u Srbiji, mogli nazvati plemstvom koje čine državni sekretari, savetnici, lojalni državni službenici. U javnosti se stiče utisak da na taj način stranke udomljavaju nezbrinute i nezaposlene partijske kadrove kao savetnike, pomagače, državne sekretare, pomoćnike ili jednostavno državne službenike. Ovaj sistem bismo mogli označiti sistemom plena na delu.

1.2. Ministarstva u Republici Srbiji

Zakonom o ministarstvima iz 2011. godine, utvrđeno je da Vladu Srbije čini 17 ministarstava i to su: (1) Ministarstvo spoljnih poslova; (2) Ministarstvo odbrane; (3) Ministarstvo unutrašnjih poslova; (4) Ministarstvo finansija; (5) Ministarstvo pravde; (6) Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede; (7) Ministarstvo ekonomije i regionalnog

³ Upporediti: *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, (novembar 2004), Vlada Republike Srbije, str. 9.

razvoja; (8) Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku; (9) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu; (10) Ministarstvo prosvete i nauke; (11) Ministarstvo omladine i sporta; (12) Ministarstvo zdravlja; (13) Ministarstvo rada i socijalne politike; (14) Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja; (15) Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva; (16) Ministarstvo za Kosovo i Metohiju; (17) Ministarstvo vera i dijaspore.⁴

Čini se, međutim, da pojedine oblasti za koje su osnovana ministarstva ne treba da budu izdvojene, što se pre svega, odnosi na Ministarstvo vera i dijaspore. S druge strane, pojedine oblasti su neprimodno spojene i postavlja se pitanje koliko one uopšte treba da budu u delokrugu jednog ministarstva.

Iz pregleda poslova pojedinih ministarstava očigledno je da se ministarski resori baziraju na delokrugu ministarstava i što je veći broj poslova, to je veći njihov značaj, kao i značaj ministara koji se nalaze na njihovom čelu. Posebna pažnja pridaje se ministarstvima sa širokim krugom nadležnosti i poslova, kao i onim koja obuhvataju velike oblasti (obrazovanje, zdravstvo), tako da je fokus medija, a preko njih i javnosti, usmeren uglavnom ka „velikim“ ministarstvima i ministrima na njihovom čelu (npr. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo pravde i, u izvesnoj meri, Ministarstvo odbrane). Što je delokrug ministarstva uži i ministri manje „vidljivi“, to su i rezultati i napredak u određenim oblastima manje bitni, sporedni, pa i marginalizovani (Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo kulture, informisanja i informatičkog društva, Ministarstvo vera i dijaspore).

Primetno je da se pri obrazovanju Vlade nakon svakih izbora posebna pažnja poklanja kandidatima koji treba da zauzmu položaj ministra u ovim, krupnim, ministarstvima. Njima i same političke stranke koje obrazuju Vladu posvećuju posebnu pažnju, jer se na njihovom čelu uglavnom nalaze istaknuti predstavnici stranaka, a često i njihovi predsednici, kao što je to do 2011. godine bio slučaj sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja ili kao što je to, na primer, i do kraja mandata 2012. godine, bio slučaj sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. To dovoljno govori o interesu političkih partija i njihovih vođa da zauzmu najznačajnije ministarske resore. Razlog tome je što su ovi ministarski resori istovremeno i dobro mesto za promociju stranačkih interesa kroz državni aparat, odnosno državnu upravu, i mogu da posluže kao dobar rezervoar glasova za partije na budućim izborima.

S druge strane, čini se da su nadležnosti i delokrug pojedinih ministarstava, kroz Zakon o ministarstvima, u izvesnoj meri prilagođeni potreba-

⁴ Uoprediti: Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS* br. 16/11, čl. 2.

ma ministara. Zato se čini da bi unutrašnja analiza delokruga svakog ministarstva i ukrštanje nadležnosti između njih pokazala i brojne sličnosti, pa i istovrsne poslove koje obavljaju različita ministarstva, što nije dobro. O tome se mora voditi računa pri obrazovanju nove Vlade i donošenju novog Zakona o ministarstvima, jer veliki broj nadležnosti koje se međusobno prepliću, podrazumeva i nepotrebno veći broj kadrova, što uvećava troškove ionako skupe državne uprave u Srbiji.

Treba, takođe, napomenuti da je Narodna skupština Republike Srbije 2005. godine usvojila Zakon o javnim agencijama, čiji je cilj prenošenje jednog dela nadležnosti državnog aparata na javne agencije koje nisu u toj meri podložne političkoj kontroli kao ministarstva. Njima su preneti određeni poslovi koji su do tada bili u nadležnosti pojedinih ministarstava i drugih organa državne uprave. To bi za posledicu trebalo da ima i manji broj poslova u delokrugu svakog pojedinačnog ministarstva, ali to očigledno nije bio slučaj. U tom smislu, do dupliranja nadležnosti dolazi ne samo između određenih ministarstava kao centralnih organa državne uprave, već i između ministarstava i javnih agencija.

Smanjenje broja ministarstava do koga je došlo u februaru 2011. godine dovelo je do ukupnjavanja poslova novih ministarstava, ali ne i do konkretne redukcije poslova. Građenje savremene pravne države i moderne uprave, međutim, ne podrazumeva etastički pristup u kome država, a pre svega njena uprava, nastoji da vrši brojne i različite poslove u mnogim sferama društvenog života, već upravo obrnuto – da obavlja one poslove koji su nužni i neophodni, da u određenim oblastima prepusti stvari tržišnoj utakmici i privatnoj inicijativi, čime se smanjuje opseg državnih (upravnih) poslova i državnog intervencionizma. Posledično, to dovodi i do smanjenja nepotrebnih organizacionih oblika i stvaranja jakih, efikasnih i kvalitetnih organa državne uprave.

To se, kroz pomenuto smanjenje broja ministarstava 2011. godine, nije dogodilo. Nova ministarstva samo su preuzela poslove i delokrug onih koja su prestala da postoje, a opseg upravnih poslova ostao je nepromenjen. Tako je, prvenstveno pod pritiskom javnosti koja je reagovala na veliku ekonomsku krizu, smanjen broj ministarstava, ali ne i opseg upravnih funkcija. Jednom rečju, izvršena je reforma bez reforme, koja je prvenstveno trebalo da ublaži reakcije javnosti na neopravdano veliki broj ministarstava (bolje rečeno ministara), utvrđen Zakonom iz 2008. godine. Zato je jasno da namera političkih elita da na ovaj način smanji državni upravni aparat, nije bila iskrena. Jednostavno, sa čela ministarstava koja su prestala da postoje otišlo je nekoliko ministara, državnih sekretara i savetnika, ali je unutrašnja organizaciona struktura ukinutih ministarstava samo prebačena u ministarstva obrazovana novim Zakonom.

Sve u svemu, pitanje državne uprave u organizacionom smislu u velikoj meri zavisi od uprave u funkcionalnom smislu. Logično je, dakle, da se sa manjim brojem poslova aparata državne uprave to reflektuje i na državnu (javnu) upravu u organizacionom smislu od vrha do dna, tačnije od broja ministarstava, organa uprave u sastavu ministarstava i posebnih organizacija do unutrašnjih organizacionih jedinica u njima, osnovnih, posebnih i užih. To bi zatim trebalo da se reflektuje i na sistematizaciju radnih mesta, a na kraju, i na eventualno smanjenje broja zaposlenih.

1.3. Uporedni prikaz ministarstava u pojedinim državama

Oblasti za koje se obrazuju ministarstva u svakoj zemlji zavise pre svega od prioriteta koje vladajuće stranke nastoje da u svom mandatnom periodu ostvare. Ipak, određena ministarstva, kao takva, postoje u skoro svim zemljama, i mogli bismo ih nazvati nepromenljivim, tradicionalnim i stalnim. Druga opet više imaju karakter projektnih, i obrazuju se prvenstveno da bi se ostvarili kratkoročni ciljevi koji se odnose na određenu oblast. Zato je tzv. „kriterijum“ za određivanje oblasti za koje se osnivaju ministarstva veoma važan. Međutim, o tome ćemo nešto kasnije. Da bismo, međutim, mogli da ih uočimo, na ovom mestu dajemo kraći pregled ministarstava, odnosno ministarskih resora u pojedinim državama i njihov broj.

Holandija je država članica Evropske unije koja ima 16.4 miliona stanovnika i u njoj je obrazovano 13 ministarstava. To su Ministarstvo za opšte poslove (čiji je ministar istovremeno i predsednik holandske Vlade), Ministarstvo za ekonomiju, poljoprivredu i inovacije (čiji je ministar istovremeno i potpredsednik holandske Vlade), Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo za imigraciju, integracije i politiku azila, Ministarstvo za bezbednost i pravosuđe, Ministarstvo finansija, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo obrazovanja, kulture i nauke, Ministarstvo za infrastrukturu i životnu sredinu, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja, dobrobiti i sporta, Ministarstvo za evropske poslove i međunarodnu saradnju i Ministarstvo za privredu i spoljnu trgovinu.⁵

Savezna Republika Nemačka je država članica Evropske unije koja ima 82 miliona stanovnika. Nemačka ima 14 ministarstava i to su: Ministar-

⁵ Dostupno na: <http://www.government.nl/>

stvo spoljnih poslova, Ministarstvo ekonomije i tehnologije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo za hranu, poljoprivredu i zaštitu potrošača, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za porodicu, stare, žene i omladinu, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za saobraćaj, izgradnju i urbanizam, Ministarstvo obrazovanja i nauke, Ministarstvo za očuvanje prirode, životnu sredinu i nuklearnu bezbednost i Ministarstvo ekonomije, saradnje i razvoja.⁶

Španija je, kao država sa 44 miliona stanovnika, članica Evropske unije koja ima 13 ministarstava i to su: Ministarstvo predsednika Vlade (kao posebno ministarstvo), Ministarstvo spoljnih poslova i saradnje, Ministarstvo pravde, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i javne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za javne radove, Ministarstvo prosvete, kulture i sporta, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu bezbednost, Ministarstvo privrede, energetike i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, hrane i životne sredine, Ministarstvo za ekonomske odnose i konkurentnost i Ministarstvo zdravlja, socijalnih službi i ravnopravnosti.⁷

Švedska, kao država članica EU, ima oko 9.2 miliona stanovnika i 11 ministarstava: Ministarstvo kulture, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo prosvete i nauke, Ministarstvo za zapošljavanje, Ministarstvo za preduzeća, energetiku i komunikacije, Ministarstvo životne sredine, Ministarstvo finansija, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo zdravlja i socijalne politike, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za ruralna pitanja.

Evo još nekih podataka: Danska ima 19 ministarstava, Litvanija 14, Rumunija 16, a u zemljama bivše Jugoslavije, npr. u Sloveniji, postoje 15 ministarstava, u Makedoniji 14, Crnoj Gori 15, a u Hrvatskoj, nakon poslednjih izbora, obrazovano je 20 ministarstava.⁸

Kao što se može zapaziti, broj ministarstava i oblasti za koje se osnivaju zavisi od različitih činilaca (npr. od oblasti kojoj vlada svake zemlje želi da posveti posebnu pažnju u mandatnom periodu i ostvari dobre rezultate, od procesa centralizacije i decentralizacije, stepena razvoja demokratije, snage drugih institucija, obaveza staranja o velikim, specifičnim i ranjivim društvenim grupama: stari, mladi, deca i sl., sprečavanja negativnih procesa: ekonomska kriza, nezaposlenost i dr. ili staranja o velikim sistemima – obrazovanje, zdravstvo, urbani i ruralni razvoj i sl.).

⁶ Dostupno na: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Ministries/_node.html

⁷ Dostupno na: <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/index.htm>

⁸ Dostupno na: http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp_a_2818.html; <http://www.lrv.lt/en>; <http://www.gov.ro/main/index/1/2/>; www.gov.si; www.vlada.me, www.vlada.mk;

2. Kriterijumi za osnivanje ministarstava

2.1. Opšti osvrt

Kako definisanje resora u Vladi ne bi trebalo da bude deo političke pogodbe vladajuće koalicije i kako se ministarstva ne bi osnivala kao partijski feudi, neophodno je utvrditi objektivne kriterijuma za njihovo formiranje. Podela ministarstava bi se mogla napraviti samo ako bi se pošlo od nekih kriterijuma za podelu, a oni, kao takvi, mogu da posluže kako pri definisanju ciljeva svake nove Vlade, tako i za utvrđivanje oblasti za koje bi ona mogla biti osnovana. Njih može biti više, ali bismo ove kriterijume mogli podeliti na četiri osnovna: *istorijski, teorijski, životni i projektni*.⁹

2.2. Istorijski kriterijum

Istorijski kriterijum kao osnov za podelu ministarstava mogao bi da pođe od podele na (1) stara (tradicionalna) ministarstva i (2) nova ministarstva. U stara ministarstva tradicionalno svrstavaju se pre svega ministarstva sile, tačnije ona koja ostvaruju ulogu uprave u kontekstu uprave kao vlasti. Ministarstva policije i vojske, tradicionalno i u svakoj državi, spadaju u ona koja su prva nastala. Ona su na neki način podrazumevala ostvarivanje nekadašnje osnovne funkcije države kao aparata sa monopolom fizičke sile i prinude, i koja i danas postoje. U vezi sa ovim konceptom, uz prethodna, u njih bi se mogla svrstati i ministarstvo finansija, ministarstvo pravde, ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Kako je koncept uprave kao vlasti redefinisao još početkom 20. veka u koncept uprave kao službe, pod starim ministarstvima mogli bismo takođe podvesti i ministarstva koja se obrazuju u oblasti obrazovanja, zdravstva i kulture.

Novim ministarstvima mogli bismo nazvati ona koja su nastala sa pravnom regulacijom društvenih odnosa koji sve do pre pedeset godina nisu bili regulisani ili su bili nedovoljno regulisani, a danas je to slučaj, na primer, sa ministarstvom za životnu sredinu koje u poslednje vreme zahteva koordinaciju i autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti države i u ovoj oblasti, ili Ministarstvo za zaštitu potrošača, kao što je to slučaj u Nemačkoj, ili Ministarstvo za imigraciju, integracije i politiku azila u Holandiji.

⁹ Uporediti: Milenković, D., (2012), *Javna uprava – odabrane teme* (rukopis predat na štampu u aprilu 2012. godine), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.

2.3. Teorijski kriterijum

Ako bi se pošlo od teorijskog kriterijuma kao osnove za podelu ministarstava, onda moramo krenuti od tradicionalnih teorijskih koncepta uprave, tačnije od koncepta uprave kao vlasti i koncepta uprave kao službe, odnosno koncepta uprave kao socijalnog regulatora društvenog procesa. Sa ovog stanovišta, možemo razlikovati: (1) ministarstva koja uglavnom obavljaju autoritativne aktivnosti, odnosno aktivnosti vršenja vlasti, na primer Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, ali i Ministarstvo finansija i Ministarstvo spoljnih poslova); i (2) ministarstva koja deluju kao sistem za socijalnu regulaciju društvenih procesa, odnosno ministarstava koja, sprovodeći svoje nadležnosti, češće koriste neautoritativne u odnosu na autoritativne aktivnosti, kao što su Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo prosvete, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kulture, odnosno ministarstva nadležna za oblast ljudskih i manjinskih prava i slično.

2.4. Životni kriterijum

Treći bi bio životni kriterijum, po kome razmatramo oblasti društvenog života za koja se obrazuju ministarstva. Polazeći od ovog kriterijuma, podelu bismo mogli da napravimo na sledeći način: (1) ministarstva koja obezbeđuju interes države i njegove unutrašnje organizacije (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstvo za Kosovo i Metohiju); (2) ministarstva koja su posredno ili neposredno u vezi sa obavljanjem privrednih aktivnosti (Ministarstvo trgovine i usluga, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede i dr.); i (3) ministarstva kojima se obezbeđuje ostvarivanje socijalnog i kulturnog razvoja (Ministarstvo prosvete, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo rada i socijalne politike, ili nekadašnje Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja).

2.5. Projektni kriterijum

Projektni kriterijum ukazuje na pravac kreiranja javne politike Vlade u narednom periodu. Projektni pravac može imati dve dimenzije: (1) projekat kreiranja novih javnih politika u okviru postojećih tradicional-

nih, nepromenljivih ministarstava; (2) projekat „ministarstvo“, odnosno obrazovanja novih posebnih ministarstava preko kojih će Vlada, na osnovu proklamovane buduće politike, pokušati da se suoči sa gorućim problemima. Prva dimenzija podrazumeva jasno definisanje novih poslova tradicionalnih ministarstava i ukidanje ili prenošenje poslova na druge organizacione oblike (npr. javne agencije, pa i privatne subjekte), onih koji više nisu potrebni ili onih koje nužno ne moraju da obavljaju ministarstva (pa ni drugi organi državne uprave). U tom kontekstu, naročito treba razmišljati o prenošenju značajnih, ali tehničkih poslova državne uprave na privatne subjekte. To bi bitno doprinelo i reformi javne uprave kao funkcije koju obavljaju ne samo državni subjekti, već i privatni.

Sva četiri kriterijuma podele mogu da posluže kao osnov za ozbiljnu analizu osnivanja ili ukidanja ministarstava u određenim oblastima, ili formiranje ministarstva za samo jednu od više zajedničkih oblasti za koja su ona osnovana, što je trenutno veoma aktuelno pitanje o kojem se dosta piše u Srbiji, naročito u kontekstu formiranja nove Vlade.

3. Srbija i gorući problemi kao osnov za obrazovanje projektnih ministarstava

3.1. Opšti osvrt

Projektna ministarstva bi trebalo da budu reakcija države na neodložnu društvenu potrebu. Neodložna društvena potreba podrazumeva odgovor pre svega Vlade na goruće probleme koje opterećuju današnje društvo u Srbiji, a koja traži da se određenim oblastima posveti posebna pažnja (bilo da takva oblast prethodno nije bila regulisana, bilo da je potrebna dodatna i specifična regulacija koja će značajno ili značajnije popraviti stanje u određenoj oblasti, bilo da je neophodno utvrditi jasne i nužne projektne mere koje kratkoročno treba ostvariti).

Formiranje projektnog ministarstva podrazumeva obrazovanje posebnog projektnog tima koji bi, kroz jasne ciljeve, najpre definisao specifični delokrug poslova. Zatim bi se i razvio projekat koji bi ukazao kako, u kojim vremenskim rokovima, pod kojim uslovima, u saradnji sa kojim drugim organima uprave i drugim subjektima i sa kojim finansijskim sredstvima ove ciljeve je realno i ostvariti u kraćem vremenskom periodu (u toku trajanja mandata Vlade).

Definisani projekat u tom slučaju mora biti zasnovan na realnoj osnovi. Nedostižni i nerealni ciljevi već na samom početku mogu da dovedu do neuspeha takvog ministarstva. Nerealni kratki rokovi, nemogućnost obezbeđenja neophodnih finansijskih sredstava za realizaciju i slično jesu još neki rizici i opasnost, ali su snage, šanse i mogućnosti ono što bi trebalo da bude suštinski razlog za realizaciju projektnog ministarstva. U tom smislu i SWOT analiza (koja je nastala u privatnom sektoru, kao skup faktora koji imaju najveći uticaj na poslovanje privatnih preduzeća) u kojoj bi bili utvrđeni najbitniji problemi koji mogu imati najveći uticaj na realizaciju projektnog ministarstva (snaga, slabost, šanse i mogućnosti, i opasnosti i pretnje), bila bi nužna i neophodna.

Projektno ministarstvo bi u određene oblasti uvelo menadžerski pristup, a strategija reforme javne uprave pod nazivom „novi sistem upravljanja“ (*New Public Management*) pokazala je značajne rezultate u brojnim državama sveta. Konsekventno, i sam ministar ne bi nužno morao da bude politička ličnost ili da se posmatra kao politička ličnost (čak i kada je član stranke), već bi to bio uspešan menadžer projekta. Takav ministar bi zato morao da poseduje i značajne menadžerske, upravljačke sposobnosti. Samim tim, i kontrola uspešnosti ministra i od vlade i od parlamenta, ali i od samih građana, bila bi relativno laka. Ministar-menadžer bio bi uspešan u onoj meri u kojoj bi efikasno upravljao projektom zajedno sa svojim projektnim timom (državnim sekretarima, pomoćnicima ministra, savetnika i službenika). Nakon okončanja specifičnog vanrednog stanja i stabilizacije u odgovarajućoj oblasti, ministarstvo bi prestajalo da postoji, ili bi preraslo u tradicionalno. U prvom slučaju, klasični poslovi iz delokruga ministarstva nastavili bi da se obavljaju kroz druga, redovna, tradicionalna ministarstva. Novi menadžment i kadrovi zatim bi se izmeštali u naredna, projektna ministarstva koja bi obrazovala, u zavisnosti od potreba, buduća vlada.

3.2. Ministarstvo poljoprivrede

Prvi problem jeste poljoprivreda. Po nekim procenama, u Srbiji se obrađuje tek 27% obradivog zemljišta. Primetno je da sve veći broj građana Srbije napušta selo i poljoprivrednu proizvodnju i radije se opredeljuje za težak i neizvestan život u gradovima koji su takođe opterećeni ekonomskom krizom, neadekvatnim razvojem i nedovoljno razvijenom industrijom. Poljoprivreda, ulaganje u poljoprivredu, sprovođenje strateških dokumenata, a naročito nove ideje koje bi mogle da opredele jedan deo građana Srbije da žive od svog rada u ovoj oblasti, veća budžetska ulaganja, ali i javno-privatno partnerstvo, mogli bi u kratkom periodu da dovedu do ostvarivanja značajnih ciljeva: (1) razvoj različitih

oblasti poljoprivrede i ulaganja i privlačenje kapitala u njih; (2) povećanje broja građana koji žive i obezbeđuju egzistenciju radom u ovoj oblasti; (3) migraciju stanovništva u obrnutnom smeru – iz urbanih u ruralne sredine; (4) stvaranje uslova za razvoj prerađivačke industrije i (5) obezbeđenje uslova za promet poljoprivrednih proizvoda na strana tržišta.

Zato se čini da posebno Ministarstvo poljoprivrede jeste neophodno, treba da bude projektno orjentisano i predstavljalo bi odgovor države na brojne i neodložne društvene potrebe. Poljoprivreda kao takva jeste zamajac koji može da obezbedi neograničen broj radnih mesta u ovoj grani, ali i podstakne razvoj prerađivačke industrije, smanji cene poljoprivrednih proizvoda na domaćem tržištu, obezbedi značajne izvozne potencijale, obezbedi infrastrukturni razvoj ruralnih područja i drugo.

3.3. Ministarstvo rada i zapošljavanja

Drugo posebno projektno ministarstvo moglo bi biti Ministarstvo rada i zapošljavanja. Iako je ono u čvrstoj vezi sa oblašću socijalne politike, čini se da problem radnih mesta, velikog broja nezaposlenih radno sposobnih građana Srbije (prema nekim procenama njih je danas više od 20%), ekonomska kriza, ogroman broj građana zaposlenih u javnom sektoru ili onih koji se finansiraju iz budžeta (socijalna i penziona davanja, usled čega se smatra da danas od budžetskih primanja u različite svrhe živi oko 3,7 miliona građana Srbije), kao i drugi faktori, daju za pravo da rad i zapošljavanje budu oblast kome će buduća Vlada posvetiti posebnu pažnju.

Novi oblici rada, inventivna politika zapošljavanja, stvaranje uslova za otvaranje novih radnih mesta koja ne moraju da budu u oblasti ministarstva ekonomije, privrede i slično, već i u oblasti poljoprivrede, na primer, kao i implementacija različitih strategija koje će u kratkom mandatom periodu dovesti do značajnijeg smanjenja broja nezaposlenih, jeste značajno opravdanje za jedno ovakvo projektno ministarstvo.

3.4. Ministarstvo za javno-privatno partnerstvo

Ministarstvo za javno-privatno partnerstvo moglo bi da bude posebno, a do sada nije bilo uspostavljano. Srbija je dobila ovaj zakonski okvir tek 2011. godine,¹⁰ a sprovođenje ovog zakona je na samom početku. Zakon je doneo jedan novi pristup koji treba da omogući da se odgovorno, ali i na

¹⁰ Uporediti: Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, *Službeni glasnik RS* br. 88/11..

najprofitabilniji način koriste nedovoljno iskorišćeni javni resursi u saradnji sa menadžmentom i kapitalom koji nudi privatni sektor. Javno-privatno partnerstvo pokazalo se u značajnom broju država kao jedan od najboljih modela u privlačenju kapitala za investiranje u brojnim oblastima, između ostalog i u oblasti komunalnih delatnosti, istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, železnice, turizma, zdravstva.

Ono bi moglo biti u vezi i sa širim aktivnostima, npr. podsticanjem privrednog razvoja, razvoja malih i srednjih preduzeća i dr. Takvo ministarstvo bi u jednom mandatu moglo biti značajan faktor koji će promovisati javno-privatno partnerstvo, pružati stručnu pomoć u izradi projekata javno-privatnog partnerstva i javnog ugovora, i javnog ugovora sa elementom koncesije, zatim pomoć u izradi osnivačkih akata privrednog društva sa posebnom namenom, voditi registar javnih ugovora i obezbediti delimično sprovođenje ovog veoma značajnog i kompleksnog zakona. Pošto je reč o potpuno novoj oblasti, ono bi, za razliku od prethodna dva koja su i ranije u različitim varijantama postojala kao tradicionalna, od samog nastanka trebalo organizovati kao projektno.

3.5. Intersektorska – horizontalna i vertikalna saradnja

Sva tri navedena ministarstva zahtevala bi značajnu međusobnu horizontalnu povezanost i koordinaciju. Horizontalna povezanost u postizanju i dostizanju ovih ciljeva zahtevala bi i vezu sa drugim, tradicionalnim ili novim ministarstvima, istorijskim i teorijskim, ali vertikalnu povezanost sa drugim (nižim) organima državne uprave, zatim pojedinim službama Vlade, kao što je to slučaj sa Kancelarijom za decentralizaciju ili Kancelarijom za evropske integracije, javnim agencijama i lokalnom samoupravom. Ovde se ne radi više o koordinaciji koju u sprovođenju sveukupne politike vrši Vlada, već o intersektorskoj koordinaciji koja nužno ne obuhvata Vladu, ni samo ministarstva, ni isključivo centralni nivo vlasti.

Na taj način bi se: (1) razbila premisa da su ministarstva (ali i drugi organi državne uprave) partijski feudi; (2) stvorili uslovi za nastanak još jednog oblika novog javnog menadžmenta u državnoj (javnoj) upravi kroz tzv. vertikalni, intersektorski menadžent; (3) rešili gorući problemi i; (4) obezbedio novi pravac u reformi i stvaranju menadžerski orjentisane javne uprave – uprave zasnovane na efikasnosti i rezultatima, što bi, konsekventno, dovelo do smanjenja budžetskih troškova i davanja prednosti zdravoj privatnoj inicijativi.

4. Zaključci i preporuke

Kratak period koji nam predstoji nakon održanih izbora daće suštinski odgovor na pitanje u kom pravcu će krenuti Srbija u narednom četvorogodišnjem periodu. To nije pitanje za ili protiv Evropske unije, pitanje statusa Kosova ili članstva u NATO. Iako su ova pitanja veoma važna, za građane Srbije najvažnije je da li će živeti bolje. Pitanje sigurnosti, rada i zapošljavanja, poljoprivrede, trgovine i usluga, cene proizvoda, smanjenje troškova države (državne i javne uprave) i sl. jesu ključna i najznačajnija pitanja za najveći broj građana. Svakako da će odgovor na njih pokušati ubrzo da dâ budući predsednik Vlade u svom ekspezu.

Još značajnije pitanje je na koji način i za koje oblasti će se obrazovati buduća ministarstva kao izvršioci nove politike. Činjenica da su u Srbiji do sad ministarstva vođena kao partijski feudi, ne daje nam osnov za neka velika očekivanja. Ipak, krupni koraci, bar u ograničenom broju oblasti, promena odnosa države prema određenim oblastima uvođenjem projektnih ministarstava i obezbeđenjem intersektorske horizontalne i vertikalne saradnje, mogu da budu veoma važni za uspeh naredne Vlade, ali i za prevazilaženje sindroma partijskog feuda.

Šest je osnovnih preporuka koje bismo uputili akterima koji će formirati novu Vladu:

1. da osnivanje ministarstava bude odgovor buduće koalicije na neopodno društvene a ne partijske potrebe, te da buduća ministarstva moraju da izgube prefiks partijskog resora i stranačkog feuda;
2. da se na osnovu uporedno-pravnog iskustva, ali i problema sa kojima se suočavaju pojedine zemlje, izvrši funkcionalno-organizaciono prestrukturiranje sadašnjih ministarstava, kao i drugih organa državne uprave i javnih agencija i njihov broj dovede do optimalne mere;
3. da se pri osnivanju ministarstava prethodno uzmu u obzir svi navedeni kriterijumi (istorijski, teorijski, životni i projektni), na osnovu kojih bi se realno sagledalo stanje i potreba za njihovim osnivanjem u određenim oblastima;
4. da se posebna pažnja posveti projektnim ministarstvima koja bi trebalo da budu osnov za uvođenje novog javnog menadžmenta u državnu upravu i mogu da budu od ključnog značaja za efikasno rešavanje gorućih problema sa kojima se suočava sadašnje srpsko društvo;
5. da se akcenat stavi na intersektorsku – međusobnu horizontalnu i vertikalnu saradnju najpre projektnih ministarstava, a zatim i na saradnju sa drugim ministarstvima i organima državne uprave, javnim agencijama i lokalnom samoupravom;

6. da se kroz horizontalnu i vertikalnu saradnju unapredi javni menadžment i obezbede uslovi za nastanak realne i menadžerski orijentisane javne uprave – uprave zasnovane na efikasnosti i rezultatima, što bi dovelo do smanjenja budžetskih troškova i davanja prednosti zdravoj privatnoj inicijativi, koja bi bila sposobna za realno ostvarivanje proklamovane javne politike.

LITERATURA

1. Lilić, S., (2008), *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Beograd, str. 25–248.
2. Milenković, D., (2011), „Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika“, u zborniku radova *Javne politike Srbije* (priredio Milan Podunavac), Fondacija Heinrich Boll, Regionalna kancelarija za jugoistočnu Evropu, Beograd, str. 19–39.
3. Milenković, D., (2012), *Javna uprava – odabrane teme* (rukopis predat na štampu u aprilu 2012. godine), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.

Pravni izvori

1. *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, (novembar 2004), Vlada Republike Srbije, str. 9.
2. Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS* br. 16/11.
3. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, *Službeni glasnik RS* br. 88/11.

