

TEMA BROJA  
**REGIONALNA POLITIKA  
EVROPSKE UNIJE I BALKAN**

ANALIZE  
**DOGOVOROM DO UGOVORA**

FENOMENI  
**NA BIROKRATSKOM OLIMPU**

DOŠIJE  
**DRŽAVA I CRKVA**



# Putokaz

Časopis za pravna, politička i kulturna pitanja evropskih integracija

Glavni i odgovorni urednik  
**Nebojša Ćurčić**

Urednik izdanja  
**Veljko Racković**

Redakcija

<b>Jelena Rodić</b>	<b>Srđan Smiljanić</b>
<b>Silvana Pop Kocić</b>	<b>Dajana Radivojević</b>
<b>Jelena Jakšić</b>	<b>Ana Hrnjak</b>
<b>Ljiljana Ilić</b>	<b>mr Zoran Šoljaga</b>
<b>Dragana Lehocki</b>	<b>Vojin Biljić</b>
<b>Mirjana Samardžić</b>	<b>mr Miloš Andrović</b>

Izdavač  
**Asocijacija za evropske integracije**  
[www.integracije.org](http://www.integracije.org)  
E-mail: [putookaz@yahoo.com](mailto:putookaz@yahoo.com)

Dizajn, priprema:  
**ERROR DESIGN, Beograd**

Tiraž: 600

ISSN 1452-5348  
Beograd, decembar 2007.

Objavlivanje ovog časopisa pomogao je  
**FRIEDRICH EBERT STIFTUNG**

## Putokaz

Decembar 2007

■	<b>Pod lupom</b>	
	Knjiga mrtvih	2
■	<b>Tema broja</b>	
	Regionalna politika EU i Balkan	
	Formula za smanjenje razlika	3
	Glas regionalnih i lokalnih vlasti	8
	Vaga za tačno merenje	12
	Komšije i susedi na istom putu	17
	Struktura strukturnih fondova	23
■	<b>Analize</b>	
	Dogovorom do Ugovora	27
	Vozni red za Orijent ekspres	31
	Spoljnopolitička orijentacija Srbije	37
■	<b>Tranzicija</b>	
	U raljama promena	44
■	<b>Fenomeni</b>	
	Na birokratskom Olimpu	50
■	<b>Dosije: država i crkva</b>	
	Između dva carstva	55
■	<b>Na margini</b>	
	Pad imperije	61

## Čitanje znakova

Seizmolozi kažu da jakom, rušilačkom potresu, po pravilu, prethodi serija lakih podrhtavanja koji najavljuju glavni udar.

Dve su skale kojima se meri snaga zemljotresa: Merkalijeva i Rihterova, ali se za procenu mogućih žrtava i štete u medijima poslednjih godina odomačila ova druga. U zavisnosti od strukture tla i standarda gradnje, zemljotresi od pet do sedam stepeni su razarajući i ponekad katastrofalni. Oni od osam i devet stepeni su kataklizmički – dolazi do promene reljefa. One od deset stepeni neće imati ko da izmeri.

Kada bismo umeli da tumačimo one prethodne, upozoravajuće drhtaje, možda bismo mogli da izbegnemo gotovo izvesnu razornost onih potonjih.

Kako se bliži trenutak odluke o budućem statusu Kosova i Metohije, sa raznih strana – Belgija, Irska, Korzika, Baskija, Gruzija, Abhazija, Bosna... stižu izveštaji o podrhtavanju. – Znakovi su tu. Uvek su i bili – piše Andrić – pitanje je samo da li umemo da ih vidimo.

## Knjiga mrtvih

Na Sajmu knjiga u Frankfurtu predstavljena je i knjiga *Da me ne zaboraviš*, koju je nemačka autorka Kristina Graf napisala po povratku iz Ugande. U poslednjih sedam godina, od side je u Ugandi umrlo oko milion ljudi. Računa se da će, u naredne tri godine, dva i po milona dece ostati bez roditelja. Kako je Uganda zemlja uglavnom usmenog predanja, a bolest će pokositi mahom srednju generaciju, roditelji često neće biti u prilici da svojoj još nedorasloj deci usmeno predaju važne poruke, savete, rituale i prenesu sećanja. Stoga je povedena akcija sastavljanja „knjiga uspomena“ u koju se do sada uključilo 40 hiljada, dobrim delom nepismenih, žena Ugande.

„Pomažući jedna drugoj, one za svoju decu, koja će uskoro ostati siročad, zapisuju i upotpunjavaju crtežima istoriju porodice, rituale, predanja, bajke, tajne nekih zanata, pa čak i kuvarske recepte. Takve knjižice biće dokument o poreklu, a za mnoge i jedini predmet koji će deca naslediti od svojih majki.”



## Vlastiti rep

Najpre su preimenovane ulice koje su nosile imena sovjetskih komandanata, potom partizanskih heroja i na kraju Bulevar AVNOJA... jer, šta će to nama. Onda su crnokošuljaši poželeti da prođu kroz Novi Sad, a tovariš Putin izrazio nezadovoljstvo odnosom prema uspomeni na *krasnaju armadu*. Sada je brže-bolje predloženo da se jednoj od prekrštenih ulica naziv promeni u Bulevar antifašističke borbe. Kako su se beše zvali oni sovjetski maršali? Možda će zatrebati...



## Zajednički imenitelj

Srbija, ovako sluđena i zbunjena, nekoga je izgleda podsetila na vajmarsku Nemačku. Fireri po blatnjavim sokacima počeli su da dižu obrijane, prazne glave. U pokušaju odbrane – letvama sklonog Nenada Čanka – neki prvaci onoga što sebe smatra građanskim društvom ustvrdili su da je „u bobi protiv nacizma i fašizma sve dozvoljeno“ i da su „antifašisti po definiciji demokrate“. Ne znam zašto, ali pada mi na pamet jedan od najvećih antifašista koji bi se ovom obradovao – Josif Visarionovič Staljin.



## Odgovor

Da li će predstojeći porast nacionalne frustracije u sadejstvu sa rastućim socijalnim tenzijama doprineti izgradnji demokratije u zemlji Srbiji?

Nema dileme da li znamo odgovor na ovo pitanje, već kako s tim odgovorom da živimo.



## Pedagogija est

Bezmalob svi koji sebe smatraju obrazovanima (često neopravdano) čuli su za onu izreku mudrih Latina kako je *Istorija učiteljica života*.

Ono što im niko nije rekao jeste da je reč o strogoj, surovij i nemilosrdnoj učiteljici kod koje ponavljači ne da nisu položili, nego nisu preživeli.



## Braderizam

Američki sociolog Edvard Banfil je još 1958. godine definisao pojavu nečega što je nazvao *amoralnim familizmom*.

*Amoralni familizam je vrednosni koncept u kome pojedini političari i javne osobe u američkom društvu deluju po logici prvenstvenog sticanja vlastitog materijalnog dobitka (uključujući svoju porodicu, uži krug prijatelja i odanih stranačkih kolega); u društvu gde prevladava amoralni familizam, malo ko će zastupati interese zajednice ako to, pre svega i naglašeno, nije u njegovom ličnom interesu.*

U redu, možda su se oni prvi setili, ali mi smo to doveli do savršenstva. Kao košarku...



# Formula za smanjenje razlika

Veljko Racković

Odeljenje za evropske integracije Skupštine Srbije

**Velike razlike u stepenu razvijenosti pojedinih članica Unije zahtevaju stvaranje mehanizma koji će pomoći da se dispariteti smanje i poveća kohezija. Regionalna politika EU je verovatno jedan od njenih najrazrađenijih oruđa na putu prema zajedničkoj evropskoj kući**

Iako je ostvarenje socijalne i ekonomske kohezije promovisano kao cilj još Rimskim ugovorom, velike razlike u stepenu razvijenosti regiona su i dalje prisutne u EU. Samo stvaranje zajedničkog tržišta nije automatski dovelo do skladnog i uravnoteženog ekonomskog razvoja Unije. Regionalne razlike je trebalo smanjiti radi normalnog funkcionisanja EU kao celine.

Sa izraženim regionalnim disparitetima Evropljani su se susreli još na samom početku, u vreme osnivanja Evropske zajednice. Svakim novim proširenjem EU proširivao se i problem.

Kada danas pogledamo EU kao jedinstven skup regiona i kad uporedimo, na primer, region severoistočne Rumunije sa Londonom ili centralne Bugarske sa regionom Il de Frans, slika problema postaje jasnija i laicima.

Na početku su to bili samo regioni južne Italije i Korzika koje je trebalo ekonomski i strukturno oporaviti. Posle prvog proširenja,

u evropsku porodicu je ušla i Irska sa svojim zapadnim provincijama, a osamdesetih godina, najpre ulaskom Grčke, zatim Španije i Portugalije, te razlike su se još više produbile. Bilo je potrebno preduzeti konkretne finansijske mere koje bi značajno potpomogle regionalne ekonomije. Drugim rečima, trebalo je formulisati i formirati evropsku regionalnu politiku.

## Ugovori

Šta kažu osnivački ugovori EU?

U članu 2 Rimskog ugovora stoji da Zajednica ima za cilj da uspostavljanjem zajedničkog tržišta unapređuje skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj u celoj Zajednici.

U članu 67 se predviđa postojanje Evropske institucione banke koja ima za zadatak da doprinosi uravnoteženom i skladnom razvoju zajedničkog tržišta. U tom cilju ona pomaže davanjem zajmova i garancija na neprofitabilnoj osnovi i finansira programe za razvoj manje razvijenih regiona.

Član 158 predviđa skladan razvoj Zajednice koji kao poseban cilj ima smanjenje razlika u stepenu razvijenosti različitih regiona. Članom 159 se predviđa koordinacija politika država članica radi postizanja skladnog razvoja Zajednice.

Kada se govori o regionalnoj politici EU, ne može se izbeći pominjanje i drugih politika

EU koje se dotiču ovog pitanja.

Poljoprivredna i regionalna politika preklapaju se svojim akcijama u dosta slučajeva. Jedan od ciljeva regionalne politike je i razvoj poljoprivrednih regiona u stagnaciji. Ciljevi poljoprivredne politike postavljeni u Rimskom ugovoru drugačije su formulirani od ciljeva regionalne politike, s tim što su namera i očekivani rezultat isti. Te aktivnosti su financirane iz fondova iz kojih se financiraju i aktivnosti poljoprivredne politike.

Što se tiče odnosa regionalne politike i politike konkurencije, državna pomoć, iako definisana kao nekompatibilna sa zajedničkim tržištem, u nekim određenim slučajevima je dozvoljena. A to je slučaj kada ona predstavlja pomoć za unapređenje ekonomskog razvoja područja na kojima je standard izuzetno nizak ili u kojima postoji visok stepen nezaposlenosti.

Evropska komisija je 1965. godine predstavila u svom izveštaju i prvi put najavila formiranje jedne takve regionalne politike koja bi imala za cilj pomoć nerazvijenim regionima i sprečavanje nekontrolisanog širenja urbanih centara.

Direkcija Evropske komisije, koja je trebalo da formuliše osnove regionalne politike, formirana je 1967. godine. Ustanovljeni su osnovni principi: planiranje regionalnog razvoja, vođenje akcija pomoći regionima koji zaostaju u razvoju, graničnim regionima, regionima sa visokom stopom nezaposlenosti i nerazvijenim industrijskim regionima. Godine 1966, na osnovu Bresćani izveštaja, predviđa se formiranje strukturnih fondova iz kojih bi se financirale akcije i programi regionalne politike. Tokom sedamdesetih godina, države članice su došle do zaključka da se regionalni problemi mogu najbolje rešavati na komunitarnom nivou, mnogo bolje nego na nacionalnom.

U vreme mandata predsednika Žaka Delora, 1988. godine je usvojen plan kojim je značajno reformisana regionalna politika.

Tom reformom određeni su principi i ciljevi regionalne politike. Njome je predviđeno 33% sredstava iz budžeta za regionalni razvoj.

Mastrihtskim ugovorom je predviđeno formiranje institucije Komiteta regiona. Komitet regiona je savetodavno telo EU. Komitet ima 344 člana koji reprezentuju regionalne i lokalne uprave. Njihov mandat je četiri godine. Komitet daje mišljenja na svoju inicijativu i kad su Savet ministara i Evropska komisija dužni da zatraže mišljenje i to po pitanjima koja se tiču obrazovanja, kulture, javnog zdravstva, transevropske mreže, prometa, telekomunikacijske i energetske infrastrukture, ekonomske i socijalne kohezije, politike zapošljavanja. Glavne odluke se, inače, donose na sednicama Saveta ministara EU na predlog Evropske komisije i uz saglasnost Evropskog parlamenta.

Ciljevi i principi su više puta menjani za svaki budžetski period i prilagođavani su okolnostima i novonastaloj situaciji.

### **Za period 1992–2000. bilo je propisano šest ciljeva:**

#### 1. Razvoj i strukturne promene nerazvijenih regiona

Pomoć regionima čiji je BDP manji od 75% proseka EU. Tim ciljem su u to vreme bile obuhvaćene celokupne teritorije Grčke, Portugala i Severne Irske. U Francuskoj su to bili Korzika i prekomorske teritorije.

#### 2. Razvoj nerazvijenih industrijskih regiona

To su bili industrijski regioni u kojima je stepen nezaposlenosti veći od evropskog proseka, regioni sa široko zastupljenom teškom industrijom. Po zvaničnoj statistici, 17% stanovnika tadašnje EU je živelo u tim regionima.

#### 3. Dugoročna borba protiv nezaposlenosti kao i profesionalno osposobljavanje mladih i nezaposlenih

#### 4. Prilagođavanje radnika promenama na tržištu

To su bili programi kojima je financirana

profesionalna obuka zaposlenih.

#### 5. Razvoj poljoprivrednih područja

Regioni sa generalno niskim poljoprivrednim prinosima

#### 6. Razvoj i strukturno reformisanje slabo naseljenih regiona

Regioni sa prosečno osam stanovnika po kvadratnom kilometru

Šta je bio rezultat ulaganja iz fondova EU za taj period?

Zahvaljujući sredstvima dobijenim iz tih fondova, četiri najsiromašnije članice su ostvarivale godišnji privredni rast u tom periodu od po 0,4%. Stvoreno je 2,2 miliona novih radnih mesta, izgrađeno 17.000 km puteva. Ulaganja su izvršena pretežno u naučnoistraživački razvoj, turizam i sektor srednjih i malih preduzeća. U Danskoj i Italiji je pružena značajna pomoć malim i srednjim preduzećima u ribljoj industriji. U Grčkoj su najveću korist imala mala i srednja preduzeća koja su se bavila proizvodnjom tepiha, a korisnici iz zemalja Beneluksa su bili regioni na čijoj teritoriji se nalaze nacionalni parkovi.

Za taj period je bilo potrošeno 170 milijardi evra ili trećina tadašnjeg budžeta.

### **Za period 2000–2006. su bila propisana tri cilja:**

Trebalo je da ti ciljevi doprinesu ekonomskom razvoju, povećanju zaposlenosti, izjednačavanju šansi za muškarce i žene i zaštiti životne sredine.

#### Cilj 1 – (teritorijalni)

Razvoj i strukturna pomoć slabo razvijenim regionima. Tu se radilo o oko 50 regiona, u kojima je živelo 25% stanovništva EU sa BDP-om manjim od 75% proseka EU. Oko 70% sredstava iz strukturnih fondova je trošeno na Cilj 1. (To su bili regioni istočne Nemačke, cela Grčka, južni italijanski regioni sa Sicilijom i Sardinijom, skoro ceo Portugal, Španija bez Madrida, Katalonije, Baskije i Aragona, zapadne i severne oblasti Velike

Britanije, prekomorske teritorije Francuske i austrijski region Burgenland).

Cilj 1 je predviđao i tranzicionu pomoć za regione koji su u prethodnom budžetskom ciklusu pripadali ovoj grupi, s tim što se po novim kriterijumima ne mogu tu svrstati (Kantabrija, istočni Berlin, Lisabon i Dolina Težo, Severna Irska, Molize).

#### Cilj 2 – (teritorijalni)

Pomoć industrijskim regionima sa velikom stopom nezaposlenih, poljoprivrednim regionima sa manje od 100 stanovnika po kvadratnom kilometru, sa velikim procentom poljoprivrednog stanovništva, ribarskim regionima suočenim sa društveno-ekonomskim problemima usled reformisanja i restrukturiranja ribarskog industrijskog sektora i urbanim centrima sa velikim brojem nezaposlenih, suočenih sa ozbiljnim problemom siromaštva i sa velikom stopom kriminaliteta. U njima živi 18% stanovništva EU, a 11,5% sredstava iz fondova je namenjeno tom cilju.

#### Cilj 3 – (tematski)

Razvoj ljudskih resursa i borba protiv nezaposlenosti. Cilj 3 pokriva teritoriju cele EU, osim regiona koji su obuhvaćeni ciljem 1. Za cilj je bilo predviđeno 312,3% sredstava iz strukturnih i kohezionih fondova.

Od 2004. godine, EU se proširuje za još deset država. Teritorija EU se povećava za 30%, dok se BDP Unije uvećava za samo 5%. Na osnovu nove situacije, države članice se mogu kategorisati u tri grupe.

Prvu grupu čini dvanaest najrazvijenih, drugu grupu osam država srednjeg nivoa razvijenosti (Španija, Portugal, Grčka, Slovenija, Češka, Kipar i Malta) i ostale zemlje čiji prosečan BDP čini 40% od proseka ostatka EU.

### **Budžetski period 2007–2013 – ciljevi, principi i strukturni fondovi**

Principi na kojima se zasniva regionalna politika za ovaj period su:

*Programiranje* – finansiraju se programi koji za cilj imaju dugoročni razvoj, a ne projekti

*Koncentracija* – finansira se manji broj programa, koji su većeg obima i skuplji

*Dodavanje* – fondovi EU ne zamenjuju nacionalne fondove već ih dopunjuju, što znači da se EU pojavljuje kao kofinansijer

*Partnerstvo* – jedan od ključnih principa. Njime je predviđena saradnja svih nivoa vlasti. Od evropskih institucija, preko centralnih institucija država članica, do lokalnih nivoa vlasti.

Regionalna politika ne postoji bez strukturnih fondova, a to su:

*Evropski fond za regionalni razvoj*, osnovan 1975. godine, iz koga se finansiraju ulaganja u infrastrukturu, investicije u cilju stvaranja novih radnih mesta, lokalni razvojni projekti i pomoć srednjim i malim preduzećima.

*Evropski socijalni fond*, osnovan 1957, a operativan od 1960. godine, finansira: programe smanjenja broja nezaposlenih ulaganjem u ljudske resurse kroz edukaciju i uključivanje nezaposlenih i siromašnijih grupa u okvire grupe zaposlenih.

*Kohezioni fond* je formiran u cilju omogućavanja svim državama članicama ulazak u evropsku monetarnu uniju i prihvatanja evra kao domaće valute. On pomaže u rešavanju problema iz oblasti životne sredine i saobraćajne infrastrukture u državama članicama čiji je BDP ispod 90% proseka EU.

Ciljevi regionalne politike za period 2007–2013. su:

### 1. Konvergencija

To je pomoć nerazvijenim regionima čiji je BDP ispod 75% proseka EU. Za ovaj cilj namenjeno je 75% sredstava iz fondova. Ovaj cilj treba da doprinese privrednom rastu i porastu broja zaposlenih u dotičnim regionima. On naročitu pažnju poklanja razvoju društva zasnovanog na znanju, prilagođavanju novim društveno ekonomskim okolnostima i zaštiti životne sredine, kao i

jačanju kapaciteta lokalnih administracija. Finansira se iz Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda i iz Kohezionog fonda.