Internet izvori

1. Danska, Litvanija, Rumunija: http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_2818.html; <http://www.lrv.lt/en>; <http://www.gov.ro/main/index/l/2/>
2. Holandija: <http://www.government.nl/>
3. Nemačka: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Federal-Government/Ministries/>
4. Slovenija, Crna Gora, Makedonija: www.gov.si; www.vlada.me, www.vlada.mk
5. Španija: <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/index.htm>

Dejan Milenković

New approach to formation of the Government of the Republic of Serbia

Abstract

In any modern state governed by law, ministries are the main body of public administration. Starting from the organizational and functional concept of public administration in both theoretical and positive law terms, they are the “heart” of administrative organization and carrying out administrative activities. Partocracy is the dominant factor which has an impact on forming ministries as main bodies of public administration in Serbia. Instead of partocratic criteria used to form ministries, “objective” criteria should be used. By analysing comparative-legal experience, theoretical views and positive law, these criteria can be “classified” into four basic groups: historical, theoretical, life and project criteria. Formation of the Government of the Republic of Serbia after parliamentary elections which were organized in May 2012 should be based on the aforementioned criteria. In the future mandate period, the new Government of Serbia should pay special attention to the project criterion.

Keywords:

Government, ministries, criteria, state, public administration



*Maja Bobić**
*Relja Božić***

Civilno društvo u procesu evropske integracije – od konstruktivnog dijaloga do uspešnih pregovora***

Sažetak

Šest meseci od dobijanja zvaničnog statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, Republika Srbija se nalazi pred izazovom dobijanja datuma kada će pregovori o punopravnom članstvu početi. Imajući u vidu orijentaciju, ali i kapacitete Vlade, koja je jedina ovlašćena da zvanično vodi ovaj proces, potrebno je ukazati na važnost uključivanja predstavnika civilnog društva u pregovarački proces, kako bi se obezbedila obuhvatna i na konsenzusu zasnovana pregovaračka platforma po oblastima o kojima se pregovori vode. U ovom radu analizirani su pre svega proces i struktura vođenja pregovora, kao i mogućnosti za aktivnije uključivanje nedržavnih subjekata, naročito organizacija civilnog društva (OCD) u ovaj proces. Uoprednom analizom predstavljena su iskustva dve države iz regiona, od kojih je jedna, Hrvatska, završila proces pregovora, a druga, Crna Gora, otpočinje. Analiza svedoči o širokom potencijalnom prostoru za bolji učinak, ali i uticaj OCD kako kroz adekvatniji zakonodavni okvir, tako i kroz transparentniji i inkluzivniji pristup. Na kraju, iznet je niz preporuka, od kojih kao najvažniju smatramo obavezno uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva u proces pripreme i vođenje pregovora sa EU, koje će biti zakonom definisano.

Ključne reči:

organizacije civilnog društva, pregovori o članstvu, Srbija–EU, evropske integracije

* Autorka je članica Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i generalni sekretar Evropskog pokreta u Srbiji. I-mejl adresa: maja.bobic@emins.org

** Autor je istraživač saradnik Evropskog pokreta u Srbiji. I-mejl adresa: relja.bozic@emins.org

*** Rad je objavljen 18. 10. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Evropske integracije“.

Uvod

Republika Srbija je 2. marta 2012. godine dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU). Javnost Srbije je, međutim, već sa više strana upoznata, na osnovu iskustva država članica, kako je tek sledeći korak, otvaranje pregovora, onaj presudni momenat u procesu pridruživanja i pristupanja svake države EU. To donekle ima utemeljenja ako se prisetimo da svaka faza pristupanja može trajati naizgled beskonačno dugo i da dužina procesa zavisi od (ne)ispunjavanja uslova i (ne)mogućnosti iznalaženja obostrano prihvatljivih političkih rešenja. Tako je, na primer, Makedonija dobila status kandidata još decembra 2005. godine, a do danas nije započela pregovore sa EU.

Otvaranjem pregovora – a to su pregovori o prihvatanju uslova, odnosno prihvatanju rokova i načinima preuzimanja i primene obimnog evropskog zakonodavstva koje je, radi lakšeg preuzimanja i razumevanja, podeljeno u 35 tematskih poglavlja – počinje redovna, složena i obuhvatna promena i poboljšanje domaćeg zakonskog okvira, okruženja, unapređenje ponašanja i postupanja u skladu sa demokratskim principima i približavanje evropskim standardima, jer se napredak u zaključivanju pregovora meri implementacijom i sprovođenjem preuzetih zakona i standarda. Mnogi ispravno sumnjaju u terminološku ispravnost definisanja ovog procesa „pregovorima“, jer njegovoj suštini više odgovara pojam „dogovora o preuzimanju“.¹ Pregovori, naravno, jesu samo *pregovori o uslovima* pod kojima će država preuzeti obimne pravne tekovine EU i dostići evropske standarde u definisanim rokovima, prelaznim razdobljima i uz eventualna izuzeća, koja su doduše retka. U ovom procesu nikako se ne dovodi u pitanje da će zemlja kandidat, a buduća članica, primeniti sve zakone i standarde. Dakle, tokom pregovora u suštini se dogovara tempo ispunjenja svih uslova za članstvo.

Nastavak procesa evropske integracije nesumnjivo je za sve države zapadnog Balkana ozbiljan podsticaj (a možda i neophodni preduslov) za dalje političke i ekonomske reforme, posebno od kada je EU 2006. godine preciznije definisala okvir i tok pregovora, odnosno kriterijume i mehanizam za praćenje ispunjavanja uslova za države kandidate. Procenjujući stepen usklađenosti i planove za sprovođenje, EU odlučuje da li će neko poglavlje biti otvoreno na osnovu preporuke koje Evropska komisija (EK) dostavlja Savetu EU o rezultatima *skrininga* (detaljnog pregledu stanja) svakog poglavlja, odnosno utvrđenih i ostvarenih konkretnih merila² (*benchmarks*) za otvaranje poglavlja. Osnovu za čitav ovaj proces dalje

¹ Majstorović, S., (2012), „Pripreme za pregovore o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji“, u: *Izazovi evropskih integracija*, br. 20, JP Službeni glasnik, str. 34.

² Koristi se još i izraz „početni reper“.

čine pregovaračke platforme po poglavljima, a njih priprema kako država kandidat, tako i EU. Važno je naglasiti da pregovaračke platforme države kandidata sadrže načine na koje će pravne tekovine EU biti preuzete, primenjene i sprovedene po poglavljima.

Potom Savet EU jednoglasno, i uzimajući u obzir pregovaračku platformu države kandidata i predlog Evropske komisije, usvaja zajedničku platformu EU, na osnovu koje se otvaraju pregovori za konkretno poglavlje. Kada se poglavlje otvara, Unija definiše poziciju koja uključuje i *merila za privremeno zatvaranje poglavlja*. Merila su nov instrument koji je nastao kao rezultat iskustva petog proširenja. Ona bi trebalo da unaprede kvalitet pregovora, obezbeđujući podsticaj državi kandidatu da sprovede potrebne reforme u ranoj fazi pristupanja.³

Od ove godine je, počev od pregovora sa Crnom Gorom, uvedena novina, i pregovori sa svakom narednom državom počinju od poglavlja 23 i 24, jer je u ovim oblastima potrebno iznošenje ubedljivih dokaza rezultata primene (*track record*). Podsetimo, to su poglavlja koja definišu pitanja pravosuđa i ljudskih prava i drugo, pravde, slobode i bezbednosti, odnosno pitanja unutrašnjih poslova. U Okviru za pregovore sa Crnom Gorom, koji je Savet usvojio na preporuku Evropske komisije, dato je još složenije i strože tumačenje uslovljenosti dinamike pregovora i njegove zavisnosti od ispunjavanja uslova iz poglavlja 23 i 24. Kako bi se obezbedio ravnomerni napredak po poglavljima, a imajući u vidu da su pomenuta poglavlja u neposrednoj vezi sa vrednostima na kojima je Unija zasnovana i u direktnoj vezi sa sprovođenjem *acquis-a*, Komisija može, u slučaju odsustva napretka u ovim poglavljima, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev trećine članica, predložiti obustavljanje davanja preporuke za otvaranjem-zatvaranjem poglavlja dok se ne uspostavi ravnoteža. Savet će odlučivati kvalifikovanom većinom o takvom predlogu, kao i o uslovima za obustavljanje ove mere.⁴

Iako će i otvaranje pregovora i njegova dinamika umnogome zavisiti od daljeg napretka u rešavanju prevashodno političkih pitanja u domenu regionalne saradnje i, naravno, dinamike i kvaliteta sprovođenja reformi, te opšte saglasnosti svih država članica EU, pohvalno je što je državna administracija počela pripreme, u administrativnom i institucionalnom smislu, za narednu fazu. Očekujemo da će i aktuelna vlada, u skladu sa proklamovanim ciljevima iz ekspozea premijera, raditi na ubrzanju procesa evropskih integracija, te uložiti maksimalne napore radi dobijanja datuma za početak pregovora. To će, naravno, zahtevati doradu postojeće institucionalno-administrativne strukture, prilagođene novoj fazi.

³ Na primer, tokom pregovora Hrvatske sa EU, ukupno je određeno 104 merila za privremeno zatvaranje 31 pregovaračkog poglavlja.

⁴ Montenegro and the EU, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=526>, 5 July 2012.

Smatramo da ovo prilagođavanje treba iskoristiti kako bi se omogućilo smisleno i pravovremeno uključivanje civilnog društva i zainteresovanih strana u narednoj fazi pristupanja Evropskoj uniji.

1. Uključivanje OCD u pregovore – uslov ili šansa?

Učešće civilnog društva u procesu pregovora sa EU nije jedan od formalnih uslova za njihovo otpočinjanje. U procesu pregovora, Evropska unija pregovara isključivo sa predstavnicima državne uprave. Nesumnjivo je, ipak, da Evropska komisija podstiče uključivanje predstavnika ostalih nivoa vlasti u proces evropskih integracija, ali i predstavnika civilnog društva, i da to čini kroz različite programe⁵. U izveštajima o napretku koje EK godišnje podnosi Savetu i Evropskom parlamentu, u kojem daje ocenu sprovođenja reformi i ispunjavanja uslova za članstvo, analizira se i stepen demokratskog razvoja u Srbiji. U Izveštaju priloženom uz Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU iz 2011. godine konstatuje se tako da je „potrebno da se uloži još napora u cilju efikasne upotrebe ocene regulatornog uticaja i poboljšanja javnih konsultacija u zakonodavnom procesu, posebno u pogledu civilnog društva i lokalnih samouprava“.⁶ U istom izveštaju ističe se i potreba primene doslednog i transparentnog pristupa konsultacijama sa zainteresovanim stranama. Identična ocena i preporuka data je i u najnovijem izveštaju o napretku 2012. godine. Štaviše, Strategija proširenja i glavni izazovi 2012–2013 izričito navodi da u novom pristupu pregovorima sa aspirantima, između ostalog, EK traži veću transparentnost i inkluzivnost procesa pregovora i ukupnih reformi, a „države kandidati su ohrabrene da definišu svoje reformske prioritete u konsultativnom procesu sa relevantnim zainteresovanim stranama, kako bi obezbedile maksimalnu podršku njihovom sprovođenju“.⁷

⁵ Pre svega programom *Civil Society Facility*, odnosno kroz organizaciju i podršku konferencija u regionu koje imaju za cilj uključivanje OCD u proces proširenja i dijalog sa OCD u zemljama EU. Međunarodni evropski pokret organizovao je kongres u Istanbulu upravo tim povodom 2011. godine, na kome su zvaničnici EU naglasili važnost aktivnog uključivanja OCD u proces donošenja odluka – detaljnije: www.europeanmovement.eu/index.php?id=6811&tx_ttnews%5Btt_news%5D=5233&cHash=e2a9d5c394

⁶ Analitički izveštaj koji prati Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU, 2011, str. 17.
⁷ *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012 -2013*, COM (2012) 600, Brussels, 10. 10. 2012, strana 6.

Na osnovu revidiranog Evropskog partnerstva iz 2008. godine, segmenta koji se odnosi na uslove u oblasti građanskih i političkih prava, Srbija je bila u obavezi da reguliše pravni status OCD, da podstakne njihov razvoj, ali i da se sa njima redovno konsultuje o političkim inicijativama. Dosadašnje iskustvo drugih država pokazalo je da, jačanjem ove saradnje, proces tranzicije biva realizovan mnogo efektivnije, uz vidljivo ostvarivanje opštih načela i vrednosti koje proklamuje EU.⁸

Uloga organizacija civilnog društva ogleda se i u zagovaranju interesa građana i ostvarivanju moderne, participativne demokratije u Srbiji u procesu evropske integracije organizovanjem javnih rasprava prilikom pripreme zakonskih i strateških dokumenata kojima se uređuju ne samo interesi, već i prava i obaveze građana. Imajući u vidu činjenicu da se na kraju o članstvu države u EU izjašnjavaju građani te države na referendumu, izuzetno je važno da se otvori prostor za druge aktere, pre svega civilno društvo, da (s)nose svoju odgovornost za informisanje građana o pravnim, političkim i ekonomskim posledicama i efektima članstva, kako bi se sama podrška članstvu i zaista obezbedila i dala pun legitimitet.

S druge strane, institucionalizacija saradnje ovih subjekata i državnih organa može da ima značajan doprinos unapređenju i ovako slabih i ograničenih ljudskih resursa, bolju alokaciju i svrsishodno korišćenje finansijskih sredstava, jačanje institucija i dobre javne uprave. Konačno, unapređenje ove vrste komunikacije i konsultacija preduslov je sprovođenju procesa pregovora u skladu sa principima otvorenosti i transparentnosti, kojima bi se trebalo rukovoditi i prilikom definisanja nove strukture za pripremu i vođenje pregovora.

Pored postojeće prakse, prepreka aktivnijem učešću organizacija civilnog društva jesu i njihovi kapaciteti. Nekoliko aspekata utiče na generalnu procenu unutrašnjih kapaciteta OCD da argumentovano zastupaju interese građana: pravno-politički i finansijski okvir, ekspertiza, iskustvo, kao i spremnost na uključivanje u političke procese. Usvajanje Zakona o udruženjima, jula 2009. godine, bila je jedna od obaveza Republike Srbije preuzetih pristupanjem u članstvo Saveta Evrope, ali i deo ukupnih aktivnosti neophodnih u procesu evropske integracije. Međutim, i dalje nedostaju strateški dokumenti i zakonska rešenja kojima bi se regulisala saradnja, odnosno mere koje bi uklonile finansijske, proceduralne i statusne prepreke u funkcionisanju OCD. Imajući u vidu da svoje misije i ciljeve OCD pokušavaju da ostvare obezbeđivanjem sredstava iz različitih fondova, mahom stranih, postavlja se pitanje zašto i dalje nije jasno definisana politika finansijske podrške aktivnostima OCD i način tran-

⁸ Lisabonski ugovor Evropske unije navodi kao osnovna demokratska načela na kojima se zasniva EU reprezentativnu i participativnu demokratiju, čiji su glavni subjekti političke partije i civilno društvo.

sparentnog trošenja budžetskih sredstava namenjenih udruženjima građana.⁹ Osim toga, politička situacija praćena čestim promenama nosilaca vlasti i njihovih stavova prema procesu evropske integracije dodatno je usporila razvoj kapaciteta OCD da se uključe u ovaj proces, konstantno ih vraćajući na poziciju „čuvara vizije članstva Srbije u EU“.

OCD u Srbiji se većinom bave pitanjima, odnosno oblastima unutar kojih je neophodno sprovođenje reformi na putu ka punopravnom članstvu, i to najčešće na nivou informativnih kampanja. Ipak, najveći problem, kada je reč o kapacitetima OCD da se aktivno uključe u proces pregovora sa EU, jeste činjenica da, od svih OCD, najmanje ima onih koje u svom radu iniciraju i predlažu argumentovane javne politike prilikom definisanja platformi za usvajanje, odnosno prenos politika sa nivoa EU na nacionalni nivo.

Sposobnosti OCD negativno određuje i nedovoljna međusobna saradnja (umreženost) OCD, kao i odsustvo specijalizovanog znanja i povezanosti sa ekspertskim organizacijama i institucijama u pojedinim oblastima. Ipak, čak i kada su pozvane da saraduju, a usled opšte politizacije društva, OCD često sa rezervom prihvataju izazov saradnje sa državnim institucijama usled nedovoljnog uzajamnog poverenja, opasnosti od zloupotrebe ili naknadnih izmena koje bi kompromitovale učešće određene organizacije. Konačno, jedan od izazova prilikom definisanja učešća OCD u procesu pregovora sa EU može biti i nedovoljno razumevanje ovog procesa, prirode pregovora, evropskog zakonodavstva, ali i procedura, što je ponekad primetno kod OCD.

Sve navedeno ne bi smelo da obeshrabri nijednu od strana u procesu da se poboljša učešće OCD u pregovorima sa EU. Iako smo uvereni da prisustvo i učešće trećeg sektora doprinosi kvalitetnijim rešenjima, u ovom konkretnom procesu i samo raspolaganje informacijama, podacima „sa terena“ i uvid u specifičnosti određenog pitanja, pa čak i na određenoj teritoriji, moglo bi da kvalifikuje i neke od interesno ili aktivistički orijentisanih lokalnih organizacija civilnog društva.

Kakvog je intenziteta i kvaliteta dosadašnje učešće civilnog društva u procesu pridruživanja i pristupanja Srbije EU? Polazeći od Rezolucije Narodne skupštine RS iz 2004. godine,¹⁰ organizacije su pozvane da se priključe zajedničkom naporu ubrzanja procesa pridruživanja i pristupanja. Savet za evropske integracije obrazovan je još 2002. godine kao savetodavno telo Vlade RS, čija je uloga proširena 2007. godine davanjem ovlašćenja

⁹ Uprkos činjenici da Centar za razvoj neprofitnog sektora godinama prati i analizira trošenje budžetske linije 481 namenjene NVO, na osnovu koje je predložena diversifikacija linije 481 koju je podržalo 188 organizacija. <http://www.crnps.org.rs/linija-481>. Dodatno OCD su u obavezi da za projekte finansirane od strane EU obezbede 20 odsto sredstava iz drugih izvora.

¹⁰ Rezolucija je, kako je navedeno u tekstu Nacionalne strategije Srbije za pristupanje SCG EU, usvojena „uz pomoć Evropskog pokreta u Srbiji“.

da prati sprovođenje strategije pridruživanja i predlaže mere za unapređenje ovog procesa i uspostavljanja nacionalnog konsenzusa. Ovo telo u svom sastavu ima predstavnike svih relevantnih društvenih grupa. Tako su u njegovoj strukturi zastupljeni i predstavnici crkve, privrede, sindikata, univerziteta, ali i organizacija civilnog društva. Do danas, učešće OCD je nedovoljno, čak i u onom aspektu koji se odnosi na komunikaciju, u čemu bi ove organizacije trebalo da imaju značajnu ulogu u upoznavanju građana sa ovim dugotrajnim procesom, ali i podršku i podsticaj donosilaca odluka. Ipak, to je već u saglasju sa opštom ocenom učešća civilnog društva u svim reformskim procesima u Srbiji.¹¹ Da bismo razumeli trenutnu poziciju, ali i potencijalne oblike aktivnog učešća OCD u procesu pregovora, trebalo bi da razmotrimo institucionalnu strukturu za vođenje pregovora Republike Srbije i Evropske unije.

2. Ko vodi pregovore?

Kako bi proces reformi, odnosno ispunjenje obaveza preuzetih potpisivanjem i ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) bio sproveden, a Srbija na efikasan način bila pripremljena za pregovore sa EU, formirane su institucije, odnosno tela za koordinaciju i nadgledanje čitavog procesa. Vlada je, najpre, donela Odluku o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja EU.¹² Odlukom Vlade od 26. septembra 2012. godine, struktura Koordinacionog tela prilagođena je novoj strukturi izvršne vlasti, ali i pregovaračkoj fazi. Iako je to bila prilika da se pokaže spremnost za smislenim i sadržajnim uključivanjem šire javnosti, npr. stručne javnosti i civilnog društva, i to po principu partnerstva i saradnje, učešće civilnog društva nije ovom Odlukom posebno definisano.

Pomenuta Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja EU u cilju priprema za narednu fazu u procesu pristupanja i pregovore definiše i tela radi koordinacije i kontrole čitavog procesa. Tako je uspostavljeno *Koordinaciono telo za proces pristupanja EU* u koje su imenovani članovi Vlade (predsednik i potpredsednik za evropsku integraciju) i relevantnih resornih ministarstava (spoljnih poslova, odbrane, spoljne

¹¹Primeri pravovremenog i kvalitetnog uključivanja civilnog društva u izradu i sprovođenje strategija ili uslova na putu ka članstvu jesu izrada i sprovođenje Strategije za smanjenje siromaštva, Nacionalne strategije za mlade, ali i priprema Odgovora na upitnik Evropske komisije o kandidaturi za članstvo u EU.

¹²Prvobitno je to bila odluka *Službenog glasnika RS*, br. 118/2008 i 22/2009, a nakon izbora 2012. i formiranja Vlade, najnovija Odluka iz 2012. *Sl. glasnik RS* 093/2012.

i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, rada, zapošljavanja i socijalne politike, finansija i privrede, pravde i državne uprave, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, energetike, razvoja i zaštite životne sredine, regionalnog razvoja i lokalne samouprave, saobraćaja), a u čijem radu učestvuje i direktor Kancelarije za evropske integracije. Ovo telo razmatra sva pitanja u okviru evropskih integracija i obavlja koordinaciju organa državne uprave.

Obrazovana je i *Stručna grupa* Koordinacionog tela koja vrši stručne poslove. Njom rukovodi direktor Kancelarije za EI, a čine je predsednici tzv. podgrupa *Stručne grupe* i državni sekretari iz ministarstava koja ne rukovode podgrupama, zatim pomoćnik ministra za EU MSP, zamenik direktora i koordinator za fondove EU u Kancelariji za EI, te predstavnik Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

Podgrupe Stručne grupe za pripremu i pregovore o pristupanju RS sa EU predstavljaju operativni deo koordinacije čitavog procesa, a formirane su tako da oslikavaju strukturu pregovaračkih poglavlja i ima ih ukupno 35. Određeni su članovi podgrupa – predstavnici državnih institucija koje će biti zastupljene, a kasnije su imenovani i predsednici, zamenici predsednika i sekretari u odnosu na oblast, odnosno poglavlje. Na ovom mestu bi trebalo ukazati da je od izuzetne važnosti da se u sastav ovih tela uključe i predstavnici OCD.

Na kraju, *jedinice za evropske integracije* (kontakt osobe za evropske integracije), u resornim ministarstvima i organima državne uprave, predstavljaju koordinate i osobe za kontakt u svojim organima u odnosu na Kancelariju za EI.

Definisana tela bi trebalo da obezbede i međuministarsku i međusektorsku koordinaciju procesa. Trenutno je aktivno uvođenje sektorskog pristupa planiranju (*Sector Wide Approach* - SWAp), koji države u procesu pridruživanja i pristupanja EU usmerava na unapređenje planiranja nacionalnih politika, strategija i prioriteta i njihovo usaglašavanje, kao i definisanje zajedničkih procedura za realizaciju, praćenje, kontrolu i merenje učinka ostvarenih rezultata u oblastima koje su definisane poglavljima. Cilj je da se predstavnici državnih institucija, donatorske zajednice i civilnog sektora, po sektorima, aktivno uključe u definisanje i sprovođenje nacionalnih politika i prioriteta po oblastima.

Odluka u odnosu na učešće predstavnika civilnog društva u radu podgrupa pominje samo da „u slučaju da se pojavi potreba za uključivanjem drugih organa i organizacija u rad Stručne grupe/podgrupe predsedavajući/predsednik podgrupe može pozvati predstavnike tih organa i organizacija da učestvuju u radu sednice Stručne grupe/podgrupe“. **Odluka ne predviđa niti obavezno učešće/članstvo predstavnika sindikata, poslovne zajednice, lokalnih samouprava i njihove asocijacije, univerziteta, instituta, medija, profesionalnih udruženja, niti predstavnike organizacija civilnog društva.**

Svojevremeno je Predlog inicijative za uključivanje predstavnika Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) u rad podgrupa Stručne grupe za pregovore sa EU, usvojen na sednicama Odbora za evropske integracije ove asocijacije, upućen Kancelariji za evropske integracije, koja je SKGO dala podršku, uz napomenu da će Kancelarija nastojati da u direktnoj komunikaciji sa resornim ministarstvima obezbedi adekvatno učešće predstavnika odbora SKGO u koordinaciji procesa pristupanja Srbije EU.

Centralno mesto u sistemu koordinacije upravo zauzima *Kancelarija za evropske integracije* (EI), koja u svom radu i koordinaciji procesa evropskih integracija, propisima definisano, i u skladu sa principima otvorenosti i transparentnosti, nastoji da svoje aktivnosti stavi na uvid i približi najširim slojevima javnosti. Kancelarija za EI saraduje sa velikim brojem nevladinih organizacija, akademskih institucija, kao i predstavnicima sindikalnih i strukovnih organizacija.¹³ U skladu sa tim, Kancelarija za EI je bila prva državna institucija koja je prepoznala značaj saradnje kao principa delovanja – 2005. godine inicirala je potpisivanje Memoranduma o saradnji sa nevladinim organizacijama, i do sada je ovakav dokument potpisan sa 90 organizacija civilnog društva. Kancelarija je Memorandum potpisala i sa Privrednom komorom Srbije, univerzitetima i Institutom ekonomskih nauka. Osim toga, Kancelarija za EI je u martu 2011. godine pokrenula Program saradnje sa organizacijama civilnog društva, čiji je glavni cilj obezbeđivanje učešća OCD i izgradnja partnerskih odnosa između vladinog i nevladinog sektora u procesu planiranja razvojne pomoći, posebno programiranja i praćenja korišćenja Instrumenta za pretpristupnu pomoć.¹⁴

Osim toga, Vlada Republike Srbije uspostavila je i *Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom* u januaru 2011. godine, a na osnovu prethodno usvojene Uredbe o osnivanju. Kancelarija obavlja stručne poslove za potrebe Vlade u vezi sa staranjem o usklađenom delovanju organa državne uprave i podsticanjem saradnje organa državne uprave sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva, što uključuje, između ostalog, *iniciranje donošenja propisa i drugih opštih akata kojima se uređuje položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva kao temelja izgradnje demokratskog, inkluzivnog i solidarnog društva*. Iz ovoga se vidi da postoji, doduše nedovršeni, institucionalni i zakonodavni okvir koji nalaže pokretanje inicijative za uključivanje OCD u proces temeljnih reformi, gde pregovaranje sa EU u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji svakako ima svoje mesto.

¹³ Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju, 2009.

¹⁴ Detaljnije pogledati internet stranicu www.cdspreldaze.org.rs

Trebalo bi da imamo u vidu i da je jedan od planiranih ciljeva Kancelarije *promocija učešća OCD u procesima evropskih integracija i inicijativama saradnje u regionu zapadnog Balkana, Evropske unije i šire*. Značajno je pomenuti i inicijativu *Partnerstvo za otvorenu upravu*¹⁵, koja okuplja i većinu članica EU i države regiona Balkana, a koja je formalizovana posebnom deklaracijom na marginama zasedanja Generalne skupštine UN 2011. godine. Kao globalna inicijativa, *Partnerstvo* doprinosi vladama da budu što transparentnije, efikasnije, odgovornije i pouzdanije, sa institucijama koje osposobljavaju i motivišu ljude (uključujući i OCD) da učestvuju u javnim poslovima. Srbija je uključena u ovu inicijativu krajem marta 2012. godine, ali su konkretni koraci izostali. Naime, pismo o nameri pristupanja *Partnerstvu* upućeno je iz tadašnjeg Ministarstva kulture, medija i informacionog društva, čime je ukazano da će Srbija započeti izradu Nacionalnog akcionog plana za otvorenu upravu, u javnoj konsultaciji sa organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama. On bi trebalo da bude usvojen tokom 2012. godine, kako bi bio predstavljen članicama *Partnerstva* na godišnjoj skupštini inicijative 2013. godine u Velikoj Britaniji. U predlogu aktivnosti u okviru Akcionog plana za otvorenu upravu, predviđeno je uključivanje građana u proces kreiranja politike, kao i uvođenje obaveze sprovođenja javnih rasprava pre usvajanja zakona i strateških dokumenata.

Ipak, posle javne rasprave koja je na portalu e-Uprava Vlade RS trajala u periodu april/maj 2012. godine, nije poznato kakva će biti sudbina ovog dokumenta. Zbog toga, izražavamo nadu da će aktuelna Vlada dovršiti započeti proces, i što je važnije, usvajanjem i primenom Akcionog plana omogućiti veće učešće zainteresovane i šire javnosti u procesu donošenja odluka. U skladu sa tim, trebalo bi da se osnuje i tim, čiji bi sastavni deo trebalo da budu predstavnici civilnog društva.¹⁶ Naravno, ne bi trebalo zanemariti i inicijative EU o upravljanju konsultativnim procesima i unapređivanju konstruktivnog dijaloga između države i civilnog društva, sa precizno definisanom potrebom uključivanja OCD u procese donošenja odluka,¹⁷ kao ni Arhusku konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine (kojoj je Srbija pristupila 2009. godine), te Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka Saveta Evrope.¹⁸

¹⁵ Detaljnije videti na internet stranici: www.opengovpartnership.org

¹⁶ O važnosti ove inicijative govori i Izveštaj EK o napretku Crne Gore, koji u jednom segmentu posvećenom politici borbe protiv korupcije navodi aktivnosti koje je ova zemlja na ovom planu sprovela u vezi sa Akcionim planom za otvorenu upravu.

¹⁷ *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, (11.12.2002), Brussels, COM(2002) 704 final; i *Follow-up to the Green Paper "European Transparency Initiative"*, (21. 3. 2007), Brussels, COM(2007) 127 final.

¹⁸ *Code of Good Practice for Civil Participation in Decision Making Process*, (1. 10. 2009), Council of Europe, CONF/PLE(2009) CODE1.

Podsećamo da u strateške dokumente Srbija nije unela i dokument koji bi odredio pravce razvoja saradnje državnih organa sa OCD,¹⁹ kakav je, na primer, slučaj u Crnoj Gori.²⁰ S druge strane, trebalo bi da ukažemo na jedan od strateških pravaca rada Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u vezi sa jačanjem institucionalnog okvira za razvoj civilnog društva, koji predviđa osnivanje Nacionalnog Saveta za razvoj civilnog društva. Upravo je cilj da se uspostavi institucionalni okvir za donošenje i praćenje primene Strategije za razvoj civilnog društva i utiče na unapređenje procesa od značaja za razvoj civilnog društva i saradnje između različitih sektora. To, međutim, do sada nije urađeno ali ne bi trebalo ni da sprečava kvalitativno unapređenje saradnje državnih organa sa civilnim društvom.

Stoga smatramo da je od izuzetne važnosti da se učesće predstavnika i organizacija civilnog društva u najširem smislu i obuhvatu te reči (univerziteti, instituti, mediji, sindikati, poslovna udruženja, profesionalna i stručna udruženja, druga udruženja građana i organizacije civilnog društva) predvidi u svim odlukama i uredbama koje će pripremiti državu Srbiju (a ne samo državnu administraciju) za efikasno i efektivno vođenje pregovora sa EU. Odredbe koje bi ovo regulisale trebalo bi da ukažu na **obavezu** uključivanja ovih organizacija u proces pregovora, bez ostavljanja **moćnosti** da se to ne uradi. S druge strane, Vlada Srbije ne sme ponoviti grešku pojedinih država članica EU, kao i država kandidata koje su otpočele proces pregovora, a karakterisao ga je visok stepen *tajnosti*. Zbog toga je neophodno da se od početka pregovaračkog procesa **obezbedi kontinuitet u informisanju građana o toku samog procesa i efektima planiranih i ostvarenih reformi** na poboljšanje njihovog svakodnevnog života. Konačno, u tom smislu, aktivno uključivanje svih relevantnih aktera postavlja se kao obaveza.

3. Komparativno iskustvo

Neizostavan deo evropske integracije jeste regionalna saradnja, što podrazumeva i razmenu iskustva između državnih organa i OCD među državama regiona zapadnog Balkana. Za nas je značajno da uzmemo u obzir dve države koje su bitno odmakle u procesu evropskih integracija, naročito u kontekstu uključivanja civilnog sektora u pregovaranje sa EU.

¹⁹ Jedino na nivou Grada Beograda postoji Strategija podrške razvoju civilnog društva.

²⁰ Strategija saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija usvojena je na sednici Vlade Crne Gore, održanoj 22. januara 2009. godine.

3.1. Primer Hrvatske

Uz bitne razlike u institucionalnoj strukturi koja je bila formirana za proces evropskih integracija u Hrvatskoj, a koje nećemo ovde analizirati, važno je istaći da je učešće civilnog društva tokom pregovora dvojakno percipirano. Zvanični *Izveštaj* o toku pregovora Vlade RH navodi da je „bitan (...) dio pregovaračkog procesa bilo sudjelovanje svih segmenata hrvatskoga društva u procesu priprema za članstvo u Europskoj uniji, uključujući i akademsku zajednicu, sindikate i poslovni sektor.“²¹ Spisak članova i učesnika u procesu (prevashodno mislimo na članove tzv. radnih skupina koje su bile definisane prema pregovaračkim poglavljima) potvrđuje tu izjavu. U radu 35 radnih grupa bilo je uključeno oko 1500 ljudi, predstavnika različitih institucija i organizacija, privrednih subjekata, sindikata i drugih. Uočeno je, međutim, nejednako poštovanje prevashodno „principa inkluzivnosti i transparentnosti“ po različitim grupama. Tako radne grupe 23 i 24 uopšte nemaju predstavnika civilnog društva, već njihovu strukturu čine isključivo državna tela (ministarstva i uredi) i sudovi koji se bave ovim pitanjima. Imajući u vidu da su u pitanju složena ali izuzetno važna pitanja, koja su kao takva prepoznali ne samo da EK kao, već i građani Hrvatske, kao što su ljudska prava, povratak izbeglica, ratni zločini, borba protiv korupcije, iznenađuje da nije bilo potrebno i korisno uključiti predstavnike udruženja i struke koji imaju znanja i interesa da reše pomenuta pitanja na način najbolji za građane i struku. Stoga ne čudi, a možda je to i uzrok, uz očigledan motiv koji se ogledao u najavama da će poglavlje 23 biti zatvoreno, što je grupa vodećih nevladinih organizacija Hrvatske formirala *ad hoc* koaliciju NVO za praćenje pregovora u području poglavlja 23, ali tek početkom 2011. godine. Njihov prevashodni cilj bio je objavljivanje monitoring izveštaja o toku pregovora u okviru poglavlja 23, a kako bi ukazali, pre zatvaranja poglavlja, da u ovoj oblasti „nije ostvaren napredak“, uz navođenje čitavog niza zahteva sa ciljem poboljšanja svakodnevnog života građana i građanki u ovoj zemlji.²² U određenoj meri, ova Koalicija je u dva navrata, paralelnim zagovaranjem i prema domaćoj vladi i prema Briselu, uspeła čak i da proširi poglavlje 23 ukazivanjem na dodatne probleme na koje Evropska komisija nije ukazivala u svojim izveštajima o napretku, a predstavnici ovih organizacija su smatrali da bi ta pitanja mogla da budu sastavni deo ovog poglavlja.

U suštini, za ove organizacije, ovo je bila poslednja prilika da iskoriste proces pristupanja EU kako bi izvršile pritisak na Vladu. Glavni faktori

²¹ Izvešće o vođenim pregovorima po pregovaračkim poglavljima Republika Hrvatska – Europska unija, str. 3.

²² Od iznetih zahteva izdvajamo poništavanje izbora sudija, dekriminalizaciju klevete, poništavanje određenih zakona, itd.

uspeha zajedničkog delovanja, osim kredibiliteta organizacija članica koalicije, bili su prepoznavanje mogućnosti za uključivanje u čitav proces, što je za posledicu imalo otvorenost, pre svega, Delegacije EU i država članica za njihove preporuke i zahteve. Na kraju se, pred poslednje izbore u Hrvatskoj, kao i po formiranju nove Vlade, došlo do broja od 112 zahteva (preporuka) za unapređenje rada Vlade, što je i rezultiralo prerastanjem ad hoc koalicije u *Platformu 112*, neformalnu koaliciju, koju čini 19 a podržava još 42 organizacije, usmerenih ka zaštiti i promociji ljudskih prava i vladavini prava u Hrvatskoj. Važno je napomenuti da je Koalicija, uprkos uočenim manjkavostima u ispunjavanju kriterijuma u okviru poglavlja 23, podržala zatvaranje pregovora i time i pristupanje EU, shvatajući strateški značaj ovog procesa.²³

S druge strane, bolji primer inkluzivnosti i transparentnosti procesa, barem sa formalne strane, predstavlja radna grupa za životnu sredinu koja je imala 106 članova, od čega su polovina bili predstavnici ministarstava, dok su drugu polovinu činili predstavnici privrede, državnih agencija, instituta, fakulteta i dve nevladine organizacije što po našem mišljenju, svakako nije dovoljno. Radna grupa Poljoprivreda i ruralni razvoj sa 395 članova ubedljivo predstavlja najbrojniju radnu grupu tokom hrvatskih pregovora, a i po zastupljenosti raznih udruženja, zadruga, privrede i državnih institucija jeste reprezentativna.

U slučaju Hrvatske, možemo zaključiti da je proces evropskih integracija, naročito kada je reč o fazi pregovora sa EU o članstvu, pogodan za organizacije civilnog društva da ojačaju svoju poziciju u odnosu na predstavnike državnih organa i sa njima na političkom, ali i sektorskom nivou. Prvo se pre svega odnosi na obezbeđivanje podrške za budući proces nadgledanja stanja po poglavljima, odnosno objavljivanje pozicije države u procesu pregovora po poglavljima. S druge strane, na ovaj način, jača se međusobno poverenje OCD (članstvo u mreži se sa prvobitnih 20 povećalo na 58 članica), ali i prema drugim zainteresovanim stranama (sektorima). Izvesno je međutim da su se u nekim slučajevima OCD morale same da izbore mogućnost da učestvuju u procesu pregovora, obraćanjem hrvatskoj javnosti i evropskim institucijama.

Da je bilo propusta u organizaciji pregovora o pristupanju EU u Hrvatskoj, u krajnjoj liniji uspešno okončanih, na neki način su svoj sud dali i građani. Naime, kampanja povodom referenduma 22. januara 2012. godine, kada su se građani Hrvatske izjašnjavali o članstvu u EU, otkrila

²³ Iz pisma upućenog Komisiji 11. maja 2011. godine, zahteva se uspostavljanje nezavisnog saborskog tela koje bi u naredne tri godine pratilo sprovođenje reformi u ovoj oblasti, jer nisu ispunjeni svi evropski standardi, ali ističu „da su svjesni širih političkih implikacija daljnje odgode hrvatskog pristupanja EU, u smislu političke stabilnosti u Hrvatskoj i na cijelom zapadnom Balkanu, koje EU također mora uzeti u obzir pri odlučivanju o brzini hrvatskog pristupanja“. Detaljnije: www.gong.hr/news.aspx?NewsID=3754&PageID=228

je da veliki broj građana nije upoznat sa koristima niti izazovima članstva, a jedan broj organizovanih protivnika ulaska Hrvatske u EU govorio je o nedostatku informacija i zahtevao da se pre izjašnjavanja omogući „objektivno i istinito informisanje građana“, jer „90 posto hrvatskih državljana smatra da nije dobro informirano o problematici ulaska Hrvatske u EU“. ²⁴ Izjašnjavanje građana Hrvatske je dobro prošlo i 66.27 odsto onih koji su učestvovali na referendumu podržalo je ulazak Hrvatske u EU. Međutim, od skoro 2 miliona učesnika referenduma, oko 33 odsto je bilo protiv, a evroskeptici su iz toga napravili računicu po kojoj se svega 28 odsto birača izjasnilo za članstvo u EU. U svakom slučaju, validno je i tumačenje da je nedovoljno učešće svih zainteresovanih strana, kao i vrsta tajnosti kojom je čitav proces bio obavijen, doprinelo nedostatku razumevanja i nešto većoj apstinenciji hrvatskih glasača kada je u pitanju evropska budućnost Hrvatske.

3.2. Primer Crne Gore

U juna 2012. godine, Crnoj Gori je odobren početak pregovora o pristupanju EU. Kako bismo uvideli način i procedure koje su predvidele saradnju sa OCD tokom procesa pregovora, osim pomenutog strateškog, značajno je analizirati i zakonodavni okvir koji je predvideo saradnju sa OCD. Naime, Vlada Crne Gore je, na osnovu odredbi Zakona o državnoj upravi, usvojila krajem 2011. godine *Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija*, a u februaru 2012. godine usvojila je i *Uredbu o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona*.

Uredbom su predviđene konsultacije organa državne uprave i OCD organizovanjem sastanaka i pisanom i elektronskom komunikacijom prilikom izrade strategija i akcionih planova po oblastima, nacrti i predloga zakona, kao i drugih propisa i podzakonskih akata, zatim i akata koji nisu planirani godišnjim programom rada organa državne uprave. Čitav postupak podrazumeva javni poziv OCD za učešće u konsultacijama, o čemu zainteresovane organizacije dobijaju pravovremenu informaciju (najkasnije 10 dana pre dana za konsultacije).

Osim sadržaja iz naziva dokumenta, Uredba uključuje i kriterijume i postupak izbora predstavnika OCD u radne grupe i druga tela koja formiraju organi državne uprave, takođe putem javnog poziva koji se objavljuje na internet stranici organa državne uprave i portalu e-uprave. Pozivom je definisan broj OCD u radnom telu, uslovi za OCD i njihove kandidate,

²⁴ HSP traži emitiranje: Ovo su spotovi protiv ulaska Hrvatske u EU, dostupno na: <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/hsp-pozvao-na-emitiranje-spotova-protiv-ulaska-u-eu.html>

neophodna dokumentacija i rok za podnošenje prijave. Naravno, ovom uredbom definisani su opšti uslovi koji se odnose na OCD, kao i na same kandidate. Interesan je i izbor članova radne grupe – organ državne uprave dužan je da objavi listu kandidata, a u radno telo ulaze oni za koje bude dostavljeno najviše predloga OCD. Uključivanje organizacija civilnog društva, između ostalih predstavnika trećeg sektora, propisano je uredbom koja definiše postupke i načine obaveznog konsultovanja zainteresovane javnosti i organizovanje javnih rasprava u pripremi zakona. Kao i postupci iz prethodne uredbe, postupak počinje objavljivanjem javnog poziva na internet stranici resornog ministarstva i portalu e-uprave, odnosno njegovim upućivanjem organizacijama i udruženjima, ali i pojedincima za koje se smatra da bi mogli da budu zainteresovani. Pregledom zvaničnih internet stranica i objavljenih izveštaja, može se zaključiti da su pozivi zaista i bili upućivani i to pravovremeno, uz obavezni rok od najmanje 20 dana za dostavljanje predloga i komentara od dana objavljivanja poziva. Osim konsultacija, Uredba definiše i postupke organizovanja javne rasprave, kao i obavezan izveštaj koji sadrži i deo izveštaja o konsultacijama sa zainteresovanom javnošću.

Ovakav okvir sigurno predviđa i omogućava aktivnije učešće organizacija civilnog društva u kreiranju važnih dokumenata u procesu evropske integracije, što se već i u praksi pokazalo.²⁵ Naime, posle usvajanja pregovaračke strukture Crne Gore u martu 2012. godine, formirane su radne grupe za poglavlja 23 i 24. Prvu čini ukupno 48 članova, a među njima su i predstavnici i predstavnice četiri organizacije civilnog društva, što je i prvi slučaj da je jedna država uključila predstavnike civilnog društva u sastav radnih grupa u proces pregovora.

Koristeći ove mehanizme, a po ugledu na Hrvatsku,²⁶ i uz mentorsku podršku ad hoc Koalicije, na inicijativu i u koordinaciji Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) i članstvo još 15 organizacija sa višegodišnjim iskustvom, i u Crnoj Gori je jula 2012. godine formirana *Koalicija nevladinih organizacija za praćenje toka pregovora u okviru poglavlja 23*²⁷. Dugoročni cilj delovanja Koalicije jeste doprinos ostvarivanju značajnog poboljšanja života građana i građanki Crne Gore. Koaliciju čine organizacije koje se bave oblastima iz pregovaračkog poglavlja 23.

²⁵ U prilogu Izveštaju EK o napretku Crne Gore za 2012. godinu navodi se da je nivo transparentnosti rada državnih organa povećan, kao i značajnije i kvalitetnije učešće nevladinih organizacija u procesima donošenja akata javnih politika, odnosno da je unapređen proces konsultovanja OCD. Do tada su bila objavljena 24 javna poziva državnih organa, uglavnom ministarstava, nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata za članove radnih grupa.

²⁶ Trebalo bi imati u vidu da je ad hoc Koalicija u Hrvatskoj formirana i započela sa konkretnim aktivnostima tek na samom kraju pregovora.

²⁷ Predstavnik i predstavnice tri organizacije članice Koalicije uključeni su i u rad Radne grupe za poglavlje 23.

Uključivanjem predstavnika civilnog sektora u sastav radnih grupa ne bi trebalo da se završi učešće organizacija u pregovorima sa EU. Zbog toga je neophodno sprovesti monitoring i kontinuirano zajedničko izveštavanje, uz ukazivanje na pitanja i probleme u konkretnim oblastima.

Kako je najavljivano, koalicija redovno i objektivno informiše domaću i međunarodnu javnost o svim nedostacima i pozitivnim pomacima u ovim oblastima i zagovara izmene u zakonodavnom, institucionalnom i implementacionom okviru. U skladu sa tim, trebalo bi navesti da je naglasak stavljen na princip transparentnosti koji karakteriše većinu strateških dokumenata i težnju da ovaj princip i zaista bude primenjen u toku procesa pregovora. Namera je da se na taj način omogući blagovremeno pružanje na uvid javnosti svih merila za otvaranje i zatvaranje poglavlja, akcionih planova za sprovođenje merila i izveštaja o sprovođenju obaveza definisanim merilima, čime bi se olakšalo praćenje procesa pregovora.

Kao što vidimo na primeru dve susedne države, zajednički pristup i jedinstvena platforma delovanja organizacija civilnog društva otvaraju prostor za efikasnije i efektivnije praćenje procesa pregovora sa EU. Imajući u vidu da će ovo poglavlje biti prvo otvoreno u pregovorima Srbije sa EU, smatramo da su ovakva iskustva značajna i da bi ih u određenoj meri trebalo slediti kako bi se omogućilo da svi akteri budu aktivno uključeni u zagovaranje izmena u zakonodavnom, insitucionalnom i implementacionom okviru, što će proizvesti dugotrajne efekte na stanje u oblasti pravosuđa, ljudskih prava i stepena vladavine prava u Srbiji. Neophodno je da se ovakav proces omogući (zakonodavni okvir) i organizuje (politička volja) na vreme. Slučaj Hrvatske jasno ukazuje na to da je prostor za delovanje i uticaj veliki, ali ukoliko ne dođe do konkretnih i pravovremenih aktivnosti, može ostati i nedovoljno iskorišćen.

4. Zaključci i preporuke

Imajući u vidu sve navedeno u pogledu učešća civilnog društva u procesu evropske integracije, možemo izvesti sledeće zaključke:

1. Proces evropske integracije i otvaranje pregovora sa EU o pristupa-
nju predstavlja određivanje dinamike i definisanje uslova pri preu-
zimanju obimnog evropskog zakonodavstva (*acquis communautaire*),
koji su preduslov za život građana u savremenoj Srbiji, prema evrop-
skim standardima.

2. Ovaj proces zahteva angažovanje, na taj način i jačanje svih raspoloživih ljudskih resursa i kapaciteta na svim nivoima, kako bi se obezbedila sinergija svih subjekata, samim tim jačanje institucija i javne uprave, ali i bolja alokacija i svrsishodno korišćenje finansijskih sredstava.
3. Neophodno je obezbediti, i pravovremeno i jasno, informisanje stručne, zainteresovane i šire javnosti o reformama, preuzetim obavezama i uslovima za članstvo u EU.
4. Samo transparentan i inkluzivan proces evropske integracije, pa i pregovora sa EU, obezbediće razumevanje i podršku koja se očekuje od građana Srbije u procesu pristupanja EU.
5. Obezbeđivanjem informacija i razumevanjem procesa i preuzetih obaveza obezbeđuje se i demokratski legitimitet, ali i smanjuje demokratski deficit u procesu pristupanja Evropskoj uniji, što se pokazalo na mnogim primerima, pa i u domaćem.

Na osnovu svega navedenog, izdvajamo sledeće preporuke:

1. Civilno društvo (udruženja, sindikati, poslovna zajednica, univerziteti i instituti, mediji, strukovne organizacije, predstavnici lokalne samouprave) i zainteresovana javnost trebalo bi da budu redovno informisani o aktivnostima državnih organa i tela u procesu evropske integracije i konsultovani u procesu pripreme pregovaračkih platformi po poglavljima, naročito tamo gde je interes građana i građanki veoma bitan.
2. Neophodno je uspostavljanje partnerstva državnih institucija i civilnog društva na svim nivoima u procesu evropske integracije.
3. U svim uredbama i odlukama koje pripremaju državu Srbiju (a ne samo državnu administraciju) za efikasno i efektivno vođenje pregovora sa EU, trebalo bi ukazati na obavezu uključivanja predstavnika organizacija civilnog društva u ovaj proces, bez ostavljanja mogućnosti da se to ne uradi. Najefikasnije bi se to moglo postići na nivou koji je trenutno definisan kao podgrupe Stručne grupe za pripremu i pregovore o pristupanju RS sa EU, koje predstavljaju operativni deo koordinacije čitavog procesa, a formirane su tako da oslikavaju strukturu pregovaračkih poglavlja i ima ih ukupno 35.
4. Posebno ističemo potrebu pravovremenog i smislenog uključivanja predstavnika akademske zajednice, strukovnih udruženja, ali i predstavnika sa pokrajinskog i lokalnog nivoa u ovaj proces.
5. Potrebno je dalje na transparentan način i u konsultaciji sa civilnim društvom definisati kriterijume i načine za odabir predstavnika svih pomenutih subjekata i organizacija u pregovarački proces. Ove kriterijume bi trebalo definisati obavezujućim pravnim dokumentom – uredbom/odlukom.

6. Važno je da se obezbedi pravovremeni i valjan pristup i uvid šire javnosti u pregovaračke platforme njihovim objavljivanjem na internet stranici Kancelarije za evropske integracije, a o svim eventualnim i naknadnim izmenama obavestiti i širu javnost.
7. Na nivou jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva, čiji je razvoj jedno od važnih merila u procesu pristupanja EU, Vlada Srbije bi trebalo da obezbedi uslove za održiv i samostalan rad udruženja u Srbiji. Do konkretnih predloga se, pored ostalih načina, može doći analizom poreskih i finansijskih prepreka u njihovom funkcionisanju i definisanjem odgovarajućih olakšica, te utvrđivanjem jasnih uslova i obavezne transparentnosti budžetskog finansiranja OCD.
8. Vlada Srbije bi trebalo da obezbedi institucionalni okvir za obavezno sprovođenje redovnog konsultativnog procesa nosilaca vlasti na svim nivoima sa OCD u kreiranju javnih politika i, sledstveno tome, strategija, zakona i drugih akata.
9. OCD u Srbiji bi trebalo da, na osnovu pregovaračkih poglavlja i oblasti njihovog delovanja, formiraju koalicije/mreže, kreiraju argumentovane predloge praktičnih politika i nadgledaju promene, kako bi unapredile sadržaj pregovaračkih platformi.

LITERATURA

Studije, analize, članci

1. *Crna Gora i pregovori u Poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava*, (jun 2012), Institut Alternativa, Podgorica.
2. *Croatian CSOs' Experience in Jointly Influencing the EU Integrations Process*, (February 2012), presentation at the Balkan Peer Exchange Conference, GONG, Croatia.
3. *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans*, (February, 2007), SIGMA paper, No. 37.
4. *European Movement Albania*, (October 2012), *Beyond the candidate status - new approach towards EU accession*.
5. Jelinić, J. i Đurović, S., ur., (2011), *Evropeizacija Srbije – građansko društvo*, Fond za otvoreno društvo, Beograd
6. Majstorović, S., (2012), *Pripreme za pregovore o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, Izazovi evropskih integracija, br. 20, JP Službeni glasnik, Beograd.

7. Milovanović D., Nenadić N., Todorić, V., (2012), *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, GIZ.

Dokumenti

1. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, (12. 10. 2011), *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, COM(2011) 668, Brussels.
2. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, (10. 10. 2012.), COM (2012) 600, Brussels.
3. *Informacija o odnosima Srbije i Evropske unije i njihova perspektiva u 2012. godini*, (januar, 2012), Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Beograd.
4. *Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju*, (2009), Beograd.
5. *Izvešće o vođenim pregovorima o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji*, (25. listopad 2011), Zagreb.
6. *Prilog Izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012*, (25. aprila 2012), Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Vlade Crne Gore, Podgorica.
7. *Serbia 2012 Progress Report*, accompanying the document *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, (10. 10. 2012) SWD (2012) 333, Brussels.
8. *Strateški okvir Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za period 2011–2014*, (2011), Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, Beograd.

Maja Bobić

Relja Božić

Civil society in the process of European integration – from constructive dialogue to successful negotiations

Abstract

Six months from being officially granted candidate status for membership in the European Union, Republic of Serbia is faced with the challenge of getting the start date of full membership negotiations. Having the orientation and capacities of the Government in mind, as well as the fact that the Government is the

only authorized body to guide the process, it is necessary to indicate the importance of involvement of civil society representatives in the negotiation process in order to provide a comprehensive and consensus-based negotiation platform for all domains which are subjects of negotiations. This paper primarily analyses the process and structure of negotiating, as well as the option of more active involvement of non-state actors, especially civil society organizations (CSOs) in this process. Comparative analysis is used to present experiences of two countries from the region, one of which, Croatia, has completed the negotiations process, while the other one, Montenegro, is about to start that process. The analysis provides evidence about a wide potential space for better performance, but also space for impact made by CSOs both through more adequate legislative framework and through more transparent and inclusive approach. A set of recommendations is given in the end, most important of which we consider is legally-based and mandatory involvement of civil society organizations' representatives in the process of preparing for negotiations and negotiating with the EU.

Keywords:

civil society organizations, accession negotiations, Serbia–EU, European integration

Vladimir Pavićević*
Vladimir Džamić**

Ustavna revizija u Srbiji: aspekti i moguća rešenja***

Sažetak

U tekstu se analizira geneza pravnih i političkih okolnosti usvajanja Ustava Republike Srbije 2006. godine, posebno imajući u vidu legitimitet Ustava i legitimitet svih političkih procesa u tako konstituisanoj političkoj zajednici. Autori su ukazali na legitimitet kao ključni razlog za revidiranje postojećeg Ustava. U tekstu su posebno analizirana tri moguća scenarija za ustavnu reviziju u Srbiji. Zaključak je da je najbolje od svih mogućih rešenja raspisivanje izbora za Ustavotvornu skupštinu koja bi sačinila novi tekst najvišeg pravnog akta Republike Srbije.

Ključne reči:

ustav, legitimitet, ustavna revizija, Ustavotvorna skupština, evropske integracije

* Autor je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i predsednik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. I-mejl adresa: vlado@bos.rs

** Autor je asistent na Univerzitetu Singidunum i zamenik predsednika Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. I-mejl adresa: vdzamic@yahoo.com

*** Rad je objavljen 8. 11. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Pravo“.

Uvod

Na dvanaestogodišnjicu početka političke, pravne i ekonomske tranzicije Srbije, i dalje se postavlja pitanje njenog identiteta kao nedovršene političke zajednice. Uprkos tome što je 2006. godine usvojen novi Ustav Srbije, kojim je, između ostalog, trebalo da se odgovori i na pitanje *ko smo mi*, i dalje se suočavamo sa identitetskim dilemama koje po pravilu dominiraju u uslovima neustavnog ili nepravno stanja. To znači da tzv. Mitrovdanski ustav ne odgovara na jedno od bazičnih pitanja na koje odgovara svaki ustav, a to je identitetsko pitanje.

Jedna od funkcija ustava u savremenim demokratijama jeste i uređivačka. Njome se obezbeđuje red u političkoj zajednici i stvaraju pretpostavke za nesmetani zajednički život pojedinaca, bez obzira na raznovrsnost ideja, stavova i pogleda na svet. Ova funkcija je ispunjena kada u političkoj zajednici, koja je utemeljena na odgovarajućem tekstu ustava, postoji značajna mera pravne predvidljivosti posledica nekog delanja. Preduslov za takvu situaciju jeste nepostojanje protivrečnosti u sadržini samog ustava, kao i jasno izvedeni sistem principa i vrednosti na kojima zajednica počiva. Po našem mišljenju, Ustav Srbije iz 2006. ne ostvaruje uređivačku funkciju, već suprotno tome, načinom na koji je usvojen i svojom sadržinom koja očigledno ne odgovara životu, doprinosi pravnom neredu.

Posebni problem predstavlja deo Ustava kojim se uređuju pitanja ljudskih prava i ograničenja vlasti. Ekstenzivnim pristupom u definisanju opsega ljudskih prava i neodgovarajućom i nejasnom terminologijom stvorena je konfuzija, koja za posledicu ima eliminisanje mogućnosti punog poštovanja čak i bazičnih ljudskih prava i sloboda. Kada se tome dodaju odredbe o mehanizmima ograničenja vlasti koje su takođe ili krnje ili nepotpune, uočavaju se nedostaci postojećeg Ustava u odnosu na njegovu još jednu važnu funkciju – funkciju ograničenja vlasti.

Politički procesi u Srbiji pre usvajanja Mitrovdanskog ustava ukazivali su na neophodnost da se Ustav Srbije iz 1990. godine menja. Šest godina primene odredbi novog Ustava iz 2006. godine nije napravilo odgovarajuću promenu. Nedovoljna spremnost političkih elita i njihova suštinska nedoslednost u stvaranju pretpostavki za uređenje Srbije kao savremene države, imala je za rezultat povećanje političke apatije među građanima kao i duboku krizu legitimiteta, čija je ključna paradigma rezultat opštih majskih izbora 2012. godine.

Iako je već 2006. godine bilo jasno da kriza društva i političke zajednice u Srbiji u godinama koje dolaze neće biti manja, problem je tada mogao u velikoj meri da reši adekvatan novi najviši pravni akt, o kome se govorilo od političkih promena 2000. godine. Umesto da postane akt oko kog će se okupiti građani, izražavajući tako svoju saglasnost sa novim teme-

ljima političke vlasti i novim političkim ustrojstvom Republike, Ustav je, nažalost, postao jabuka razдора i mesto podela po brojnim linijama. U tom smislu, odluke Ustavnog suda Srbije, koje su pravosnažne i koje se moraju poštovati, predstavljaju samo odraz nesavršenosti i nedovršenosti ustavnog akta.

Legitimitet ustavnog akta dodatno je doveden u pitanje mišljenjem nezavisnih posmatrača koji su iznosili u javnost sve nepravilnosti oko procedure sprovođenja referendumu o potvrđivanju novog ustava. Zaboravljajući da bez legitimne procedure nema konsolidacije demokratskog poretka, nosioci političke vlasti iz tog vremena, ali i većina aktera u društvu prećutno je podržala, u najmanju ruku, sa aspekta legitimiteta, sporan ustavni akt. Iz ove krize legitimiteta sasvim je logično proistekla sledeća – sve manje interesovanje građana za izborne procese, te veliki broj nevažećih ili „belih“ listića na izborima 2012. godine. Posledica ove apatije jeste činjenica da je prvi put u istoriji jedan predsednik došao na tu funkciju sa manje od 50% glasova birača izašlih na birališta. To je poseban problem za oba predsednička kandidata i za sve političke stranke u Srbiji.

Stoga se u svojoj analizi nismo bavili meritornim pitanjima, tj. konkretnim rešenjima koje je Ustav predvideo, smatrajući da se o tome mora povesti posebna javna rasprava koja bi uključila sve političke subjekte, predstavnike autonomnih pokrajina, ustavno-pravne stručnjake, ali i akademsku i laičku javnost. *Centralno mesto naše analize upravo je procedura, koja mora biti sastavni deo svake konsolidovane demokratije i koja bi omogućila da duboka kriza legitimiteta bude prevaziđena.*

1. Okolnosti nastanka Ustava iz 2006. godine

1.1. Pravni osnov

Referendum o potvrđivanju novog Ustava Republike Srbije trebalo je da bude raspisan po osnovu odredbi prethodnog Ustava iz 1990. godine. Tim najvišim aktom je predviđeno da u slučaju ustavne revizije, parlament mora dvotrećinskom većinom podržati novi tekst Ustava, a potom da apsolutna većina svih građana upisanih u birački spisak mora da podrži *na referendumu* ustavne promene.¹

¹ Član 133 stav 1 Ustava Republike Srbije iz 1990. godine u: Ustavu Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije i Republike Crne Gore, (1995), *Službeni glasnik*, Beograd, str. 114.