To su uglavnom svi regioni novih država članica, sa izuzetkom centralne Mađarske, Bratislavskog regiona i Praga. Od starih država članica, regioni koji su obuhvaćeni ovim ciljem su južne italijanske pokrajine, veći deo Portugala i Grčke, Andaluzija, Ekstramadura, Galicija i Kastilja la Manča, kao i Kornvol, zapadni Vels i ostrvo Scili.

### 2. Regionalna konkurentnost i zapošljavanje

Cilj je borba protiv nezaposlenosti na nivou EU, stimulanje i podsticanje konkurencije, otvaranje novih radnih mesta, adaptacija na društvene i ekonomske promene i pomoć regionima koji bi, da nije bilo proširenja, bili ispod proseka od 75%. On se finansira iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog socijalnog fonda. Tu spadaju svi ostali regioni koji nisu obuhvaćeni prvim ciljem.

### 3. Prekogranična teritorijalna saradnja regiona

Namera je da se intenzivira prekogranična, transnacionalna, međuregionalna saradnja. Ovaj cilj treba da predstavlja dopunu prethodna dva cilja. Ovde su u pitanju regioni koji su pokriveni prvim i drugim ciljem. Finansiran je iz Evropskog fonda za regionalni razvoj. Nudi zajednička rešenja lokalnim vlastima različitih regiona koja se odnose na urbani, ruralni razvoj, kao i na razvoj srednjih i malih preduzeća. Insistira se na naučnom razvoju i na društvu zasnovanom na znanju.

Dostizanje ekonomske kohezije i uravnoteženi privredni razvoj, iako postavljeni kao temeljni ciljevi u osnivačkim ugovorima, nisu u potpunosti ostvareni, uprkos značajno uloženom naporu. Nije moguće prenebreći istorijske, geografske i ekonomske uslovljenosti sa kojima se EU suočila i još se suočava. Međutim, i pored opravdanih

kritika na račun funkcionisanja EU, ne možemo a da ne konstatujemo značajne koristi koje je zajednička regionalna politika donela nekim tradicionalno siromašnim evropskim regionima. O tome nam dosta govore primeri Španije, Irske i Portugala. Proces evropskih integracija i članstvo Srbije u EU, pored obaveza doneće i višestruke koristi regionima Srbije, pod uslovom da se u bliskoj budućnosti stvore svi uslovi, politički ili zakonski, potrebni za njihovo formiranje.

# Glas regionalnih i lokalnih vlasti

Marija Šošić

Stalna konferencija gradova i opština

***Oko 70% ukupnog zakonodavstva Evropske unije primenjuje se na lokalnom i regionalnom nivou, kao nivou vlasti najbližem građanima – shodno tome, njihovo uključivanje u proces donošenja odluka u Evropskoj uniji je neophodno i sprovodi se kroz Komitet regiona EU***

Osnovne institucije Evropske unije koje učestvuju u donošenju odluka u Evropskoj uniji – Evropski savet, Evropski parlament i Evropska komisija – osiguravaju da su u procesu zastupljeni interesi pojedinačnih država članica (Savet), Evropske unije (Komisija) i građana (Parlament). Uzimajući u obzir činjenicu da su nadležnosti Parlamenta manje nego nadležnosti ostalih institucija (iako položaj ove institucije sve više jača i novim EU ugovorima joj se daju veća ovlašćenja), nivo odlučivanja ipak ostaje daleko od građana i njihovih potreba.

Kako bi se javnost uključila u donošenje odluka i prihvatila Evropsku uniju, pored velikih kampanja namenjenih širokoj javnosti, u sistem odlučivanja na nivou EU uvedena su savetodavna tela: Socijalni i ekonomski komitet koji obuhvata predstavnike poslodavaca, radnika i različitih udruženja i Komitet regiona u kome sede predstavnici

regionalnih vlasti i gradova zemalja članica Evropske unije.

## Komitet regiona

Komitet regiona Evropske unije je najmlađe telo EU, osnovano Ugovorom iz Maastrichta, koje je počelo sa radom 1994. godine. Uloga Komiteta regiona je dvostruka: zastupa interese regionalnih (i lokalnih) vlasti pri donošenju odluka na nivou Evropske unije i promovise akcije i vrednosti Evropske unije građanima, s obzirom na to da zastupa nivoe vlasti najbliže građanima. Uključivanje regionalnih i lokalnih vlasti u proces odlučivanja postaje neizbežno ukoliko se ima u vidu činjenica da se oko 70% zakonodavstva Evropske unije primenjuje na regionalnom i lokalnom nivou.

Komitet regiona posle poslednjeg proširenja Evropske unije (ulaskom Bugarske i Rumunije) broji 344 člana (i isto toliko zamenika) iz svih 27 zemalja članica. Članove imenuju države članice, po procedurama koje se razlikuju od članice do članice, a imenuje ih Savet na period od četiri godine. Iako se procedure odabira delegacija razlikuju, sve su zasnovane na principima političke, geografske i regionalne/lokalne jednake zastupljenosti. Države članice, u zavisnosti od veličine, imaju po 24 predstavnika (Velika Britanija, Francuska, Nemačka, Italija) do 5 predstavnika (Malta). Poput Evropskog

parlamenta, i Komitet regiona okuplja svoje članove po političkim grupama, kojih je četiri: Partija evropskih socijalista – PES, Evropska narodna partija – EPP, Alijansa liberala i demokrata Evrope – ALDE i Unija za Evropu nacija – Evropska alijansa – UEN–EA.

Sedište Komiteta regiona se nalazi u Briselu, gde se pet puta godišnje održavaju i plenarne sednice. Rad Komiteta regiona organizovan je u šest komisija. Komisije pripremaju mišljenja iz svog polja delovanja, koja se kasnije diskutuju i većinskim sistemom glasanja usvajaju na plenarnim sednicama, a zatim dostavljaju Savetu, Komisiji i Parlamentu. Komisije se bave sledećim problemima: teritorijalna koheziona politika (komisija COTER), ekonomska i socijalna politika (ECOS), održivi razvoj (DEVE), kultura, obrazovanje i istraživanje (EDUC), ustavna pitanja, evropska uprava i oblast slobode, bezbednosti i pravde (CONST), kao i spoljni odnosi i decentralizovana saradnja (RELEX). Pored komisija, Komitet regiona ima predsednika i prvog potpredsednika, biro koji se sastoji od 60 članova i generalnog sekretara, koje članovi Komiteta biraju na period od dve godine.

Osnovni principi na kojima se zasniva rad Komiteta regiona su u stvari principi sadržani i u regionalnoj politici, a to su: supsidijarnost, bliskost, partnerstvo; po prvom principu, sve odluke treba donositi, kad god se time ne ugrožava efikasnost, na nivou koji je najbliži građanima; po drugom principu, svi nivoi vlasti treba da budu što je moguće bliži građanima, što se postiže kroz transparentnost u radu; razvoj partnerstva se odnosi na blisku saradnju evropskih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti pri vođenju politika.

### **Nadležnosti**

Evropska komisija i Savet moraju da konsultuju Komitet regiona pri donošenju odluka koje imaju uticaja na lokalni i regionalni nivo, a to su oblasti ekonomske i socijalne

kohezije, transevropskih infrastrukturnih mreža, zdravstva, obrazovanja i kulture (predviđeno Ugovorom iz Maastrichta), kao i politike zapošljavanja, socijalne politike, zaštite životne sredine, profesionalne obuke i saobraćaja (kasnije dodato Ugovorom iz Amsterdama). Takođe, Komisija, Savet ili Parlament mogu konsultovati Komitet regiona pri donošenju odluka za koje ocene da su od značaja za regionalne i lokalne vlasti. Najzad, Komitet regiona može samoinicijativno da objavljuje mišljenja, pokreće kampanje i sl., čime donosiocima odluka na evropskom nivou nameće rešenje pitanja od značaja za regionalni i lokalni nivo.

Međutim, i pored činjenice da donosioci odluka na nivou Evropske unije moraju u određenim situacijama da traže mišljenje Komiteta regiona, ništa ih ne obavezuje da to mišljenje i usvoje: ovo telo nema formalne mogućnosti da zaustavi ili odloži proces donošenja odluka Saveta, odnosno Komisije EU. Zato je pored formalnog, neformalno zastupanje interesa – lobiranje jedna od aktivnosti članova Komiteta regiona i njihovih predstavnika u Briselu i pred nacionalnim vlastima. U zastupanju interesa na nivou Evropske unije, lokalne i regionalne vlasti pored Komiteta regiona EU, okupljaju se u okviru različitih asocijacija i mreža (Savez evropskih opština i regiona (CEMR), Asocijacija evroregiona (AER), Asocijacija pograničnih regiona, Eurocities i sl.). Takođe, regioni i lokalne vlasti su u svim zemljama okupljeni u asocijacije koje, pored učešća u radu evropskih mreža i Komiteta regiona, imaju svoja predstavništva u Briselu čiji je osnovni cilj zastupanje interesa svojih članica u procesu donošenja odluka na nivou EU, kako pri izradi zakona, tako i pri dodeljivanju finansijskih sredstava. Takođe, ova predstavništva koordiniraju učešće svojih članova u Komitetu regiona, pa ovo telo radi uspešnije saradnje već nekoliko godina

priprema godišnji akcioni plan saradnje sa asocijacijama lokalnih i regionalnih vlasti.

Osim što pokušava da osigura uzimanje u obzir regionalnih i lokalnih interesa pri donošenju odluka, Komitet regiona ima važnu ulogu u komunikaciji sa građanima: iz svakodnevnog kontakta sa građanima, predstavnici regionalnih i lokalnih vlasti imaju uvida u probleme i želje građana koje predstavljaju i pri angažmanu u Komitetu regiona. S druge strane, Komitet regiona organizuje razne događaje sa ciljem promovisanja Evropske unije na regionalnom nivou svih zemalja članica.

Najzad, jačanjem saradnje između nivoa vlasti bližih građanima, Komitet regiona, kao i evropske i regionalne mreže i nacionalne asocijacije regionalnih i lokalnih vlasti, doprinose razvoju dobrih odnosa među narodima i doprinose stabilnosti, održivom ekonomskom rastu i društvenom razvoju.

### **Komitet i Balkan**

U okviru RELEKS komisije (Komisija za spoljne odnose i decentralizovanu saradnju) formirana je Radna grupa za zapadni Balkan, čiji cilj je uspostavljanje bliže saradnje i pružanje pomoći regionalnim i lokalnim vlastima zemalja zapadnog Balkana u procesu stabilizacije i pridruživanja, tj. pristupanja Evropskoj uniji. S obzirom na različite stadijume u odnosima sa Evropskom unijom, postoji posebna Radna grupa za Hrvatsku, kao i za Tursku.

Iskustva drugih zemalja, prvenstveno Rumunije i Bugarske, pokazuju da, iako nema pravo odlučivanja u sistemu Evropske unije i iako se lobiranje za pojedinačne interese najviše odigrava u Parlamentu i Komisiji, Komitet regiona može biti od velike koristi u prvim kontaktima regionalnih i lokalnih vlasti sa Evropskom unijom i pomoći u pripremi i izgradnji kapaciteta neophodnih za uspješan proces pridruživanja. Tim više što, nažalost, iskustva drugih zemalja novih

članica pokazuju da regionalne i lokalne vlasti veoma retko dobijaju adekvatnu podršku nacionalnih vlasti u ovom procesu, pa su praćenje rada Komiteta regiona i saradnja sa kolegama iz inostranstva od presudnog značaja za uspješnu integraciju.

Po dobijanju statusa kandidata, i lokalne i regionalne vlasti određene države dobijaju status posmatrača. Pored toga, moguće je i formiranje zajedničkih savetodavnih komiteta, koji se formiraju za svaku zemlju kandidata posebno. Oni predstavljaju važan mehanizam koji omogućava da se glas lokalnih i regionalnih vlasti direktno uključi u proces pristupanja EU. Takođe, ukoliko je predviđeno sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, i po potpisivanju ovog sporazuma moguće je formiranje ovakvog tela – do tog trenutka, lokalne vlasti Srbije i AP Vojvodina mogu da saraduju sa ovom institucijom samo neformalno.

Inače, NALAS – mreža asocijacija lokalnih vlasti jugoistočne Evrope, koja obuhvata 12 asocijacija iz 9 zemalja Balkana – od Moldavije, Rumunije, Slovenije i Bugarske, do Bosne i Hercegovine (i Republike Srpske), Srbije (uključujući Kosovo), Crne Gore, Albanije i Makedonije – ima status posmatrača u Komitetu regiona. S obzirom na to da je Stalna konferencija gradova i opština, kao asocijacija svih lokalnih vlasti Srbije, aktivan član ove mreže, i predsednici gradova i opština Srbije će dobiti priliku da prisustvuju sastancima Komiteta regiona i RELEKS komisije.

### **Komitet i Srbija**

Posle prvog konstitutivnog, prvi sledeći sastanak Radne grupe za zapadni Balkan Komiteta regiona bio je posvećen Srbiji – tom prilikom, lokalne vlasti Srbije i Stalna konferencija gradova i opština uspostavile su kontakt sa članovima i u saradnji sa Izvršnim većem AP Vojvodine uputile poziv Radnoj grupi da poseti Srbiju. Simbolično, sastanak je održan u Novom Sadu, 15. juna ove godine,

samo dva dana posle nastavka pregovora Republike Srbije sa Evropskom unijom o stabilizaciji i pridruživanju. Ukratko, poruka predstavnika Komiteta regiona (inače predstavnika različitih zemalja i političkih grupacija) je jasna: put razvoja Srbije vodi ka Evropskoj uniji, a brzina prelaženja tog puta zavisi od unutrašnjih reformi i kapaciteta neophodnih za uspešnu integraciju u Evropsku uniju. Komitet regiona, kao i pojedinačne regionalne i lokalne vlasti zemalja EU, mogu i voljni su da pomognu regionalnim i lokalnim vlastima Srbije najpre prenošenjem dobrih i loših iskustava kako iz samog procesa pridruživanja, tako i prilikom kasnije primene zakonodavstva EU; takođe, u zvaničnom mišljenju o zemljama potencijalnim kandidatima, koje je Komitet regiona usvojio 6. juna ove godine, naglašava se da će ova institucija pažljivo pratiti finansijske aspekte procesa stabilizacije i pridruživanja kroz koji prolaze ove zemlje, kako bi se osigurala dodela dovoljnih sredstava za projekte na lokalnom i regionalnom nivou. Na pokrajinskim i lokalnim vlastima Srbije ostaje da iskoriste priliku, uče iz iskustva drugih koji su prošli kroz isti proces i budu prisutne u Briselu od samog početka, jer brzina kojom se dešavaju stvari u Evropskoj uniji ne dozvoljava zaostajanja.

# Vaga za tačno merenje

Vladimir Pavlović  
Beogradska otvorena škola

***Kako prikupiti, klasifikovati, upotrebiti statističke podatke u „Evropi različitosti“ u cilju ublažavanja negativnih efekata različitog stepena razvoja u delovima Starog kontinenta? Ponuđeni odgovor je NUTS – Standardna nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku Evropske unije***

Unutar sistema regionalne politike Evropske unije (EU) statistički podaci o regionima njenih zemalja članica predstavljaju osnov za definisanje odgovarajućih regionalnih indikatora neophodnih za zajedničko funkcionisanje ove zajedničke politike EU. Ovakav način prikupljanja podataka uveden je u praksu Evropske zajednice (EZ) početkom sedamdesetih godina prošlog veka kao rezultat dogovora između Eurostata – statističkog tela EZ (kasnije i EU) zaduženog za prikupljanje i obradu statističkih podataka i statističkih organa zemalja članica EZ. Razlog za uvođenje ovakve prakse se mogao prepoznati u činjenici da vlade država članica i tržišni mehanizmi nisu mogli samostalno da reše problem postojanja razlika u razvijenosti pojedinih regiona Zajednice (još veći regionalni dispariteti nastaću ulaskom Velike Britanije, Irske i Danske u EZ 1975. godine, a naročito nakon pristupanja Grčke

1981. i Španije i Portugala 1985. godine)<sup>1</sup>. Zajednica je, takođe, želela da osnaži svoju regionalnu politiku sa namerom da odgovori na planetarno pogoršanje ekonomske situacije prouzrokovano naftnom krizom 1973. godine i očiglednim smirajem tzv. „zlatnog doba“ evropske ekonomije. U ovako delikatnom trenutku razvoja evropskog integracionog projekta, Zajednica je imala potrebu za standardizacijom u procesu prikupljanja, obrade i diseminacije regionalnih statističkih podataka radi ublažavanja negativnih efekata disproporcije u regionalnom razvoju njenih zemalja članica. Uspešno sprovođenje vizije o jedinstvenom tržištu na prostoru Zajednice takođe je zahtevalo jedinstvene standarde za uporedive i primenljive statističke podatke na nivou zemalja članica i Zajednice, kako bi svi akteri uključeni u proces stvaranja takvog tržišta mogli maksimizirati korisnost ovakvog projekta.

Zaključak se nametao sam – standardizacija i klasifikacija su se javile kao neizostavan instrument za prikupljanje, obradu, sistematizaciju i desiminaciju uporedivih

1 Potreba da se kroz Zajednicu unapređuje skladan, uravnotežen i održiv ekonomski razvoj prepoznata je još od strane zemalja osnivača Evropske ekonomske zajednice (primer regiona Mecođorno u Italiji) i našla je svoje mesto u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice i protokolima koji su ga pratili. Više o tome: Tsoukalis, L., *The New European Economy*, Oxford University Press, 1993, 2. izdanje str. 232 – 233, takođe videti Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, Protokol br. 12, o Italiji, 1957.

i upotrebljivih regionalnih statističkih podataka. Sve ovo je predstavljalo razlog da se u sistem funkcionisanja EZ (kasnije EU) uvede i standardizovana nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku – NUTS (ovaj široko prihvaćen akronim potiče od francuske sintagme *Nomenclature des unites territoriales statistiques*).

Iako NUTS klasifikacija predstavlja pravnu tekovinu Zajednice još od 1988. godine<sup>2</sup>, ona je svoje konačno zakonodavno utemeljenje i zaokruženje dobila tek 2003. godine donošenjem uredbe kojom je standardizovana zajednička klasifikacija teritorijalnih jedinica za statistiku (EC No 1059/2003). Donošenjem ove uredbe obezbeđena je stabilnost i vremenska održivost regionalnih teritorijalnih jedinica za statistiku (kroz njihovo strukturisanje, utvrđene klasifikacione kriterijume i precizno predviđen način njihove promene). Poslednja revizija NUTS standardizacije, urađena u februaru ove godine, obuhvatila je poslednje proširenje EU ulaskom Bugarske i Rumunije, novonastale promene u administrativnim jedinicama zemalja članica EU 27, a primenjivaće se od 1. januara 2008. godine.