Ovom Ustavu iz 1990. godine vrlo često se prigovaralo da je gotovo nemoguće da bude revidiran, budući da je izuzetno teško motivisati apsolutnu većinu građana da se izjasni o bilo kom pitanju, uključujući i najvažnija. Ipak, demokratske promene nastale 2000. godine, ali i proces stabilizacije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, uslovili su nužnu ustavnu reviziju kako bi najviši pravni akt Srbije bio usklađen sa evropskim pravnim standardima u pogledu demokratskog sistema podele vlasti, promovisanja ljudskih, manjinskih i građanskih prava.

Ipak, treba posebno naglasiti da referendum verovatno ne bi bio ni održan da prethodno Crna Gora nije odlučila da, takođe na referendumu, istupi iz Državne Zajednice Srbija i Crna Gora, koristeći svoje pravo iz Ustavne povelje SCG.

1.2. Političke okolnosti

Političke okolnosti raspisivanja referenduma grubo ćemo svrstati u tri grupe: devolucija državne zajednice, proces stabilizacije i pridruživanja i politička obećanja najviših funkcionera vladajućih političkih stranaka u Srbiji.

U maju 2006. godine raspala se Državna Zajednica Srbija i Crna Gora, koja je već od osnivanja bila oročena na tri godine. To je bio rok u kome je postojao *moratorijum na raspisivanje referenduma* u bilo kojoj članici te zajednice. Po isteku navedenog perioda, Crna Gora je obnovila svoju državnost, pa je Srbija u skladu sa Ustavnom poveljom ostala pravni sukcesor prethodne države i na taj način obnovila svoju državnost. Imajući u vidu da je raniji ustav iz 1990. godine bio Ustav Srbije kao federalne jedinice, a ne kao suverene samostalne države, jasna je bila praktička neophodnost da taj tekst bude revidiran. Dogovor vlasti i gotovo svih opozicionih stranaka ukazivao je na potrebu da ustavni tekst bude ponovo donet, umesto da stari bude korigovan.

Proces stabilizacije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji nedvosmisleno je nametnuo potrebu da najviši pravni akt bude usklađen sa evropskim standardima. Otuda je bilo nedopustivo da u ustavnom tekstu i dalje stoji smrtna kazna kao vid kažnjavanja, a bilo je neophodno proširiti obim ljudskih, građanskih i manjinskih prava i dati veći ustavni značaj nezavisnim regulatornim telima, koji su do tada bili definisani samo zakonima. Zato je velika politička podrška promeni Ustava i održavanju ustavnog referenduma došla pravo iz Evropske unije, uprkos brojnim primedbama Venecijanske komisije Saveta Evrope² na ustavni tekst, ali i uprkos načinu na koji je referendum održan.

Većina političkih stranaka na vlasti godinama je obećavala da će Srbija njihovom zaslugom dobiti novi demokratski ustav. Otuda je većina

² Mišljenje br. 405/2006 Evropske komisije za demokratiju putem prava.

ključnih političkih stranaka, u vreme političke kohabitacije predsednika Republike Borisa Tadića i predsednika Vlade Vojislava Koštunice, mogla od donošenja novog Ustava imati samo koristi u smislu ispunjavanja političkih obećanja. Podršku ustavnoj promeni 2006. godine dale su gotovo sve društvene institucije, većina javnih ličnosti, uključujući i patrijarha.

Najzad, politički momenat koji posmatramo posebno, a zapravo je proživio sve navedeno, jeste pitanje nezavisnosti Kosova. Već krajem 2006. godine bilo je jasno da je pitanje trenutka kada će Kosovo proglasiti svoju nezavisnost od Srbije, pa su politički lideri isticali da će donošenje novog Ustava u čijoj preambuli³ bi stajalo da je *Kosovo neotuđivi deo Srbije*, osnažiti borbu da se Kosovo očuva u granicama Srbije.

U pisanje ustavnog teksta uključili su se timovi predsednika Republike, predsednika Vlade i najveće opozicione stranke – Srpske radikalne stranke Vojislava Šešelja. Javna rasprava o ustavnom tekstu gotovo da nije ni postojala, pa se u javnom diskursu često moglo čuti da je samo glasanje o referendumu trajalo duže nego javna demokratska rasprava o njemu. Ustavno-pravni stručnjaci triju različitih timova pokušali su da naprave kompromis između drugačijih viđenja ključnih pitanja u vezi sa državnim uređenjem (od položaja autonomnih pokrajina, promene Ustava, načina izbora narodnih poslanika do državnih simbola).

Rezultat tog kompromisa bio je predlog novog Ustava Republike Srbije, usvojen u Narodnoj skupštini 30. septembra 2006. godine, a našao se pred građanima 28. i 29. oktobra iste godine.

1.3. Rezultat referenduma

U uslovima „širokog društvenog konsenzusa“, uz veliku manipulaciju pitanjem Kosova kao ključnim razlogom za donošenje novog Ustava Srbije, održan je *dvodnevni referendum* na kome su građani bili upitani *da li su za potvrđivanje novog Ustava Republike Srbije*. Rezultati referenduskog izjašnjanja nalaze se u tabeli 1.

Tabela 1: Rezultati referenduskog izjašnjanja o Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine

Broj izašlih birača⁴	3.645.517 (54,91%)
Za	3.521.724 (53,04%)
Protiv	1,47%

³ Iako javnosti niko od predlagača Ustava nije saopštio da preambula nema nikakvo pravno dejstvo.

⁴ Procenat u odnosu na ukupan broj birača.

Izjašnjavanje koje je trajalo dva dana nije garantovalo najbolju kontrolu na svim biračkim mestima. Zabeleženi su slučajevi višestrukog glasanja, glasanja bez potrebnih ličnih dokumenata,⁵ ali i činjenica da je samo u poslednja tri sata glasanja drugog referenduskog dana glasao isti broj birača kao za prethodnih dan i po.

Referendumu nije prethodila tzv. referendumska ćutnja, tako da je agitacija za ili protiv referenduma trajala i u vreme dok su građani mogli još uvek da glasaju. Izlazak patrijarha srpske crkve na biralište, prvi u istoriji njegovog upravljanja crkvom, dodatno je poslužio kao poziv građanima da podrže novi Ustav Srbije.

1.4. Ishod i posledice referenduma

Uspešan referendum i zvanični rezultati koji su pokazali da su građani podržali novi Ustav omogućili su njegovo proglašenje i stupanje na snagu. Tako je 8. novembra 2006. godine, u prisustvu brojnih stranih diplomatskih predstavnika, predstavnika svih političkih stranaka, vojske, crkve i verskih zajednica i brojnih uglednih javnih ličnosti, proglašen novi Ustav Republike Srbije.

Kada je reč o referendumu iz 2006. godine, možemo reći da je on delimično ispunio svrhu svog održavanja. Naime, referendum je formalno uspeo i građani su, uz brojne nepravilnosti, uspeli da donesu novi Ustav Srbije koji je zamenio stari Ustav iz 1990. godine. Ipak, iako se očuvanje Kosova i Metohije u sastavu Srbije navodilo kao jedan od glavnih razloga za donošenje Ustava, Ustav u praktičkom smislu nije imao nikakav značaj, i nije sprečio secesiju Kosova od Srbije.

Naprotiv, februara 2008. godine, predstavnici albanskog naroda na Kosovu jednostrano su proglasili nezavisnost od Srbije, a do 2012. godine tu nezavisnost je priznala skoro polovina država članica Ujedinjenih nacija, uključujući i sve članice Evropske unije osim Rumunije, Kipra, Slovačke, Grčke i Španije. Već tada je bilo jasno da, izuzev ustavne obaveze svakog nosioca političke vlasti da se posveti očuvanju suvereniteta i teritorijalne celovitosti Srbije, nema većih praktičnih efekata Ustava na rešavanje kosovske krize.

Nažalost, ni drugi referendum u Srbiji u novijoj istoriji nije pokazao zrelost političke zajednice i njenu demokratsku konsolidaciju. Neravnomerna zastupljenost onih koji su za i protiv ustavne revizije, dvodnevno glasanje bez dovoljno dobre kontrole, statističke procene o specifičnostima referenduskim rezultatima i uključivanje crkve u državno pitanje *par*

⁵ Vrhovni sud Srbije je dobio 191 prigovor na sprovođenje referendumske procedure (www.rts.rs, 6. 11. 2006. godine)

excellence, samo su neki od ključnih problema koji su ukazali da društvo u Srbiji te 2006. godine nije dovoljno zrelo za pravu neposrednu demokraciju kakva danas postoji u većini država savremenog sveta.

Efekti koje je novi Ustav Srbije postigao, gledano sa šestogodišnje distance očigledno su daleko od očekivanih u trenutku njegovog proglašenja. Politička zajednica nije dodatno legitimizirana usvajanjem najvišeg pravnog akta, niti je AP Kosovo i Metohija danas više u sastavu Republike Srbije nego 2006. godine, naprotiv.

Čini se da je politička zajednica danas više nego bilo kada ranije zahvaćena problemom krize legitimiteta, što pokazuju i rezultati opštih izbora održanih u proleće 2012. godine, te se ustavna revizija čini nužnim rešenjem kako bi se ovaj veliki problem u dogledno vreme rešio na valjan način.

2. Mogućnosti promene Ustava

Kao jednu od glavnih prednosti novog ustavnog teksta neretko se u političkim krugovima navodio argument da ga je mnogo lakše promeniti nego prethodni Ustav iz 1990. godine. Procedura promene Ustava definisana je članom 203 Ustava Republike Srbije.

Njime je precizno definisano da predlog za promenu Ustava može podneti: trećina ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije ili najmanje 150.000 birača.⁶ O promeni najvišeg pravnog akta izjašnjava se Narodna skupština Republike Srbije i to dvo-trećinskom većinom glasova, nakon čega novi predlog Ustava može, a u taksativno pobrojanim slučajevima i mora, biti prosleđen na potvrđivanje građanima na referendumu.

Imajući u vidu da se iz svih navedenih nedostataka postojećeg ustavnog teksta nameće neophodnost da budu promenjeni ne samo preambula, već i deo o ustrojstvu države, tačnije organizacije vlasti, pitanje položaja autonomnih pokrajina unutar Republike Srbije, ali i da se izvrše određene izmene i unapređenja u katalogu ljudskih i građanskih prava i sloboda, jasno je da bi novi predlog Ustava morao biti prosleđen građanima na referendumsko potvrđivanje.

Razmatrajući sve ovo, kao i sa aspekta evropskih integracija Srbije, uočavamo tri moguća scenarija za promenu postojećeg Ustava Republike Srbije:

a. izmenu postojećeg Ustava Republike Srbije amandmanima u cilju njegovog popravljaja i usaglašavanja sa međunarodnim pravnim standardima;

⁶ Ustav Republike Srbije, čl. 203 (Službeni glasnik RS, br. 98/06).

- b. donošenje potpuno novog Ustava Republike Srbije nakon opsežne javne debate tako što bi postojeći saziv Narodne skupštine Republike Srbije bio proglašen ustavotvornim;
- c. donošenje potpuno novog Ustava Republike Srbije nakon opsežne javne debate, koji bi usvojila i predložila građanima Ustavotvorna skupština (konstituenta).

2.1. Izmena postojećeg Ustava Republike Srbije amandmanima

U skladu sa važećim Ustavom, predviđena je mogućnost njegovih naknadnih promena. Ustavopisci su imali u vidu da je tzv. Mitrovdanski ustav prelazno rešenje i da će u svetlu pridruživanja i pristupanja Srbije Evropskoj uniji biti nesporno menjan ili dopunjavan, kao u slučaju nekih drugih država regiona (poput Slovenije, koja je dva puta menjala svoj najviši akt pre ulaska u Evropsku uniju).

Kako bi se izbeglo raspisivanje referendum za manje izmene i dopune ustavnog teksta, ustavopisac je predvideo da je kvalifikovana dvotrećinska većina u parlamentu dovoljan osnov legitimiteta da se promene one odredbe Ustava koje ne zadiru u preambulu, ljudska i manjinska prava i građanske slobode, uređenje vlasti i mehanizme promene Ustava. Ovakvo ustavno-pravno rešenje zapravo ukazuje na to da će referendum svakako biti raspisan kad god da Ustav bude promenjen i u kom god segmentu.

Prvi scenario u aktuelnim političkim prilikama podrazumevao bi saglasnost svih relevantnih parlamentarnih političkih stranaka, ali i društvenih grupa o svim neophodnostima promene ustavnog teksta. Atipično pominjanje jednog dela države u preambuli⁷ ili bespotrebno pobrojanje nadležnosti Republike Srbije u državi koja je unitarna, te pitanje stepena autonomije i prava autonomnih pokrajina (tzv. suštinska i nesuštinska autonomija)⁸ u Srbiji nakon odluke Ustavnog suda Srbije o nesaglasnosti sa Ustavom Zakona o prenosu nadležnosti na AP Vojvodinu, samo su neke od potencijalno gorućih tema oko kojih bi dogovor trebalo da bude postignut.

Ključna prednost ovakvog scenarija jeste manja politička tenzija među političkim akterima u Srbiji i lakše usvajanje promena na referendumu u atmosferi koja bi, po saglasnosti političkih lidera, verovatno bila nalik

⁷ Potpuno bespotrebno i pravno neutemeljeno, jer preambula u načelu nema normativni i obavezujući karakter (prema: Čavoški, K., (2007), „Neuki i neodgovorni tvorci novog ustava Srbije“, u: *Ustav Srbije – kritička analiza*, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, str. 68)

⁸ Ovakvo rešenje kritikovali su čak i pisci prethodnog Ustava Republike Srbije iz 1990. godine; uporediti: Marković, R., (2007), „Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled“, u: *Ustav Srbije – kritička analiza*, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, str. 41.

onoj iz 2006. godine. Stranke koje su protiv promene Ustava tvrdile bi da je Ustav ostao isti, te da je samo dopunjen i popravljen amandmanima u proteku vremena. Drugi bi verovatno tvrdili da je ovakva promena Ustava jedina moguća u uslovima političke realnosti.

Ipak, ovakva promena ustavnog teksta ne bi rešila ključno pitanje zbog kojeg je, po našem sudu, nužno promeniti Ustav, a to je pitanje legitimiteta. Ustav iz 2006. godine ima vrlo upitan legitimitet, te bi njegova promena amandmanima i dalje ostavila veliku senku na akt koji treba da odražava jedinstvo svih građana i čitave države, te da kao takav predstavlja osnovu i temelj nacionalnog i građanskog identiteta.

2.2. Donošenje novog Ustava proglašavanjem aktuelnog saziva parlamenta ustavotvornim

Budući da izmena amandmanima ne bi doprinela legitimitetu tako promenjenog ustavnog teksta, druga mogućnost jeste da aktuelni saziv Narodne skupštine Republike Srbije koji je konstituisan nakon majskih opštih izbora, u nekom trenutku svog mandata bude proglašen za ustavotvorni.

Ovakva praksa ne bi bila strana kada je reč o razvoju savremene parlamentarne demokratije, posebno ukoliko bi takav postupak parlamentaraca bio zasnovan na širokom političkom i društvenom konsenzusu o neophodnosti donošenja novog najvišeg pravnog akta države. Narodna skupština, *ex constitutione*, jedan je od ovlašćenih predlagača izmene Ustava Republike Srbije, te bi ovakvo rešenje bilo u skladu sa ustavno-pravnim okvirom političkog sistema Srbije.

Jedan od argumenata u prilog ovakvom rešenju prividno bi mogao da bude ekonomske prirode. Naime, proglašavanje postojećeg saziva ustavotvornim značilo bi da parlament ima šansu da opstane u toku čitavog četvorogodišnjeg mandata, te da vanrednih izbora u uslovima finansijske krize ne bi bilo. No, imajući u vidu da bi donošenje novog Ustava sigurno zahtevalo raspisivanje referenduma i direktno izjašnjavanje građanki i građana o tom pitanju, otuda finansijski razlozi više mogu biti posmatrani kao deo populističkog izgovora.

Po našem sudu, ključni argument zašto aktuelni saziv Narodne skupštine ne treba i ne bi smeo biti proglašen ustavotvornim jeste pitanje legitimiteta parlamenta da odlučuje o tom pitanju. Iako je to, uz predsednika Republike, jedina direktno izabrana politička institucija u državi, činjenica je da su građani i građanke na majskim opštim izborima glasali na osnovu svojih socioekonomskih stavova ili pod uticajem teške ekonomske situacije, pre nego na osnovu ustavnih platformi političkih partija i koalicija.

Nijedna politička grupacija koja je kandidovala svoju listu na izborima i nijedan predsednički kandidat nije u svojoj kampanji isticao kao primarno neophodnost promene postojećeg Ustava. Otuda bi bila svojevrsna obmana građanki i građana proglašavanje postojećeg parlamenta ustavotvornim. Konsekventno, neki novi Ustav doneo bi parlament koji ne bi uspeo da reši glavni problem postojećeg Ustava – demokratski legitimitet, već bi taj legitimitet morao da bude potvrđen *post festum* na referendumu o potvrđivanju novog ustavnog akta. Zbog svega navedenog, iako je u javnosti postojalo više ideja o tome da se i pre usvajanja mitrovdanskog Ustava parlament proglasi ustavotvornim, kapacitet zakonodavnog tela za to *in concreto* ne postoji.

2.3. Donošenje novog Ustava nakon raspisivanja izbora za Ustavotvornu skupštinu

U savremenom političkom životu Srbije jedino su predstavnici Demokratske stranke povremeno isticali da bi Ustav trebalo da se usvoji delovanjem Ustavotvorne skupštine, mada su i ti stavovi saopštavani vrlo stidljivo uoči promene Ustava iz 1990. godine. Samo sazivanje Ustavotvorne skupštine obično daje pogrešne asocijacije na revolucionarna vremena, uz posebno apostrofiranje kakve revolucionarne promene i diskontinuiteta sa nekim prethodnim političkim režimom.

Ipak, ono što je važnije naglasiti jeste da ideja o sazivanju Ustavotvorne skupštine u svojoj biti ima koncept legitimiteta nastajućeg ustavnog teksta. Kako je ovo pitanje neregulisano Ustavom, tj. u Ustavu iz 2006. godine ne postoji nigde pomenuta mogućnost formiranja Ustavotvorne skupštine, Narodna skupština Republike Srbije bi trebalo da donese Zakon o Ustavotvornoj skupštini. Njime bi bilo jasno definisano kada se parlament raspušta i raspisuju izbori za Ustavotvornu skupštinu, a taj zakon bi mogao biti donet i kvalifikovanom dvotrećinskom većinom nakon postizanja političkog konsenzusa u parlamentu.

Raspisivanjem izbora za Ustavotvornu skupštinu građani bi se izjašnjavali ne samo o političkom programu stranaka, već prevashodno o tome kakva ustavna rešenja u pogledu teritorijalne organizacije države, njenog političkog i ekonomskog poretka ili kataloga ljudskih i građanskih prava i sloboda, politički subjekti nude. Takođe, izborna kampanja bi bila pravo mesto za javnu raspravu sa predstavnicima svih političkih opcija i građanskog društva o alternativnim ustavnim rešenjima u određenim oblastima, u skladu sa sugestijama Venecijanske komisije Saveta Evrope, Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija. Time bi novi saziv Ustavotvorne skupštine sebi obezbedio najviši stepen demokratskog legitimiteta.

Jedan od glavnih protivargumenata, koji se pominjao u stručnoj i političkoj javnosti Srbije, bio je da bi Ustavotvorna skupština nakon proglašavanja bila raspuštena, te da bi bili ponovo organizovani izbori, što bi državu znatno koštalo. I u ovom slučaju postoji alternativa. Naime, Ustavotvorna skupština može da donese aklamacijom odluku da nastavi da deluje kao najviše legislativno telo u Republici Srbiji u svom punom mandatu.⁹ Ovakvo svoje pravo iscrpila bi iz legitimiteta dobijenog direktno od građana.

Politička realnost će, prema našoj proceni, u prvoj polovini tekuće decenije naložiti ustavnu reviziju u Srbiji. Premda se ona mora izvršiti kako bi ustavni tekst u potpunosti bio usaglašen sa najvišim međunarodnim pravnim i političkim standardima, ne ulazeći u taksativne nove odredbe takvog Ustava, neophodno je da ovaj tekst svoju snagu crpi iz legitimiteta dobijenog od građana i građanki.

Bez takvog legitimiteta, Ustav ne može da odgovori ni na jedno suštinsko pitanje o uređenju države, njenom identitetu, pravima i slobodama građana, te ni da zasluži poštovanje i viševekovnu trajnost, i spreči svaki eventualni pokušaj uzurpacije vlasti i urušavanje demokratije u konsolidovanju.

LITERATURA

1. Izveštaj o rezultatu republičkog referenduma radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije, br. 014-795/06.
2. Mišljenje 405/2006 Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), (2007), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu.
3. Pajvančić, M., (2009), *Komentar Ustava Republike Srbije*, Korad Adenauer Stiftung, Beograd.
4. Pajvančić, M., (2005), *Srbija između ustava i ustavnosti*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd.
5. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik* RS 98/2006.
6. *Ustav Srbije – kritička analiza*, (2007), Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd.
7. Vodinelić Rakić, V., (2005), „Ustavotvorna skupština – lek protiv bezdržavlja“, u: *Republika, XVII*.

⁹ Videti: Rakić Vodinelić, V., (2005), „Ustavotvorna skupština – lek protiv bezdržavlja“, u: *Republika, XVII*, 2005, str. 350–351.

8. www.politika.rs (31. 10. 2006) – Ustav potvrđen: Za glasalo 51,4 odsto birača.
9. www.rts.rs (6. 11. 2006)

Vladimir Pavićević

Vladimir Džamić

Constitutional revision in Serbia: aspects and possible solutions

Abstract

The text analyses the genesis of legal and political circumstances surrounding the adoption of the Constitution of the Republic of Serbia in 2006, with particular attention to the legitimacy of the Constitution and legitimacy of all political processes in the political community which was constituted in that way. The authors highlighted legitimacy as the crucial reason for revision of the existing Constitution. The text particularly analyses three possible scenarios of constitutional revision in Serbia. The conclusion is that the best of all available solutions is to call an election for the Constituent Assembly which would then create a new text of the highest legal document of the Republic of Serbia.

Keywords:

constitution, legitimacy, constitutional revision, Constituent Assembly, European integration

Unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i privrednih subjekata za sprovođenje evropskih standarda u oblasti životne sredine**

Sažetak

Dokument predstavlja rezultat istraživanja koje je sprovedeno tokom 2012. godine i sastoji se iz dva dela: a) analize postojećih analitičkih dokumenata koji se odnose na nadležnost i kapacitete jedinica lokalne samouprave (JLS) i organizacija civilnog društva (OCD) u sprovođenju propisa i politike u oblasti životne sredine i b) istraživanja anketiranjem, odnosno intervjuisanjem predstavnika JLS, OCD i privrednih subjekata (PS) o tome kako oni procenjuju kapacitete (probleme, potrebe, mogućnosti, dalje aktivnosti, itd.) u sprovođenju politike i propisa u oblasti životne sredine. U dokumentu se daje prikaz rezultata ovog istraživanja.

* Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. I-mejl adresa: dtodid@ymail.com

** Rad je objavljen 26. 11. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Životna sredina“. Doprinos u izradi predloga praktične politike su dali: Mladenka Ignjatić, Prvoslav Plavšić i Miloš Katić, kao i članovi tima projekta „Znam kako da delujem“.

Aktuelnost pitanja stanja kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine naročito je naglašena donošenjem propisa u oblasti životne sredine (2004. i 2009. godine) kojima je, u kontekstu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, lokalnoj samoupravi povereno obavljanje različitih poslova u oblasti životne sredine. Istovremeno, istim pravnim normama ojačan je položaj „javnosti“, odnosno OCD, propisivanjem procedura obaveznog učešća javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine. Poseban element od značaja za ulogu OCD predstavljaju odredbe pojedinih regulativa kojima se propisuju postupci u vezi sa pristupom informacijama koje se tiču životne sredine. Takođe, ovim propisima su privrednim subjektima definisane nove obaveze.

Raskorak između normativnog i stvarnog uočen je u različitim delovima sistema upravljanja u oblasti životne sredine čiji osnovni normativni okvir predstavljaju već spomenuti propisi iz 2004. i 2009. godine. Analize, studije i izveštaji koji su rađeni u poslednjih nekoliko godina, za različite potrebe i od različitih autora, nedvosmisleno potvrđuju zaključak o postojanju problema u pogledu kapaciteta JLS i OCD da sprovedu, odnosno učestvuju u sprovođenju propisa i primenjuju prava koja su propisana.

Istraživanje koje je sprovedeno ispitivanjem stavova predstavnika JLS, OCD i PS u osnovi je potvrdilo nalaze iz „desk analize“ i, dodatno, na specifičan način i detaljnije, pojasnilo izvesne probleme u pogledu kapaciteta ovih subjekata sistema zaštite životne sredine. Nalazi koji su proistekli iz istraživanja odnose se na procene kapaciteta JLS i njihovu ulogu u sistemu zaštite životne sredine (onako kako ih predstavnici JLS, OCD i PS vide). Osim toga, istraživanje je pokazalo i određene probleme u kapacitetima OCD, odnosno PS u delu koji se odnosi na sprovođenje propisa u oblasti životne sredine i učešće u aktivnostima koje se odnose na evropske integracije. U ovom dokumentu se daje pregled najznačajnijih zaključaka do kojih se došlo na osnovu ovog istraživanja.

Na kraju dokumenta se, polazeći od rezultata istraživanja, daje predlog preporuka.

Ključne reči:

lokalna samouprava, organizacije civilnog društva, privredni subjekti, životna sredina, propisi u oblasti životne sredine, učešće javnosti, pristup informacijama, usaglašavanje propisa, sprovođenje propisa, kapaciteti, Republika Srbija, Evropska unija

Uvod

Prema odredbama člana 114 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), saradnja između RS (sa jedne strane) i Evropskih zajednica, odnosno njihovih država članica (sa druge strane) imaće za cilj „da se obezbedi razvoj efikasne i odgovorne državne uprave u Srbiji, a naročito pružanje podrške primeni vladavine prava, odgovarajućem funkcionisanju državnih institucija u korist celokupne populacije Srbije, kao i nesmetanog razvoja odnosa između EU i Srbije. Saradnja u ovoj oblasti će prevashodno biti usredsređena na izgradnju institucija, uključujući razvoj i primenu transparentnog i nepristrasnog sistema zapošljavanja, upravljanja kadrovima i napredovanja u državnoj službi, kontinuiranu obuku i promovisanje etike u državnoj upravi. Saradnja će obuhvatiti sve nivoje državne uprave, uključujući i lokalnu upravu.“ (Podvukao autor).

U zakonodavstvu Republike Srbije (RS) u oblasti životne sredine došlo je do radikalnih promena u poslednjoj deceniji. Doneti su potpuno novi zakoni i podzakonski propisi kojima su na potpuno nov način uređena skoro sva najznačajnija pitanja u oblasti životne sredine.

Opšta karakteristika svih novousvojenih propisa (iz grupe koja je usvojena 2004, odnosno 2009. godine) jeste relativno visok nivo njihove usaglašenosti sa odgovarajućim propisima Evropske unije (EU) u većem broju slučajeva. U osnovi, reforma celog sistema upravljanja zaštitom životne sredine imala je (i ima) za cilj usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU i jačanje kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine za sprovođenje donetih propisa. Pitanje kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine predstavlja jedno od ključnih pitanja značajnih za sprovođenje propisa i ostvarivanje ciljeva politike u celini. Sve preliminarne analize su ukazivale da je pitanje kapaciteta subjekata sistema jedan od osnovnih uzroka postojanja raskoraka između normativnog i stvarnog, pa bi njihovo jačanje trebalo da doprinese prevazilaženju problema koji iz ovoga proističu. Dakle, postavlja se pitanje da li su definisana nadležnost JLS, obaveze i prava PS i OCD u skladu sa kapacitetima ovih subjekata, odnosno da li, na koji način i do koje mere obaveze ovih subjekata korespondiraju sa njihovom sposobnošću da ih sprovedu.

Metodološki, jedno od prvih pitanja koje se postavlja jeste pitanje definisanja sadržaja pojma „kapaciteti“ lokalne samouprave, odnosno OCD. U ovom dokumentu se za osnovu razumevanja smisla pojma „kapacitet“ uzimaju određenja ovog pojma u zvaničnim dokumentima RS. Tako se, prema *Strategiji reforme državne uprave u Republici Srbiji*, smatra da „osposobljenost organa lokalne samouprave ima dva aspekta: materijalnu osposobljenost, koja se obezbeđuje: izbalansiranom teritorijalnom orga-

nizacijom države, vodeći računa o veličini, strukturi i kapacitetima opština i gradova koji se obrazuju; procesom fiskalne decentralizacije koji treba da ide uporedo sa decentralizacijom poslova, pri čemu su strateški pravci fiskalne decentralizacije Srbije dati u okviru sledećeg poglavlja; stvaranjem ustavno-pravnih i zakonskih osnova za postojanje sopstvene svojine lokalne samouprave, pre svega svojine na nepokretnostima“; i „kadrovska osposobljenost organa lokalne samouprave, što podrazumeva postojanje: organizacionog okvira; upravljačkih sistema; potrebnih znanja i veština osoblja; mehanizama kojima se u okviru same lokalne samouprave obezbeđuje nadzor i kontrola nad radom njenih organa i transparentnost u njihovom radu.“¹

U dokumentu pod nazivom *Pregled srednjoročnih prioritetnih potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta* posebno se razmatraju tri grupe pitanja: organizacija i radni procesi, ljudski resursi i primena savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija. Ostali aspekti institucionalnog jačanja obuhvataju „uređenje radno-pravnog statusa zaposlenih u JLS kroz pripremu odgovarajućih propisa; obezbeđivanje dodatnog radnog prostora; nastavak procesa decentralizacije; depolitizacija rada u JLS; osnivanje komunalne policije u opštinama; stabilizacija sistema finansiranja lokalne samouprave; upoznavanje zaposlenih u JLS sa procesom evropskih integracija; priprema odgovarajućih strateških i planskih dokumenata na nivou JLS.“²

1. Nadležnost lokalne samouprave u oblasti životne sredine

Ustavom RS (*Službeni glasnik RS*, br. 98/06) i propisima u oblasti lokalne samouprave i državne uprave, na opšti način je definisana nadležnost JLS za obavljanje poslova u oblasti životne sredine i drugim oblastima od značaja za oblast životne sredine. Prema odredbama člana 190 Ustava RS, opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom obavlja različite poslove, između ostalog, „stara se o zaštiti životne sredine“.

¹ *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. godine do 2012. godine*, (2009), Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Beograd, str. 33–34, dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-7.pdf>.

² *Pregled srednjoročnih prioritetnih potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta*, (novembar 2010 – januar 2011), Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, str. 14, dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-5.pdf>. Slično i na str. 2.

Odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/07) predviđeno je da se opština³, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom, između ostalog: „11) stara o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine“ (član 20). Jedna od ključnih nadležnosti JLS propisana je i tačkom 5 člana 20 gde je predviđeno da „opština, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom, uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti (prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda održavanje čistoće u gradovima i naseljima, održavanje deponija, kao i organizacione, materijalne i druge uslove za njihovo obavljanje“. Osim toga, kao poverene, opština obavlja „pojedine poslove inspekcijskog nadzora iz oblasti zaštite životne sredine“ (član 22).⁴ Osim toga, RS može zakonom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti, kao što su izvršavanje zakona i drugih propisa, a JLS su dužne i odgovorne da izvršavaju ove poslove kao poverene i to kvalitetno i efikasno (član 52, tačka 5, i član 6).⁵ Organi Republike vrše nadzor nad zakonitošću rada i akata organa JLS, u skladu s Ustavom i zakonom (član 78, stav 2).

Pored „nadležnosti opštine i grada⁶, utvrđenih Ustavom i zakonom“, grad Beograd „uređuje i obezbeđuje upravljanje vodama“, „uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje“ određenim kategorijama puteva, obrazuje komunalnu policiju, stara se o zaštiti od požara, itd. (član 8 Zakona o glavnom gradu, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07).

Zakonima u oblasti životne sredine koji su usvajani od 2004. godine do danas (u kontekstu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU), lokalnoj samoupravi povereni su značajni poslovi. U skladu sa tim, JLS su

³ Član 18 Zakona uređuje opštinu kao osnovnu teritorijalnu jedinicu lokalne samouprave. Opština bi trebalo da ima najmanje 10.000 stanovnika, iako, bilo iz istorijskih ili nekih drugih razloga, postoje i manje opštine. Član 23 ovog Zakona uređuje grad kao jedinicu lokalne samouprave kada ima više od 100.000 stanovnika, ali opet postoje slučajevi kada i manji gradovi imaju status opštine. Status grada Beograda je predmet posebnog zakona.

⁴ U vezi sa „poverenim poslovima“ treba imati u vidu da se radi o poslovima koji su „po svojim karakteristikama“ poslovi centralnih organa. Oni ih „poveravaju zakonom, ne prenose ih u nadležnost lokalnih organa, poveravanje uvek prate jasna i izuzetno snažna nadzorna i usmeravajuća ovlašćenja centralnih organa“. Vlatković, M., Đokić, B., *op. cit.*, str. 75.

⁵ U skladu sa članom 4 Zakona, Republika Srbije može da poveri jedinicama lokalne samouprave pojedine predmete iz svoje nadležnosti „Za vršenje poverenih nadležnosti sredstva obezbeđuje Republika Srbija ili autonomna pokrajina, zavisno od toga ko je poverio nadležnosti.“

⁶ Ovde bi trebalo imati u vidu i pitanje položaja gradske opštine, budući da „gradska opština nema svojstvo jedinice lokalne samouprave, već to svojstvo prema zakonu ima grad u čijem sastavu su gradske opštine.“ Vlatković, M., Đokić, B., *op. cit.*, str. 113.

nadležne za obavljanje određenih aktivnosti po osnovu sledećih zakona: Zakon o zaštiti životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04, izmene 36/09, 72/2009), Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04, izmene 36/09), Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04, 88/10), Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04), Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09), Zakon o zaštiti vazduha (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09), Zakon o zaštiti prirode (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10), Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10), Zakon o hemikalijama (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10), Zakon o upravljanju otpadom (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10), Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09), Zakon o vodama (*Službeni glasnik RS*, br. 30/2010).

Pitanje finansiranja aktivnosti u oblasti životne sredine regulisano je odredbama nekoliko propisa, među kojima poseban značaj imaju Zakon o finansiranju lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 62/06) i Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 72/09, 101/11).⁷

U vezi sa položajem i kapacitetima JLS u oblasti životne sredine poseban značaj ima pitanje položaja i kapaciteta komunalnih preduzeća.

2. Mesto i uloga organizacija civilnog društva u sistemu zaštite životne sredine

Uloga OCD u sistemu zaštite životne sredine definisana je odredbama Zakona o udruženjima (*Službeni glasnik RS*, br. 51/09) i relevantnim podzakonskim propisima.

Propisi u oblasti životne sredine odnose se prema pitanju uloge OCD najčešće kroz definisanje uloge javnosti u procedurama učešća u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine, odnosno prava na pristup informacijama o životnoj sredini. U Zakonu o zaštiti životne sredine učinjen je pokušaj da se na najopštiji način odredi prostor za delovanje udruženja građana tako što je u pet tačaka člana 7 nabrojano šta udruženja građana rade. Tako je predviđeno da udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine: „1) pripremaju, propagiraju i realizuju svoje programe zaštite; 2) štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne

⁷ U međuvremenu su pokrenuti postupci za izmene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, odnosno prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine.

sredine; 3) predlažu aktivnosti i mere zaštite; 4) učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom; 5) doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini.“

Značaj pitanja mogućnosti pristupa informacijama koje se tiču životne sredine može se posmatrati na najmanje dvostruk način: 1. sa stanovišta mogućnosti OCD da traže i dobiju informacije, i 2. sa stanovišta obaveza lokalne samouprave kao „organa javne vlasti“ koji poseduje određene informacije. U oba slučaja osnovni izvor prava je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010), dok bi relevantnost pojedinih propisa u oblasti životne sredine trebalo ispitivati pojedinačno.

Propisi u oblasti životne sredine (pre svega zakoni usvojeni u poslednjih nekoliko godina) sadrže, na relativno neujednačen način, regulisana pravila o mogućnosti pristupa informacijama. Zakon o zaštiti životne sredine sadrži nekoliko odredbi koje se na različit način odnose prema pitanju dostupnosti informacija. U slučaju člana 79 Zakona (koji se odnosi na „dostavljanje informacija na zahtev“) propisuju se rokovi za dostavljanje informacija od strane nadležnog organa⁸, kao i obaveza podnosioca zahteva da snosi troškove dostavljanja informacija, odnosno obaveza ministra da propiše visinu ovih troškova „u zavisnosti od obima i prirode informacija“. Odredbama zakona regulisana su neka pitanja koja se odnose na obaveze organa javne vlasti da vrše diseminaciju informacija.

Zakon o zaštiti životne sredine u članu 81 i članu 82 načelno reguliše mogućnost učešća javnosti u odlučivanju. Na opšti način se utvrđuje pravo javnosti da, u skladu sa zakonom, učestvuje u postupku donošenja odluka o: 1) strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu; 2) proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; 3) odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja.

Odredbama stavova 3, 4 i 5, učešće javnosti je nešto konkretnije određeno na sledeći način: „Učešće javnosti u pogledu strateške procene uticaja obezbeđuje se u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili programa iz člana 35 ovog zakona na javni uvid. Učešće javnosti u odlučivanju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu sprovodi se u okviru javne prezentacije projekta i javne rasprave. Učešće javnosti u odlučivanju o puštanju u rad novih, odnosno postojećih postrojenja sprovodi se u toku izdavanja dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja. Zainteresovana javnost se preko javnog

⁸ Prema članu 79 Zakona informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine nadležni organ dostavlja podnosiocu zahteva u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva. Ako su informacije iz stava 1 ovog člana obimne ili bi njihova priprema zahtevala duži period, rok za dostavljanje je 60 dana od dana podnošenja zahteva. (st.1 i 2).

oglasa obavještava o postupku donošenja odluka i učestvuje u postupku dostavljanjem mišljenja, komentara i sugestija nadležnom organu i blagovremeno se obavještava o donetoj odluci.“ Mogućnosti ograničenja učešća javnosti u odlučivanju utvrđena je odredbama člana 82. Ostavljena je mogućnost da Vlada može, radi „zaštite interesa odbrane i bezbednosti zemlje, ograničiti učešće javnosti u donošenju odluka.“

Finansiranje OCD regulisano je odredbama Zakona o udruženjima, Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, kao i drugim propisima.

Priprema i donošenje propisa regulisana je grupom propisa u oblasti državne uprave tako da nije propisano obavezno učešće lokalne samouprave. Iako ovo pitanje zadire u čitav set propisa u oblasti državne uprave, njegov značaj ima izvesne specifične karakteristike kada se radi o pripremi i sprovođenju propisa u oblasti životne sredine. Takođe, nije propisano obavezno učešće javnosti u pripremi zakonskih predloga, odnosno nije propisano obavezno učešće javnosti u pripremi i donošenju podzakonskih propisa na način koji obavezuje predlagače zakona i podzakonskih propisa da sprovedu proceduru učešća javnosti.

3. Procena kapaciteta

3.1. Procena kapaciteta u strateškim dokumentima, izveštajima i analizama

Preliminarno istraživanje o raspoloživosti dokumenata sa podacima o mestu, ulozi i stanju kapaciteta lokalne samouprave i OCD u oblasti životne sredine pokazuje da postoji solidan broj referenci na osnovu kojih se mogu donositi određeni zaključci opšteg tipa. Ipak, preciznije informacije samo su delimično dostupne u nekim segmentima (npr. energetska efikasnost ili u kontekstu poređenja OCD u oblasti životne sredine sa OCD u drugim sektorima). Iako postoje naslovi koji upućuju na to, postojeće analize ne obuhvataju detaljnija istraživanja povezana sa primenom važećih propisa RS u oblasti životne sredine, i politike i propisa EU u oblasti životne sredine. Zbog toga zaključivanje o kapacitetima lokalne samouprave i OCD može biti samo uopšteno i posredno, odnosno na nivou interpretacije stavova i procena koji su sadržani u postojećim strateškim dokumentima, analizama, izveštajima, itd.

U pogledu kapaciteta lokalne samouprave, analize i konstatacije iz strateških dokumenata i relevantnih izveštaja nedvosmisleno upućuju na zaključak da kapaciteti lokalne samouprave nisu zadovoljavajući i da ih je potrebno jačati. Iako postoje neki podaci o tome, u ovim dokumentima nema preciznijih podataka o stanju kapaciteta JLS kada je u pitanju sprovođenje pojedinačnih propisa u oblasti životne sredine.

U izveštajima nadležnih subjekata i procenama sadržanim u strateškim dokumentima dominira opšta konstatacija da kapaciteti OCD nisu zadovoljavajući i da bi trebalo preduzeti odgovarajuće mere na planu njihovog jačanja. Procena stanja u civilnom sektoru (uključujući i oblast životne sredine) u odnosu na definisane kriterijume daje se u analizi koja je rađena za potrebe Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade RS. Međutim, u ovoj analizi nisu obuhvaćeni propisi u oblasti životne sredine.

Ulogu lokalne samouprave i OCD u sprovođenju aktivnosti koje se odnose na usklađivanje nacionalne politike i propisa sa politikom i propisima EU trebalo bi posmatrati u dvostrukom svetlu: na ulogu u pripremi i usaglašavanju nacionalnih propisa sa propisima EU i na ulogu u sprovođenju propisa i politike EU u oblasti životne sredine sprovođenjem nacionalnih propisa usklađenih sa propisima EU. Jedno od pitanja koje bi trebalo imati u vidu jeste raširena praksa da se usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU ostvaruje i donošenjem podzakonskih akata, gde mogućnost učešća lokalne samouprave i OCD u pripremi ovih propisa nije jasno regulisana.

Iako postojeći podaci pokazuju da se sprovode određene aktivnosti na planu jačanja kapaciteta lokalne samouprave i OCD u vezi sa propisima EU u oblasti životne sredine, postojeći strateški dokumenti i analize se ne bave na poseban i detaljan način procenom kapaciteta lokalne samouprave i OCD u ovoj oblasti.

3.2. Procena kapaciteta – rezultati ankete

Polazeći od rezultata istraživanja sprovedenog intervjuisanjem, odnosno anketiranjem predstavnika JLS, OCD i privrednih subjekata, mogu se izvesti različiti zaključci koji se neposredno odnose na pitanje kapaciteta ovih subjekata.⁹

⁹ Istraživanje je sprovedeno tokom jula i avgusta 2012. godine. Ukupan broj pitanja je 106 (Lokalna samouprava: 27, Civilni sektor: 48, Poslovni sektor: 31). U Stručnom timu je usvojena tzv. varijanta B.1, što je značilo uzorkovanje 24 okruga (bez KiM), ankete u opštinama koje su sedišta svojih okruga, obraćanje na po dve adrese u: a. Lokalnoj samoupravi, c. Organizacijama civilnog društva, i po četiri u: b. Privredi. To znači 8 ispitanika u svakoj opštini, ili 192 u Srbiji.

3.2.1. Opšti zaključci

U pogledu opštih zaključaka može se konstatovati sledeće:

Postojeći kapaciteti JLS, OCD i PS za sprovođenje propisa i učešće u kreiranju i sprovođenju politike u oblasti životne sredine, u najvećem broju slučajeva nisu zadovoljavajući i potrebno je preduzeti potrebne mere radi njihovog jačanja. Iako nije potpuno jasno utvrđeno (nije ni bilo predmet istraživanja) da li je ovo stalna karakteristika ili je u vezi sa određenim periodima razvoja, ovo pokazuje, između ostalog, da bi proces poveravanja poslova u oblasti životne sredine trebalo da prati i odgovarajuću procenu stanja kapaciteta JLS za obavljanje ovih poslova. Donošenje propisa o obavezama subjekata sistema zaštite životne sredine moralo bi biti pažljivo obavljeno i uz detaljnju procenu mogućnosti JLS za sprovođenje ovih propisa.

Problemi JLS u primeni propisa u oblasti životne sredine i ostvarivanju ciljeva u oblasti politike životne sredine, najvećim delom se povezuju sa nedostatkom finansijskih sredstava, ali i sa stanjem kapaciteta u tehničkom smislu (tehnička podrška), brojem zaposlenih, obučenosti, itd.

Nedvosmisleno je pokazano da je potrebna dodatna obuka sve tri kategorije ispitanika: predstavnika JLS, PS i OCD.

Pitanje međusobne saradnje sva tri od navedenih subjekata sistema zaštite životne sredine predstavlja jedno od pitanja koje posebno zaslužuju da se na njega ukaže.

Nezainteresovanost javnosti za učešće u odlučivanju u procedurama koje predviđaju propisi u oblasti životne sredine (EIA, SEA, IPPC, i planski dokumenti) predstavlja problem sistema zaštite životne sredine koji je naglašen u odgovorima predstavnika JLS. Istovremeno, u odgovorima OCD jasno je naglašen stav da OCD „nisu u dovoljnoj meri uključene“ u proces donošenja odluka na osnovu propisa u oblasti zaštite životne sredine, odnosno u sprovođenje lokalnih razvojnih politika u opštini/gradu.¹⁰ Slično bi se mogli tumačiti i odgovori na pitanje koje se odnosi na probleme u sprovođenju propisa od strane PS, gde je uočen problem „nedostatka podrške javnosti“, odnosno saradnje sa civilnim društvom. Osim toga, trebalo bi imati u vidu da su najznačajnije prepreke većem uključivanju PS u pripremu i sprovođenje propisa u oblasti životne sredine, po mišljenju 62% anketiranih PS, politika, nedovoljna angažovanost i nezainteresovanost nadležnih u lokalnim samoupravama.

¹⁰ Iako se u oba slučaja radi o ubedljivoj većini (tri četvrtine odgovora u slučaju JLS kao i OCD), ovde bi trebalo biti oprezan kod izvođenja konačnog zaključka, budući da odgovori koji su dobijeni (zbog metodološke nepreciznosti) nemaju isti sadržaj. Postoje najmanje dva razloga za to. Prvo, odgovori predstavnika JLS impliciraju da se radi o „nezainteresovanosti javnosti“, a ne o nezainteresovanim OCD (iako postoje stavovi prema kojima se pod javnosti najčešće ili isključivo podrazumevaju OCD). Drugo, kod odgovora OCD govori se o tome da OCD „nisu u dovoljnoj meri uključene“, što ne mora da znači da su i „nezainteresovane“, iako se to, naravno, i ne isključuje.

Dostupnost podataka predstavlja jedno od pitanja na koje bi takođe trebalo ukazati kao na zajedničko za sve tri kategorije ispitanika. Većina JLS smatra da se podaci o stanju životne sredine mogu „lako“ pronaći. Slično je i kada su u pitanju stavovi PS o dostupnosti podataka kojima oni raspolažu. Međutim, manje od polovine OCD se slaže sa stavovima JLS.¹¹

Većina u sve tri grupe ispitanika smatra da postoji potreba za učešćem u procesu pregovaranja sa EU u delu koji se odnosi na životnu sredinu.

3.2.2. Zaključci koji se odnose na jedinice lokalne samouprave

U pogledu zaključaka koji se odnose na JLS¹² posebno se ističu sledeći: Postoje značajne razlike u opterećenosti, potrebama, kapacitetima, načinu i formama organizovanja vršenja poslova u oblasti životne sredine, kvalifikacijama zaposlenih, itd. Za nešto više od 10% JLS može se reći da skoro uopšte nemaju kapaciteta, kako kadrovskih i tehničkih, tako ni finansijskih. Za oko 80% JLS se može reći da imaju određene kapacitete za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine, ali nedovoljne. Preostalih 10% JLS ima kapacitete za sprovođenje politike zaštite životne sredine i odgovarajućih zakona RS. (Reč je uglavnom o gradovima, koji imaju oformljene jasno prepoznatljive organe/sluzbe uz odgovarajući broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine).

Može se reći da jedna četvrtina JLS nema nikakve strateške dokumente, što u sistemskom smislu predstavlja problem, budući da se može postaviti i pitanje na osnovu čega planiraju i sprovode politiku u oblasti životne sredine. Kod JLS koje imaju ovakve dokumente može se postaviti pitanje njihove usaglašenosti sa odgovarajućim dokumentima nacionalnog karaktera. Kada je reč o programima i planovima, najveći broj JLS usvojio je one za koje postoje jasne obaveze i instrukcije (npr. planovi upravljanja otpadom), dok je broj drugih sličnih planova značajno manji.

U pogledu načina organizacije poslova u oblasti životne sredine može se konstatovati da u gradovima i većim opštinama postoje prepoznatljive organizacione jedinice (odseci ili odeljenja), dok u manjim JLS to uglavnom obavlja jedna osoba zadužena za poslove iz ove oblasti. JLS formiraju orga-

¹¹Naravno, kada se sumiraju rezultati koji se odnose na dostupnost podataka, treba videti i podatke koji se odnose na postupanje sa zahtevima za informacijama od javnog značaja, vođenje lokalnog registra zagađivača, izradu i dostavljanje izveštaja o stanju životne sredine, itd., na šta će biti detaljnije ukazano.

¹²Grupa pitanja za predstavnike JLS obuhvata ukupno 28 pitanja koja se odnose na poznavanje odgovarajućih dokumenata, propisa, itd.; procenu kapaciteta, broj premeta, probleme, prioritete, itd. U jednom delu odgovora na pitanja iz upitnika nema značajnijih razlika i između rezultata koji se odnose na uzorak i rezultata koji se odnose na „ostale“ obuhvaćene istraživanjem. Međutim, u nekim odgovorima postoje razlike na koje je ukazano u detaljnoj analizi.

nizacione jedinice, odnosno imenuju lica za zaštitu životne sredine prema svojim mogućnostima i potrebama i ne postoji neki opšti model za to.

Najveći problemi u sprovođenju propisa i politike u oblasti životne sredine jesu nedostatak sredstava (85%), broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine (42%), nedovoljna tehnička opremljenost (46%), postojeći pravni okvir (21%) i nedostatak podrške javnosti (21%). Nešto manje od 6% JLS vidi nedostatak saradnje sa civilnim sektorom kao problem. Uočljiv je problem u komunikaciji i koordinaciji stručnih službi ili lica zaduženih za zaštitu životne sredine i rukovodstva JLS. Postoji problem saradnje organa nadležnih za zaštitu životne sredine sa drugim organima i organizacijama, posebno u većim jedinicama lokalne samouprave (gradovima).

Istraživanje pokazuje i to da postoji relativno raširena praksa nepoštovanja propisa u oblasti životne sredine (nedonošenje planskih dokumenata, neosnivanje budžetskih fondova JLS, neosnivanje lokalnih katastarsa zagađivanja životne sredine, neizveštavanje o stanju životne sredine, itd.), kao i problemi u njihovoj primeni.¹³

Najznačajniji izvor za finansiranje/sufinansiranje projekata JLS u Srbiji u prethodnih nekoliko godina bio je Fond za zaštitu životne sredine. Imajući u vidu broj programa i projekata koje je finansirala EU i aktivnosti stranih donatora u Srbiji u prethodnih 5 godina, broj JLS koje su obezbile sredstva iz ovih izvora i dalje je relativno skroman.

Više od 50% JLS u Srbiji ne prikuplja redovno podatke o stanju životne sredine. Ovo je jedan od primera nedostatka kapaciteta, s obzirom da su merenje zagađenja, prikupljanje i obrada podataka i izveštavanje o tome zakonske obaveze JLS.

Većina JLS u Srbiji smatra da javnost nije dovoljno zainteresovana, ali ni dovoljno informisana o mogućnostima i značaju učešća javnosti u donošenju odluka o zaštiti životne sredine. Velika većina JLS smatra da su podaci o zaštiti životne sredine javni i da su lako dostupni.

Veliki broj JLS u Srbiji smatraju da nisu u dovoljnoj meri uključene u pripremu propisa, posebno onih za čije sprovođenje su nadležne ili delimično nadležne same JLS, ili se na drugi način tiču JLS.

Većina smatra da je obuka zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine u JLS potrebna u svim oblastima, ali se posebno ističu upravljanje otpadom, otpadnim vodama, hemikalijama, kao i primena zakona.

Skoro 60% JLS smatra da bi bilo značajno da predstavnici gradova i opština budu uključeni u proces pregovaranja sa EU u delu koji se odnosi na

¹³ Više od polovine JLS u Srbiji je svesno da ne ispunjava sve zakonske obaveze iz oblasti zaštite životne sredine, a kao razloge navode nedostatak sredstava, kadrova, podataka na osnovu kojih bi mogli da podnose izveštaje, nedostatak jasnih parametara i instrukcija po kojima bi se takvi izveštaji pripremali, itd.

životnu sredinu. Kao razloge najviše navode da JLS imaju odgovornost u pogledu sprovođenja značajnog dela obaveza koje Srbija preuzima ili će preuzeti tokom procesa pridruživanja i nakon toga, kao i zbog potrebe unapređenja stanja životne sredine u JLS. One JLS koje smatraju da to ne bi bilo značajno ističu da JLS nemaju dovoljno stručnog znanja i ne poznaju problematiku pregovaranja.

3.2.3. Zaključci koji se odnose na privredne subjekte

Zaključci koji se odnose na privredne subjekte¹⁴ mogli bi biti formulisani na sledeći način:

Privredni sektor u Srbiji upoznat je sa obavezama koje proističu iz nacionalnih propisa o zaštiti životne sredine.

Okolo dve trećine privrednih subjekata smatra da primena ovih propisa značajno ili u osrednjoj meri opterećuje njihov rad.

Privredni subjekti u Srbiji uglavnom imaju organizovane jedinice ili lica zadužena za zaštitu životne sredine sa različitim zvanjima i ulogom u procesu rada. Zaštita životne sredine je osnovni ili pretežni posao nadležnih lica odnosno sektora u skoro 60% PS, dok je kod nešto manje od jedne trećine to dodatni posao.

Većina PS smatra da redovno sprovodi monitoring zaštite životne sredine i u skladu sa zakonom podnosi izveštaje o tome Agenciji za zaštitu životne sredine. Istovremeno, većina smatra da su podaci o tome javni i lako dostupni.

Skoro 90% PS smatra da je donelo sva neophodna akta iz oblasti zaštite životne sredine i da po ovom pitanju postupaju u skladu sa važećim propisima i ispunjavaju svoje obaveze.

Većina PS smatra da je potrebno još mnogo ulaganja u zaštitu životne sredine i to skoro po svim osnovama. Najviše se navodi neophodnost većeg ulaganja (finansijskog) u zaštitu životne sredine, stručna podrška u tumačenju propisa, veće učešće predstavnika PS u pripremi propisa, više zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine, dodatna obuka za veći broj zaposlenih i bolja saradnja sa organima uprave, ali i sa civilnim sektorom.

Najveći broj PS je obveznik bar neke od naknada za zaštitu životne sredine, a više od polovine njih smatra da te naknade predstavljaju značajan trošak za preduzeće. Sa druge strane, PS u većini smatraju da su mere finansijskih opterećenja potrebne i opravdane. Većina anketiranih

¹⁴ Grupa od 30 pitanja u vezi sa PS odnosila se na različite aspekte njihove aktivnosti u oblasti životne sredine, ili u vezi sa životnom sredinom (organizovanje poslova, naknade i finansiranje, monitoring, primena propisa, učešće u procedurama, saradnja sa JLS i OCD, uloga PKS, potrebe za obukom, učešće u pregovaračkom procesu sa EU, itd.).

ističe da se novac od naknada ne usmerava kako treba i zamera da nema nikakvih subvencija za preduzeća koja poštuju sve obaveze i redovno plaćaju takse.

PS retko dobijaju finansijsku pomoć iz budžetskih sredstava sa lokalnog ili nacionalnog nivoa, a i kada ih dobiju, to su uglavnom manji iznosi namenjeni najčešće za izradu projektne dokumentacije.

Okolo dve trećine PS smatra da je upoznato sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine. Dve trećine PS u Srbije podržavalo je ili je spremno da podrži projekte u oblasti zaštite životne sredine koje iniciraju lokalna samouprava ili civilni sektor, a skoro tri četvrtine njih je spremno da ulaže u nove tehnologije ili uvođenje standarda radi unapređenja životne sredine.

Više od dve trećine PS ima zamerke na administrativne procedure u vezi sa pribavljanjem saglasnosti u oblasti zaštite životne sredine. Najviše se zamera obim procedura i dug rok za njihovo sprovođenje.

Što se tiče saradnje sa JLS, dve trećine PS nema zamerke. Jedna trećina PS ima zamerke na saradnju sa lokalnom samoupravom, a i one se najčešće odnose na „nestručnost“, „neinformisanost“, „nežurnost nadležnih službenika“ i „nesposobnost da rešavaju probleme“.

Najveći procenat PS smatra da je nedostatak finansijskih sredstava najveći problem u sprovođenju propisa u oblasti zaštite životne sredine, zatim nedovoljan broj zaposlenih, nedovoljna stručnost i problem tehničke opremljenosti. Treba istaći da skoro jedna trećina PS smatra nedostatak podrške javnosti značajnim problemom.

Po mišljenju većine PS očekuje se da Privredna komora Srbije (PKS) više doprinese rešavanju problema koje privredni sektor ima u oblasti zaštite životne sredine. PKS bi trebalo da obezbedi manje takse i namete na privredu, omogući olakšice društveno odgovornim preduzećima, pospesuje razmenu iskustava i informacija, bavi se edukacijom privrede i bude most u saradnji sa državnim organima.

Većina PS smatra sa bi privredni sektor trebalo da bude uključen u pripremu propisa iz oblasti zaštite životne sredine, i to tako da predstavnici najvećih preduzeća budu uključeni u rad tela koja pripremaju propise i dokumenta. PS smatraju da značajan deo ovih aktivnosti može da se realizuje preko PKS. Najznačajnije prepreke za to su „politika“ i „nedovoljna angažovanost i nezainteresovanost nadležnih organa“.

Najveći broj PS smatra da je dodatna obuka za predstavnike privrednog sektora potrebna i to najviše u pripremi izveštaja za Agenciju za zaštitu životne sredine u upravljanju otpadom, čistijoj proizvodnji i zaštiti vazduha. Značajan deo PS ističe da je obuka potrebna u svim ili skoro svim oblastima.

Pokretanje inicijativa nije učestala praksa PS. Skroman je procenat PS koji su pokrenuli neku inicijativu u vezi sa zaštitom životne sredine.

Skoro tri četvrtine PS smatra da bi bilo značajno ili veoma značajno da PS učestvuju u procesu pregovaranja sa EU, i to pre svega zbog bolje primene regulative EU, mogućnosti da se bolje uvažavaju interesi privrede a posebno rokovi za sprovođenje određenih obaveza, odnosno poštovanje nekih graničnih emisija u skladu sa realnim mogućnostima. Ovome se dodaju i razlozi koji se tiču mogućnosti lobiranja, bolje pripreme privrednog sektora za sprovođenje obaveza, itd.

3.2.4. Zaključci koji se odnose na organizacije civilnog društva

U odnosu na OCD¹⁵ istraživanje je pokazalo sledeće:

A. Oko 90% predstavnika OCD zna za postojanje organizacione jedinice, odnosno lica zaduženog za poslove zaštite životne sredine u JLS. Istovremeno, više od tri četvrtine OCD smatraju da postojeća organizacija poslova u JLS nije zadovoljavajuća i da bi je trebalo menjati. OCD smatraju da su najveći problemi u sprovođenju propisa i politike u oblasti zaštite životne sredine u njihovoj JLS nedostatak finansijskih sredstava i „nedostatak političke volje“. Potom slede: nedostatak saradnje sa civilnim sektorom, nedovoljna stručnost ljudi na tim poslovima i nedostatak podrške javnosti. Najređe su spominjani kao problemi (od 12 ponuđenih mogućnosti) sledeći: problemi u tumačenju propisa, nezadovoljavajuća tehnička opremljenost i nedostatak odgovarajućih ovlašćenja.

OCD su raspoloživost (dostupnost) podataka o stanju životne sredine u JLS ocenile relativno skromno. Oko 40% ispitanika smatraju da su podaci javni i zna se od koga se mogu dobiti. Oko 35% ispitanika ima, više ili manje, suprotno mišljenje. Ovome bi trebalo dodati i informacije koji se odnose na prikupljanje podataka, odnosno izveštavanje JLS o stanju životne sredine. Takođe, procenjeno je da OCD uglavnom raspoložuju informacijama o tome koje vrste podataka se prikupljaju na nivou JLS.

Većina predstavnika OCD na neki način i do nekog nivoa upoznata je sa postojanjem strateških dokumenata republičkog i lokalnog karaktera. Sličan procenat onih koji su odgovorili (oko 10%) nije upoznat ni sa republičkim ni sa lokalnim strateškim/planskim dokumentima.