### Principi na kojima počiva NUTS

1) *NUTS favorizuje već postojeće administrativne jedinice*

Postojeće administrativne jedinice unutar zemalja članica predstavljaju prvi kriterijum koji se koristi za definisanje teritorijalnih jedinica za statistiku iz praktičnih razloga koji imaju veze sa već postojećim i raspoloživim podacima o njima i efikasnijom primenom

regionalnih politika<sup>3</sup>. Prema postojećem pravnom okviru EU, ove administrativne jedinice će predstavljati geografska područja pod administrativnom vlašću koja ima ovlašćenje da donosi administrativne ili praktično-političke odluke za tu oblast u saglasju sa institucionalnim i pravnim sistemom države članice. Dodatni kriterijum kod klasifikacije je minimalan i maksimalan broj stanovnika predviđen za svaku od NUTS kategorija. Ovde je izuzetno važno napomenuti da je NUTS standard administrativno-statističke a ne političke prirode, što će naročito biti od značaja u situacijama kada u državi članici EU treba formirati NUTS kategoriju koja ne korespondira njenoj administrativno-političkoj organizaciji.

2) *NUTS promovise regionalne jedinice opšteg karaktera*

Zemlje članice u svojoj regionalnoj organizaciji mogu predvideti teritorijalne jedinice osobene za pojedina područja aktivnosti (rudnici, poljoprivredni regioni, regionalna tržišta radne snage i sl.). NUTS favorizuje regionalne jedinice opšteg karaktera u odnosu na ovakve posebne jedinice.

3) *NUTS predstavlja hijerarhijsku klasifikaciju na tri nivoa*

NUTS klasifikacija uvodi podelu svake države članice na određeni broj NUTS 1 regiona, od kojih je svaki dalje podeljen na odgovarajuće NUTS 2 regione, a ovi na NUTS 3. Pomenuli smo da je broj stanovnika važan klasifikujući faktor za određivanje tipa teritorijalne jedinice za statistiku. Pravni okvir NUTS standardizacije predviđa sledeće

2 EEC No 2052/88 – Uredba Saveta ministara o zadacima strukturnih fondova Zajednice i njihovoj efektivnosti

3 Ove administrativne jedinice su zasnovane na izrazu političke volje (normativni metod), nasuprot njima postoji i podela zasnovana na analitičkom (funkcionalnom) nivou koja za svoj osnov ima geografske, socioekonomske i slične kriterijume.

minimalne/maksimalne pragove za NUTS regione uzевši za kriterijum broj stanovnika:

Tip teritorijalne jedinice za statistiku	Minimalan broj stanovnika	Maksimalan broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Izvor: Uredba EC No 1059/2003, član 3. stav 2.

Posmatrajući administrativno-političku strukturu na regionalnom nivou EU27 (izostavljajući pri tom opštine) najčešće se javljaju dva regionalna nivoa (npr. *Lander* i *Kreise* u Nemačkoj, *régions* i *départments* u Francuskoj, regioni i provincije u Italiji i sl.). Zbog praćenja i mogućnosti poređenja teritorijalnih jedinica na svakom NUTS nivou, javlja se potreba za još jednim regionalnim nivoom koji će predstavljati osnov za nedostajući tip teritorijalne jedinice za statistiku. Ukoliko za nedostajući NUTS region ne postoji već uspostavljena administrativno-politička jedinica koja korespondira postavljenim kriterijumima za NUTS region u pitanju, onda će on biti konstituisan spajanjem odgovarajućeg broja manjih administrativno-političkih jedinica. Prilikom ovakvog pripajanja moraju se uzeti u obzir odgovarajući kriterijumi, kao što su geografska, socioekonomska, kulturna, istorijska, ekološka povezanost jedinica koje čine novi NUTS region. Ove novoformirane jedinice u NUTS nomenklaturi nose naziv „neadministrativne jedinice” (non administrative units). Sa stanovišta standardizacije i klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku, nakon NUTS 3 nivoa dolaze tzv. lokalne administrativne jedinice – okruzi i opštine (one se podvode pod Nivo 1 – bivši NUTS 4 i Nivo 2 – bivši NUTS 5) i ne podležu pravnom okviru kojim je uvedena NUTS standardizacija.

## Ciljevi NUTS klasifikacije

Standardizacija nomenklature teritorijalnih jedinica za statistiku EU ispunjava nekoliko ciljeva:

1) *prikupljanje, obrada, razvoj i harmonizacija regionalne statistike Unije*

NUTS je svojim razvojem i konačnim uvođenjem u pravne tekovine Zajednice zamjenio postojeće podele koje su postojale i bile korišćene u različitim statističkim domenima (poljoprivredni regioni, industrijski regioni i sl.). Upravo je NUTS klasifikacija poslužila kao osnov za prikupljanje uporedivih podataka podobnih za regionalne ekonomske izveštaje i definisane regionalne sekcije koje su pružale mogućnost za efikasniji i uravnoteženiji ekonomski razvoj na nivou EU.

2) *NUTS klasifikacija služi za socio-ekonomsku analizu regiona*

Ovakva nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku je omogućila i nekoliko vrsta analitičkih nivoa za primenu zajedničkih politika EU. NUTS 2 region je prepoznat kao centralni nivo za primenu glavnih mera regionalne politike EU, samim tim on predstavlja i osnovu za analiziranje regionalnih socio-ekonomskih parametara. NUTS 1, bazični socio-ekonomski region, koristi se za analiziranje regionalnih problema zajednice (npr. efekti carinske unije i dalje ekonomske integracije). Teritorijalne jedinice za statistiku koje potpadaju pod NUTS 3 nivo su isuviše male za kompleksne ekonomske analize, ali zato se mogu koristiti za postavljanje dijagnoza na mikro nivou i preduzimanje konkretnih regionalnih mera za otklanjanje uočenih problema.

3) *NUTS predstavlja osnov za regionalnu politiku EU*

Teritorijalne jedinice koje potpadaju pod klasifikaciju NUTS 2 predstavljaju osnov za procenu prihvatljivosti za pomoć iz strukturalnih fondova EU za one regione koji zaostaju u

svom razvoju (cilj 1 uredbe EEC No 2052/88 o zadacima strukturnih fondova Zajednice i njihovoj efektivnosti). Za procenu prihvatljivosti pomoći regionima prema ostalim ciljevima ove uredbe (preobražaj regiona osiromašenih industrijskim propadanjem, borba protiv dugoročne nezaposlenosti, profesionalna integracija mladih i promocija seoskog razvoja) predviđene su, u načelu, teritorijalne jedinice NUTS 3 regiona. Periodični izvještaj o socio-ekonomskoj situaciji i razvoju regiona u Uniji koji Evropska komisija priprema svake treće godine i koji se podnosi Parlamentu do sada je, u načelu, pripreman na nivou NUTS 2.

### Promena NUTS klasifikacija

Klasifikacija statističkih teritorijalnih jedinica u EZ/EU postoji, u različitim pojavnim oblicima, od samih početaka velikog posleratnog evropskog projekta. Njena standardizacija je došla mnogo kasnije, a inkorporacija u pravne tekovine je obavljena nakon više od pola veka od početka ovog, u istoriji Evrope jedinstvenog, integracionog procesa. Uzevši u obzir da su države dinamične tvorevine, skoro je nezamislivo pretpostaviti da će jednom ustanovljena standardizacija teritorijalnih jedinica za statistiku ostati nepromenjena. Tabela koja sledi najbolje pokazuje promene u broju i strukturi ovih adiministrativnih jedinica:

Godina	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
1999 (EU 15)	72	213	1.091
2003 (EU 25)	89	254	1.214
2007 (EU 27)	116	281	1.258

Države članice su obavezne da obaveste Komisiju o svim promenama koje su nastupile u administrativnim jedinicama koje predstavljaju osnov za klasifikaciju

teritorijalnih jedinica za statistiku ili, pak, promenama onih teritorijalnih jedinica koje mogu uticati na promenu NUTS regiona. Promene u NUTS klasifikaciji se moraju obaviti u drugoj polovini godine sa važnim ograničenjem da mora proći period od najmanje tri godine između promena<sup>4</sup>.

### Umesto zaključka

Evropska unija teži da stvori regione takvih performansi da se u njima može osigurati primena zajedničkih politika EU<sup>5</sup> na taj način da praktično političke mere imaju isti efekat u svakom delu regiona u pitanju i da primena i rezultati ovih mera mogu biti konstantno promatrani i evaluirani radi usklađenog, izbalansiranog i održivog ekonomskog razvoja celokupne EU. Dobri rezultati koje je dala ovakva metodologija su uticali da slični statistički regioni budu implementirani i van granica Unije. Zemlje Evropskog ekonomskog prostora (EEA), uključujući Švajcarsku, kodirale su svoje regione na način koji je sličan NUTS klasifikaciji. Zemlje kandidati za priključivanje EU su učinile isto. Za Tursku je dogovor o komplementarnoj regionalnoj podeli postignut 2002. godine, a u Hrvatskoj se to desilo u 2005. Zemlje zapadnog Balkana, kroz proces stabilizacije i pridruživanja, susreću se sa obavezom da zadovolje kriterijume neophodne za standardizaciju teritorijalnih jedinica za statistiku. Ovaj proces je neminovnost, jer onog trenutka kada steknu status kandidata Srbija, Crna Gora, Albanija i Bosna i Hercegovina će morati da uvedu NUTS standardizaciju ukoliko žele da povlače sredstva iz komponenti 3, 4 i 5 Instrumenta za pretpristupnu

4 Ipak, u slučaju suštinske reorganizacije relevantne administrativne strukture države članice, amandmani na NUTS klasifikaciju mogu biti usvojeni u intervalu manjem od tri godine. Vidi: *Uredba EC No 1059/2003*, član 5. stav 4.

5 U duhu ovog teksta ovde, pre svega, ali ne i isključivo, mislimo na regionalnu politiku i njene instrumente.

pomoć (regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj). Najbolji primer za trenutno stanje je Republika Srbija u kojoj, prema aktuelnoj administrativno-političkoj podeli, jedino grad Beograd i AP Vojvodina ispunjavaju kriterijume za NUTS 2 region koji, kao što smo videli, predstavlja osnov za korišćenje sredstava iz strukturnih fondova i prikupljanje i obradu uporedivih podataka radi efikasnije primene zajedničkih politika.

Standardna nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku je nastala iz potrebe da se prevaziđu socio-ekonomske razlike i postigne ravnomeran razvoj različitih regiona i danas predstavlja osnov za pribavljanje relevantnih, upotrebljivih podataka koji omogućavaju kreatorima praktičnih politika u Uniji da efektivnije i efikasnije realizuju ciljeve koje je osnivačkim ugovorima Zajednica postavila pred sebe. Značaj ovakve metodologije moraju shvatiti i zemlje koje se nalaze, još uvek, sa ove druge strane zlatnog zvezdanog kruga.

- ✓ Zvanična Web prezentacija Eurostata: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

Preporučena literatura:

- ✓ Miroslav Prokopijević, *Evropska unija – Uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.
- ✓ Duško Lopandić, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Beograd, 2003.
- ✓ Srđan Majstorović, Vladimir Međak, *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije, Beograd, 2005.
- ✓ Dinan D., *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd., London 1999, second edition.
- ✓ Wallace H. And Wallace W., (eds.), *Policy Making in European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, fourth edition.
- ✓ Tsoukalis, L., *The New European Economy*, Oxford University Press, 1993, second edition.

# Komšije i susedi na istom putu

Mr Dragan Veljović  
Pravni forum

***Prekogranična saradnja u okviru evroregiona zemalja zapadnog Balkana predstavlja novi podsticaj integracionim procesima u regionu i stepen njenog razvoja predstavljaće najbolji dokaz osposobljenosti zemalja regiona za uključivanje u šire političke, ekonomske i društvene tokove Evrope***

Regionalna saradnja zemalja zapadnog Balkana predstavlja jedan od ključnih faktora podsticaja integracionih procesa u regionu čiji je strateški cilj pridruživanje EU.

Regionalna saradnja zemalja u regionu se odvija na dva nivoa: između država i između jedinica lokalne samouprave prekograničnih oblasti. Ovom prilikom našu pažnju zaokuplja saradnja jedinica lokalne samouprave prekograničnih oblasti. U čemu se sastoji značaj prekogranične saradnje u regionu? Prekogranična saradnja ima, pre svega, političku i ekonomsku dimenziju. Politička dimenzija se ogleda u jačanju političke stabilnosti u regionu, razvoju dobrosusedskih odnosa, prevazilaženju nacionalizma i netolerancije, promovisanju međusobnog razumevanja i političkog dijaloga. Ekonomska dimenzija se ogleda u unapređenju ekonomske saradnje prekograničnih oblasti kao što su, na primer, razvoj regionalne infrastrukture u oblasti saobraćaja, energije, osnivanje zona slobodne trgovine, što često predstav-

lja samo prvi korak otpočinjanja pogranične integracije i osnov za proširenje saradnje i na druge oblasti. Najbolji dokaz za to su iskustva saradnje evroregiona od kojih je najpoznatiji holandskonemački evroregion. Osnovan 1958. godine, kao agencija za pograničnu saradnju, evroregion je prerastao u institucionalni oblik prekogranične saradnje u više oblasti obuhvatajući preko sto opština sa dva miliona stanovnika i time postao model evropskih integracija u ovom delu Evrope i instrument dobre susedske politike i regionalne stabilnosti.

## **Evroregioni**

Šta su evroregioni? Evroregioni predstavljaju institucionalni oblik prekogranične saradnje koja ima za cilj promovisanje zajedničkog interesa i saradnje u oblastima od zajedničkog interesa, kao i unapređenje životnog standarda stanovništva u pograničnim oblastima. U Evropi su do sada osnovana 64 evroregiona koji se mogu svrstati u tri kategorije: 1) evroregioni koji imaju status pravnog lica (npr. *Euroregion Neisse, Euroregion Elbe-Labe*); 2) evroregioni privatnopravnog karaktera (npr. *Euregio Saar-Lor-Lux Rhine*) i 3) evroregioni javnopravnog karaktera (npr. *Rhine-Waal Euregio*). Mnogi novoosnovani evroregioni u zemljama centralne i istočne Evrope formirani su kao radne ili interesne zajednice koje predstavljaju forume za prekograničnu razmenu informacija i konsultacije.

Za osnivanje i rad evroregiona od posebnog značaja su Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji iz 1980. godine, sa dva protokola, i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine, obe usvojene pod okriljem Saveta Evrope.

Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti, kao i dva dodatna protokola, do sada je ratifikovala 31 zemlja članica Saveta Evrope. Srbija, BiH i Grčka još nisu potpisnice ove konvencije. U jugoistočnoj Evropi Konvenciju su ratifikovale Albanija, Bugarska, Moldavija i Turska, a Hrvatska i Rumunija su je potpisale.

### Konvencija

Konvencija ustanovljava četiri principa na kojima se zasniva prekogranična saradnja: 1) *princip konsenzusa* – koji označava da svi sporazumi moraju biti rezultat razgovora i pregovora; 2) *princip jednakosti* – da u svim telima koja upravljaju evroregionom svaka strana ima jedan glas i jednog predstavnika; 3) princip rotacije – da se sastanci i konsultacije održavaju naizmenično kod svakog člana i 4) princip dobrovoljnog učešća – da svaka opština odlučuje nezavisno o pristupanju strukturama evroregiona. Konvencija definiše pojam prekogranične saradnje kao zajedničku aktivnost koja je usmerena ka jačanju i obezbeđivanju susedskih odnosa između teritorijalnih zajednica ili vlasti u okviru nadležnosti dve ili više država potpisnica, kao i zaključivanje bilo kojeg ugovora ili sporazuma sa tim ciljem. (član 2,1) Konvencija predviđa da koncept teritorijalnih zajednica ili vlasti mora biti shvaćen kao zajednica vlasti ili tela koje vrše lokalnu ili regionalnu vlast u skladu sa nacionalnim pravnim poretom. (član 2,2)

Konvencija ustanovljava pravo lokalnih vlasti pograničnih oblasti na prekograničnu saradnju. Konvencija traži od država potpisnica da preduzmu neophodne

mere kako bi se olakšala i promovisala prekogranična saradnja između teritorijalnih zajednica ili vlasti u nadležnosti drugih strana ugovornica. Konvencija sadrži modele sporazuma koji su neophodni teritorijalnim zajednicama i vlastima za uspostavljanje saradnje. Konvencija je obavezujuća za države potpisnice, osim u slučajevima kada je stavljena rezerva na pojedine odredbe. Konvencijom se, sa jedne strane, obavezuju države da podstiču saradnju, ali one, sa druge strane, imaju pravo da isključe pojedine teritorijalne zajednice i vlasti iz primene Konvencije, odnosno zadržavaju pravo da nadgledaju i kontrolišu saradnju i Konvencijom nisu obavezani da postižu određene rezultate. Pored toga, primena Konvencije zavisi od njene primene u nacionalnim pravnim porecima, kao i posebnim međunarodnim sporazumima koji definišu kontekst u okviru kojeg vlasti mogu saradivati. Uz Konvenciju su usvojena i dva dodatna protokola. Prvim dodatnim protokolom, usvojenim 1995. godine, određeno je pravo teritorijalnih zajednica i vlasti da zaključe prekogranične sporazume o saradnji i formiraju tela za prekograničnu saradnju koja mogu imati status pravnog lica i osnovana su u skladu sa javnim ili privatnim pravom. Teritorijalne zajednice mogu delegirati svoje nadležnosti na ta nova tela u oblasti prekogranične saradnje.

Ovaj protokol je trenutno na snazi u dvanaest zemalja i jedino su Albanija, Litvanija, Luksemburg i Holandija prihvatile član 5 o osnivanju prekograničnih tela. Drugim protokolom, usvojenim 1998. godine, definisan je novi oblik unutrašnje teritorijalne saradnje kao zajednička aktivnost radi uspostavljanja odnosa između teritorijalnih zajednica i vlasti u dve ili više država, izvan odnosa prekogranične saradnje susednih država. Efekat ovog protokola je da proširi primenu Konvencije i Prvog dodatnog protokola na međuregionalnu saradnju. Međutim, nedostatak Protokola

je što ne sadrži odredbe koje se odnose na praktične probleme međuregionalne saradnje. Do sada je deset zemalja ratifikovalo ovaj protokol. Uprkos ograničenoj pravnoj snazi, Konvencija ima važnu ulogu, jer predstavlja jedini međunarodni instrument ovog tipa koji reguliše ovu oblast i stvara međunarodni okvir za prekograničnu saradnju i koji sadrži modele sporazuma o saradnji između teritorijalnih zajednica i vlasti.

### **Povelja**

Za razliku od Konvencije o prekograničnoj saradnji, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja jedan od najprihvaćenijih pravnih instrumenata Saveta Evrope. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je usvojena 1985. godine i ratifikovana od strane većine zemalja članica SE izuzev Monaka, Andore i San Marina, Francuske i Srbije. Povelja obavezuje države potpisnice da garantuju političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost jedinica lokalne samouprave. Povelja predviđa da princip lokalne samouprave mora biti priznat od strane nacionalnog zakonodavstva i sadržan u ustavu. Prema Povelji, lokalne vlasti se biraju na opštim izborima i one su ovlašćene da regulišu i rukovode značajnim delom javnih poslova iz svoje nadležnosti od značaja za lokalnu zajednicu. Povelja podrazumeva da javna ovlašćenja mogu biti vršena samo od strane organa lokalne vlasti koji su nablizi građanima, dok viši nivoi vlasti mogu intervenirati samo kada to zahteva koordinacija ili kada vršenje nadležnosti nije moguće ili nije dovoljno efikasno. U tom cilju Povelja ustanovljava principe koji se odnose na zaštitu granica lokalne samouprave, postojanje odgovarajuće administrativne strukture i resursa za vršenje nadležnosti, finansijske izvore lokalne samouprave i pravnu zaštitu lokalne samouprave. Povelja ograničava pravo na nadzor lokalne vlasti samo na ispitivanje zakonitosti njenih radnji i akata.

U zemljama zapadnog Balkana osnivanje evroregiona se pojavljuje kao odgovor lokalnih i pokrajinskih vlasti na nedostatak progressa u institucionalnoj saradnji između zemalja u regionu, ali i kao rezultat njihove težnje da se pronađu rešenja kojima bi se ubrzao spor ekonomski i društveni razvoj. U tom cilju osnovano je sedam evroregiona – Dunav 21, EuroBalkans, Dunav–Kris–Mures–Tisa, Južni Jadran, Dunav–Drava–Sava, Prespa–Ohird, Drina–Sava–Majejica od kojih sledeća četiri obuhvataju i jedinice lokalne samouprave sa područja Republike Srbije.

**Dunav 21 evroregion** ili Asocijacija prekogranične saradnje Dunav 21 je osnovan 18. januara 2002. godine u Vidinu, potpisivanjem sporazuma između gradonačelnika gradova Kalafata (Calafat) u Rumuniji, Vidina u Bugarskoj i Zaječara u Srbiji. Ova prekogranična saradnja obuhvata urbana i ruralna područja ove tri lokalne zajednice. Aktivnosti ove zajednice se odvijaju u vidu radnih grupa koje istražuju mogućnosti strateškog razvoja regionalne kulture i obrazovanja, ekonomskog razvoja, sporta, turizma, ekologije, poljoprivrede i zdravstva i socijalne zaštite. Trilateralne radne grupe analiziraju zajedničke probleme ovih oblasti kao što su: relativna udaljenost od administrativnih centara, nerazvijena privredna i saobraćajna infrastruktura, zavisnost od poljoprivrede, smanjen nivo ekonomskog razvoja i povećan stepen nezaposlenosti. Telo koje donosi odluke i koordinira aktivnosti ovog evroregiona jeste Specijalni savet koji će biti sastavljen od predstavnika lokalnih vlasti i po jednog predstavnika ministarstva spoljnih poslova svake zemlje. Trenutni projekti su: izgradnja gasovoda koji povezuje Kalafat, Vidin i Zaječar, projekti zaštite životne sredine, otvaranje poslovnih informativnih centara, uspostavljanje slobodne trgovinske zone i organizovanje sajмова, obnova puteva,

toplovoda i kanalizacije, kao i vodosnabdevanje lokalnih zajednica u evroregionu.

**Evroregion Drina–Sava–Majevisa (DSM)** je osnovan 7. maja 2003. godine u distriktu Brčko. Evroregion DSM obuhvata trenutno 16 opština sa područja BiH, Srbije i Hrvatske na kojem živi preko milion stanovnika. Članice evroregiona DSM sa područja Srbije su opštine Loznica, Šabac, Bogatić i Mali Zvornik. Zajednički interesi evroregiona su povezivanje i unapređenje zajedničkih prirodnih resursa, saobraćajne infrastrukture, kulturnih i javnih institucija, poljoprivredne proizvodnje, zaštite životne sredine, kao i međuetničke povezanosti građana ovog regiona. Sedište evroregiona je u Bjeljini. Evroregion ima sledeće organe: predsednika, Upravni odbor i Skupštinu, kao i radna tela za odgovarajuće oblasti. U dosadašnjem radu evroregiona ističe se organizovanje skupova privrednika regiona u cilju uspostavljanja bližih poslovnih kontakata i predstavljanja zajedničkih projekata.

**Evroregion Niš–Skoplje–Sofija ili Euro-Balkans** osnovan je 2003. godine na inicijativu Saveta Evrope u cilju uspostavljanja dugoročne prekogranične saradnje kao mehanizma ekonomskog razvoja i integracije između regiona Bugarske, BJR Makedonije i Srbije. Značaj ovog evroregiona jeste u tome što se nalazi na transevropskom koridoru 10 prema Grčkoj, Turskoj i široj crnomorskoj oblasti. Ovaj evroregion obuhvata opštine u trouglu koji čine gradovi Niš, Skoplje i Sofija. Radi realizacije zajedničkih projekata, osnovane su radne grupe za regionalni ekonomski razvoj, za čelik, za građevinarstvo, za MSP, za IT, za obrazovanje i kulturu, za sport, kao i za zaštitu životne sredine. Godine 2005. osnovan je Eurobalkans fond sa ciljem unapređenja prekogranične saradnje i regionalnog razvoja, kao i Eurobalkans TV koja je osnovana kao regionalna televizija uz pomoć mreže lokalnih televizijskih stanica u regionu. Eurobalkans TV pokriva oblasti iz društvenog, kulturnog

i ekonomskog života i promoviše kulturne vrednosti i potencijale regiona. EuroBalkans evroregion ima kao jedan od ciljeva i razvoj saradnje u mikroregionu Gnjilane, Preševo i Kumanovo.

**Evroregion Dunav–Kris–Mures–Tisa** je osnovan 1997. godine potpisivanjem protokola od strane devet predstavnika lokalnih vlasti (osam opštinskih i AP Vojvodine) iz Rumunije, Mađarske i Srbije i pokriva teritoriju od 77.000 km<sup>2</sup> sa šest miliona stanovnika. Cilj evroregiona je da se izgradnjom zajedničke infrastrukture razvijaju odnosi regionalnih vlasti u okviru ekonomskih, obrazovnih, naučnih i sportskih oblasti. Telo koje rukovodi i koordinira aktivnosti jeste Forum predsednika, kolegijalni organ koji okuplja predstavnike lokalnih vlasti. Osnovane su tri radne grupe 2003. godine u četiri oblasti 1) ekonomija, infrastruktura i turizam, 2) urbanizam i zaštita životne sredine, 3) kultura, sport i NVO, 4) međunarodni odnosi, IT i informisanje. Iste godine osnovana je i razvojna agencija. Realizovani su projekti: obnavljanje kanala Bega, obnavljanje železničke pruge između Szeged u Mađarskoj, Kikinde u Srbiji i Temišvara u Rumuniji, zaštita prirodne sredine u oblasti jezera Surduc, uvođenje oblasti u turističke ponude, izgradnja prilaza za novi granični prelaz na tromeđi Rumunije, Mađarske i Srbije i drugi projekti.

### **Prednosti i nedostaci**

Iz dosadašnjeg iskustva iz rada ovih evroregiona preovlađuju sledeći zaključci o prednostima i slabostima regionalnog povezivanja zemalja u regionu. Kao prednosti najviše se ističu: postojanje političke volje lokalnih vlasti za intenzivniju saradnju, dobar geostrateški položaj, školovana radna snaga, postojanje važnih saobraćajnih koridora, nedovoljna iskorišćenost prirodnih resursa, jezička srodnost i sličnost mentaliteta stanovništva prekograničnih oblasti. Sa druge strane, kao slabosti se, između ostalog, navodi:

nedostatak zajedničke strategije razvoja, nedostatak informacija o mogućnostima finansiranja, tradicionalan način saradnje privrednih komora, nedovoljna razvijenost MSP, migracioni tokovi, ograničeno kretanje zbog postojanja viznog režima između pojedinih susjednih zemalja i dr.

Perspektive regionalnog povezivanja zemalja u regionu se otvaraju sa „Susjednim programima”. To je novi instrument Evropske unije koji je usmeren ka promociji i pružanju podrške prekograničnoj saradnji na novim spoljnim granicama Evropske unije. Realizacija ovog programa otpočela je 2004. godine i do kraja 2006. godine realizovana su četiri susedska programa za Srbiju. Programi su realizovani sa Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom, kao i sa zemljama Jadranskog evroregiona (Italija, Slovenija, Hrvatska, BiH, Albanija i Grčka).

Kao primer projekata koji su realizovani u okviru „Susjednog programa Mađarska–Srbija” mogu se navesti: projekat opštine Sombor o upravljanju otpadom, o unapređivanju informatičke pismenosti studenata i nastavnika Pedagoškog fakulteta u Somboru, projekat Srednje ekonomske škole o razvoju ljudskih resursa u ugostiteljstvu i prehrani, kao i drugi projekti. Za period 2004–2006. ukupna dodeljena sredstva za prekograničnu saradnju su iznosila 260 miliona evra od kojih su 215 finansirana iz fondova INTERREG Evropske regionalne politike, a ostatak iz pretpristupnih fondova Tacis, Phare i Cards.

Od januara 2007. godine podrška EU prekograničnoj saradnji zemalja zapadnog Balkana se pruža preko IPA instrumenta za pretpristupnu pomoć. IPA je kreirana kako bi se bolje prilagodila različitim ciljevima i napretku svake od zemalja korisnica, pružajući ciljanu i efikasnu podršku na osnovu potreba i stepena razvoja. IPA – instrument za pretpristupnu pomoć, obuhvata zemlje kandidate: Hrvatsku, BJR Makedoniju i

Tursku i zemlje potencijalne kandidate: Albaniju, BiH, Crnu Goru i Srbiju. IPA se sastoji od pet različitih komponenata (podrška u tranziciji i izgradnja institucija, prekogranična saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj). U okviru IPA CBIB realizuje se pojeekat prekogranične izgradnje institucija. Cilj ovog projekta jeste jačanje institucionalnih kapaciteta za pripremu i sprovođenje prekograničnih razvojnih projekata. Kao korisnici fondova IPA za prekograničnu saradnju mogu se prijaviti vladine institucije, agencije, jedinice lokalne samouprave, državne i neprofitne obrazovne institucije, univerziteti i naučnoistraživački instituti, NVO u oblasti zaštite životne sredine, razvoja preduzetništva i promovisanja udruženja MSP i slično, udruženja preduzetnika, privredne komore, javna komunalna preduzeća i mala i srednja preduzeća. U narednom budžetskom periodu od 2006. do 2013. godine, IPA će finansirati projekte koji promovišu održivi ekonomski i društveni razvoj, zaštitu životne sredine, borbu protiv organizovanog kriminala, poboljšanje granične kontrole i „ljudi sa ljudima” akcije, odnosno male projekte direktne saradnje, kao i projekte koji su usmereni ka smanjivanju postojećih razlika u nivou razvijenosti između regiona na spoljnim granicama EU i ka unapređenju kontakata između lokalnih zajednica i jačanju kulturne, socijalne i ekonomske saradnje. Projekti koji će dobiti pomoć biće odabrani u okviru godišnjih javnih poziva za prikupljanje projekata. Učesnici iz Srbije mogu kandidovati projekte čija vrednost ne prelazi 300.000 evra.

### Umesto zaključka

Prekogranična saradnja u okviru evroregiona zemalja zapadnog Balkana predstavlja novi podsticaj integracionim procesima u regionu i stepen njenog razvoja predstavljaće najbolji dokaz o osposobljenosti zemalja regiona za uključivanje u šire političke, ekonomske

i društvene tokove Evrope. Zbog toga je važno da svi ključni akteri na lokalnom i regionalnom, ali i na centralnom nivou vlasti budu angažovani na promociji i izgradnji institucionalnih okvira saradnje na što većem broju oblasti društvenog delovanja. Postojanje IPA fondova stvara realne mogućnosti za ostvarenje tih ambicija.

#### Izvori

1. The role of the euroregion in promoting and reinforcing democratic stability and transfrontier co-operation in SEE, Sraso Angeleski, CoE, [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/documentation/library/Transfronti\\_Er\\_Cooperation/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/Transfronti_Er_Cooperation/default.asp#TopOfPage)
2. [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/areas\\_of\\_work/transfrontier\\_co-operation/Euroregions/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/areas_of_work/transfrontier_co-operation/Euroregions/) – informacije preuzete oktobra 2007. godine.
3. [http://www.cbib-eu.org/c\\_what.php](http://www.cbib-eu.org/c_what.php) – informacije preuzete oktobra 2007. godine.

# Struktura strukturnih fondova

Mr Aleksandra Jovanović

savetnik u Odeljenju za evropske integracije Skupštine Srbije

**Strukturni fondovi su značajan instrument politike EU usmeren ka postizanju ujednačenog regionalnog razvoja unutar EU, sa jedne strane, kao i značajan podsticaj ekonomiji EU u smislu jačanja njene snage i konkurentnosti na međunarodnom tržištu, sa druge strane. Kakva je budućnost fondova i gde su tu zemlje zapadnog Balkana**

Regionalna politika EU razvijala se fazno prateći razvoj i proširenje Unije. Do 1975. godine nije bilo definisane regionalne politike u smislu fondova, budući da su ekonomije država članica bile u usponu. Bitan pomak je učinjen 1975. godine, nakon ulaska država sa velikim regionalnim disparitetima – Velike Britanije i Irske – kao i stvaranjem Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF). Ipak, najveći napredak je postignut 1988. godine kada je usvojen plan predsednika Evropske komisije Žaka Delora, kojim je reformisana regionalna politika EU. Novim budžetom EU za period 2007–2013. za strukturne fondove izdvaja se jedna trećina ukupnog budžeta EU. Pored postojeća tri fonda, sve više pažnje se poklanja razvoju malih preduzeća i inovacija, i to kroz nove inicijative i projekte.

Briga o manje razvijenim regionima bila je oduvek deo prioriteta Evropske unije. Ovaj problem unet je i u preambulu Rimskog ugovora. Do 1986. godine, veći deo finansijskih sredstava namenjenih ovoj svrsi bio je izdvajan iz nacionalnih budžeta (uglavnom za ruralni razvoj, elektrifikaciju ruralnih područja i slično). Pristupanje Španije i Portugala 1986. godine (kao pre toga Irske 1973. i Grčke 1981) izazvalo je preokret u nameni sredstava EU i to sa glavnog prioriteta, što je do tada bila zajednička poljoprivredna politika prema ulaganju i pružanju pomoći siromašnim regionima.

## **Ciljevi regionalne politike EU za period 2007–2013.**

Ciljevi regionalne politike EU su se menjali sasvakim novim budžetskim periodom (1994–1999, 2000–2006), prateći proširivanje EU i menjanje ekonomskog reljefa zajednice. Za budžetski period 2007–2013. obezbeđeno je finansiranje strukturirano u pet kategorija, i to: prepristupna pomoć, eksterna pomoć, regionalna pomoć, očuvanje prirodnih resursa i tzv. „programi zajednice”.

Ciljevi regionalne politike, kao i za njih opredeljenih fondova za period 2007–2013. su sledeći:

- *konvergencija* – pomoć najsiromašnijim regionima čiji je bruto društveni proizvod manji od 75% proseka EU, kao najvažniji

- cilj za čiju realizaciju se izdvaja najveći deo raspoloživih sredstava,
- *regionalna konkurentnost i zapošljavanje* – borba protiv nezaposlenosti na nivou EU i pomoć regionima koji bi, da nije bilo proširenja 2004. godine, ostvarivali manje od 75% prosečnog BDP u EU,
- *teritorijalna saradnja / saradnja među regionima* namenjena podršci međuregionalne saradnje i razmene najboljih iskustava između regiona EU koji imaju slične probleme u razvoju.

Više od trećine ukupnog budžeta EU za period 2007–2013. biće izdvojeno za strukturne fondove i nove inicijative namenjene ujednačenom regionalnom razvoju i ostvarivanju navedena tri cilja. Naročito će pažnja biti posvećena inovacijama i sektoru malih i srednjih preduzeća u cilju podizanja konkurentnosti privrede EU, imajući u vidu ciljeve i aktivnosti definisane obnovljenom Lisabonskom agendom.

### **Budžetski period 2007–2013. i strukturni fondovi**

Novim budžetom EU za period 2007–2013. predviđen je novi program za podršku inovacijama i unapređenju konkurentnosti privrede EU na svetskom tržištu, a samo iznos sredstava za istraživanje i inovacije povećan je za 75% u odnosu na iznos sredstava za iste namene koja su izdvajana u prethodnom budžetskom periodu. Programi edukacije i preduzetničkog treninga su objedinjeni, a sredstva za ovu namenu povećana su za 40% u odnosu na prethodni budžetski period.

**Fondovi:** Za budžetski period 2007–2013. predviđena su tri instrumenta (fonda) koji će se baviti regionalnim razvojem:

- Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) – namenjen razvoju regiona koji ostvaruju manje od 75% prosečnog BDP EU;

- Evropski socijalni fond (ESF) – namenjen borbi protiv nezaposlenosti u zemljama članicama;
- Kohezioni fond – namenjen pružanju pomoći manje razvijenim regionima EU za dostizanje nivoa razvijenosti ekonomski razvijenih područja u smislu peglanja ekonomskih i socijalnih dispariteta.

**Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF)** je instrument koji se koristi za kofinansiranje: infrastrukturnih projekata, investicija koje omogućavaju otvaranje novih radnih mesta i lokalnih inicijativa i poslovnih aktivnosti malih i srednjih preduzeća. Ovaj fond u praksi pokriva sve oblasti privrede: transport i telekomunikacije, energetiku, istraživanje i inovacije, ribarstvo, turizam i dr. Osnovni cilj je da finansiranjem određenih akcija i inicijativa doprinese smanjenju jaza između visokorazvijenih regiona EU, sa jedne strane, i siromašnih regiona, sa druge. Dakle, ERDF ima za zadatak ostvarenje prva dva cilja označena fondovima za period 2007–2013 (konvergencija i podsticanje konkurentnosti i zapošljavanja), prekograničnu saradnju u EU, transnacionalnu i interregionalnu saradnju (program Interreg III), kao i ekonomsku i socijalnu „regeneraciju” gradova i urbanih naselja (program Urban II) i tehničku pomoć u okviru opštih ciljeva regionalne politike EU.

U okviru prvog cilja regionalne politike EU – konvergencije, ovaj fond biće usmeren na podršku održivom regionalnom i lokalnom razvoju kroz mobilizaciju i jačanje sopstvenih kapaciteta samih regiona i to kroz programe koji podržavaju modernizaciju i diverzifikaciju regionalnih privrednih struktura, naročito sektora istraživanja i inovacija, preduzetništva, informacionih tehnologija, ekologije, turizma, energetike, transporta, obrazovanja, kao i kroz direktnu pomoć mikro (porodičnom) biznisu.

U okviru drugog opšteg cilja regionalne politike EU definisane za period 2007–2013, regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, ERDF će se fokusirati na strategije održivog regionalnog razvoja po prioritetima, kao što su: inovacije i ekonomija zasnovana na znanju (kroz podršku stvaranju i implementaciji regionalnih strategija inovacija sa ciljem da se stvore regionalni inovacioni sistemi), zaštita životne sredine, uvođenje transportnih i telekominukacionih usluga i izvan urbanih centara.

Treći cilj regionalne politike EU – teritorijalna saradnja, finansiraće ERDF fond u sledećim oblastima: prekogranična saradnja (u smislu ohrabivanja zajedničkih ulaganja, podsticanja preduzetništva, integracije tržišta radne snage, podsticanjem saradnje u oblasti istraživanja i razvoja i sl.), bilateralna saradnja između primorskih susedskih regiona, ohrabivanje lokalnih organa vlasti u smislu izgradnje mreže institucija i razmene know-how.

**Evropski socijalni fond (ESF)** je finansijski instrument EU za investiranje u ljude, tj. u tzv. socijalni kapital. Ovaj fond kanalise sredstva državama članicama u cilju kreiranja novih radnih mesta i smanjenja nezaposlenosti. Njegova misija je sprečavanje povećanja nezaposlenosti i osnaživanje tržišta rada u EU. ESF podržava anticipiranje i upravljanje društvenim promenama (naročito demografskim) u EU. To podrazumeva sledeće: poboljšanje stepena prilagodljivosti zaposlenih i preduzeća promenama u okruženju, poboljšanje pristupa zapošljavanju i tržištu rada, omogućavanje zapošljavanja socijalno ranjivim grupama poput invalida i sl.