¹⁵ Pitanja koja se odnose na stavove OCD (ukupno 45) podeljena su u dve grupe: pitanja koja se, najvećim delom, odnose na procenu kapaciteta JLS od strane OCD (16 pitanja) i pitanja koja se odnose na procenu kapaciteta samih OCD (29 pitanja). U prvoj grupi (pod „A“) su zaključci o stavovima OCD koji se odnose na kapacitete JLS. U drugoj grupi (pod „B“) su zaključci koji se odnose na stavove OCD o njihovim kapacitetima.

Oko tri četvrtine anketiranih predstavnika OCD zna za postojanje lokalnog budžetskog fonda, odnosno zna da on ne postoji. Više od polovine ne zna prihode i rashode fonda, iako je 40% njih navelo projekte, odnosno programe koji su financirani. Oko 25% nije upoznato sa tim da se iz ovog fonda financiraju projekti OCD.

- B.** Najveći deo OCD koje su bile obuhvaćene istraživanjem jesu organizacije do 50 članova (70%), uglavnom bez stalno zaposlenih (preko 70%), koje su bile nosilac do pet projekata u poslednjih pet godina (preko 50%) i koje su učestvovala u različitim aktivnostima na lokalnom nivou (u skoro 90%) u poslednje tri godine.

Svoje kapacitete OCD procenjuju tako što jedna četvrtina smatra da ima kadrovske, a manje od jedne petine da ima i tehničke kapacitete, a nešto više od jedne osamnaestine da ima finansijske kapacitete. U celini, procenjuje se da kapaciteti OCD nisu zadovoljavajući. OCD (kao deo javnosti) procenjuju za sebe da relativno skromno učestvuju u procedurama donošenja odluka koje se tiču životne sredine.

Najveći broj OCD (51%) nije iniciralo donošenje nekih odluka u oblasti zaštite životne sredine u svojoj opštini/gradu. Oko 24% nije tražilo informacije u vezi sa životnom sredinom nijednom u poslednjih pet godina, a negde oko 28%, od onih koji su tražili dobijali su pozitivne odgovore.

OCD smatraju da postoje različiti problemi u sprovođenju propisa u oblasti životne sredine, odnosno prepreke većem uključivanju OCD u pripremi i sprovođenju propisa u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou: od nedovoljnih kapaciteta, nedostatka finansijskih sredstava, nedostatka sankcija za nepoštovanje propisa, preko slabe koordinacije, slabog preventivnog delovanja, niske svesti donosilaca odluka, do nedostataka u propisima, odsustva političke volje, položaja OCD, korupcije, itd.

Centralni deo interesovanja u istraživanju kapaciteta OCD izražen je kroz pitanja koja se odnose na učešće OCD, odnosno javnosti u donošenju odluka, u skladu sa odgovarajućim procedurama definisanim propisima u oblasti životne sredine. Značajan deo OCD (51%) u poslednje tri godine nijednom nije učestvovalo u donošenju odluka koje se tiču zaštite životne sredine u vezi sa EIA, SEA ili IPPC.¹⁶ Isti je procenat OCD koje nikad nisu učestvovala u raspravi (davale svoje mišljenje) o nacrtu nekog propisa iz oblasti zaštite životne sredine – lokalnog, pokrajinskog ili republičkog. Kada su u pitanju rasprave o nacrtu neke strategije, programa ili plana u oblasti zaštite životne sredine – na lokalnom, regionalnom, pokrajinskom ili

¹⁶ Da to nije učestalija praksa, svedoči i broj onih koji su učestvovali više od 6 puta (oko 5% OCD).

republičkom nivou, procenat onih koji nisu nijednom učestvovali u poslednje tri godine je 31%.¹⁷ U celini, oko tri četvrtine OCD procenjuje da nisu u dovoljnoj meri uključene u proces donošenja odluka. Kada su uključene u ovaj proces, onda je to u ranoj fazi, po proceni jedne petine.

Ukupan procenat ispitanika (100%) izjavio je da je potrebna dodatna obuka o propisima EU u oblasti životne sredine, pri čemu se navode različiti izvori prava EU i međunarodni ugovori. Sličan procenat OCD izjasnio se i u prilog dodatne obuke za upoznavanje i učestvovanje u primeni i praćenju sprovođenja propisa. Slično je i kada je u pitanju dodatna obuka ljudi iz civilnog sektora kako bi se značajnije uključili u zaštitu životne sredine.

Kada je u pitanju saradnja sa drugim subjektima sistema zaštite životne sredine, više od polovine OCD ocenjuje svoju saradnju sa JLS dobrom, vrlo dobrom ili odličnom (najčešće dobrom i vrlo dobrom). Oko 40% ocenjuje saradnju slabom ili tvrdi da nema nikakve saradnje. Slično je i kada je u pitanju saradnja sa privrednim sektorom. Istovremeno, oko 90% OCD svoju saradnju sa obrazovnim i stručnim institucijama – predškolskim ustanovama, školama, univerzitetima, centrima za neformalno obrazovanje ili institutima ocenjuje odličnom, vrlo dobrom ili dobrom. Slično je i u slučaju saradnje sa lokalnim medijima. Međutim, OCD imaju kritički stav prema posvećenosti lokalnih medija pitanjima životne sredine. U preko 65% slučajeva, lokalni mediji se bave životnom sredinom „kako kada, samo kada su neke akcije“.

Kada je u pitanju upoznatost sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine, oko 10% smatra da nije poznato sa tim, slično kao i kada je u pitanju odgovor na pitanje u vezi sa obavezama koje proističu iz procesa pristupanja EU. Skoro 90% smatra da su na neki način upoznati, ali je „u potpunosti“ upoznato sa pravnim tekovinama EU tek oko 8%.

Učešće u procesu pregovaranja o pristupanju Srbije EU, u delu koji se odnosi na životnu sredinu, bilo bi značajno za preko 70% OCD. Dodatne informacije koje su OCD smatrale značajnim, a nisu obuhvaćene upitnikom, navedene su oko u 30% slučajeva, pri čemu se radi o krajnje različitim pitanjima.

¹⁷ Najčešći razlog zbog čega ne učestvuju jeste to što nisu informisani o tome. S druge strane, oko 43% OCD redovno učestvuje na javnim raspravama kod donošenja propisa, planova, programa ili studija iz oblasti zaštite životne sredine.

4. Predlog preporuka

Na osnovu istraživanja mogu se izvesti određene preporuke u pogledu daljih aktivnosti. U tom smislu predlaže se:

1. Preduzimanje praktičnih mera radi obezbeđivanja većeg uključivanja javnosti u procedure učešća u odlučivanje u skladu sa propisima (pre svega u oblasti procene uticaja na životnu sredinu, strateške procene uticaja na životnu sredinu, integrisane dozvole, itd.);
2. Preduzimanje potrebnih mera radi prevazilaženja uočenih problema JLS koji se odnose, između ostalog, na broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine, odnosno nedovoljnu tehničku opremljenost;
3. Promena procedure pripreme i donošenja propisa kako bi se kapaciteti JLS, PS i OCD za sprovođenje propisa (ili učešće u njihovom sprovođenju) jasnije sagledavali pre donošenja propisa, odnosno u ranoj fazi njihove pripreme;
4. Redefinisanje postojećeg sistema finansiranja kako bi on bio neposrednije u funkciji sistemskog jačanja kapaciteta JLS, PS i OCD u ključnim oblastima značajnim za ostvarivanje ciljeva politike životne sredine;
5. Jačanje instrumenata kojima bi se obezbedila veća transparentnost procedura ustanovljenih Zakonom o Fondu za zaštitu životne sredine, kao i dalja dogradnja sistema, naročito sa stanovišta ostvarivanja ciljeva u vezi sa evropskim integracijama u celini;
6. Preduzimanje potrebnih mera radi jačanja kapaciteta JLS za planiranje i pripremu projekata za međunarodne donatore;
7. Izrada bližih kriterijuma o načinu organizovanja poslova životne sredine na nivou JLS;
8. Preduzimanje potrebnih mera koje se odnose na obezbeđivanje doslednog poštovanja propisa u oblasti životne sredine i onemogućavanje uticaja „političkih“ činilaca na način i dinamiku sprovođenja propisa, naročito kada su u pitanju propisi kojima se određuju specifične obaveze JLS (npr. izrada lokalnog registra zagađivanja, izveštavanje o stanju životne sredine, osnivanje budžetskih fondova, donošenje, primena i usklađivanje strateških dokumenata, itd);
9. Preduzimanje mera radi jačanja sistema monitoringa u oblasti životne sredine, olakšavanja pristupa informacijama i obaveštavanja zainteresovanih subjekata o stanju životne sredine;
10. Preduzimanje potrebnih mera radi neposrednijeg upoznavanja predstavnika JLS i OCD sa politikom i propisima EU u oblasti životne sredine, naročito pojedinih grupa propisa u kojima su JLS povereni poslovi na njihovom sprovođenju;

11. Izrada programa specifične obuke predstavnika JLS, PS i OCD o politici i propisima u oblasti životne sredine;
12. Preduzimanje potrebnih mera radi obezbeđivanja uslova da sve JLS donesu svoje strateške dokumente u oblasti životne sredine, odnosno da se obezbedi obavezno usaglašavanje lokalnih strateških dokumenata sa odgovarajućim nacionalnim;
13. Preduzimanje potrebnih mera radi prevazilaženja problema u saradnji organa nadležnih za poslove životne sredine sa drugim organima i organizacijama;
14. Uključivanje predstavnika JLS i OCD, odnosno PS u pregovarački proces sa EU.
15. Sprovođenje detaljnog istraživanja kapaciteta i potreba JLS za sprovođenje svih pojedinačnih propisa u oblasti životne sredine donetih od 2004. godine, kojima je JLS povereno obavljanje određenih poslova;
16. Ustanovljavanje mehanizma periodične procene sprovođenja propisa u oblasti životne sredine sa stanovišta kapaciteta lokalne samouprave i vertikalne i horizontalne koordinacije aktivnosti;

LITERATURA

1. *Analiza rezultata istraživanja, („Strengthened and Competent Civil Society Organisations For Improved Environmental Policy in Serbia, KnowHow2Act“)*, (avgust 2012), Evropski pokret u Srbiji, Beograd.
2. *Analiza i statistički pregled rezultata monitoringa u 18 lokalnih samouprava u Srbiji*, (2010), Evropski pokret Srbija, National Endowment for Democracy, Lawers for Democracy, Beograd, dostupno na: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/10-monitoring-lokalnih-samouprava.pdf>.
3. *Analiza pravnih praznina (konačni nacrt)*, (januar 2011), Tehnička pomoć za izradu nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (SAOŽS) (EUROPEAID/127462/C/SER/RS). Dostupno na: http://www.easserbia.rs/Doc/Briefing_Note/Legal_Gap_Analysis_s.pdf.
4. Ateljević, V., (2011), „Administrativni kapacitet za koordinaciju poslova evropskih integracija“, u: Trbović, A. S., (ur.), *Reforme: politička volja i administrativni kapacitet*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 53–74.

5. Baldersheim, H., (2009), *Decentralizacija u praksi – evropski modeli i praksa*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Beograd, dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/pub3.pdf>.
6. Benmansur, J., sa saradnicima, (2009), pr., *Vodič za primenu Zakona o udruženjima*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Građanske inicijative, Britanska ambasada Beograd, OEBS Misija u Srbiji.
7. Damjanović, D., Jerinić, J., Pavlović Križanić, T., ur., (2011), *Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji*, Beograd, Palgo centar, Dostupno na: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2110_nova_knjiga1.pdf.
8. *Evropske politike zaštite životne sredine na lokalnu*, (2010), Nepušački edukativni centar – RP, Kragujevac, 2010. Dostupno na: http://www.gradjanske.org/admin/article/download/files/PUBLIKACIJA_EVROPSKE_POLITIKE_ZZS_NL.pdf?id=786.
9. *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena*, (2011), OSCE, Beograd. Dostupno na: <http://www.osce.org/sr/odih/87871>.
10. Jelinić, J., Đurović, S., ur. (2009), *Zaštita životne sredine – uslov za održivi razvoj*, Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije, Beograd. Dostupno na: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=338.
11. Jovanović, J. sa saradnicima, (2011), *Najbolja praksa u lokalnim samoupravama: priručnik studije slučaja*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu. Dostupno na: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2057_brosura_final_mart_2011.pdf.
12. Lilić, S., „Modernizacija srpske državne uprave“, u: Trbović, A. S., ur., *Reforme: politička volja i administrativni kapacitet*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 7–24.
13. Milosavljević, B., Jerinić, B., (2010), *Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-6.pdf>.
14. Milutinović, S., (2004), *Lokalna agenda 21 – uvod u planiranje održivog razvoja*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, dostupno na: <http://www.prsp.gov.rs/download/LA%2021-knjiga.pdf>
15. Mojsilović, M. sa saradnicima, (2011), *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, dostupno na: <http://www.osce.org/sr/serbia/82794?download=true>.
16. *Nadležnosti institucija koje su zadužene za zaštitu životne sredine*, (oktobar 2010), Tehnička pomoć za izradu Nacionalne Strategije za Aproksimaciju u Oblasti Životne Sredine (SAOŽS), CRIS number 07SER01/29/11, (EUROPEAID/127462/C/SER/RS), Srbija, dostupno na: [http://www.easserbia.rs/Doc/Briefing_Note/Institutional%20Responsibilities%20report%20\(final%20draft\)_SR.pdf](http://www.easserbia.rs/Doc/Briefing_Note/Institutional%20Responsibilities%20report%20(final%20draft)_SR.pdf).

17. Pešić, R., Ilić, M., Bojat, N. Č., Živković, N., (2009), Osnovna studija u: Jelinčić, J., Đurović, S., (ur.) *Zaštita životne sredine – uslov za održivi razvoj*, Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije, Beograd, str. 53–242, dostupno na: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=338.
18. Todić, D., (2011), *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, dostupno na: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf>.
19. Todić, D., Ignjatić, M., (2012), *Nadležnost i kapaciteti lokalne samouprave i organizacija civilnog društva u oblasti životne sredine – u svetlu evropskih integracija, Predlog*, („*Strengthened and Competent Civil Society Organisations For Improved Environmental Policy in Serbia, KnowHow2Act*”), Evropski pokret u Srbiji, Beograd.
20. *Upravljanje otpadom i lokalni planovi – zaključci i preporuke*, (26. oktobar 2011), Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Radna grupa za životnu sredinu, prvi sastanak, Beograd, Dom Narodne skupštine, dostupno na: http://zelenainicijativa.rs/wp-content/uploads/2012/02/Upravljanje-otpadom-i-lokalni-planovi_zakljucci-i-preporuke.pdf.
21. Velat, D., pr. (2012), *Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva (OCD) u Srbiji*, Građanske inicijative, Beograd, dostupno na: <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/wp-content/uploads/2012/02/Istrazivanje-OCD-Sektor-u-Srbiji-Gradjanske-inicijative-web.pdf>.
22. Vlatković, M., Đokić, B., (2009), *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi: sa objašnjenjima za primenu, sudskom i upravnom praksom*, Službeni glasnik, Beograd.

Dragoljub Todić

Improvement of capacity of local self-government units, civil society organizations and business entities for implementation of environmental standards.

Abstract

This document is the result of a research which was conducted during 2012 and which consists of two sections: a) analysis of existing analytical documents which concern authority and capacities of local self-government units and civil society organizations (CSOs) in enforcement of environmental regulations and policies and b) researches by surveying and interviewing representatives of local self-governments, CSOs and business entities about how they estimate capaci-

ties (problems, needs, capabilities, further activities, etc.) for enforcement of environmental regulations and policies. The document presents results of this research. Topicality of the issue of environment protection system actors' capacity was especially highlighted by adoption of environmental regulations (in 2004 and 2009) which, in the context of harmonizing national regulations with EU regulations, entrusted local self-governments with various activities in the field of environment. The same legal norms at the same time strengthened the position of the public, i.e. CSOs by prescribing procedures of mandatory participation of the public in making decisions related to the environment. An especially important element for the role of CSOs are provisions of some regulations which prescribe actions related to access to information which concern the environment. These regulations also define new responsibilities for business entities. The gap between normative and actual domains was identified in different parts of the management system in the field of environment whose basic normative framework are the aforementioned regulations from 2004 and 2009. Analyses, studies and reports which were made in the last couple of years for different purposes and by different authors clearly verify the conclusion about existence of problems related to capacity of local self-government units and civil society organizations to enforce or participate in enforcement of regulations and rights which were prescribed. The research which was conducted by surveying representatives of local self-government units, CSOs and business entities basically confirmed findings of the "desk analysis" and additionally, in more detail and in a specific way, clarified certain problems in terms of capacity of these environment protection system actors. Findings which resulted from the research refer to estimates of local self-government units' capacity and their role in the environment protection system (the way representatives of local self-government units, CSOs and business entities see them). Besides, the research has shown certain problems in capacity of CSOs and business entities in the part which refers to implementation of environmental regulations and participation in activities relating to European integration. This document provides an overview of most significant conclusions which were reached by this research. A proposal of recommendations based on results of the research is provided at the end of the document.

Keywords:

local self-government, civil society organizations, business entities, environment, regulations in the field of environment, public involvement, access to information, harmonization of regulations, enforcement of regulations, capacities, Republic of Serbia, European Union

Ivan Knežević*
Mihailo Gajić**
Kristina Ivanović***

Srbija, Evropska unija, Rusija - analiza ekonomskih odnosa -****

Sažetak

U tekstu se analiziraju ekonomski odnosi Srbije sa Evropskom unijom i Rusijom, ekonomski odnosi Evropske unije i Rusije kao i implikacije ulaska Rusije u Svet-sku trgovinsku organizaciju (STO) na trgovinsku razmenu sa Srbijom. Analizom ekonomske saradnje Srbije sa EU i sa Rusijom, ali i njihove međusobne saradnje, izvedeni su argumenti kao odgovor na pitanje kojim strateškim pravcem bi Srbija trebalo da se kreće u budućnosti.

Zaključak je da je opredeljenje Srbije za članstvo u Evropsku uniju (EU) neophodno, ne samo zbog procene da je puna integracija u EU najbolji okvir za dinamičan razvoj, modernizaciju i zaštitu nacionalnih interesa zemlje, već pre svega zbog činjenice da je EU ključni trgovinski i investicioni partner Srbije i time jedan od najznačajnijih faktora ekonomske stabilnosti zemlje. Takođe jedan od najznačajnijih zaključaka analize jeste da ovo opredeljenje Srbije za članstvo u EU ne isključuje dalji razvoj ekonomske saradnje sa Ruskom Federacijom već naprotiv predstavlja predušlov za povećanje njenog obima. Na osnovu izložene analize, i predloženog strateškog pravca kretanja Srbije ka članstvu u EU definisane su i dodatne preporuke za Vladu Republike Srbije, sa ciljem da se unapredi ekonomska saradnja Srbije sa EU i Ruskom Federacijom, a time i dugoročni ekonomski razvoj Srbije u sadašnjem geopolitičkom kontekstu u kome se zemlja nalazi: 1) Hitno izraditi strategiju i program mera reindustrijalizacije zemlje; 2) Preduzeti sve neophodne mere podrške poljoprivredi kako bi se iskoristili potencijali koje pruža SSP i

* Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

** Autor je mladi saradnik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

*** Autorka je mlada saradnica Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

**** Rad je objavljen 26. 12. 2012. u okviru istraživačke jedinice „Ekonomija“.

Sporazum o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom u izvozu poljoprivrednih proizvoda; 3) Preduzeti specifične mere za unapređenje obima srpskog izvoza na tržište Ruske Federacije koje se odnose na snižavanje rizika u trgovini sa RF zbog činjenice da Sporazum nije ratifikovan sa strane Rusije kao i izgradnju efikasnog transportnog sistema Dunavom; 4) Preduzeti sve neophodne aktivnosti za diversifikaciju izvora snabdevanja Srbije gasom kroz učešće u izgradnji gasnog prstena u jugoistočnoj Evropi.

Ključne reči:

trgovina, Evropska unija, Rusija

Uvod

Iako aktuelna spoljnopolitička orijentacija Srbije naizgled čvrsto stoji na „četiri stuba“, koji čine EU, SAD, Rusija i Kina, i u spoljnopolitičkom delovanju, ali i u javnom mnenju, postoji gotovo fatalistička dilema u opredeljivanju za saveznike koji po pravilu isključuju jedan drugog, tj. oni su alternative. Dvovekovna istorija diplomatskih odnosa Rusije i Srbije prepuna je uspona i padova, dobrih i manje dobrih vremena, ali se uprkos tome često govori o Rusiji kao tradicionalnom i pouzdanom srpskom prijatelju, a odnosi se definišu kao tradicionalno prijateljski. Međutim, u Srbiji je dilema u vezi sa snažnijim približavanjem Rusiji stara više od dva veka.

Nakon demokratskih promena 2000. godine pa do danas, odnosi se sporo, ali konstantno unapređuju, a od izbijanja svetske ekonomske krize znatno se intenziviraju. Zahvaljujući brojnim uzajamnim posetama na najvišem nivou, odnosi Srbije i Rusije danas su „premrženi“ bilateralnim sporazumima i krovnim Sporazumom o strateškom partnerstvu iz 2011. godine, čime se otvaraju mogućnosti svestrane saradnje u najboljem interesu obe države. Politička dimenzija ovih relacija nesumnjivo je definisana ruskom podrškom Srbiji u rešavanju problema Kosova i Metohije. U ekonomskoj sferi centralna pitanja su finansijska podrška Srbije kreditiranjem, kao i infrastrukturni projekat gasovoda Južni tok. U pripremi je bilateralni sporazum o vojnoj saradnji, koja gotovo da ne postoji, i najave saradnje u namenskoj industriji i opremanju Vojske Srbije. Izborima predsednika Putina i Nikolića 2012. godine najavljuje se početak nove faze odnosa Rusije i Srbije, za koje je ambasador Konuzin u svom posled-

njem intervjuu u ovom svojstvu, rekao da su na „istorijskom vrhuncu“. Međutim, Srbija je na pragu istorijskog početka pregovora o učlanjenju u Evropsku uniju. Otuda ne čudi da odnosi između Rusije i Srbije predstavljaju jednu od aktuelnih tema u javnom diskursu Srbije, što samo ilustruje činjenicu da srpsko društvo još uvek traži svoje mesto u modernoj Evropi. Važni elementi rasprave o tome da li Srbija treba da unapređuje saradnju sa Rusijom ili zapadnom Evropom oličenom u Evropskoj uniji često se temelje na metafizičkim argumentima (kao što su slavjanofilstvo, slični jezik, kultura i tradicija pravoslavlja, istorijska bliskost, itd.), dok se malo njih bazira na argumentaciji racionalnog uzajamnog interesa i koristi.

Usporavanje procesa pristupanja Srbije u EU usled neispunjavanja potrebnih uslova za dobijanje datuma pregovora, još uvek nerešeno pitanje statusa Kosova kao ključnog uslova za napredak u procesu evropskih integracija, sa jedne strane, i najavljivanje strateških ruskih investicija u privredu Srbije, kao i postojanje „jedinstvenog“ sporazuma o slobodnoj trgovini između Srbije i Ruske Federacije sa druge strane, ponovo je dovelo pitanje približavanja Srbije i Rusije u žižu srpske javnosti.

Ovaj rad predstavlja pokušaj autora da daju doprinos argumentovanoj demokratskoj raspravi o strateškim opredeljenjima Srbije u uslovima svetske ekonomske krize, realno sagledavajući okruženje, ali i sopstvene kapacitete u političkom, kulturološkom, demografskom, geopolitičkom, ali pre svega ekonomskom smislu. Predlog praktične politike je strukturiran tako da je analizirana trgovinska razmena Srbije sa svetom, ekonomski odnosi Srbije sa Evropskom unijom i Rusijom ali i njihove međusobne saradnje. Takođe, analizirane su i implikacije ulaska Rusije u Svetsku trgovinsku organizaciju (STO) na trgovinsku razmenu sa Srbijom. U poslednjem delu zaključnih razmatranja koncipirane su i konkretne preporuke za unapređenje ekonomskih odnosa Srbije sa EU i Rusijom, a time i dugoročni ekonomski razvoj Srbije.

1. Trgovinska razmena Srbije sa svetom

Republika Srbija ima trgovinske odnose sa velikim brojem zemalja iz svih krajeva sveta međutim treba naglasiti da se najveći deo trgovine Republike Srbije obavlja sa malim brojem zemalja. Takođe Republika Srbija ima strukturni deficit u spoljnoj trgovini, nasleđen još iz vremena SFRJ. On je dodatno pogoršan time što nije izvršena potpuna ekonomska transformacija zemlje, kao i njenim slabijim uključivanjem u svetsku podelu rada, jer je ostala izvan glavnih svetskih integrativnih procesa (Svetska

trgovinska organizacija, Evropska unija).¹ Tom trendu pogoduju brojni faktori, kao što su demografska struktura (veliki broj izdržavanog stanovništva), visoka stopa nezaposlenosti među aktivnim stanovništvom (oko 25,5%), slaba obrazovna struktura populacije (samo 6,5% visokoobrazovanih), velika tehnička zaostalost srpske privrede (mereno prosečnom starošću mašina i energetsom efikasnošću), što je sve uzrok niske konkurentnosti srpske privrede na inostranim tržištima. Standardna međunarodna trgovinska klasifikacija (SMTK) izvoznih proizvoda Srbije pokazuje pravo stanje srpske privrede, naročito loše stanje u industriji, njenu slabu razvijenost i relativno slabu konkurentnost u proizvodnji robe visokog stepena obrade i dodatne vrednosti. Trenutno Srbija najviše proizvodi sirovine i poluproizvode, koji se zatim izvoze da bi onda drugde dobili završnu obradu, kao i poljoprivredne i prehrambene proizvode.

Tabela 1. Srpski izvoz prema SMTK klasifikaciji

SMTK klasifikacija	Vrednost izvoza u 2011. godini u milionima USD	Procent
Hrana i žive životinje	2091	20,0
Pića i duvan	274	0,2
Sirove materije, nejestive, osim goriva	656	5,6
Mineralna goriva, maziva i srodni proizvodi	496	4,2
Životinjska i biljna ulja, mast i voskovi	201	1,7
Hemijски i slični proizvodi	1001	8,5
Izrađeni proizvodi svrstani po materijalu	3481	29,6
Mašine i transportni uređaji	1959	16,6
Razni gotovi proizvodi	1509	12,8
Proizvodi nepomenuti u SMTK	106	0,9
Ukupno	11775	100

Izvor: Republički zavod za statistiku, Statistički kalendar Republike Srbije 2012, Beograd, 2012, str. 62.

Ovo stanje postaje još vidljivije kada se pogledaju podaci za 10 proizvoda koji najviše učestvuju u izvozu – 3 proizvoda pripadaju poljoprivrednoj proizvodnji, a 4 poluproizvodima.

¹ Crnomarković, J., Pregled spoljnotrgovinske robne razmene Republike Srbije u periodu 1988–2009. godine, Republički zavod za statistiku.

Tabela 2. Domaći proizvodi sa najvećom stopom učešća u trgovinskoj razmeni

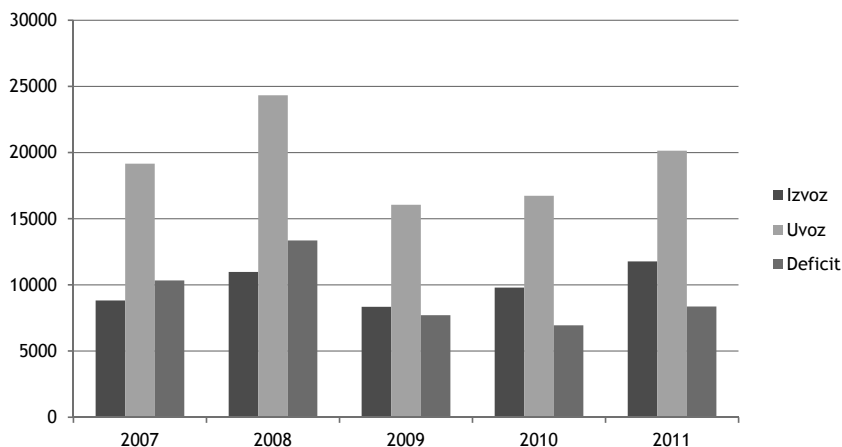
Proizvod po nacionalnoj klasifikaciji	Vrednost izvoza u milionima USD	Procenat ukupnog izvoza
Kukuruz	432	3,7
TVP gvožđe i nelegurisani čelik u koturovima	423	3,6
Spoljne pneumatske gume za automobile	236	2,0
Setovi provodnika za avione, vozila, brodove	204	1,7
Električna energija	180	1,5
VP gvožđe i nelegurisani čelik, prevučeni kalajem	177	1,5
Smrznute maline	176	1,5
Šećer od šećerne repe	160	1,4
Ploče, limovi i trake od bakra	157	1,3
Lekovi za maloprodaju	150	1,3
Ukupno	2295	17,5

Izvor: Republički zavod za statistiku, Statistički kalendar Republike Srbije 2012, Beograd, 2012, str. 64.

Kada govorimo o obimu spoljnotrgovinske razmene, treba reći da su приметne tendencije rasta kako na strani izvoza, tako i uvoza, sa tim što je svetska ekonomska kriza izuzetno negativno uticala – pri tome je kriza dovela do procentualno većeg pada uvoza nego izvoza. Posle 2009. godine spoljnotrgovinska razmena počinje da se povećava, ali još nije dostigla one razmere pre krize. Deficit u spoljnoj trgovini je prisutan u razmeni sa Evropskom unijom, Ruskom Federacijom i Kinom, a suficit sa Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Makedonijom.

Međutim, treba naglasiti da se najveći deo trgovine Republike Srbije obavlja sa malim brojem zemalja. Najveće tržište za srpske izvozne proizvode je zajedničko tržište Evropske unije, na kome se prodaje polovina izvezenih srpskih proizvoda, odmah zatim slede tržišta zemalja članica CEFTA, pa potom članice Carinske unije Ruske Federacije.

U 2011. godini izvoz iz Srbije u EU je osam puta bio veći od našeg izvoza u Rusiju. Nesrazmeru u značaju ova dva tržišta dodatno ilustruje podatak da izvoz iz Srbije u Evropsku uniju čini 57,6% našeg ukupnog izvoza u svet, a izvoz u Rusiju 6,2%. U 2011. Srbija je izvezla robe od skoro 6 milijardi dolara sa pokrivenošću uvoza izvozom od 61%, u poređenju sa izvozom u Rusiju koji je iznosio 853 miliona dolara i pokrivenošću od svega 29,1%.