Glavni cilj ESF je ujednačavanje životnog standarda građana EU, i to ostvarivanjem prvog i drugog cilja regionalne politike Unije. Prvi cilj – konvergencija podrazumeva jačanje ljudskog potencijala i izgleda za zapošljavanje, podizanje nivoa produktivnosti i ekonomskog rasta, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta

za podršku u tom smislu. Cilj regionalne konkurentnosti i zapošljavanja koncentriše akciju na sposobnost preduzeća da se prilagođavaju promenama u zahtevima tržišta, aktivnijem pristupu tržištu radne snage i borbi protiv diskriminacije. Dakle, ovaj fond podržava jačanje socijalnog okruženja i tzv. „socijalnog kapitala”.

**Kohezioni fond** je strukturni fond EU koji ima za zadatak da pomaže manje razvijenim članicama Unije da dostignu zadovoljavajući nivo razvijenosti kako bi se smanjili regionalni dispariteti i stabilizovale nacionalne ekonomije. Najviše se ovim fondom ulaže u sektore transporta i zaštite životne okoline. U tom smislu se finansiraju sledeći projekti:

- zaštita životne sredine, naročito imajući u vidu ciljeve osnivačkih ugovora EU. Prioriteti ovog fonda su projekti iz oblasti obezbeđivanja pijaće vode, tretmana otpadnih voda, tretmana čvrstog otpada, kontrole erozija i zaštite prirode. U ovom kontekstu, kohezioni fond može da interveniše u oblastima značajnim za održivi razvoj, energetske efikasnosti i, naročito, u oblasti transporta, i to čak i izvan transevropske mreže puteva, železnica, rečnog, morskog i intermodalnog saobraćaja, kao i gradskog i javnog transporta;

- infrastrukturni projekti u saobraćaju koji podrazumevaju razvoj transportne infrastrukture transevropske transportne mreže (TEN-T): razvoj odgovarajućih veza za olakšanje transporta, optimizaciju korišćenja postojeće infrastrukture, sinhronizaciju svih oblika saobraćaja i uključivanje ekološke dimenzije u transportnu politiku EU.

Ovaj fond je predviđen za zemlje članice čiji godišnji BDP ne prelazi 90% prosečnog BDP na nivou Unije. To znači da će ga u ovom budžetskom periodu koristiti nove zemlje članice priključene proširenjem iz 2004. i 2007. godine, kao i Grčka i Portugala.

**Inicijative:** U sklopu realizacije ciljeva regionalne politike EU, pored tri fonda, postoje i četiri nove inicijative i to: Džeremi,

Džesika, Džasper i Regioni za ekonomske promene. Ove tzv. inicijative su u stvari novi instrumenti EU kojima se želi postići efikasnije intervencije u željenim sektorima od izuzetnog značaja za EU, kao što su sektor malih i srednjih preduzeća, istraživanja i inovacije kao osnova za ekonomski razvoj, zaštita životne sredine i podsticanje zapošljavanja. Sve inicijative su u funkciji od početka 2007. godine i ne zavise od učešća država članica EU u Evropskoj investicionoj banci i Evropskoj banci za obnovu i razvoj iako su ove institucije nadležne za odobravanje sredstava i implementaciju projekata. Osnovni cilj ovih inicijativa i njihovih instrumenata je označen obnovljenom Lisabonskom agendom iz 2005. godine, a to je jačanje sektora malih i srednjih preduzeća, podsticanje inovacija i zapošljavanja i kreiranje okruženja koje pogoduje preduzetničkim aktivnostima i dovode do poboljšanja konkurentnosti privrede EU na svetskom tržištu.

Džeremi (*Jeremie – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) je zajednička evropska inicijativa za podršku mikro i malim preduzećima i sastoji se od tri finansijska instrumenta: savetodavna i tehnička pomoć, transformacija rizičnog kapitala u akcijski i obezbeđivanje garancija za kreditne zahteve mikro, malih i srednjih preduzeća kod banaka. Džesika (*Jessica – Joint European Support to Sustainable Investment in City Areas*) je instrument namenjen podršci projekata za unapređenje kvaliteta života u urbanim sredinama. Ovaj instrument je, pored Džeremija i Džaspera, jedan od tri instrumenta kohezivne politike EU usmeren ka ujednačavanju razlika nivoa razvijenosti regiona EU. Džasper (*Jasper – Joint Assistance to Support Projects in European Regions*) predstavlja instrument tehničke pomoći za pripremu velikih projekata koje zajednički realizuju Generalni direktorat regiona, Evropska investiciona banka i Evropska banka za ruralni razvoj. Ovim instrumentom je

predviđeno pružanje pomoći na izradi velikih investicionih projekata, i to u tehničkom, savetodavnom i finansijskom delu, kako bi se obezbedio visok kvalitet projekata koji bi nakon implementacije omogućili novo zapošljavanje i ekonomski razvoj. Regioni za ekonomske promene (*Regions for Economic Change*) je poseban instrument EU dizajniran da targetira regione u smislu podrške novim inicijativama ka modernizaciji i podizanju nivoa konkurentnosti. Ovaj instrument se sastoji od četiri komponente namenjene osnaživanju projekata sektora malih i srednjih preduzeća, istraživanja i inovacija i sl.

Strukturni fondovi i, u okviru njih, nove inicijative predstavljaju značajan instrument politike EU usmeren ka postizanju ujednačenog regionalnog razvoja unutar EU, sa jedne strane, kao i značajan podsticaj ekonomiji EU u smislu jačanja njene snage i konkurentnosti na međunarodnom tržištu, sa druge strane. U tom smislu, sredstva za ove namene povećavaće se i u narednim budžetskim periodima, imajući u vidu dosadašnja iskustva primanja novih zemalja u članstvo u EU, kao i perspektive priključenja zemalja zapadnog Balkana.

# Dogovorom do Ugovora

Stefan Karadžić

specijalista evropskog prava

***Kriza nastala odbijanjem Ustava za Evropu 2005. godine konačno je prevaziđena: lideri 27 zemalja članica EU, posle teških i na trenutke ucenjujućih pregovora, u Lisabonu su usvojili Ugovor o reformi institucija. Šta donosi novi najviši akt Unije, kakve promene predstoje, šta se menja u strategiji proširenja EU***

Jedna od najdubljih kriza u istoriji evropskog zajedništva je prevaziđena: pred zoru, 19. novembra 2007. godine, u Lisabonu, 27 lidera zemalja članica EU postigli su dogovor o novom, Reformskom ugovoru za Evropsku uniju.

Novim ugovorom Evropa je dobila dokument na kome će se zasnivati buduće organizacione i strukturne reforme, ali on predstavlja i izlazak iz ćorsokaka u koji je Unija dospela posle referenduma u Francuskoj i Holandiji (2005. godine) na kojima je odbačen Predlog evropskog ustava.

## **Mera mogućeg**

Dogovorom u Lisabonu, po mnogim analitičarima, projekat Ustava za Evropu je ako ne potpuno sahranjen, onda bar privremeno

pokopan. Za zaboravnije, projekat Ustava za Evropu formalno je otpočeo januara 2002. godine, kada je Evropska konvencija, kojom je predsedavao Žiskar D'Esten, započela sastavljanje Ustavnog ugovora. To je pratila ogromna medijska pažnja i na raspolaganje su stavljeni neograničeni resursi. Bio je stvoren utisak da je D'Estenova komisija uzela u obzir sve predloge, ideje, koncepcije i stavove i da je uspeh zagarantovan. Međutim, posle saglasja stručnjaka, eksperata i političara, na red je došao običan čovek koji je rekao NE! Šok i iznenađenje koji su tada nastali spadaju u neka od najvećih u istoriji izgradnje evropske zajednice. Pokazalo se da je izrada dokumenta kao što je Ustav, poduhvat za koji ovakva Evropa još nije spremna ili mu još nije dorusla.

Drugi primećuju da su u novi dokument uneti mnogi elementi iz Ustava za Evropu i to s hirurškom preciznošću kako ne bi bili iritirani oni koji su skloni takvom doživljaju zajedništva. Tek, sve to je sada istorija i pred zajednicom je Reformski ugovor i prilika za novi početak.

I novi najviši dokument ima karakteristike uobičajene za evropske ugovore: donet je posle ponoći, prethodili su mu teški i zamorni pregovori, ko god je mogao da ucenjuje – ucenjivao je, i ... kada je sve završeno, lideri nisu krili svoje zadovoljstvo. Ovoga puta to zadovoljstvo je bilo naglašeno, što nije čudno

jer je, prema rečima stručnjaka, prebrođena najdublja kriza u istoriji EU.

Izvesno je da Ugovor pojednostavljuje način odlučivanja i sistem rukovođenja Unijom u onoj meri u kojoj je bilo moguće na postojećem nivou izgradnje evropskog zajedništva.

Ubuduće, u još 50 oblasti, uz postojeće, odluke će se donositi većinom glasova, a ne konsenzusom kao što je do sada bilo pravilo. Među novim „teritorijama” za preglasavanje su i one do juče nedodirljive: pravna i policijska saradnja, obrazovanje i ekonomska politika. Isključiva jednoglasnost u donošenju odluka – obavezan konsenzus – ostaje u onim sferama koje klasična podela povezuje sa pojmovima suverenosti, identiteta i državnosti kao što su spoljna politika, odbrana, porezi, socijalna pitanja, kultura i umetnost... Naravno, i ovo se već sada može uzimati uslovno i to, da ne lutamo, na našem primeru: uz sva neslaganja i razne prilaze, Evropska unija se trudi da dođe do jedinstvenog stava o pitanju statusa Kosova i Metohije.

Ugovorom se stvara bezbednosna i odbrambena evropska politika koja obavezuje sve zemlje članice da se međusobno pomažu u „slučaju agresije ili prirodnih nesreća”. Konačno, ovim ugovorom Evropa postaje pravno lice s kapacitetom da predstavlja sve zemlje članice.

### **Sužavanje veta**

U prilog podizanju samopouzdanja ideji zajedništva su i odredbe koje povećavaju nadležnosti Evropskog parlamenta, Evropske komisije i Evropskog suda pravde (posebno u osetljivim kategorijama unutrašnjih poslova i pravosuđa), uklanjanja prava veta u mnogim oblastima, što će ubrzati donošenje odluka i složeni i zbog sporosti često kritikovan aparat Unije učiniti efikasnijim i fleksibilnijim. Istovremeno, kao deo popuštanja na drugu stranu, otvorena je mogućnost nacionalnih parlamenata da nadgledaju rad Skupštine

EU. Nacionalni parlamenti će Ugovorom prvi put dobiti mogućnost da kažu svoje mišljenje prilikom donošenja evropskih zakona. To će biti obezbeđeno odredbom da svaki nacionalni parlament pravovremeno dobija predloge novih zakona kako bi procenio da li pojedine odredbe zadiru u nadležnosti nacionalnih skupština. Ako trećina nacionalnih parlamenata bude imala prigovor na neki predlog, taj zakon ili deo zakona biće vraćen Komisiji na reviziju.

Sužavanje prava veta, koje je po mnogima najviši princip samostalnosti članica u odlučivanju, ali i u praksi, često, mogućnost ucenjivanja drugih članica u cilju postizanja povoljnije pozicije — pokazuje i smer kretanja Unije u budućnosti, ako ne izričito, onda bar opisno.

Proglašenje Evropske povelje o ljudskim pravima za pravno obavezujući dokument EU, primer je kako se od nečega što je na početku imalo karakter isključivo političke deklaracije, stiže do nečega što ima nivo zakona i pravno obavezuje sve članice.

Velika Britanija je, braneći ono što su u Londonu nazvali „crvenom linijom” preko koje ne mogu preći, uspela da izdejstvuje poseban protokol po kojem se njeno zakonodavstvo izuzima od obaveze primene Povelje (Kraljevstvo ne prihvata odrednicu o pravu na štrajk). U okviru „crvene linije” bilo je i nepopustljivo zalaganje Velike Britanije za samostalno vođenje spoljne politike bez mešanja Brisela.

I Poljska je uspela da izbori izuzeće od primene Povelje kako ne bi odrednice o ljudskim pravima došle u sukob sa tvrdim i konzervativnim zakonima o moralu i porodici koji su doneti u poslednje dve godine. Na poslednjim izborima pokazala se tačnom prognoza Brisela da će Poljska, posle skretanja udesno, ponovo krenuti ka centru. Unija očekuje da će Varšava sada dobiti manevarski prostor za prilagođavanje spornih zakona i implementaciju Povelje, a da to ne

bude suviše veliki izazov za kleronacionaliste i populiste.

### Ustupci Varšavi

Drugo pitanje koje je dominiralo u toku pregovora bilo je raspodela poslanika u Evropskom parlamentu nakon izbora 2009. godine. Italija je tražila jednak broj poslaničkih mesta kao Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo, preteći da će zaustaviti pregovore oko Ugovora „ukoliko čast ne bude bila zadovoljena”. Pronađeno je solomonsko rešenje: predsednik Parlamenta se više neće računati kao poslanik. Ovim rešenjem, Italija dobija još jednog predstavnika u Parlamentu, a ipak ostaje sačuvana odredba o najvećem mogućem broju predstavnika u Parlamentu (taj broj je 750 poslanika, plus predsednik koji se ne računa). Prethodno je bilo predviđeno da Italija ima 72, Velika Britanija 73 i Francuska 74 predstavnika u Parlamentu.

Još jedan ustupak je napravljen Varšavi – kompromis iz Joanine za koji su Poljaci tražili da uđe u tekst ugovora, biće dodat kao protokol i imaće pravno obavezujući karakter, a moći će da se menja samo jednoglasno.

Poljska je tražila da se formalizuje odredba koja bi omogućila grupi zemalja kojima malo nedostaje do blokirajuće manjine da odlože donošenje odluke na „razumni” rok, što u praksi znači nekoliko meseci. Odredba poznata kao kompromis iz Joanine, po grčkom gradu u kojem je dogovorena 1994, do sada nikada nije bila korišćena i većina zemalja članica želela je da je zadrži u obliku političke deklaracije, koja se može lakše menjati.

Kompromis iz Joanine je ustupak Poljskoj koji je dobila nakon što je na samitu u junu pristala na sistem odlučivanja dvostrukom većinom.

Uz taj mehanizam koji omogućava lakše blokiranje odluka, Poljska se izborila za dodatni ustupak, a to je da se sistem odlučivanja dvostrukom većinom neće primjenjivati odmah nakon stupanja na snagu

novog ugovora, nego tek posle 2014. godine, s tim da će se do 2017. godine, na zahtev bilo koje zemlje članice moći glasati prema sadašnjem sistemu ponderiranih glasova iz sadašnjeg Ugovora iz Nice.

Prema sistemu dvostruke većine, odluke u Veću EU biće prihvaćene ako za njih glasa 55% zemalja članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva Evropske unije.

Poljskoj je ispunjen još jedan zahtev – povećaće se broj nezavisnih pravnih savetnika pri Evropskom sudu pravde sa sadašnjih osam za još tri, a jedno od tri nova mesta pripašće Poljaku. Nezavisni pravni savetnici (eng. *advocate general*) pomažu Sudu u donošenju odluka. Iako njihovo mišljenje nije pravno obavezujuće, Sud ga obično sledi.

### Predsednik

Umesto rotirajućeg predsedništva koje se menja svakih šest meseci, biće uvedena funkcija predsednika Evropskog veća koga će birati šefovi država na period od dve i po godine. Rotacioni sistem zadržaće se u Veću ministara. Predsednik će pripremati samite i predstavljati EU na svetskoj sceni.

Uvodi se funkcija visokog predstavnika EU koja će biti kombinacija sadašnje institucije visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost (Havier Solana) i poverenika za spoljne odnose (Benita Ferrero-Valdner). Osoba koja će obavljati tu funkciju biće i potpredsednik Evropske komisije i koordiniraće evropske akcije na međunarodnom planu.

Komisija će od 2014. smanjiti broj poverenika kako bi povećala efikasnost. Izvršno telo EU će biti smanjeno sa 27 komesara na 17. Komesari će biti birani po sistemu rotacije između država na petogodišnje mandate (sada svaka zemlja članica daje jednog poverenika, budući broj poverenika biće dve trećine broja zemalja članica).

Novi ugovor uvodi i nove ciljeve kao što su zajednička energetska politika i strategija

borbe protiv globalnog zagrevanja. U pogledu trgovinske politike, pošteno tržišno takmičenje postaje preduslov za dobro funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Uvodi se i klauzula solidarnosti u slučaju terorističkih napada, po kojoj zemlja članica koja je žrtva napada ili neke druge vrste katastrofe može dobiti pomoć drugih zemalja EU ako je zatraži.

Ugovor uvodi mogućnost da bilo koja zemlja članica može napustiti Evropsku uniju pod uslovima koje mora ispregovarati sa svojim partnerima.

Iako zadržava dosta elemenata sada već bivšeg ustava, ova uprošćena verzija može da bude usvojena u parlamentima zemalja članica, čime se izbegavaju neizvesni referendumi. To će važiti za sve zemlje izuzev Irske, u kojoj će Ugovor biti ratifikovan putem referenduma.

Lideri Evropske unije takođe su rešili primedbu Sofije o pisanju reči „euro” umesto „evro” u bugarskoj verziji službenih dokumenata. Postignuti kompromis nalaže da se od sada umesto te reči koristi skraćena za valutu EUR, a dogovoreno je i to da se u budućnosti treba dodatno pozabaviti tim pitanjem. Istovremeno, Bugarskoj je dopušteno da na svojoj valuti zadrži reč „evro”.

Ugovor će službeno potpisati svi predsednici država ili vlada država članica Evropske unije 13. decembra ove godine u Lisabonu, a procedura ratifikacije Ugovora započeće sledeće godine u parlamentima 27 zemalja članica. Planirano je da Ugovor stupi na snagu do sredine 2009. godine, odnosno do sledećih izbora za Evropski parlament.

### Proširenje

Iako se to nigde u dokumentu ne pominje, Ugovor bi trebalo da omogući dalje proširenje EU, budući da je sadašnji ugovor iz Nice dizajniran za 27 zemalja članica. To je naročito zanimalo zemlje kandidate za članstvo – Hrvatsku, Tursku i Makedoniju. Odgovor nije

ni „da” ni „ne”, što je vladajućim garniturama u zemljama kandidatima omogućilo da javnosti „slobodno” tumači lisabonski dokument. Međutim, odlaganjem reforme u sistemu glasanja, koncept proširenja se dovodi u pitanje. Prema postojećim odredbama, ne postoje institucionalne pretpostavke i rešenja za prijem novih članova. To, prema analitičarima, može biti zgodno objašnjenje za odlaganje, naročito u slučaju Turske u vezi sa čijim članstvom vladaju duboke podele.

Ono što bi moglo da zanima Srbiju jeste to da su, naizgled, kriterijumi koje zemlje moraju da ispune da bi postale članice EU ostali isti. Kriterijumi za članstvo nisu uneti u tekst Ugovora. „Određena neodređenost” otvara prostor da se eventualni uslovi za pristupanje EU, koji bi bili postavljani novim zemljama aspirantima na članstvo, mogu pooštrevati i dopunjavati. To je Uniji otvorilo manevarski prostor da na „mala vrata” uvede neke dodatne kriterijume koji nisu unapred određeni i koji pružaju mogućnost da se menjaju od jedne do druge prilike.