Grafikon 1. Obim spoljnotrgovinske razmene Republike Srbije²

Ukoliko uzmemo podatke ne samo o EU, nego i o onim zemljama Zapadnog Balkana³ koje će skoro sigurno biti njeni članovi u skorijoj budućnosti, tj. zemlje Zapadnog Balkana koje su trenutno članice CEFTA sporazuma (sve zemlje osim Moldavije), kao i ostale zemlje članice Evropskog ekonomskog prostora (EEA), Norveška, Island, Lihtenštajn, onda je srpski izvoz još više dominantno vezan za zajedničko tržište Evrope, sa tačno četiri petine svoje ukupne vrednosti (80%). Sa druge strane, Ruskoj Federaciji treba pridodati ostale zemlje članice Carinske unije, Belorusiju i Kazahstan, ali to opet ne menja prvobitne podatke puno, sa 6,7% na 7% ukupnog srpskog izvoza.

Kada se malo bliže pogleda vrednost robe koja se izvozi na tržište EU prema Standardnoj međunarodnoj trgovinskoj klasifikaciji (SMTK), dolazi se do zaključaka da najveći udeo u našem izvozu čine Izrađeni proizvodi svrstani po materijalu (6) sa 35,08% udela, potom Mašine i transportni uređaji (7) sa 20,02% i Razni gotovi proizvodi (8) sa 14,37%, kao i Hrana i žive životinje (0) sa 12,42% , dok su udeli ostalih proizvoda mnogo manji i zajedno čine tek 18,11%.

² Izvor: Republički zavod za statistiku, (2012), *Statistički kalendar Republike Srbije 2012*, Beograd, 2012, str. 61.

³ Zemlje zapadnog Balkana kao dugoročni interes imaju ulazak u Evropsku uniju. Neke zemlje su na tom putu napredovale brže, a neke sporije, tako da trenutno status kandidata imaju Makedonija, Crna Gora i Srbija, dok na njega čekaju Albanija i Bosna i Hercegovina, koje su trenutno okarakterisane kao zemlje potencijalni kandidati. Turska je takođe zemlja sa statusom kandidata za članstvo, i to dosta dugo, međutim, njen prijem je pod velikim znakom pitanja zbog protivljenja nekih država članica. Ipak, Turska je članica carinske unije sa zemljama EU, što omogućava Turskoj široku ekonomsku saradnju na evropskom kontinentu kroz priključeno članstvo evropskom zajedničkom tržištu. Sa druge strane, Hrvatska je završila pretrpripustne pregovore sa EU i očekuje se da će u punopravno članstvo stupiti 1. 7. 2013. godine.

Srpski izvoz u zemlje CEFTA prema SMTK pokazuje drugačije tendencije, jer najveći udeo zauzimaju Hrana i žive životinje (0) sa skoro četvrtinom ukupne vrednosti izvoza – 23,32%, a odmah za njima Izrađeni proizvodi svrstani po materijalu (7) sa 19,39%, dok udeo preko jedne desetine imaju još i Hemijski i slični proizvodi (5), Mašine i transportni uređaji (7) i Razni gotovi proizvodi (8).

Izvoz u Carinsku uniju Ruske Federacije, Belorusije i Kazahstana pre svega čine Proizvodi svrstani po materijalu sa jednom trećinom (33,38%) i Mašine i transportni uređaji sa jednom četvrtinom (25,25%) ukupne vrednosti, dok su zastupljeni i proizvodi iz klasifikacije Hrana i žive životinje (18,17%).⁴

Kada se izvrši poređenje prema klasifikaciji proizvoda i grupa zemalja u koje se oni izvoze, dolazi se do zaključka da nema velike razlike prema destinacijama. Naime, na evropsko zajedničko tržište i carinsku uniju Rusije, Belorusije i Kazahstana, glavni izvozni proizvodi su oni svrstani po materijalima, zatim mašine i transportni uređaji (u skoro identičnim procentima), a potom hrana i žive životinje (malo veći procenat u izvozu za Rusiju). Jedina razlika je u tome što na evropsko tržište Srbija plasira procentualno nešto više raznih gotovih proizvoda. Sa druge strane, u zemljama članicama CEFTA najviše se prodaju srpski proizvodi poljoprivredne i prehrambene industrije, a potom ostali, uz dodatak hemijskih proizvoda.

Što se tiče uvoza, Srbija najviše uvozi od zemalja članica EU (preko polovine ukupnog uvoza), ali je ipak zemlja sa najvećim udelom uvoza Ruska Federacija, sa oko 13,2% ukupnog uvoza Srbije u 2011. godini.⁵

Kada se pogleda sastav uvoza Srbije prema Standardnoj međunarodnoj trgovinskoj klasifikaciji (SMTK), primećuje se da njegov najveći deo čine Mašine i transportni uređaji (22,79%), potom gotovo podjednak udeo imaju Izrađeni proizvodi svrstani po materijalu i Mineralna goriva, mazi-va i srodni proizvodi (19,35 i 19,96%), a značajan udeo imaju i Hemijski i slični proizvodi (sa 14,98%), dok svi ostali sektori pojedinačno imaju znatno manju zastupljenost i zajedno čine tek manje od jedne četvrtine ukupnog srpskog uvoza. Gledano po zemljama porekla, uvoz is EU ili CEFTE mnogo je razuđeniji po vrstama proizvoda nego što je to uvoz iz Ruske Federacije, koga pre svega čini nafta i prirodni gas.

Srpski uvoz iz Carinske unije Rusije, Belorusije i Kazahstana pretežno se sastoji od mineralnih goriva (više od tri četvrtine ili 76,05% ukupnog uvoza iz ove grupe zemalja). Ostali sektori, osim proizvoda svrstanih po materijalu (sa 11,41%), približavaju se vrednostima statističke greške, poredeći sa ukupnom vrednošću srpskog uvoza.

⁴ Baza podataka Republičkog zavoda za statistiku, na sajtu: <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/>

⁵ Republički zavod za statistiku, (2012), *Statistički kalendar Republike Srbije 2012*, Beograd, str. 61.

2. Ekonomski odnosi Srbije i EU

Nakon demokratskih promena 2000. godine, Srbija je nastojala da razvije što intenzivnije odnose sa Evropskom unijom. U cilju podrške demokratskim promenama, EU je Srbiji jednostrano odobrila bescarinski pristup tržištu i time praktično omogućila da Srbija još pre potpisivanja SSP uživa povlastice i izvozi u EU bez carina. Sporazum koji danas reguliše odnose Srbije sa EU jeste Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), potpisan zajedno sa Prelaznim trgovinskim sporazumom 2008. godine. Prema odredbama SSP, Srbija ima bescarinski izvoz za sve proizvode na tržište EU (industrijske i poljoprivredne) od momenta početka njegove primene, 8. decembra 2009. godine. Srbija sa druge strane fazno ukida carine na robu koja se uvozi iz EU do 1. januara 2014. godine, s tim što i nakon isteka tog perioda za 23% poljoprivrednih proizvoda zadržava carine. Koncesije Srbije za industrijske proizvode se ogledaju u tome što će se carine na uvoz proizvoda u Srbiju poreklom iz Zajednice, osim onih navedenih u Aneksu I, ukinuti stupanjem na snagu SSP. Dažbine koje imaju isto dejstvo kao i carine na uvoz u Srbiju industrijskih proizvoda poreklom iz Zajednice takođe se ukidaju stupanjem sporazuma na snagu, kao i količinska ograničenja i mere koje imaju isto dejstvo. Oblas poljoprivrede zauzima važno mesto u SSP, Aneks III⁶, zbog značaja izvoza ovih proizvoda za obe ugovorne strane. S obzirom da se radi o trgovini poljoprivrednim proizvodima, ova grupa proizvoda je dobila posebnu zaštitu. Ukidanje carina za poljoprivredne proizvode, prerađene poljoprivredne proizvode, ribu i riblje proizvode biće takođe ostvareno postepeno, tokom prelaznog perioda od šest godina, uz zadržavanje carinske zaštite za pojedine proizvode (oko 20% proizvoda) i nakon prelaznog perioda. Dogovoreno je da osetljivi proizvodi poput mesa, mleka i žita ostanu na visokom stepenu zaštite tokom petogodišnjeg tranzicionog perioda. Obezbeđeno je zadržavanje sezonske zaštite za jedan broj osetljivih proizvoda, voća i povrća, poput paradajza, paprika, šljiva i jabuka.⁷ Na osnovu primene privremenog trgovinskog sporazuma EU i Srbije, od 1. februara 2010. godine, Srbija je ušla u četvrtu godinu liberalizacije trgovinske razmene sa Evropskom unijom. U 2012. godini prosečna carina na uvoz robe u EU iznosi 1,8% (opšta prosečna carina u Srbiji je 6,2%). U oblasti industrijskih proizvoda taj iznos je još niži – samo 0,82%.⁸

Ono što je i dalje veliki problem jeste nemogućnost naše poljoprivrede da iskoristi sve preferencijale, tj. kvote za izvoz u EU. Tako se iskorišćenost kvote za izvoz telećeg mesa (*baby beef*) u EU iz godine u godinu sma-

⁶ http://www.siepa.gov.rs/files/pdf2010/sporazumi_EU_Aneks_3.pdf

⁷ <http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/2/sporazumi/eu/>

⁸ *Ibid.*, str. 15.

njuje: 2008. je bila 20,4%, 2009. 11,3%, 2010. 9,4%, a za prvih 10 meseci 2011. godine samo 7,2%⁹. Pored toga, iskorišćenost kvote za bescarinski izvoz vina je u 2009. i 2010. godini oko 50%, dok je u periodu januar–novembar 2011. godine u potpunosti iskorišćena kvota za vino u rinfuzu (10.000 hl), a za flaširana vina iskorišćenost kvote je samo 17%. Od početka primene sporazuma, jedino se kvota za izvoz šećera u potpunosti iskoristi svake godine¹⁰.

Tabela 3. Robna razmena Srbija–EU 2001–2012/9m. godine (u milionima evra)

Godina	Izvoz	Uvoz	Pokrivenost uvoza izvozom %
2001	1,104	2,740	40.3
2002	1,305	3,530	37
2003	1,316	3,842	34.2
2004	1,604	5,000	32.1
2005	2,116	4,577	46.2
2006	2,962	5,696	52
2007	3,603	7,687	46.9
2008	4,029	9,073	44.4
2009	3,196	6,533	48.9
2010	4,235	7,069	59.9
2011	4,866	8,035	60.6
2012/9m	3,682	6,275	58.68

Izvor: Republički zavod za statistiku

Ono što je SSP Srbiji omogućio pored trgovinskih olakšica jeste garancija neograničenog tranzita robe preko teritorije zemalja Evropske unije. Ovo je od velikog značaja za našu trgovinu i sa Rusijom, jer je pre početka primene Prelaznog trgovinskog sporazuma tranzit bio ograničen sistemom dozvola koje su odobravane na bilateralnoj recipročnoj osnovi. Potpisivanjem SSP ukinute su tranzitne dozvole za transport robe preko teritorije zemalja EU. Ovaj sporazum je omogućio i otpočinjanje pregovora sa Turskom, koja je uspostavila carinsku uniju sa EU, u cilju zaključiva-

⁹ *Informacija o odnosima Srbije i Evropske unije i njihova perspektiva u 2012. godini*, (januar 2012), Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/info_odnosi_srbije_eu/info_odnosi_srbije_eu.pdf, str. 7

¹⁰ *Ibid.*, str. 8

nja zone slobodne trgovine. Na Ekonomskom samitu u Istanbulu, Srbija i Turska su 1. juna 2009. godine potpisale Sporazum o slobodnoj trgovini. Ovaj sporazum je doveo do toga da je srpski izvoz porastao za 95% – sa 109,5 miliona dolara 2010. godine na 213 miliona dolara 2011. godine.¹¹

Treba istaći da je usled primene SSP došlo do smanjenja ukupnih carinskih prihoda Srbije. Prema procenama, budžetski gubici od nenaplaćenih carina na uvoz robe iz EU iznose 466 miliona evra. Međutim, ovaj gubitak budžetskih prihoda treba posmatrati kao potrošački višak za građane Srbije i taj iznos sredstava su građani Srbije, umesto u budžet, usmerili u dodatnu ličnu potrošnju. Pored toga, ta dodatna lična potrošnja građana je dovela do dodatne naplate PDV na te proizvode, tako da i sa tog aspekta budžetski gubici usled smanjenih carinskih prihoda nisu na nivou kakvim se prikazuju u javnosti. Inače, carinski prihodi ne predstavljaju ekonomski instrument namenjen za punjenje nacionalnog budžeta, već predstavljaju ekonomski instrument da se zaštiti domaća proizvodnja u početnim fazama razvoja nekog sektora privrede. Imajući u vidu strukturu privrede Srbije, kao i konkurentnost pojedinih sektora, o tome se vodilo računa u toku pregovora o SSP.

Koristi za izvoznike iz Srbije i EU usled smanjenih carina i od preferencijalnog izvoza takođe se povećavaju iz godine u godinu. U periodu od 2009. godine, do 31. 12. 2011. godine, evropski izvoznici su ostvarili ukupnu korist od izvoza na srpsko tržište u iznosu od 466 miliona evra. S druge strane, koristi koje su imali srpski izvoznici se iz godine u godinu povećavaju i u proseku su tri i više puta veće od koristi koje ostvaruju evropski izvoznici. Od početka primene sporazuma, zaključno sa 31. 12. 2011. godine, ukupna korist od preferencijalnog izvoza za srpske privrednike iznosi 1.488 milijardi evra.¹²

Tabela 4. Koristi koje su izvoznici ostvarili primenom PTS 2009–2011. godine (u milionima evra)

Godina	Koristi za evropske izvoznike	Koristi za srpske izvoznike
2009	78	404
2010	147	522
2011	241	562
Ukupno	466	1.488

Izvor: Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Informacija o odnosima Srbije i Evropske unije i njihova perspektiva u 2012. godini, Beograd, 2012.

¹¹ <http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/hr/features/setimes/features/2012/02/24/feature-02>

¹² Videti: Kancelarija za evropske integracije Vlada Republike Srbije, *Informacija o odnosima Srbije i Evropske unije i njihova perspektiva u 2012. godini*, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/info_odnosi_srbije_eu/info_odnosi_srbije_eu.pdf, januar 2012. godine.

Kada govorimo o ekonomskim aspektima SSP, pored liberalizacije trgovine treba istaći da, prema članu 49 SSP, radnici koji su državljani Srbije i koji su zakonito zaposleni na teritoriji država članica EU ne mogu biti diskriminirani na osnovu državljanstva u pogledu uslova rada, naknade ili otpuštanja u poređenju sa položajem državljana te države EU. SSP je na taj način omogućio pravnu zaštitu za zaposlene srpske državljanke u dijaspori.

Što se tiče investicija, od 2001. godine do danas, u Srbiju je uloženo oko 17 milijardi evra direktnih stranih investicija, od tog iznosa oko 60% su investicije iz zemalja Evropske unije, čime se dodatno potvrđuje visok stepen ekonomske povezanosti Srbije i EU. Može se slobodno zaključiti da se iz faze trgovinskih odnosa prešlo u fazu intenzivnije ekonomske integracije, oličene pre svega u navedenom nivou investicija.

Na kraju, ekonomske odnose između Srbije i EU takođe karakteriše doniranje bespovratne razvojne pomoći EU Srbiji. Važno je podsetiti da je Evropska unija vodeći razvojni partner što se tiče realizovane bespovratne međunarodne pomoći Republici Srbiji u iznosu od 2,2 milijardi evra od 2001. godine do danas, i dodatno 5,8 milijardi evra koncesionih zajmova. Ostali bilateralni donatori su pojedinačne zemlje, među kojima prednjače Nemačka (1,1 milijardi evra), SAD (800 miliona dolara), Norveška (182 miliona evra), Švedska (142,5 miliona evra), Švajcarska (116,3 miliona evra). Takođe, Srbija će kao zemlja kandidat koristiti bespovratnu pomoć EU i u novom budžetskom periodu od 2012–2014. godine od najmanje 200 miliona evra godišnje.

Kada govorimo o gubicima koje Srbija trpi zbog činjenice da nije zemlja članica EU, najbolja ilustracija se može dati na primeru korišćenja strukturnih fondova EU. Naime, Evropska komisija je prema srednjoročnoj finansijskoj perspektivi EU za period 2007–2013. godine postavila gornju granicu prema kojoj svaka država članica EU može da dobija sredstva iz strukturnih fondova koja dostižu najviše 3,6% njenog BDP. Srbija trenutno koristi bespovratnu pomoć EU u iznosu od 200 miliona evra godišnje, što trenutno čini oko 0,7% njenog nacionalnog BDP. S obzirom na maksimum sredstava koji svaka država članica EU može da dobija iz strukturnih fondova EU, možemo da izračunamo da bi Srbija, teorijski, kao država članica EU, sa sadašnjim nivoom BDP, mogla da dobija najviše 1,2 milijardi evra godišnje. Ova jednostavna kalkulacija pokazuje da Srbija, zbog toga što nije zemlja članica EU, samo po ovom osnovu, godišnje trpi gubitak u iznosu od 1 milijarde evra bespovratnih sredstava.

Važno je istaći takođe da će ulaskom Srbije u EU morati da prestane primena Sporazuma o slobodnoj trgovini Srbije i Rusije iz 2000. godine, kao i sporazum CEFTA, sporazum sa Turskom i EFTA državama, a Srbija će ući u režim trgovine koji EU ima sa ovim zemljama. Sa druge strane, treba naglasiti da će sa ulaskom u EU Srbija primenjivati Sporazum o

partnerstvu i saradnji EU–Rusija, koji je na snazi od 1997. godine. Do ulaska Srbije u EU može se očekivati da će EU i Rusija sklopiti novi sporazum o kojem se trenutno pregovara i kojim će dodatno liberalizovati međusobnu trgovinu. Rusija je po značaju treći uvozni partner EU i prema podacima za 2010. godinu učestvuje u ukupnom uvozu EU sa 10,6%. Kada je reč o izvozu, Rusija je četvrti partner EU i učestvuje u ukupnom izvozu sa 6,4%. Razmena između dve ekonomije pokazala je ozbiljan rast do sredina 2008. godine, kada je ovaj trend prekinut zbog ekonomske krize i jednostranih protekcionističkih mera Rusije, koje su negativno uticali na bilateralnu trgovinu. Novi sporazum o kome se trenutno vode pregovori između EU i Rusije, Partnerstvo za modernizaciju, dizajniran je da unapredi saradnju između EU i Rusije. Sporazum će biti izrađen po pravilima STO i sadržaće odredbe o bilateralnoj trgovini i investicijama. EU je u 2010. godini izvezla u Rusiju 86,1 milijardi evra u robi, a uvezla 158,6 milijardi evra u robi. U uslugama je EU izvezla u Rusiju 22,6 milijardi evra, a uvezla 14,2 milijardi evra. Procenjuje se takođe da 75% stranih direktnih investicija u Rusiji dolazi iz EU¹³. U strukturi izvoza Rusije najveće učešće imaju energenti, oko 80%, zatim hemikalije i sirovine, zbog čega Rusija ostvaruje značajan suficit u razmeni sa EU, pre svega zbog velikog izvoza energenata. Kada je reč o uvozu, Rusija iz EU najviše uvozi mašine, transportnu opremu i hemikalije (44,7%), proizvodnu opremu i hranu. Navedena struktura robne razmene između EU i Rusije veoma je slična strukturi koju Srbija ima sa Rusijom. Ulaskom Rusije u Svetsku trgovinsku organizaciju (STO) 2011. godine, Rusija je svim članicama STO dala pristup njenom tržištu po principu najpovoljnije nacije (MFN), tako da se može očekivati dalja liberalizacija trgovine između EU i Rusije, imajući u vidu značaj međusobne trgovine za dve strane.

3. Ekonomski odnosi Srbije i Rusije

Spoljna trgovina je i u Srbiji i u Rusiji u poslednjih nekoliko decenija pretrpela značajne promene i transformacije. Međutim, tradicionalna zavisnost Srbije od ruskih energenata ostala je do današnjih dana. Izvoz nekada svetski poznatih proizvoda „jugoslovenske industrije“, od čega je izvoz srpskih preduzeća predstavljao 50% izvoza SFRJ, srozao se za samo nekoliko godina do katastrofalnih razmera, dok je energetska politika bila uravnotežena.¹⁴ Ugovor kojim se trenutno regulišu trgovinski odnosi

¹³ Izvor: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/russia/>

¹⁴ Božović, M., *Nova ekonomska diplomatija, Rusija*, str. 135.

Srbije sa Rusijom jeste Sporazum o slobodnoj trgovini potpisan 2000. godine. Sporazum o slobodnoj trgovini sa Rusijom predviđa da se za robu, za koju se može dokazati da je poreklom iz Srbije (koja ima više od 50% sadržaja iz Srbije), ne plaća carina kada je namenjena za tržište Rusije, osim ako nije izuzeta iz režima slobodne trgovine. Kao ciljevi sporazuma navedeni su proširenje i podsticanje međusobnih trgovinsko-ekonomskih odnosa, poboljšanje uslova života i rada i povećanje zaposlenosti stanovništva. Takođe, predviđeno je obezbeđivanje uslova za lojalnu konkurenciju između privrednih subjekata dve države, kao i harmonizacija carinskih procedura i načina primene propisa o poreklu robe. Sporazum je predvideo ratifikaciju od strane parlamenata obe države. Parlament SRJ ratifikovao je ovaj sporazum maja 2001. godine. Iako je Vlada Rusije poslala Sporazum na ratifikaciju Državnoj dumi u avgustu 2001. godine, do ovog trenutka to se nije desilo, iako se sve vreme sporazum nesmetano primenjivao, na privremenoj osnovi. Ovo je veoma značajno pitanje, posebno sa aspekta ulaska Rusije u STO u avgustu 2012. godine, o čemu će kasnije biti više reči.

U julu 2011. godine potpisan je Protokol između Vlade Republike Srbije i Vlade Ruske Federacije o izuzecima iz režima slobodne trgovine i pravilima o određivanju zemlje porekla robe uz Sporazum o slobodnoj trgovini iz 2000. godine. Ovim protokolom liberalizovano je oko 99% trgovine sa Ruskom Federacijom, a predviđeno je da se carina plaća na određeni broj proizvoda u našem izvozu, i to: meso i jestive otpatke od živine, pojedine pozicije sira, šećer, penušavo vino, nedenaturisan etil-alkohol, cigarete, predivo od pamuka, tkanine od pamuka, pojedine pozicije kompresora, traktore, putničke automobile i upotrebljavana motorna vozila. Osnovni princip Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Rusijom jeste da je trgovina slobodna, sa izuzetkom spiska roba na koje se i dalje naplaćuje carina. Na tom spisku je 39 proizvoda iz Srbije, na koje se plaća carina prilikom uvoza u Rusiju i svega 17 proizvoda na koje se plaća carina prilikom uvoza iz Rusije u Srbiju. Takođe, potpisivanjem ovog Protokola, u trgovini između Srbije i Rusije uvedena je mogućnost primene dijagonalne kumulacije porekla robe, gde su kao strane učesnice u kumulaciji porekla robe predviđene Srbija, Kazahstan, Rusija i Belorusija. Ovim Protokolom je okončan proces usklađivanja trgovine Republike Srbije sa Carinskom unijom Ruske Federacije, Belorusije i Kazahstana.

Važno je istaći da se u domaćoj javnosti stalno isticao značaj ovog Sporazuma, od koga se očekivalo da će omogućiti povećanje konkurentnosti privrede Srbije, povećanje izvoza i unapređenje robne razmene sa velikim tržištem kao što je tržište Ruske Federacije. Međutim, iako često potenciran pre svega od srpskih političara kao jedinstveni instrument koji će Srbiji omogućiti ubrzan ekonomski razvoj, dometi ovog sporazuma su, nažalost, veoma skromni, posebno kada je izvoz Srbije u pitanju. Obim

razmene između Rusije i Srbije za prvih 6 meseci 2012. godine iznosi 1,45 milijardi dolara i niži je za 14,7% u poređenju sa istim periodom prethodne godine, pri čemu je izvoz iz Srbije porastao za oko pet procenata i vredeo je 375 miliona dolara, dok je uvoz opao za oko 20 odsto u odnosu na isti period 2011. godine. Vrednost uvoza je 1,07 milijardi dolara, pa je negativan saldo u trgovini Srbije sa Rusijom 701,2 miliona dolara.¹⁵ Rusija je na 6. mestu na listi zemalja u koje Srbija izvozi, dok je na prvom mestu kao najveći uvoznik u Srbiju. Na rusko tržište izvozi 648 srpskih kompanija, a 565 kompanija uvozi robu iz Rusije u Srbiju¹⁶. Ono što posebno zabrinjava u trgovinskoj razmeni Srbije sa Ruskom Federacijom jeste niska pokrivenost uvoza izvozom koja trenutno iznosi oko 35%.

Iako u poslednjih 10 godina izvoz u Rusiju beleži veoma visoke stope rasta (u proseku oko 30%), i pored toga, vrednost izvoza i dalje značajno zaostaje za izvozom u Evropsku uniju.

Tabela 5. Robna razmena Srbija–Rusija 2002–2011. godine (u milionima evra)¹⁷

Godina	Izvoz	Uvoz	Pokrivenost uvoza izvozom
2002	68,10	583,88	11,66%
2003	98,55	767,48	12,84%
2004	114,75	1.047,08	10,96%
2005	170,63	1.255,58	13,59%
2006	235,58	1.607,03	14,66%
2007	337,95	1.969,43	17,16%
2008	413,25	2.619,00	15,78%
2009	262,05	1.476,68	17,75%
2010	401,03	1.617,90	24,79%
2011	594,08	1.992,83	29,81%
2012 (januar-jul)	292,96	781,25	35%

Razlozi su brojni, ali među najznačajnijim ističe se taj da se na listama proizvoda oslobođenih carine prilikom izvoza u Rusiju ne nalaze ključni proizvodi srpske privrede koji bi mogli lako da pronađu kupca.¹⁸ Drugo

¹⁵ Izvor: *Tanjug*, 6. 8. 2012. godine.

¹⁶ Izvor: *Tanjug*, 6. 8. 2012. godine.

¹⁷ Podaci Republičkog zavoda za statistiku.

¹⁸ Meso, sir, šećer, penušavo vino, cigarete, gume, tkanine od pamuka, kompresori za rashladne uređaje, traktori i automobili.

važno ograničenje jeste nivo proizvodnje određenih proizvoda koju mogu da ostvare privredni subjekti u Srbiji. Takođe, značajno je i to da su, u praksi, srpske firme nailazile na određene prepreke prilikom pokušaja ulaska na rusko tržište (nesigurnosti u naplati robe, otežan ulazak u trgovinske lance, itd.), a mnoge od njih nisu, istini za volju, ni imale adekvatan nastup na veoma zahtevnom ruskom tržištu.

Međutim, jedno od ključnih ograničenja koje ima dugoročni negativni efekat na izvoz Srbije jesu visoki troškovi transporta. Trenutno se roba iz Srbije na rusko tržište najviše izvozi drumskim saobraćajem (95%) koji predstavlja ujedno i najskuplji vid transporta robe. Železnički transport je takođe nekonkurentan zbog toga što su železnički standardi u Ruskoj Federaciji različiti od evropskih, i to zahteva pretovar robe na granici i dodatne troškove, a železnička infrastruktura je inače veoma stara, slabo održavana i energetska ekstenzivna. Imajući u vidu strukturu roba koje se izvoze iz Srbije na rusko tržište, troškovi prevoza imaju presudnu ulogu u kreiranju odnosa razmene, tj. cenovne konkurentnosti naših proizvoda na ruskom tržištu. Drugim rečima, ozbiljniji razvoj trgovine sa Ruskom Federacijom neće ni biti moguć bez uspostavljanja efikasnog sistema transporta. Najefikasniji vid prevoza roba namenjenih izvozu na rusko tržište u slučaju Srbije bi bio transport Dunavom. Razlog za nekorišćenje ovog vida transporta jeste taj da srpski izvoznici najčešće nemaju dovoljno robe kojom bi napunili kapacitete barži kojima se prevozi roba (5.000 tona). Razvoj efikasnog sistema transporta na Dunavu podrazumeva nekoliko činilaca od kojih je najvažniji da se pravno reguliše nesmetano korišćenje vodnih puteva za veći broj država iz regiona, razvoj infrastrukture multimodalnog transporta, kao i razvoj i standardizacija flote i drugih elemenata vodnog transporta. U ovom kontekstu, Strategija Evropske unije za razvoj Dunavskog regiona, u čijoj formulaciji i sprovođenju značajno mesto zauzima Srbija, predstavlja instrument koji presudno može da utiče na razvoj vodnog transporta Dunavom i time doprinese rastu robne razmene Srbije sa Ruskom Federacijom.¹⁹

Kada su investicije u privredu Srbije u pitanju, Rusija sa iznosom od 465 miliona evra u periodu 2005–2010. godine, zauzima osmo mesto na listi zemalja odakle su dolazile strane direktne investicije, pre svega zahvaljujući kupovini Naftne industrije Srbije, a ostale značajnije ruske investicije su realizovane kupovinom „Beopetrola“, „Putnika“, investicijom u „Gošu“ i Fabriku bakarnih cevi u Majdanpeku.

¹⁹Detaljnije o ovim pitanjima videti u sledećim radovima: Kovačević, A., (1998), *Kreiranje konkurentne prednosti planiranjem prostora u Podunavlju*, Institut za arhitekturu i urbanizam, korišćenje resursa, održivi razvoj i unapređenje prostora, Beograd; Kovačević, A., (2000), *Pravno i komercijalno uređenje plovnih puteva radi razvoja novih tehnologija plovidbe*, Godišnja konferencija o vodnom saobraćaju, Saobraćajni fakultet, Beograd.

Rusija, za razliku od EU, nije Srbiji dodeljivala bespovratnu razvojnu pomoć. Umesto toga, Rusija je 2008. godine najavila odobravanje kredita za železničku infrastrukturu u Srbiji u iznosu od 800 miliona dolara. Sredstvima navedenog kredita predviđena je izgradnja nove električne pruge s jednim kolosekom između Valjeva i Loznice duge 68 kilometara, izgradnja i elektrifikacija drugog koloseka pruge Beograd–Pančevo od 16 kilometara i rekonstrukciju srpskog dela pruge Beograd–Bar, dugog oko 200 kilometara. Predviđeno je da u poslovima obnove železničke infrastrukture u Srbiji ruske kompanije učestvuju sa 70 odsto, a srpske sa 30 odsto. Kredit je konačno odobren u novembru 2012. godine na 20 godina, sa kamatnom stopom od 4,1 odsto na godišnjem nivou i uz grejs period od četiri godine. Navedeni uslovi kredita su veoma nepovoljni, imajući u vidu da je ovaj kredit skuplji od kredita koje Srbija već otplaćuje, a takođe je skuplji i od kredita evropskih razvojnih banaka koji se odobravaju za slične infrastrukturne projekte.