Novina je što će sada od samog početka u proces procedure prijema neke zemlje biti uključen i Evropski parlament, koji će ubuduće mnogo bliže saradivati s nacionalnim parlamentom države kandidata.

Kao povoljnost, može se oceniti to što u Evropskom parlamentu više nije potrebna apsolutna većina kada se odlučuje o članstvu, već se neophodna većina formira na osnovu uslova za kvalifikovanost koje usvaja Evropski savet.

# Vozni red za Orijent ekspres

Aleksandar M. Milanović  
politikolog

**Gde se zemlje Balkana, tradicionalnog evropskog „bureta baruta“, nalaze u procesu integracija? Ko prednjači, a ko zaostaje i koje su najveće prepreke koje stoje pred mahom mladim i krhkim demokratijama regiona**

Za dugo i na trenutke mučno putovanje zemalja Balkana u krug modernih evropskih demokratija postoji hiljadu objašnjenja. Jedno je izvesno: da su integracije iz ugla Balkana jednostavne – već bi se dogodile. Gde se nalaze zemlje iz regiona na putu približavanja Uniji?

## Hrvatska

Na putu prema Uniji Hrvatska je odmakla najdalje i nalazi se u fazi pregovora o članstvu. Krajem jula, otvoreno je novih šest poglavlja *aki komuniteta* – 12 od ukupno 35 – o kojima Brisel i Zagreb pregovaraju.

Zvanično, pregovori su započeti oktobra 2005. i tada je 2009. godina označena kao godina ulaska Hrvatske u EU. Sada je gotovo izvesno da postavljeni cilj neće biti ispunjen, jer neka od najvažnijih i najtežih poglavlja još nisu otvorena. Posebno ona u kojima je neophodno da zemlja kandidat ispuni određena merila i postigne evropske standarde da bi poglavlje moglo biti zatvoreno.

Prema sadašnjim, optimističkim procenama taj posao bi mogao biti završen 2010. godine. Potom sledi ratifikacija u parlamentima 27 zemalja članica Unije, što može da potraje i do dve godine. To bi značilo da bi Hrvatska postala punopravni član 2011. ili 2012. godine. To se donekle poklapa sa finansijskim programom Unije kojim za period od 2007. do 2013. godine nije predviđen ulazak Hrvatske u punopravno članstvo.

Oficijelni Zagreb polako se prilagođava činjenici da će obećani rokovi biti pomereni. Sve češće su izjave da „kvalitet pregovora o svakom poglavlju treba pretpostaviti brzini“ i da je bitnije da „Hrvatska ispregovara ugovore koji njoj odgovaraju nego da li će ući u Uniju godinu dana pre ili kasnije“. Takođe se ističe povoljna pozicija koju zemlja ima u odnosu na pristupne fondove Unije u ovoj fazi integracija, a koja će nestati dobijanjem punopravnog članstva. S druge strane, stižu upozorenja da je EU favorizovala neke druge zemlje u odnosu na Hrvatsku i u vezi s tim se najčešće pominju Rumunija i Bugarska. Upućeni, pak, tvrde da je najbolnija tačka Slovenija i da se Zagreb teško miri sa činjenicom da je Ljubljana već tri godine punopravni član Unije. Tim pre što su, posle raspada Jugoslavije, Hrvatska i Slovenija krenule u proces integracija gotovo istovremeno, da bi danas Hrvatska zaostajala približno deset godina. Delimično, zaostatak Hrvatske se objašnjava dvogodišnjom bloka-

dom zbog nesaradnje sa Tribunalom u Hagu, ali i zbog masovnog kršenja ljudskih prava u odnosu na Srbe civile, državljane Hrvatske, proterane u akcijama etničkog čišćenja Bljesak i Oluja sredinom devedesetih. Po nekima, upravo će ponašanje prema prognanima, koje je za sada ispod minimalnih evropskih standarda, uticati na imidž i status Zagreba.

Ipak, gotovo je izvesno da će Hrvatska biti prva država sa teritorije koja se naziva zapadnim Balkanom koja će postati član EU. Dodatni impuls Zagreb je dobio i izborom Hrvatske za privremenog člana Saveta bezbednosti UN s mandatom od dve godine.

### **Turska**

Strogo formalno, Turska je u istoj etapi u odnosu na EU kao i Hrvatska – pregovori o članstvu – ali samo naizgled. Iako je započela pregovore 2005. godine, u isto vreme kao i Zagreb, Ankara napreduje mnogo sporije. Do sada su otvorena samo četiri poglavlja, iako je trebalo da ih bude dvanaest, kao i kod Hrvatske. Međutim, Evropska komisija je do daljeg zaustavila otvaranje osam poglavlja. Razlog je neizvršavanje obaveza koje je Turska preuzela u odnosu na trgovinu s Kiprom. Kao i u drugim državama koje su na putu integracija, status i moguće članstvo u Uniji često se koristi kao podloga za unutrašnje političke i međupartijske obračune. Posebno u predizbornim kampanjama. Tako se i Turskoj dogodilo da preterano radikalna retorika, uz činjenicu da je izostalo ispunjenje dogovorenih obaveza koje su bile uslov prilikom otpočinjanja pregovora, gotovo zaustavi proces integracija.

U jednom trenutku (kraj 2006. godine), Ankari je zapretila opasnost da se pregovori potpuno zaustave, što je blisko stavovima pojedinih zemalja Unije – Francuske, Austrije – koje su izričito protiv prijema Turske u članstvo. Tursku poziciju je spasla Velika Britanija koja je uspela da ubedi ostale članice da ne suspenduju pregovore sa Ankarom.

Tako je dogovoreno da se ostala 22 poglavlja, ipak, postepeno otvaraju, a da spornih osam sačekaju neko drugo vreme.

U međuvremenu, Turska je dobila proislamskog predsednika što je protumačeno kao upozorenje Briselu šta se može dogoditi ukoliko „Evropa nastavi da ponižava Tursku“.

Koliko je situacija komplikovana pokazuje i primer: jedan od osnovnih uslova koji Unija postavlja pred zemlje moguće članove je uspostavljanje civilne kontrole nad vojskom, što se smatra osnovnim uslovom demokratije. U slučaju Turske to bi značilo da izuzetno jak „oficirski lobi“ izgubi značajan deo moći. Međutim, upravo je vojska tradicionalni garant laicizma i sekularizma u Turskoj još od Ataturka i „brana prodiranju islama u sferu politike, posebno radikalnog“. Pozitivan odgovor na fundamentalni zahtev Brisela da se armija potpuno potčini civilnim vlastima u Ankari (a delom u Vašingtonu) doživljava se kao zahtev za slabljenjem sekularne države i otvaranjem opasnosti njenog prevođenja u teokratsku državu.

Ono što posebno brine Ankaru je sve veće saglasje – doduše nezvanično – o tome da se Turskoj umesto članstva ponudi specijalni status u odnosu na Uniju sa nizom pogodnosti i ekskluziviteta. Za sada Ankara ne odustaje od zahteva za punopravnim članstvom i ravnopravnim mestom u svim institucijama Unije. Izvesno je da će turski slučaj još dugo ostati otvoren i da njegov ishod podjednako zavisi od mogućih dešavanja na Bliskom istoku i Balkanu i od nastojanja same Ankare da ispuni evropske standarde. Nedavna odluka turskog parlamenta da dozvoli operacije turske armije – treće po veličini unutar NATO-a – protiv Kurda na teritoriji Iraka, i pored upozorenja iz Brisela, sigurno neće doprineti procesu integracija.

## Makedonija

Od decembra 2005. godine, Makedonija se nalazi u statusu kandidata za člana EU. Analitičari su skloni da primete da je do te pozicije, kao i do prethodnog potpisa na Sporazumu o stabilizaciji i priključivanju 2001. godine, Skoplje stiglo bez veće vlastite zasluge, profitirajući na događajima u okruženju. Makedonija je „čvrsto na evropskom putu“ zbog strahovanja Evrope da bi u suprotnom zemlja upala u međuetnički obračun čiji ishod bi bio podela zemlje i nova nestabilnost na Balkanu.

Iz tog razloga je EU potpisala sporazum o pridruživanju u jeku međuetničkog sukoba u zapadnoj Makedoniji (leto 2001. godine) koji je pretio da se pretvori u građanski rat, ali još više da se sukob ne bi proširio na Kosovo i Metohiju.

Status kandidata Skoplje dobija 2005. godine i to u vreme kada UN donosi odluku o otpočinjanju pregovora o rešenju statusa Kosova i Metohije, što nije nikakva koincidencija. Jednostavno, reč je o nagradi Skoplju za „konstruktivno ponašanje“ i dobre usluge koje nudi u odnosu na ponašanje SAD i EU po pitanju KiM.

Objektivno posmatrano, Makedonci su učinili veoma malo, a u pojedinim oblastima gotovo ništa, kako bi svoj politički i ekonomski sistem iole približili standardima i zahtevima Unije. Nema pomaka u reformi policije, pravosuđa, državne uprave, smanjenju korupcije i borbi protiv kriminala... ali mnogi se pitaju da li je realno očekivati od makedonske države da se ozbiljno suprotstavi tim izazovima.

Prema nekim procenama, postoji mogućnost da se Makedonija, iako nije ispunila gotovo nijedan uslov, uskoro nađe u situaciji da otpočne pregovore o članstvu. Povod za ovakvu nagradu Skoplju bila bi izuzetno osetljiva situacija koja će nastati u regionu posle odluke o statusu Kosova i Metohije i nastojanje Brisela da Makedonija odigra namenjeno

„pozitivnu“ ulogu – Skoplje je najavilo da će među prvima priznati „nezavisno Kosovo“ ukoliko „bude bilo potrebno“.

Ipak, visoka pozicija Makedonije u procesu integracija u odnosu na ostale države Balkana ne odslikava stvarno stanje i daleko je iznad realnih mogućnosti Skoplja. Drugim rečima, svaka normalizacija na Balkanu usporila bi proces evropskih integracija Makedonije u smislu da bi joj se manje „gledalo kroz prste“ a više insistiralo na ispunjenju standarda i uslova koji manje ili više važe za ostale.

## Albanija

Albanija je 2006. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i u ovom trenutku se, makar formalno, nalazi ispred svih ostalih zemalja zapadnog Balkana – Srbije, Crne Gore, BiH. Međutim, tako je samo na papiru. Proteklih godinu dana implementacije Sporazuma pokazuju da se stvari događaju sporije nego što se očekivalo i da će biti potrebno više vremena da se Tirana približi traženim standardima.

Razlozi su uobičajeni kada je reč o malim balkanskim državama: slabe državne institucije, veliki vaninstitucionalni uticaj tajkuna, visok stepen korupcije, rast i uticaj organizovanog kriminala i moćna siva zona u ekonomiji... Za sada se Tirana nigde ne pominje kao skori kandidat za članstvo jer je očigledno da su materijalni i kadrovski resursi zemlje premali za duži korak. Uputstvo iz Brisela je da zemlja radi na što većem razvoju odnosa u regionu kroz CEFTU, kao i druge regionalne instrumente i projekte i tako, koliko-toliko, poboljša performanse i stvori iole ozbiljnije potencijale za pomake u procesu integracija.

Drugo je uputstvo da se maksimalno uzdržava u odnosu na trenutne pregovore i budući status Kosova i Metohije. Svako dolivanje ulja na vatru i dodatna proizvodnja nacionalnog romantizma, karakterističnog za ovaj region, udaljilo bi Albaniju od bližih

integracija i njenu sudbinu vezalo za sudbinu nekih drugih.

### **Crna Gora**

Crna Gora je u Briselu potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji 15. oktobra 2007. godine. Iako je zvanična Podgorica to predstavila i proslavila kao ostvarenje svih obećanja i ubrzani prodor u evroatlantske integracije (s naglaskom na drugi deo kovanice) činjenice su malo drugačije. Od dobijanja nezavisnosti do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju prošlo je više od godinu dana, iako su mnogi verovali da će taj proces trajati mnogo kraće.

Brisel upozorava da uz svu dobru volju da pomogne „mladoj demokratiji koja se tek stabilizuje“ Crna Gora sa 620.000 stanovnika još ni izdaleka nije ispunila svoje obaveze bez kojih neće moći dalje u pridruživanju EU.

Kao prvo, nije usvojen novi ustav koji mora biti usklađen sa standardima Unije.

I dalje je nerešeno pitanje korišćenja evra kao zvanične valute u Crnoj Gori, što je u suprotnosti sa stavom Evropske centralne banke u Frankfurtu koja daje konačnu odluku o ispunjenju uslova za uvođenje evra.

Međutim, ključni zadaci koji stoje pred Podgoricom će biti i najteži za rešavanje: izgradnja pravne države, uspostavljanje nezavisnog sudstva, borba protiv korupcije, civilna kontrola nad aparatom sile, konačno suočavanje sa organizovanim kriminalom o čijem uticaju u Crnoj Gori evropski zvaničnici govore s neskrivenom zabrinutošću.

Prema analizama Evropske komisije, ogroman problem je i nedostatak kadrova i očajan položaj državne uprave od koje se očekuje da sprovodi reforme i odredbe Sporazuma. Upravo za njeno osposobljavanje iz IPA programa u Crnu Goru će u naredne dve godine stići nešto više od 30 miliona evra.

Istovremeno, neskrivena je namera da Brisel najmladoj evropskoj državi, pre nego

drugima, progleda kroz prste jačajući na taj način snage koje su za jasno distanciranje od Srbije, posebno u odnosu na problem Kosova i Metohije. Procena je i da Podgorici treba davati „pojačanu infuziju“ dokle god je procenat stanovnika koji se izjašnjavaju kao Srbi na tako visokom nivou. Tako se dolazi do pomalo paradoksalne situacije da su veći stepen nacionalne podeljenosti i relativno visok nivo napetosti u odnosima sa Beogradom uslovi za veću pomoć od strane EU i – brže integracije.

### **Bosna i Hercegovina**

Bosna i Hercegovina, zajedno sa Srbijom, nalazi se na repu procesa integracija zemalja regiona zapadnog Balkana. I dok nad Beogradom stoji senka uslova saradnje sa Haškim tribunalom, dvoentiteta BiH svoj usud nosi u reformi policije.

Zvanično, Miroslav Lajček, visoki predstavnik za BiH, procenjuje da ukoliko Sarajevo i Banjaluka prihvate reformu policije, BiH bi do kraja godine mogla da parafira Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a da ga potpiše u prvoj polovini 2008. godine, u vreme predsedavanja Slovenije EU.

Neke manje optimističke procene sugerišu da je situacija u BiH mnogo gora nego što visoki zvaničnik želi da prikaže i da „simulacija države“ u slučaju Bosne i Hercegovine poprima karikaturalne dimenzije s nepredvidljivim ishodom. Otuda procena da bi Srbija u slučaju ispunjenja „haškog uslova“ veoma brzo mogla da projuri kroz proces integracija, dok BiH ne može da izađe iz unutrašnje blokade formalno zajedničkih institucija i povećanja međunacionalnih tenzija. Drugim rečima, sudbina BiH prevashodno zavisi od „uticaja spoljnog integrativnog faktora“, jer je očigledno da predviđeni mehanizmi „unutrašnjih integracija“ ne funkcionišu. Gotovo je izvesno da će određivanje budućeg statusa Kosova i Metohije, naročito ukoliko bude bio zaobiđen Savet bezbednosti UN,

u velikoj meri uticati na budućnost Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

### **Srbija**

U odnosu na proces integracija pozicija Srbije je kontradiktorna. Svi priznaju da je po brojnim uzusima Srbija mnogo organizovanija i jača od niza država koje su u procesu integracija mnogo bolje pozicionirane i bliže statusu člana. Prema tim analizama, koje dolaze upravo iz Brisela, objektivno mesto Srbije bi bilo iza Hrvatske. Istovremeno, ona je na repu procesa integracija i u trenutku zatvaranja ovog broja Putokaza, zvanični Beograd je konačno parafirao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Brojni su razlozi ovog nategnutog zaostajanja Srbije. Pre svega, to je uslov saradnje sa Haškim tribunalom čije ispunjenje tek dovodi Beograd iz minusa u nultu poziciju.

Iako svi naglašavaju da to nema dodirnih tačaka, očigledno je da se odnos prema Srbiji u procesu integracija koristi kao sredstvo pritiska na omekšavanje tvrde pozicije u odnosu na pregovore o statusu Kosova i Metohije. Nigde

izgovorena poruka je jednostavna – što se brže pomirite sa gubitkom KiM, to ćete više napredovati prema članstvu.

Pragmatični deo javnosti prihvata vladajuću strategiju štapa i šargarepe i predlaže rešenje – ako Beograd pristane na nezavisnost KiM, za uzvrat bi odmah trebalo da dobije pregovore o članstvu. Neki smatraju da je Kosovo toliko značajno da bi Srbija odmah trebalo da dobije status člana.

Zvanični Brisel daje do znanja da je to, prema principima Unije, nemoguće – izuzev u nekim slučajevima (delimično primer Bugarske). Ne treba sumnjati da neke članice EU neće biti zadovoljne ako Srbija postane deo Unije. Istovremeno, pojedinačni emotivni odnos prema Srbiji, na kraju, neće biti odlučujući. Odlučiće interes i procena EU i SAD šta im se više isplati, odnosno, šta predstavlja manju štetu – Srbija bliža Briselu ili bliža Moskvi. Verovatno je da će nagovešteno negativno rešenje statusa KiM, istovremeno, kao vrstu kompenzacije, otvoriti Beogradu mogućnost bržih integracija.

## Članstvo u deset koraka

Balkanske države u procesu pridruživanja EU

---

Članstvo ..... Bugarska , Rumunija

---

Ratifikacija ugovora o članstvu

---

Potpisivanje ugovora o članstvu

---

Pregovori o članstvu ..... Hrvatska, Turska

---

Odluka Evropskog saveta o početku pregovora

---

Status kandidata ..... Makedonija

---

Mišljenje Evropske komisije

---

Zahtev za članstvo u EU

---

Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Albanija, Crna Gora (15.10. 2007)

---

Parafiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ..... BiH, Srbija

---

# Spoljnopolitička orijentacija Srbije

Srđan Smiljanić  
specijalista evropskog prava

**Šta će određivati spoljnopolitičku poziciju Srbije u vremenima i iskušenjima koja stoje pred njom? Da li pred neumitnošću raznih izbora – Kosovo, EU, Istok, Zapad, NATO... – Srbija ima snage i potencijala za prava rešenja**

Poslednjih meseci, u domaćim medijima se aktuelizovalo pitanje ulaska Srbije u NATO. Ipak, ovaj tekst se ne bavi samo pomenutom temom. On obrađuje jednu širu oblast, a to je, kao što i sam naslov kaže, pitanje spoljnopolitičkog usmerenja Srbije. Odgovor na pitanje – kako usmeriti spoljnu politiku Srbije – u tom kontekstu je suština do koje ću pokušati da dođem. U tekstu će biti razmotrene različite alternative. Konkretnije, razmatraće se optimalan način uređenja odnosa Srbije sa Zapadom, sa jedne, i Rusijom, sa druge strane – kao potencijalnim strateškim partnerima zemlje na koje, samim tim, Srbija danas treba da obrati posebnu pažnju. U ovom trenutku, u kontekstu svega što se dešava povodom pregovora o statusu KiM, kao i novog uspona Rusije, ovakvo razmatranje ponovo ima smisla.

## Faktori

Postoji nekoliko veoma značajnih faktora koje treba uzeti u obzir pri određivanju

optimalne pozicije savremene spoljne politike Srbije.

Najpre etnoreligijska pripadnost srpskoga naroda, kao konstitutivnog naroda države Srbije. Ona je bitna, posebno u Evropi u kojoj i nema država koje nisu nacionalne. Na taj način, ovaj aspekt identiteta utiče na sliku koju domaće društvo, posredstvom države koja ga uokviruje, projektuje o sebi van svojih granica. Upravo na temu etnoreligijske pripadnosti današnjih društava i kao njena posledica, napisana je i kulturna studija pod nazivom *Sukob civilizacija*. Njen autor, harvardski profesor Samjuel Hantington, danas ima nesumnjivi status jednog od najuticajnijih savremenih političkih mislilaca. Unapred data i praktično nepromenjiva (sem kroz dugotrajne procese promene granica civilizacija ili lomove najvećih razmera), nezavisna od promenljivih elemenata identiteta i zvaničnih dogmi globalnog poretka, etnoreligijska pripadnost u značajnoj meri doprinosi određivanju „osnovnih” pozicija većine država na spoljnopolitičkom planu. U Evropi, ona je tradicionalni faktor od prvorazrednog značaja za percepciju zemlje od strane drugih zemalja. Tako, pravoslavno slovenstvo Srba, kao konstitutivnog naroda Srbije, predstavlja nesumnjivo relevantan činilac za razumevanje pozicije njihove države u spoljnopolitičkim okvirima, posebno kontinentalnim. Činjenica da Srbi sa Rusima

dele pravoslavno slovenstvo, dok to nije slučaj ni sa jednom od najuticajnijih zemalja Zapada, predstavlja snažan argument za posebne odnose dva naroda i njihovih zemalja. Ne bez razloga, Zapad je u Srbiji oduvek, barem delimično, video „malu Rusiju”. To vuče svoje posledice...

### Identitet

Drugi bitan element identiteta, u ovom smislu, su imidž srpske države i etnoimidž Srba. I ovde se radi o faktoru koji snažno utiče na percepciju zemlje u inostranstvu, ali više u javnom mnjenju drugih zemalja (što ima veliki politički značaj u svakoj demokratiji) nego u zvaničnim krugovima. U našem slučaju, određujući aspekt etnoimidža u ovom trenutku i dalje se tiče skorašnjih ratova na prostorima bivše SFRJ. Poimanje istih na Zapadu i u Rusiji, danas je gotovo dijametralno suprotno. Dok nas većina Rusa smatra hrabrim, bratskim narodom, koji je devedesetih godina imao dovoljno integriteta potrebnog da bi se suprotstavio tada čistom obliku unilateralnog svetskog poretka, na Zapadu i dalje opstaju, čak se i uredno podgreavaju, zvanični negativni stereotipi o Srbiji i Srbima. Takvi stavovi, koji poreklo vuku iz vremena ratova na prostorima bivše SFRJ, kreirani su od strane i u korist tadašnjih zapadnih interesa. Ipak, oni se menjaju u poslednjih nekoliko godina, mada nedovoljno brzo, a posebno nakon invazije na Irak – kao otrežnjujuće istine o tome koliko su zapadne sile zaista zainteresovane za humanost i pravdu.

S obzirom na to da su nastale u relativno bliskoj prošlosti, zapadne zemlje, i da hoće, danas nisu u situaciji da dozvole njihovo prosto poništavanje ili promene. Tako nešto ne bi prijalo tadašnjim donosiocima odluka, od kojih je većina i danas u politici i drži poluge uticaja.

Drugi nesumnjivi, značajni faktor jeste istorijsko iskustvo koje srpski narod i država

imaju sa Zapadom i Rusijom. U savremenom svetu aktuelizma, istorijsko iskustvo često biva zapostavljeno kao relevantan činilac u kreiranju politike – mada je to mnogo tipičnije za siromašne i loše organizovane zemlje, nego za bogate države sa tradicijom suvereniteta. Ipak, ono je bitno i to su znali još Rimljani, izrazivši to svoje saznanje kroz poznatu poslovicu o istoriji kao učiteljici života. Uključivši istorijat odnosa sa drugim narodima i državama u analizu, kao i tipične tradicionalne načine ophođenja spomenutih aktera u međunarodnim odnosima, kreatori spoljne politike će imati precizniju sliku o zahtevima koji se pred njima nalaze i, samim tim, biti u situaciji da preciznije osmisle sopstvene strategije. U tom smislu rečeno... istorijsko iskustvo srpske države i naroda sa Zapadom je loše. Zapad Srbe tradicionalno tretira kao jedno od balkanskih plemena, jedino na koje treba obratiti posebnu pažnju zbog loše navike Srba da povremeno remete planove velikih. Kao posledica toga, postoji mnogo primera koji nas danas nagone na oprez (npr. austrougarska vojska je tokom I svetskog rata, nakon ulaska u Srbiju, bila više nego surova prema domaćem stanovništvu; tretman Srba od strane nacističke Nemačke, odnos 100:1 za ubijenog i 50:1 za ranjenog nemačkog vojnika, koji nije važio čak ni na okupiranim ruskim teritorijama...) Međutim, primer brutalnog bombardovanja okupiranog Beograda od strane savezničkih snaga 1944. godine čak je i zanimljiviji. Njihov cilj su, naravno, bili Nemci i određeni delovi njihove infrastrukture. „Kolateralna šteta” u vidu nekoliko hiljada poginulih Beograđana i mnogo novih ruševina u prestonici Jugoslavije, očigledno, nisu bili dovoljan argument da spreči ovaj varvarski potez, kojim nije moglo biti rešeno ništa bitno u II svetskom ratu. Ostaje činjenica da saveznici nisu bombardovali nijedan okupirani zapadni grad van Nemačke.

Skorašnja agresija na SRJ, pri čemu ne mislim samo na rat iz 1999. već i na sve one nebrojene laži, političke pakosti, dvostruke kriterijume... može se posmatrati i kao produžetak sprovođenja zapadne kulture nasilja prema Srbiji. Njen tretman (ali i ostatka Balkana) od strane Zapada, možda je najbolje izrazio britanski historičar Džon M. Roberts u knjizi *Evropa 1880–1945*: „Balkan je tradicionalna nagrada dominantnoj sili u Evropi”. U tom smislu, Balkan je objekat. Njegovi žitelji ili države sa balkanskih prostora, u pomenutom kontekstu, nikako ne mogu biti subjekti.

Sa Rusijom je drugačije. Pomagala je Srbiji početkom 19. veka, tokom Prvog srpskog ustanka, povukavši se tek kada je Napoleon upao na njenu teritoriju – kada je, razumljivo, morala da koncentriše sve snage na odbranu sopstvenog suvereniteta od najezde Francuza. Rusija je 1839, u vreme Miloša Obrenovića, izdejstvovala za Srbiju i veoma značajan, drugi hatišerif od turskog sultana. Ušla je u rat sa Austrougarskom istog trenutka kada je ova objavila rat Srbiji 1914. Nakon raspada SSSR-a, čak je i režim Borisa Jeljcina nastojao da pomogne Srbiji pod sankcijama UN, a upad ruskih komandosa na prištinski aerodrom doveo je do nezabeležene vojne napetosti između Zapada i Rusije u posthladnoratovskoj eri. Danas Rusija pomaže Srbiji u očuvanju suvereniteta nad KiM. Naravno, ne treba biti naivan i misliti da je Rusija pomagala i pomaže Srbiji samo zbog bliskosti dva naroda. Pomoć Srbiji je uvek bila zasnovana primarno na ruskom interesu. Međutim, suština je u tome da, za razliku od Zapada, Rusija nikada nije tretirala Srbiju isključivo kroz prizmu sopstvenih interesa, bez ikakvog interesovanja i obaziranja na naše sudbine i živote. Nezavisno od prirodnog nagona svake države da prvo zadovolji sopstveni interes, pazila je i na interes Srbije.

Sa druge strane, i nezavisno od punopravnog članstva Bugarske i Rumunije u EU, Balkan

je za Zapad i danas interesna sfera. To je precizno izrazio Dmirtij Rupel, ministar inostranih poslova Slovenije, u svojoj izjavi iz avgusta 2007. za *Financial Times*. Ona je glasila: „Balkan je za Sloveniju, isto što i Afrika za Portugal”. Svaki dalji komentar je nepotreban.

### **Društvo**

Međutim, etnoreligijski aspekt identiteta nacija i njihovo istorijsko iskustvo (iz prvog, u velikoj meri proističe drugo), iako važni, nisu jedini, a ne moraju biti ni odlučujući elementi za određivanje primarnog usmerenja konkretne spoljne politike. Postoje i drugi bitni faktori. U kontekstu Srbije, veoma je bitno obratiti pažnju na identitet njenog društva. On ima više komponenata i to su njegovi etnoreligijski (s tim što se u ovom slučaju, ne radi o opažanju države spolja koje se bavi generalizacijama, već o strukturi stanovništva), ideološki i kulturološki aspekti. Identitet srpskog društva, ni u jednom smislu nije jedinstven.

Iako je Srbija, po Ustavu, nacionalna država, njeno društvo je multikulturalno. Preciznije, ono je i multikonfesionalno i multinacionalno, a pritom se nalazi u zoni vekovne, tradicionalne i nikada utvrđene granice razdvajanja istočnog hrišćanstva, zapadnog hrišćanstva i islama. S obzirom na istoriju prostora na kome živimo, može se zaključiti da je multikulturalizam oduvek bio faktor destabilizacije. Sa druge strane, politički i kulturni identitet srpskog društva, takođe, nemaju kapacitet da mu obezbede stabilnost. Naprotiv, upravo na ovim poljima se javlja „problem dve Srbije”.

Kada se govori o političkom sistemu, treba primetiti da je savremena Srbija, barem po političkoj projekciji sopstvene demokratije, bliža Zapadu. Ruski model demokratije je specifičan, pre ogrnut demokratskim plaštom nego zaista demokratski. Pojmovi slobodnog društva, ljudskih prava i sloboda... prosto

mu nisu imanentni. Savremena Rusija jasno stavlja razvoj ispred demokratije – mada ne treba idealizovati ni zapadni model koji je, uz izgovor zaštite od terorizma, nedvosmisleno postao retrogradan. Ali, za razliku od Rusije, Zapad ima propagandu o slobodi u sopstvenim okvirima. Međutim, naša bliskost sa Zapadom i otuđenost od Rusije najveći su na polju kulturnog identiteta. Razlog tome je u činjenici da Rusija nema tipičnu popularnu kulturu – s obzirom na to da su sve slične tendencije, predstavljale duboku ilegalu u SSSR.

Na taj način, ruska savremena kultura je daleko od toga da bude istinski savremena. U instant svetu u kome živimo, kompatibilnom sa instant kulturom, to je veoma ozbiljan politički nedostatak za zemlju koja se u poslednjih par godina, ubrzanim korakom (preciznije rečeno, sprintom) vratila na mesto prvorazrednog aktera globalne politike. Decenijama, ruska popularna kultura je samo u obrisima prisutna u Srbiji, u kojoj se džez slušao još 50-ih godina prošlog veka. Tako je naša savremena kulturna tradicija, barem ona urbana, čvrsto vezana za Zapad.

Iako će tipični ruski i srpski patriota, svesni zajedničkih korena, uvek gajiti simpatije jedan prema drugom, oni se suštinski ne razumeju. Oni nisu čitali iste stripove, nisu slušali istu muziku, a ako su gledali iste filmove, onda su to verovatno bili oni holivudski. Poklapaju se možda u tački kakaljinka, eventualno u tački Čajkovski. Ko se sa ovom konstatacijom ne slaže, neka pokuša da navede samo pet ruskih savremenih muzičkih bendova. Teško da će uspeti? Ili nazive nekoliko ruskih filmova, snimljenih u poslednjih 10 godina... Sveukupno, kada se govori o identiteta srpskog društva, poenta je u tome da, uopšteno posmatrano, jedna Srbija teži Zapadu, demokratiji i MTV-u, druga rezonuje autokratski, gleda narodnjački TV Pink i teži Rusiji – mada bi se ona pre mogla odrediti kao narodnjačka, nego kao prorуска.

U njenim okvirima, Rusija je svedena na nejasnu predstavu, na eventualnu čežnju za nečim što većina onih koji čežnu, nikada nije videla niti doživela.

### Geopolitika

Dalje, treba obratiti pažnju na geopolitičku poziciju Srbije. Naša geopolitička realnost – koja nas je tokom vekova koštala toliko krvi, toliko života, nesreće – danas nam nedvosmisleno poručuje okretanje ka Zapadu. Razlog je jasan, Srbija je danas okružena okeanom zapadnog uticaja. Nalazimo se u dubokoj zaleđini NATO saveza. Direktnim spoljnopoličkim orijentisanjem na Rusiju, Srbija bi postala enklava ruskog uticaja u Evorpi, a to nikako ne bi bilo dobro. Jer zna se vrlo dobro kako prolaze enklave, taman bile podržavane i od najmoćnijih saveznika. U konkretnom slučaju, getoizacija Srbije koja je i danas na snazi, bila bi u svakom smislu ojačana.

Konačno, očigledno je da svaka mala zemlja, pa i Srbija, pri kreiranju spoljne politike ne sme izgubiti iz vida aktuelne odnose moći u svetu. Isto tako, ne sme ispustiti iz vida kvalitet odnosa sa svojim neposrednim okruženjem i politički trenutak u susednim zemljama. Posebno pažljivo, potrebno je pratiti one aktere koji svojim postupcima mogu poboljšati ili pogoršati stanje u zemlji. Pre samo deset godina, situacija je bila jasna. Svaka mala zemlja koja bi dobila poziv za ulazak u NATO, to je trebalo i da uradi, jer je to bio jedini način da sa sigurnošću očuva svoju bezbednost.

Međutim, danas su stvari dijametralno izmenjene. Džordž Buš je predsednik SAD već sedam godina i, nakon skorog okončanja mandata, mirne duše bi mogao da napiše knjigu koja bi se npr. zvala „Kako upropastiti ugled i smanjiti uticaj supersile u svetu”. Njegova vladavina, posebno divljačka agresija na Irak, dovela je i do težnji najznačajnijih zemalja EU, više nego ikada nakon II svetskog

rata, da se oslobode američkog uticaja (mada je ovo stanje promenjeno nakon dolaska Angele Merkel u Nemačkoj i Nikole Sarkozyja u Francuskoj na vlast).

EU je takođe nastavila proces daljih integracija i ostala najveći globalni trgovinski akter, ostvarujući prijemom novih članica novu razliku na ovom polju, u odnosu na SAD. Sa druge strane, Rusijom je 2000. zagospodario Vladimir Putin, koji je (istina, uz malo sreće koju mu je doneo nepovratni rast cena energenata, ali i drugih resursa kojima Rusija obiluje, na svetskim berzama) i uprkos stalnim kritikama da ukida demokratiju, uspeo da preporodi najprostraniju državu sveta, vrativši je u krug prvorazrednih aktera globalne politike.

Ipak, jedini akter koji danas pretenduje da smeni SAD sa mesta globalnog lidera, nije Rusija već Kina. Negde početkom trećeg milenijuma, postalo je jasno da svojevremeno (možda čak ne toliko ozbiljno izrečeno) predviđanje Bila Klintonu, o tome da će Kina postati prva svetska sila u 21. veku, nije daleko od istine. Već danas, Kina ne samo da nije inferiorna u odnosu na bilo koga drugog, već je stopa njenog rasta sve veća i nema načina da se taj proces zaustavi. Bar ne od strane drugih.

Uzevši u obzir sve navedeno, moglo bi se zaključiti da danas živimo u svetu koji ne liči ni na onaj bipolarni, nastao nakon II svetskog rata, ni na onaj unipolarni iz devedesetih godina 20. veka.

### Interes

Šta je onda srpski interes u ovakvim okolnostima i šta zaključiti iz navedenog?

Prvo, spoljnu politiku treba razmatrati kroz dve odvojene, mada funkcionalno povezane prizme. Prva je diplomatija i tu spada sve što nije bezbednost. Druga je bezbednost. Što se ove prve tiče, treba se orijentisati na najbitnije, a to je proces ulaska Srbije u punopravno članstvo EU, koji treba nastaviti. Ipak, pre

nego što se on okonča, treba dobro razmotriti sve prednosti i mane statusa punopravnog člana, i to u kontekstu političkog trenutka koji tada bude aktuelan – kako u Srbiji, tako i u Evropi i svetu. EU donosi mnoge beneficije za pojedince, ali ima i svojih tamnih strana. Jedna od njih je i pravilo po kome ulazak u punopravno članstvo podrazumeva da u ekonomskom prometu subjekti iz drugih zemalja EU imaju isti tretman kao domaći subjekti. Kako su u Srbiji finansijski ulogi mali, realno je očekivati da bi ulaskom u punopravno članstvo EU građani Srbije praktično ispustili iz svojih ruku sve strateške aspekte (a i većinu nestratiških) domaće ekonomije. To znači da bismo, za razliku od starih (pa i nekih novopridošlih) članica, mi izgubili ekonomski aspekt suvereniteta.

Treba obratiti pažnju i na to da je dobar deo imidža EU zasnovan na propagandi. Npr. u osnivačkim aktima, EU sama sebe naziva „prostorom slobode, bezbednosti i pravde”. Ipak u njenim okvirima sve se više sužavaju ljudska prava i nastaje društvo totalne kontrole, u kome intima pojedinca postaje teorijska kategorija? Terorizam koji je povod za ovu akciju, daleko je manje zlo od onoga što izranja iz načina na koji se danas vrši njegovo predupređivanje.

Isto tako, slika EU je danas ukaljano time što u njenim okvirima opstaju dve zemlje koje nesmetano vrše masovna, teška narušavanja ljudskih prava svojih građana. Prva je Slovenija, u kojoj i dalje opstaju rezultati državne odluke iz 1991, kojom je 80.000 ljudi izbrisano iz evidencije slovenačkih građana samo na osnovu njihovog „južnjačkog” porekla (po međunarodnom pravu, iseljavanje na rasnoj, nacionalnoj ili verskoj osnovi, takođe je genocid). Njima – a reč je uglavnom o Bosancima i Srbima – pored građanskih prava su, brutalno i potpuno bespravno oduzeti imovina, penzije...

Druga je Estonija, u kojoj etnički Rusi koji su oduvek bili njeni građani, iz razloga

nacionalne i verske pripadnosti, ne mogu da dobiju estonsko državljanstvo. Slična je pozicija Rusa i u druge dve pribaltičke, bivše republike SSSR-a.

Očigledno da je praksa kršenja ljudskih prava u Sloveniji i Estoniji u direktnom neskladu sa navodnim „demokratskim uzletom” dveju zemalja, a posebno dovodi u pitanje objektivnost i ugled onoga što se naziva „vrednosti i standardi EU”:

U smislu izrečenog, kada za prijem Srbije u EU dođe vreme, treba da budemo vrlo oprezni i dobro razmislimo na temu – gde zaista ulazimo i šta će taj ulazak sve doneti građanima Srbije, ali i srpskoj državi.

### **Bezbednost**

Što se bezbednosti tiče, ulazak Srbije u NATO udaljio bi je svetlosnim godinama od Rusije, tradicionalnog zaštitnika. Možda i nepovratno. Da ne govorim o tome da bi se takvim potezom automatski otvorila neprihvatljiva mogućnost da jednog dana, na nekom dalekom bojištu (npr. negde u Centralnoj Aziji), u okviru nekog eventualnog „sukoba ograničenih razmera”, srpske trupe budu nasuprot ruskim.