Početkom septembra 2012. godine potpisan je protokol za realizaciju 300 miliona dolara budžetske pomoći Srbiji, a upućen je i zahtev za dodatnih 700 miliona dolara pomoći za budžet za narednu godinu. Međutim, još uvek nisu krenuli razgovori u vezi sa realizacijom ovog kredita, tako da je još uvek neizvesno da li će on biti i odobren.

Projekat od koga se u javnosti Srbije najviše očekuje jeste izgradnja gasovoda Južni tok kojim bi se gas iz Rusije transportovao na tržište EU i čija deonica treba da prođe kroz Srbiju. Najavljeno je da će radovi na srpskoj deonici gasovoda Južni tok, dugoj 411 kilometara, početi u decembru 2012. godine, a procenjena vrednost radova je 1,9 milijardi evra. Prema nacrtu projekta, kapacitet gasovoda kroz Srbiju iznosiće od 36 do 41 milijarde kubnih metara godišnje, a procenjuje se da će za 25 godina eksploatacije Srbija zaraditi na ime transporta oko četiri milijarde evra, tj. 160 miliona evra godišnje.

Međutim, važno je podsetiti da je Srbija u procesu pregovora za ulazak u projekat Južni tok napravila krupne ustupke prodajom državne kompanije NIS po povlašćenoj ceni ruskom partneru 2008. godine, državnoj kompaniji „Gasprom neft“, kao i da je morala da se zadovolji sa 49% učešća u budućem preduzeću za promet gasa. Nasuprot tome, Bugarska, članica EU od 2007. godine, u ovim pregovorima prošla je mnogo bolje, sa 51% vlasništva u budućem preduzeću i bez drugih ekonomskih ustupaka. Srbija uvozi gas iz Rusije preko posrednika „Jugorosgasa“, u kome preko „Srbijagasa“ ima manjinski udeo od 25 odsto. Početkom ove godine, cena prirodnog gasa za srpsko tržište iznosila je 478 dolara za 1.000 kubnih metara. Cena gasa iz Rusije za zemlje EU bila je do ove godine 384 dolara, a za ovu godinu biće 415 dolara.

U cilju obezbeđivanja alternativnih stabilnih izvora snabdevanja gasom²⁰ u budućnosti, od izuzetne je važnosti da Srbija nastavi da pruža podršku za realizaciju projekta gasnog prstena u jugoistočnoj Evropi. Gasni prsten je idejni projekat gasifikacije jugoistočne Evrope, koji je predložila Energetska zajednica sa idejom da se izvrši gasifikacija bivših republika SFRJ i Albanije korišćenjem postojećih gasnih sistema, uz izgradnju novih. Snabdevanje ovog prstena bi se vršilo iz više izvora, što bi značajno povećalo sigurnost snabdevanja energijom. U okviru ove inicijative ohrabruje činjenica da je Studija izvodljivosti za gasne interkonekcije na relaciji Niš–Dimitrovgrad, koje povezuju Srbiju i Bugarsku, već završena i da je potpisan sporazum o izgradnji gasne interkonekcije između Srbije i Bugarske.

4. Implikacija ulaska Rusije u Svetsku trgovinsku organizaciju (STO)

Radna grupa za pristupanje Rusije Svetskoj trgovinskoj organizaciji je, nakon 18 godina pregovora, 10. novembra 2011. godine odobrila paket o pristupanju Rusije STO, kojim će ova organizacija sada pokrivati 97% svetske trgovine. Donji dom ruskog parlamenta ratifikovao je protokol 10. jula, a Gornji dom 18. jula, dok je tri dana kasnije predsednik Rusije potpisao zakon kojim je ratifikovan protokol, čime su se stekli svi uslovi da, 22. avgusta 2012. godine, Rusija i zvanično postane 156. članica Svetske trgovinske organizacije (STO). Rusija je najveća svetska ekonomija koja je bila van globalne trgovinske organizacije, posle priključenja Kine 2001. godine. Pristupanjem STO, Rusija se obavezala da uskladi sopstveno zakonodavstvo u oblasti trgovine sa pravilima STO, kao i da otvori sopstveno tržište za proizvode iz drugih zemalja. Obaveze Rusije prema Protokolu o pristupanju STO uključuju²¹:

- nediskriminatorski tretman uvoza robe i usluga;
- smanjenje carina i obavezujuće tarifne nivoe;
- obezbeđivanje transparentnosti prilikom sprovođenja trgovinskih mera;
- ograničavanje subvencija poljoprivredi;
- sprovođenje prava intelektualne svojine (IPR) stranih nosilaca tih prava;

²⁰ Pored Južnog toka, u neposrednom okruženju Srbije planira se izgradnja još nekoliko regionalnih gasnih projekata koji imaju za cilj transport gasa iz Azerbejdžana na tržište EU. Ti projekti su NABUKO i TAP-IAP (*Trans Adriatic Pipeline – Ionian Adriatic Pipeline*).

²¹ Izvor: http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm

- zabrana uslovljavanja posedovanjem lokalnog sadržaja i drugim investicionim merama koje ograničavaju uvoz proizvoda, i
- otvaranje mogućnosti stranim firmama da učestvuju kao ponuđači u javnim nabavkama.

U pristupanju STO, Rusija se takođe obavezuje na prihvatanje procedura STO za rešavanje sporova. Sa druge strane, Rusija će učestvovati u oblikovanju i sprovođenju pravila međunarodne trgovine kojima se reguliše, kako je navedeno, 97% svetske trgovine. Osim toga, očekuje se da će članstvo u STO doprineti da Rusija postane još atraktivnija lokacija za strane investitore, što bi moglo povećati ekonomski rast Rusije. Stupanjem u članstvo u STO, trgovinski odnosi između Rusije i njenih međunarodnih partnera će biti više predvidivi i stabilniji, što će takođe imati pozitivan efekat na ekonomski rast ruske privrede.

Što se tiče sniženja prosečnog carinskog opterećenja na uvoz roba, ulaskom Rusije u STO će se uvozne carine u Rusiji spustiti sa trenutnih 10% na prosečnih 7,8%. Prosečno carinsko opterećenje za poljoprivredne proizvode će iznositi 10,8%, što je niže od trenutnog proseka od 13,2%. Maksimalno prosečno carinsko opterećenje za proizvode prerađivačke industrije biće 7,3% naspram trenutnih 9,5%. Rusija je ratifikacijom Protokola pristala da snizi carine širokog spektra proizvoda. Prosečne carine posle pune primene dogovorenih sniženja carina će biti²²:

- 14,9% za mlečne proizvode (trenutna carina 19,8%)
- 10,0% za žitarice (trenutna carina 15,1%)
- 7,1% za uljaricama, masti i ulja (trenutna carina 9,0%)
- 5,2% za hemikalije (trenutna carina 6,5%)
- 12,0% za automobile (trenutna carina 15,5%)
- 6,2% za električne mašine (trenutna carina 8,4%)
- 8,0% za drvo i papir (trenutna carina 13,4%)

Datumom pristupanja Rusije STO, počće primena dogovorenih sniženih carina za više od jedne trećine nacionalnih carinskih linija, dok će za četvrtinu proizvoda umanjeње carina biti izvršeno u roku od tri godine. Najduži period primene sniženih carina je 8 godina za svinjetinu, zatim 7 godina za motorna vozila, helikoptere i civilne avione.

Važno je istaći da, stupanjem u članstvo STO, Rusija preuzima obavezu da će prilikom primene preferencijalnih trgovinskih sporazuma, poštovati odredbe Sporazuma STO bez razlikovanja između onih sporazuma koji su već na snazi u momentu pristupanja STO i onih koji će stupiti na snagu u budućnosti.

Što se tiče uticaja ulaska Rusije u STO na Srbiju, važno je naglasiti nekoliko stvari. Prvo, treba reći da će sa navedenim umanjeњem prosečnih carinskih opterećenja za uvoz proizvoda u Rusiju, proizvodi iz Srbije biti

²² Izvor: http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm

izloženi većoj cenovnoj konkurenciji nego što je to do sada bio slučaj. Zbog toga se može očekivati da skromni rezultati u robnoj razmeni sa Rusijom uđu u period stagnacije ili pada. Kao primer za ilustraciju može poslužiti glavni izvozni adut Srbije, sveža jabuka, na koju je ulaskom Rusije u STO snižena carina na uvoz iz zemalja članica STO sa 0,1 evra po kilogramu na 0,06 evra odmah po stupanju u članstvo, a do 2017. godine će carina biti dodatno snižena na 0,03 evra. Ovu činjenicu će svakako iskoristiti najveći svetski proizvođači jabuka Kina, Francuska i Čile i cenovnom konkurentnošću značajno uticati na obim izvoza srpskih jabuka na tržište Ruske Federacije.

Takođe, zabrinjava činjenica da Rusija tokom pregovora sa STO nije prijavila postojanje trgovinskog sporazuma sa Srbijom (ni Srbija nije prijavila postojanje ovog sporazuma STO), što može da izazove negativne posledice po izvoz Srbije na rusko tržište. U ovakvoj situaciji, Rusija može jednostrano da otkáže primenu dela ili čitavog sporazuma o slobodnoj trgovini sa Srbijom u slučaju da neka od zemalja članica STO pokrene postupak pred organima STO zbog neravpropravnog tretmana njihovih proizvoda usled primene sporazuma sa Srbijom, čije postojanje nije predočeno članicama STO. Otkazivanje primene dela ili celog sporazuma sa Srbijom ne bi bio problem za Rusiju, imajući u vidu da ovaj sporazum nije ni ratifikovan u ruskoj Dumi, tako da on pravno nije ni obavezujući za Rusiju. Ovakvo stanje stvari proizvodi velike dodatne rizike pre svega za srpske kompanije koje možda imaju nameru da deo proizvodnje plasiraju na rusko tržište.

5. Zaključna razmatranja i preporuke

Srbija je mala, ekonomski, politički i vojno slaba država, u kojoj tranzicija traje predugo. Spoljnopolitičko opredeljenje Srbije za članstvo u EU proizvod je procene da je puna integracija u Evropsku uniju najbolji okvir za dinamičan razvoj, modernizaciju i zaštitu nacionalnih interesa zemlje. Koliko god je politička dimenzija i cena ove integracije danas predmet sporenja u srpskoj političkoj i široj javnosti, ekonomski argumenti se moraju uzimati kao primarni. Do koje mere se oni zanemaruju, najbolje govore nalazi istraživanja javnog mnjenja.

Uprkos krizi, EU je ključni trgovinski i investicioni partner Srbije. SSP je omogućio da srpski izvoznici imaju slobodan pristup tržištu EU od pola milijardi stanovnika. Obim trgovinske razmene i dobit srpske privrede od liberalizacije tržišta EU usled primene SSP bi bila još veća da su iskorišćene kvote za izvoz poljoprivrednih proizvoda (teletina, riba i vino).

Dalje povećanje obima trgovinske razmene između Srbije i EU nužno nameće i pitanje jačanja konkurentnosti srpske privrede kako bi se ona mogla nositi sa konkurentskim pritiscima na tržištu EU. Ukoliko Srbija odustane od procesa integracija u EU, tj. od navedenih instrumenata za jačanje konkurentnosti, proces modernizacije domaće privrede i jačanje konkurentnosti bi bio daleko teži i neizvesniji.

Jedna od praktičnih posledica ulaska Srbije u Evropsku uniju jeste prestanak važenja Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom. Međutim, ta činjenica neće dovesti do ekonomskih gubitaka za privredu Srbije i to iz nekoliko razloga. Prvo, eventualnim ulaskom u EU, Srbija će sa Rusijom poslovati pod uslovima koji su definisani Sporazumom o partnerstvu i saradnji EU–Rusija, koji je na snazi od 1997. godine. Do ulaska Srbije u EU biće sklopljen novi strateški sporazum između EU i Rusije, kojim će dodatno liberalizovati međusobnu trgovinu i čiji će potpisnik automatski postati i Srbija. Drugo, prethodna analiza je pokazala da Sporazum o slobodnoj trgovini Srbije sa Rusijom, nažalost, nije proizveo najavljivane rezultate za privredu Srbije, a činjenica da je Rusija ove godine postala članica STO dodatno će smanjiti njegov značaj. Do eventualnog ulaska Srbije u EU, Rusija će zbog preuzetih obaveza članstvom u STO značajno smanjiti carinsko opterećenje za sve članice STO, tako da Sporazum o slobodnoj trgovini, ukoliko i ne bude jednostrano ukinut, neće obezbediti posebnu konkurentsku poziciju za privredu Srbije. Sa druge strane, srpski uvoz iz Rusije najvećim delom čine strateške sirovine – nafta i prirodni gas – i ta činjenica se dosta koristi kao ključni dokaz da je potrebna što veća ekonomska integracija sa Rusijom. Kada je reč o uvozu energenata, koji čine i najznačajniji deo uvoza Srbije, i o njihovom transportu od Rusije do Srbije, ulaskom Srbije u EU, režim uvoza nafte i gasa ne bi bio promenjen (carina EU na uvoz nafte i gasa iz Rusije je 0%). Sa druge strane, malo pažnje se posvećuje činjenici da se te sirovine ne poklanjaju, već da se njima slobodno trguje po svetskoj tržišnoj ceni. Dakle, sa manjim ili većim stepenom ekonomske integracije sa Ruskom Federacijom, ta bi se roba kupovala po istoj ili sličnoj ceni. Ono što je veoma važno za Srbiju jeste da, pored učešća u izgradnji gasovoda Južni tok, u cilju obezbeđivanja alternativnih stabilnih izvora snabdevanja gasom u budućnosti, nastavi da preduzima aktivnosti u procesu realizacije projekta gasnog prstena u jugoistočnoj Evropi.

Na kraju, treba istaći da je veoma važno i korisno za Srbiju da dalje unapređuje ekonomske odnose sa Rusijom, ali je neophodno da Vlada Srbije racionalnije sagledava ekonomske interese zemlje i objektivne prepreke za intenzivniji razvoj ekonomskih odnosa, a da u tom procesu izbegava politizaciju isključivo ekonomskih kategorija koje regulišu ekonomske odnose dveju zemalja.

Na osnovu izložene analize, definisane su sledeće preporuke za Vladu Republike Srbije, sa ciljem da unaprede ekonomsku saradnju Srbije sa EU i Ruskom Federacijom, a time i dugoročni ekonomski razvoj Srbije u sadašnjem geopolitičkom kontekstu u kome se zemlja nalazi.

1. Nastaviti proces evropskih integracija Srbije i učiniti sve kako bi se stvorili uslovi za otpočinjanje pregovora o članstvu Srbije sa EU.

Proces evropskih integracija, pored povećanja obima trgovinske razmene između EU i Srbije, utiće jačanjem konkurentnosti srpske privrede i na povećanje izvoza Srbije na tržište EU, pa i na tržište Ruske Federacije. Iskustva zemalja centralne i istočne Evrope, koje su u prethodnoj deceniji pristupili EU, pokazala su da efektivno korišćenje razvojne bespovratne pomoći EU i harmonizovanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU predstavlja najefikasniji model za reformu društva i jačanje konkurentnosti domaće privrede. Veoma je važno istaći da jedini način da Srbija uveća sopstveni izvoz i na rusko tržište, u uslovima liberalizacije tržišta Rusije prema ostatku sveta kao posledice njenih obaveza iz članstva u STO, jeste da se unapredi konkurentnost privrede Srbije.

2. Hitno izraditi strategiju i program mera reindustrijalizacije zemlje.

Struktura izvoza Srbije pokazuje pravo stanje srpske privrede, naročito loše stanje u industriji, njenu slabu razvijenost i relativno slabu konkurentnost u proizvodnji robe visokog stepena obrade i dodatne vrednosti. Jedini način da se navedeno stanje promeni jeste hitno otpočinjanje procesa reindustrijalizacija zemlje. Osnova nove industrijske politike Srbije treba da se zasniva na sprovođenju strukturnih reformi i investicija u sve vidove infrastrukture. Takođe neophodno je značajno povećati budžetska sredstva za istraživanje i razvoj kao i obrazovanje. I u ovom slučaju, proces evropskih integracija predstavlja nezamenljiv okvir za efikasno sprovođenje politike reindustrijalizacije zemlje.

3. Preduzeti sve neophodne mere podrške poljoprivredi kako bi se iskoristili potencijali koje pruža SSP i Sporazum o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom u izvozu poljoprivrednih proizvoda.

Veliki problem predstavlja nemogućnost naše poljoprivrede da iskoristi sve preferencijale za izvoz u EU. Podaci o iskorišćenosti kvota za izvoz telećeg mesa (*baby beef*) u EU pokazuju da se zbog toga dodeljene kvote iz godine u godinu smanjuju. Pored toga, podaci o iskorišćenosti kvota za bescarinski izvoz vina i ribe takođe pokazuju da ni ove kvote nisu u potpunosti iskorišćene. Takođe određeni asortiman poljoprivrednih proizvoda ima mogućnost plasmana na tržište Rusije, ali u trenutnim količinama u kojima se proizvode ti proizvodi nisu konkurentni na ovom tržištu. Imajući u vidu potencijal Srbije u poljoprivrednoj proizvodnji, ovakvi gubici bi morali da budu sprečeni u budućnosti.

4. Preduzeti specifične mere za unapređenje obima srpskog izvoza na tržište Ruske Federacije

Prva aktivnost koju bi bilo neophodno preduzeti jeste smanjenje rizika za srpske privrednike koji izvoze ili planiraju da pokrenu investicionu aktivnost kako bi uspešno izašli na rusko tržište, od jednostranog prestanka važenja Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom. Iako je Vlada Rusije poslala Sporazum na ratifikaciju Državnoj dumi u avgustu 2001. godine, do ovog trenutka on nije ratifikovan. Imajući u vidu da je između srpske i ruske strane uspostavljen stalni dijalog po pitanju ekonomske saradnje, neophodno je tražiti od ruske strane da konačno ratifikuje Sporazum o slobodnoj trgovini sa Srbijom. Ovo pitanje posebno dobija na važnosti zbog zabrinjavajuće činjenice da Rusija tokom pregovora sa STO nije prijavila postojanje trgovinskog sporazuma sa Srbijom (ni Srbija nije prijavila postojanje ovog sporazuma STO). U ovakvoj situaciji, Rusija može jednostrano da otkáže primenu dela ili čitavog sporazuma o slobodnoj trgovini sa Srbijom u slučaju da neka od zemalja članica STO pokrene postupak pred organima STO zbog neravnopravnog tretmana njihovih proizvoda usled primene sporazuma sa Srbijom, a čije postojanje nije predočeno članicama STO.

Druga aktivnost koja može značajno da unapredi izvoz na rusko tržište jeste razvoj efikasnog sistema transporta na Dunavu, kao najdelotvornijeg za robu iz Srbije, koji podrazumeva nekoliko činilaca, a najvažniji je da se pravno reguliše nesmetano korišćenje vodnih puteva za veći broj država iz regiona, razvoj infrastrukture multimodalnog transporta, kao i razvoj i standardizacija flote i drugih elemenata vodnog transporta. U ovom kontekstu, Strategija Evropske unije za razvoj Dunavskog regiona, u čijoj formuliaciji i sprovođenju značajno mesto zauzima Srbija, predstavlja instrument koji presudno može da utiče na razvoj vodnog transporta Dunavom i time doprinese rastu robne razmene Srbije i sa EU i sa Ruskom Federacijom.

5. Preduzeti sve neophodne aktivnosti za diversifikaciju izvora snabdevanja Srbije gasom kroz učešće u izgradnji gasnog prstena u jugoistočnoj Evropi

Pored izgradnje gasovoda Južni tok kao jednog izuzetno važnog infrastrukturnog projekta za našu zemlju, Srbija treba da strateški razmišlja i o alternativnim stabilnim izvorima snabdevanja gasom u budućnosti. Stoga je od izuzetne važnosti da Srbija nastavi sa aktivnostima neophodnim za realizaciju projekta gasnog prstena u jugoistočnoj Evropi i povezivanja sa susednim zemljama. Jedna od deonica gasnog prstena, za čiju izgradnju je već potpisan ugovor, jeste interkonekcija gasnih instalacija Srbije i Bugarske, koja treba da ide od Niša preko Dimitrovgrada ka Sofiji. Gasne interkonekcije sa susedima bi trebalo da omoguće Srbiji stabilno alternativno snabdevanje gasom iz drugih izvora gasa što će povećati energetska bezbednost zemlje u budućnosti.

LITERATURA

1. Baza podataka na sajtu Republičkog zavoda za statistiku, dostupno na: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/>
2. Crnomarković, J., *Pregled spoljnotrgovinske robne razmene Republike Srbije u periodu 1988–2009. godine*, Republički zavod za statistiku.
3. *Informacija o odnosima Srbije i Evropske unije i njihova perspektiva u 2012. godini*, (januar 2012), Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/info_odnosi_srbije_eu/info_odnosi_srbije_eu.pdf.
4. Kovačević, A., (1998), *Kreiranje konkurentne prednosti planiranjem prostora u Podunavlju*, Institut za arhitekturu i urbanizam, korišćenje resursa, održivi razvoj i unapređenje prostora, Beograd.
5. Kovačević, A., (July 1999), *Trans Regional Transport Routes Involving Serbia & Montenegro*, Public Works Ministry of Italy, Autonomous Region of Friuli – Venezia Giulia, University of Trieste, International Adriatic Conference Proceedings.
6. Kovačević, A., (2000), *Pravno i komercijalno uređenje plovnih puteva radi razvoja novih tehnologija plovidbe*, Godišnja konferencija o vodnom saobraćaju, Saobraćajni fakultet, Beograd.
7. Kovačević, A., (2007), *The Potential Contribution of Natural Gas to Sustainable Development in South Eastern Europe*, Oxford Institute for Energy Studies.
8. Roberts, M., Wehrheim, P., (November/December 2001), *Regional Trade Agreements and WTO Accession of CIS Countries*, International trends, INTERECONOMICS.
9. *Nova ekonomska diplomatija*, (2012), Ekonomska diplomatija i približavanje Srbije EU, CIVIS, Beograd.
10. Republički zavod za statistiku Beograd, (2012), *Statistički kalendar Republike Srbije 2012*.
11. Sporazum između Savezne Vlade SR Jugoslavije i Vlade Ruske Federacije.
12. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, dostupno na: <http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/2/sporazumi/eu/>
13. *Vodič kroz EU politike. Trgovina*, (2011), Evropski pokret u Srbiji, Beograd.
14. Zakon o potvrđivanju protokola između Vlade Republike Srbije i Vlade Ruske Federacije o izuzecima iz režima slobodne trgovine uz sporazum između Savezne Vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Ruske Federacije o slobodnoj trgovini između Savezne Republike Jugoslavije i Ruske Federacije od 28. avgusta 2000. godine (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 105/2009)

Internet stranice

1. Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza Republike Srbije, <http://siepa.gov.rs/sr/index/sporazumi/rusija.html>
2. Southeast European Times, <http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/hr/features/setimes/features/2012/02/24/feature-02>
3. Kancelarija za evropske integracije, www.seio.gov.rs
4. Scribd, <http://www.scribd.com/dluljanovic/d/53288922/10-ODNOSI-SRBIJE-I-EU-DA-LI-JE-MOGLO-BR%C5%BDE>
5. Evropska komisija, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/russia/>
6. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, http://www.mpt.gov.rs/articles/view/115/1411/index.html?menu_id=57
7. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, http://www.mpt.gov.rs/articles/view/115/1411/index.html?menu_id=57#_ftnref1
8. Portal Fresh Fruit, <http://www.freshfruitportal.com/>
9. Mena konsalting, http://www.mena.rs/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=164:potpisan-protokol-izmeu-srbije-i-ruske-federacije-o-izuzecima-iz-reima-slobodne-trgovine&catid=47:vesti&Itemid=50&lang=sr
10. Tanjug, <http://www.tanjug.rs/news/30935/export-to-russia-up-57-percent--deficit-still-high.htm>
11. Portal Analitika, <http://www.portalanalitika.me/ekonomija/vijesti/67784-tri-anse-za-gasifikaciju-crne-gore.html>
12. Svetska trgovinska organizacija, http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm

Ivan Knežević
Mihailo Gajić
Kristina Ivanović

Serbia, European Union, Russia. Analysis of economic aspects.

Abstract

The text analyses economic relations of Serbia with the European Union and Russia, economic relations between the European Union and Russia, as well as implications of Russia's accession to World Trade Organization (WTO) on its trade exchange with Serbia. Analysis of Serbia's economic cooperation with the

EU and Russia and analysis of mutual cooperation between the EU and Russia was used to reach arguments which answer the question of which strategic direction Serbia would need to follow in the future. The conclusion is that Serbia's commitment to becoming a member of the European Union (EU) is necessary, not only because of the estimate that full integration into the EU is the best framework for dynamic development, modernization and protection of national interests, but primarily due to the fact that the EU is Serbia's key trade and investment partner and thus one of the most important factors of the country's economic stability. What is also one of the most significant conclusions is that Serbia's commitment to becoming a member of the EU does not rule out further development of economic cooperation with the Russian Federation. On the contrary, it is a prerequisite for increase of the extent of cooperation. Additional recommendations for the Government of Serbia were defined based on the presented analysis and proposed strategic direction for Serbia's path towards EU membership, with the aim of improving Serbia's economic cooperation with the EU and the Russian Federation and thus improving long-term economic development of Serbia in the current geopolitical context in which the country is at the moment: 1) Strategy and program of measures for the country's reindustrialization need to be developed immediately; 2) All necessary support measures to agriculture need to be taken in order to use potentials provided by SAA and Free Trade Agreement between Serbia and the Russian Federation for export of agricultural products; 3) Specific measures for increase of the extent of Serbia's export to the Russian Federation's market need to be taken and those measures refer to lowering the risk of trading with the Russian Federation due to the fact that the agreement is not ratified by Russia and refer to construction of an efficient transport system using the Danube; 4) All necessary activities for diversification of Serbia's gas supply sources need to be conducted through Serbia's participation in construction of a gas ring in South-Eastern Europe.

Keywords:

trade, European Union, Russia



ISTRAŽIVAČKI FORUM Evropskog pokreta u Srbiji

Istraživački forum (IF) predstavlja istraživačko-analičko programsko telo Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS) u kome se sprovode dubinska i na dokazima zasnovana kritička istraživanja na osnovu kojih se pripremaju relevantni predlozi za javnu praktičnu politiku za unapređen, efektivniji i efikasniji proces sprovođenja reformi i upravljanje konkretnim oblastima u procesu evropske integracije Srbije.

Istraživački forum nastoji da uspostavi i jača komunikaciju sa relevantnim interesnim grupama i donosiocima odluka kroz proces aktivnog javnog zagovaranja i da postane mesto gde bi kreatori javnih politika, predstavnici poslovne i akademske zajednice, individualni istraživači, profesionalci, novinari, organizacije civilnog društva i drugi relevantni akteri mogli da pronađu kvalitetne podatke i konkretne nezavisne predloge za javnu praktičnu politiku.

Istraživački forum funkcioniše kroz **istraživačke jedinice** u okviru kojih se sprovode efikasna, stručna i obuhvatna istraživanja u sledećim oblastima: **evropske integracije, spoljna politika, regionalna saradnja, životna sredina, fondovi EU i regionalni razvoj, energetika, poljoprivreda, pravo i ekonomija**. IF nastoji da u svoj rad uključi nezavisne stručnjake, ali i podstakne mlade istraživače da se uključe u proces definisanja predloga za javnu praktičnu politiku.

Cilj je da se ponude alternativni predlozi za javnu praktičnu politiku za efikasniju i efektivniju reformu u svim oblastima relevantnim za proces evropske integracije i na taj način uspostavi i ojača komunikacija sa donosiocima odluka, predstavnicima poslovnog, civilnog i akademskog sektora, ali i širom javnošću.

Rezultati rada Istraživačkog foruma u okviru istraživačkih jedinica su **konkretni predlozi za javnu praktičnu politiku**, zasnovani na temeljnim, inovativnim, inkluzivnim multidisciplinarnim i transparentnim pristupima, kojima se nudi analiza postojećeg stanja u određenoj oblasti, pregled mogućih rešenja za državu u kontekstu evropske integracije i otvaranje javne rasprave o konkurentnim predlozima za rešenje konkretnih problema u društvu.

Imajući u vidu naredne faze u procesu evropske integracije i pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, očekivani status države kandidata, odnosno otvaranje pregovora, uloga organizacija civilnog društva poprima drugačiji i ozbiljniji karakter. Očekivanja od organizacija civilnog društva i tzv. *think tank* organizacija, trebalo bi da budu srazmerna izazovima dostizanja standarda i sprovođenja zakona u konkretnim oblastima. To podrazumeva postojanje profilisanih organizacija kao referentnih, stručnih i neizbežnih sagovornika državi, ali i EU u procenama ispunjenosti kriterijuma za članstvo, kao i u kreiranju određenih politika i strategija. Važan aspekt osnivanja Istraživačkog foruma predstavlja potreba da se ojačaju kapaciteti državne uprave u Srbiji u procesu evropske integracije koji bi trebalo da doprinesu konsolidovanju Srbije kao savremene evropske države. Oslobođeni političkih uticaja i pritisaka, članice i članovi Istraživačkog foruma trebalo bi nezavisnošću u radu i stručnom analizom da na najbolji način doprinesu ohrabrenju i ubrzanju reformi i evropske integracije Srbije.

Osnivanjem Istraživačkog foruma, Evropski pokret u Srbiji nastoji, ne samo da osnaži svoj istraživačko-analitički potencijal, već i da utiče na jačanje i brojnost stručnjaka uključenih u oblasti kojima se IF u okviru pojedinačnih istraživačkih jedinica bavi. Namera je da se IF pozicionira i kao **relevantan partner** različitih ciljnih grupa u kontekstu modernizacije, demokratizacije i evropske integracije Srbije.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32(497.11)

**GODIŠNJAK Istraživačkog foruma Evropskog
Pokreta u Srbiji** / urednik Vladimir
Pavićević. - God. 1, br. 1 (2013)- , -
Beograd (Kralja Milana 31) : Evropski pokret
u Srbiji, 2013- (Loznica : Mladost grup). -
24 cm

Godišnje
ISSN 2334-7945 - Godišnjak Istraživačkog
forumu Evropskog pokreta u Srbiji
COBISS.SR-ID 198249740

Argumentacija
politike Predlozi p
varanja Praćenje i procena Argumentacija
Kampanje javnog zag
e i procena Argument
oživanja Studije praktič
praktičnih politika Kampanje javnog zagov
praktične politike Stav
banje javnog zagovaranja
Istraživanja Studije prakti
praktičnih politika Kampanje javnog zagovo
Argumentacija Stav An
praktične politike Predlozi p
varanja Praćenje i proces
banje jav
A