To nikako nije nemoguće – odnosi Rusije i SAD su već duže vreme na silaznoj liniji, početak procesa u suprotnom smeru nije na vidiku, a Amerikanci protiv Rusije i dalje koriste klasičnu strategiju opkoljavanja (tzv. strategija anakonde). Takođe, upravo su zemlje NATO na čelu sa SAD danas glavni protagonisti ideje o rasparčavanju Srbije, odvajanjem KiM od nje, nakon čega bi verovatno usledili i drugi zahtevi (Raška oblast, tri južne opštine, možda čak i Vojvodina). NATO predstavlja i veliki ekonomski, ali i ekološki teret za zemlje članice. Opasnost od mogućnosti otpočinjanja terorističkih napada i na teritoriji Srbije bi se takođe povećala. Ako je to i dalje argument u svetu u kojem živimo, apstinencija od ulaska u NATO je za Srbiju moralna obaveza prema svim nevinim

žrtvama agresije iz 1999. Da ne govorim o desetinama milijardi evra uništene imovine, koja je beskrupulozno satirana tokom perioda od 72 dana, a nikada nam nije i neće biti nadoknađena.

Konačno, naša spoljna bezbednost je danas već garantovana, i to sticajem političkih okolnosti. Radi se o tome što u međunarodnim odnosima postoji i kategorija koja se naziva „demokratski mir” – što znači da demokratske zemlje ne napadaju druge demokratske zemlje. Srbija je okružena demokratijama, sem Albanije (mada demokratija i tamo postoji zvanično, ali izveštaji međunarodnih posmatrača sa poslednjih izbora govore drugačije) koja je neće sama vojno napasti. Tako nešto ne može učiniti ni NATO, jer bi za Rusiju to bio novi vruć šamar, daleko jači nego što bi preporođena Putinova Rusija (koja će i nakon predsednika Putina nastaviti putem putinizma – jer je u manje demokratskim zemljama, lakše znati takve stvari kao izvesne) danas bila spremna da otrpi. Rusi bi u toj varijanti morali da reaguju, i to vojno.

Dakle, šta će nam onda NATO?

Srbija danas ne bi smela sebi dozvoliti ni bilo kakav vid bezbednosne integracije sa Rusijom. Moramo uvažiti realnost, a ona nam govori da etno-religijska šarolikost našeg društva nosi i potencijalnu opasnost po njegov opstanak (npr. nemački ambasador u Beogradu Andreas Cobel, kao i Doris Pak, evropski parlamentarac takođe iz Nemačke, doticali su mogućnost preispitivanja statusa Vojvodine ukoliko Srbija „ne saraduje” oko Kosova), posebno u kontekstu činjenice da većina pripadnika manjinskih zajednica ne deli pravoslavno nasleđe konstitutivnog naroda.

U pocepanim društvima (kako već spominjani Samjuel Hantington naziva ona bez nacionalnog konsenzusa oko osnovnih vrednosti, među kojima je i mir – a naše je baš takvo) nije teško pokrenuti destabilizacione političke procese uz dovoljno novca. I pošto je

novca najviše na Zapadu, nema sumnje da bi on počeo da biva ulagan u destabilizaciju Srbije, onog trenutka kada bi u njoj preovladao ruski uticaj. O ekonomskim sankcijama (otvorenim ili prikrivenim) svih zapadnih zemalja, kao i onih pod dominantnim zapadnim uticajem, o definitivnom nestanku svake perspektive za ulazak u međunarodne institucije i organizacije (npr. Svetsku trgovinsku organizaciju), novom propagandnom ratu i već spominjanoj, novoj getoizaciji Srbije, da ne govorim...

### Zaključak

Kako se postaviti u smislu svega navedenog?

Stav od koga treba krenuti jeste da Srbija treba da bude podjednako otvorena za Zapad i Rusiju, kao i za sve ostale. Ali, ključno je da se između Zapada i Rusije ne pravi razlika, bar ne dok to ne bude neizostavno (što će se desiti ako Srbija uđe u punopravno članstvo EU). Ključ je u tretmanu koji mora biti isti za sve. Povlastice koje pružimo jednima, moramo dati i drugima – i to na svim poljima, od ekonomskog do bezbednosnog. Zbog specifičnih okolnosti našeg slučaja, to je jedina realna alternativa. Ako bismo se orijentisali prema Rusiji, snosili bismo konsekvence sa Zapada. Ako bismo se orijentisali ka Zapadu, izgubili bismo Ruse i, samim tim, postali potpuno zavisni od Zapada. Postali bismo teritorija koja se još samo formalno naziva državom, dok bi od našeg suvereniteta ostala prazna ljuštura.

Treba nastaviti integracione procese ka EU, ali ne treba nikada zapostaviti ni druge alternative, posebno iz razloga što naše članstvo danas ničim nije garantovano. Naš cilj treba da bude dolazak na korak od učlanjenja. To bi podrazumevalo ulazak u slobodnu ekonomsku zonu (gde smo mi u prednosti jer imamo nižu cenu radne snage, kao najskupljeg od svih proizvodnih faktora, a još ne moramo da liberalizujemo promet poljoprivrednog zemljišta), „beli šengen“...

Sa druge strane, na polju bezbednosti, jedini suvisli odgovor je u srpskoj neutralnosti. Eventualno, treba razmisliti o „modelu Kirgizije“, države koja na svojoj teritoriji ima i rusku i američku bazu, verovatno će uskoro imati i kinesku na jugu zemlje, a zauzvrat ubire velike prihode i ne zavisi direktno ni od jedne strane. U jednoj ili drugoj varijanti, samo balansiranjem na „srednjoj liniji“ – jer su nam i Zapad i Rusija danas podjednako potrebni – Srbija bi mogla da nastavi sa politikom mira, mogla bi da se otvori za sve podjednako, da vremenom zaista postane mesto susreta civilizacija. Tada bi i multikulturalnost našeg društva možda postala naša prednost.

Ako bi srpske političke elite uspele da, u interesu društva, naprave kompromis na ovoj tački – to bi značilo da je konsenzus oko osnovnih vrednosti, kao uslov za stvaranje uređenog društva, u Srbiji ipak moguć. Da na kraju, i srpska politička elita ima kapacitet da ipak učini nešto dobro za zemlju. Zvuči neverovatno. Ali opet, sve je moguće – možda čak i to da srpski političari konačno počnu da se bave svojim zvaničnim poslom i učine nešto dobro za svoju zemlju.

# U raljama promena

Vesna Jovanović  
analitičar

***Ističe druga decenija od početka tranzicije u zemljama centralne i jugoistočne Evrope, kao i u bivšim državama SSSR-a. Kakva su iskustva, koje su zakonitosti i šta određuje gde će reforme uspeti, a gde će se zaglibiti u blato tranzicije***

Početna euforija juriša od državnog i ničijeg, prema privatnom i nečijem, nestala je. Kolač je uglavnom podeljen i to u uskom krugu povlašćenih. Ostali su već pomalo umorni, razočarani i izvesno stariji. To je tranzicija i ona nema milosti – dobrodošli u kapitalizam.

Pokazatelji: 2004. godine, jedna od pet osoba u zemljama bivšeg istočnog bloka preživljavala je sa manje od 2,15 dolara dnevno, što je standardna linija siromaštva. Deceniju i po ranije tek jedan odsto ljudi – u onome što se prostiralo iza „zaves“ – bilo je ispod te granice. I dok su socijalne razlike pod kontrolom u zemljama centralne Evrope i Baltika, u nekim drugim – Armenija, Kirgistan, Tadžikistan – nejednakost je toliko narasla da je u vrhu svetskih tablica koje mere stepen raslojavanja društva.

Slično se događa i na političkom horizontu. Parlamentarne demokratije i višestranačje su duboko i nepovratno pustili koren u gotovo svim zemljama Baltika, centralne Evrope,

Balkana i okrenuli se prema istoku. Ipak, ljudske slobode, smenjivost, pravna država, jednakost pred zakonom su malo-malo pa negde na proveru.

Ova koncentracija nekontrolisane vlasti povezana je, po pravilu, sa umanjenim kapacitetom mladih država i demokratija da osiguraju javna dobra neophodna za tržišnu ekonomiju. Korupcija, posledice građanskih ratova, tajkunizacija i rast organizovanog kriminala, stalno se nadvijaju nad nedoraslom i slabijom upravom javnog sektora. U gotovo svim zemljama koje su ostale van ekskluzivnog kluba (pre svega bez jasne perspektive integracija u EU) tranzicija je pokazala sve svoje mračne strane.

## Reforme

Zemlje istočne Evrope i centralne Azije započele su tranziciju sa najnižim koeficijentom socijalnih razlika u svetu (indeks GINI). Najzgodnije je eksploziju socijalnih razlika pripisati reformama i liberalizaciji. Međutim, to je izgleda samo deo istine. Dok se nejednakost povećava gotovo svuda, kod naprednijih reformista socijalne razlike su mnogo manje (Slovenija, Češka, baltičke zemlje...) nego kod onih koji su sporiji u reformama. Drugim rečima, što su reforme jače i brže, socijalne razlike su manje.

Razlozi velikog socijalnog raslojavanja su uglavnom sledeći:

- visok stepen korupcije. Postoji očigledna veza između stepena korupcije i stepena socijalnog raslojavanja. Što je korupcija veća, nejednakosti u društvu su veće. Na siromašne korupcija deluje neproporcionalno;
- zapadanje društva u uske socijalne interese. Vladajući slojevi su u mogućnosti da ograniče konkurenciju i koncentrišu svoju ekonomsku moć kroz mehanizme specijalnih dozvola i monopola. Oni umanjuju snagu i značaj državnih institucija i blokiraju reforme koje su suprotne njihovim interesima, a koje bi služile javnom dobru;
- u realnom padu zarada i prilika za zarade u državama koje usporavaju reforme. Veliki nekonkurentni i neprofitabilni sistemi naizgled čuvaju socijalni mir, a u stvari doprinose porastu socijalnih razlika, produžavajući tranziciju do granica izdržljivosti i stvarajući otpor prema promenama.

Ali, iako svi vole crno-bele modele, češći su oni sivi. Rezultati rasta značajno su varirali. Takođe, sve zemlje tranzicije prolazile su i prolaze kroz tranzicionu recesiju koja je uzrokovala da stvarni BNP padne za 15-40% u odnosu na nivo iz 1990. godine. Mađarska, Litvanija, Poljska, Slovenija i, do određene stope, Estonija uživale su gotovo deceniju neprekidnog rasta koji se nastavlja sa nešto manjim procentima. Nasuprot njima, Bugarska i Rumunija su imale velike zastoje uslovljene makroekonomskim krizama. Razlog tih kriza ekonomisti nalaze, pre svega, u nedoslednom i sporom sprovođenju strukturalnih reformi sredinom devedesetih. Tek ulaskom u EU, potonje države su dostigle BNP koje su imale 1990. godine. Slično, ali manje drastično, porađala se i Češka kojoj je trebalo više od decenije da dostigne BNP iz vremena pre početka tranzicije.

U Jermeniji, Gruziji i Kirgistanu pad je bio drastičan, čak veći nego u zemljama koje su poslednje ušle u reforme, kao što su „tvrda“ Belorusija i Uzbekistan. Sličan pad se događao i Rusiji i Ukrajini, uz napomenu da je Moskva poslednjih pet godina, zahvaljujući skoku cena energenata na svetskim tržištima, uspela da uveliko popravi skor.

To otvara nekoliko pitanja:

- Zašto je rast u nekim zemljama u tranziciji bio veći nego u nekim drugim?
- Ako je korist od reformi tako očigledna, zašto neke zemlje ostaju zaglavljene u prostoru između centralno planiranih i tržišnih privreda?
- Da li lekcije iz država koje su prošle veći deo puta kroz pakao tranzicije mogu pomoći onima koji se kreću sporije i češće zastajkuju?

### Rast

Izgleda da se pitanje ekonomskog rasta mora sagledati u široj pespektivi. Za najveći broj zemalja u tranziciji, ponovno uspostavljanje održivog rasta je ključni prioritet. Bez rasta nema mogućnosti za zaradu i prihoda domaćinstva. Bez rasta ne mogu se osigurati sigurni izvori finansiranja javnih službi, sudstva, infrastrukture; nema sigurnog finansiranja obrazovanja i zdravstva; nema sredstava za socijalnu mrežu koja bi trebalo da pomogne onima koji su u najgorem socijalnom položaju. U pogledu tih obaveza, zemlje u tranziciji ne razlikuju se od visokorazvijenih država. Gde je razlika?

Zajedničko nasleđe socijalizma navodi da su ove zemlje počele tranziciju sa sistemom proizvodnje koji je bio prilagođen uzusima komandne ekonomije i nije imao mnogo veze sa tržišnom utakmicom i konkurentnošću. Spoljna liberalizacija na početku tranzicije stvorila je značajne razlike u produktivnosti između subjekata koji su činili sistem zasnovan na jeftinoj energiji i subvencijama. Mnogi sektori i preduzeća nisu bili održivi

nakon liberalizacije cene energenata čak i pre pomena reči konkurencija. Morali su se suočiti sa najmanje dva izazova:

- A. Nametanje tržišne *discipline* u nasleđenim preduzećima kako bi se suočili sa neophodnošću restrukturiranja, povećali produktivnost i došli u priliku da se na tržištu bore da nižim cenama i većom efikasnošću pobede konkurente. Sve to uz svest da bi neuspeh u ostvarenju ovih promena rezultirao zatvaranjem preduzeća.
- B. *Ohrabrenje* procesa stvaranja novih preduzeća koja su organizaciono, tehnološki i kadrovski opremljena i u mogućnosti su da se bore na tržištu bez pomoći, subvencija i drugih posebnih usluga države.

U bivšim socijalističkim državama ekonomski rast je odraz međusobnog delovanja (i sukobljavanja) starih preduzeća kojima je potrebna pomoć države i koja smanjuju stopu rasta upijajući više sredstava nego što ih stvaraju i restrukturiranih i novih preduzeća koja izbacuju novu vrednost i povećavaju rast. Odgovor na pitanje zašto je rast bio veći u nekim državama u tranziciji u odnosu na druge nalazi se i u doslednosti u disciplinovanju starog sektora i ohrabrivanju novog.

Disciplina tera stara preduzeća da otuđuju dobra i oslobađaju radnu snagu koji postaju dostupni restrukturiranim i novim preduzećima. Mehanizmi da se to postigne su jasni: oštra budžetska ograničenja, uvođenje konkurencije na tržištu proizvoda, praćenje ponašanja uprave koja se upućuje na proizvodnju i inovacije umesto na krađu, urušavanje vrednosti objekata ili kuknjavu za pomoć države i za subvencije.

Država istovremeno ohrabruje stvaranje klime za privlačenje novih investicija. To znači pojednostavljenje administrativnih i regulativnih procedura, smanjenje izuzetno visokih marginalnih poreskih stopa,

garantovanje imovinskih prava, osiguranje osnovne infrastrukture... Otvaranje novih preduzeća stvara mogućnost za nova radna mesta i smanjenje socijalne tenzije koja je neminovna zbog zatvaranja starih preduzeća. Taj balans i vremenski redosled, prema iskustvima zemalja koje su prošle tu fazu tranzicije, od suštinskog su značaja za njenu brzinu i sudbinu.

### Zaštita

Odgovor na pitanje zašto su se neke zemlje zaglavile u procesu tranzicije nalazi se u terminu: *državna zaštita*. Ove zemlje su imale tendenciju da stara preduzeća štite, a ne da ih disciplinuju. To je rađeno kroz direktne subvencije dodeljene iz budžeta; kroz bankarski sektor povoljnim i nepovratnim kreditima; zaštićenom nižom cenom energije – a negde svim tim zajedno.

Postoji neposredna veza između snaga institucija i javne uprave i stepena zaštite: što je država slabija, to su mere zaštite veće.

Istovremeno, obeshrabruje se proces otvaranja novih preduzeća i liberalizacije tržišta, blokira se donošenje regulative koja stvara uslove za investiranje, što smanjuje broj novootvorenih radnih mesta i produbljuje socijalne razlike stvarajući širok sloj siromašnih.

Zbog slabe klime za investiranje i visokih poreskih stopa, procedura izdavanja dozvola, registracije i pribavljanja saglasnosti izložena je svim oblicima zloupotrebe i korupcija postaje ključni problem (degenerativni) društva.

Subvencije koje dobijaju stara preduzeća finansiraju se iz poreza koje plaća stanovništvo, restrukturirana i nova preduzeća koja polako počinju da posrću pod nametima. Paradoksalno je da opterećenja efikasnih smanjuju njihovu efikasnost i profitabilnost, a ne spasavaju stare i neprofitabilne. Zaposleni u preduzećima koja samo fiktivno egzistiraju beže u sivu zonu u pokušaju da prežive. Mreža socijalne pomoći je suviše

slaba i neorganizovana da bi prihvatila takav pritisak lumpenproletarijata. To opet izaziva političku nesigurnost i otvara prostor za one stranke i političare koji se protive reformama i promenama. Takav scenario je najčešći razlog „zaglavljenja“ pojedinih zemalja u kaljuzi državnog intervencionizma i korupcije.

### **Institucije**

U početku (Fišer&Gelb, 1991, Svetska banka), umanjivana je uloga institucionalnih reformi u procesu tranzicije. Poslednjih nekoliko godina u trendu je objašnjenje da je nedostatak izgradnje institucionalnog okvira pogodnog za tržište ključni razlog usporenja procesa tranzicije.

Instruktivno je iskustvo ujedinjenja Istočne Nemačke sa Zapadnom Nemačkom, 1989. godine. Ono pokazuje, između drugih stvari, kako izbor neodgovarajuće generalne politike može oslabiti performanse čak i najpogodnijih, stabilnih i veoma odgovornih institucionalnih okruženja. Istočna Nemačka je bila u mogućnosti da bez odlaganja usvoji sve institucije Zapadne Nemačke. Dakle, nasuprot drugih zemalja u tranziciji, dobila je „sve na gotovo“. Takođe, primila je masivne finansijske transfere (cifra je u prvih sedam godina prešla sumu od hiljadu milijardi DM). To je oko 60% BNP Istočne Nemačke u periodu 1991–1997. godina. I posle tog perioda transfer novca sa zapadnog u istočni deo nastavio se na nivou od 4% BNP Zapadne Nemačke godišnje. Nadalje, ponovno ujedinjenje Nemačke donelo je istočnom delu automatsko članstvo u Evropskoj uniji.

Ovakve pogodnosti, dobar i efikasan institucionalni okvir, ogromna finansijska transfuzija koja nema pandan u istoriji, konačno ulazak u klub ekskluzivnih, nije imala nijedna druga država u procesu tranzicije.

Uprkos ovim značajnim prednostima, Istočna Nemačka je imala jedan od najvećih padova BNP i jednu od najnižih stopa rasta u Evropi u prvoj polovini devedestih. Njen

BNP i stopa rasta bili su niži od gotovo svih zemalja centralne Evrope u tranziciji!

Kako se to dogodilo? Kako je moguće da neko ko dobije gotove institucije, novac i poseban tretman zabeleži tako razočaravajuće rezultate?

Kao prvo, ovo je posledica kursa prilikom razmene (1:1) istočnonemačke za zapadnonemačku marku. To je umnogome precenilo vrednost istočnonemačke valute. Istovremeno, brže-bolje su podignute plate na istoku i izjednačene sa zapadnim delom, iako su produktivnost u istočnom delu, a posebno konkurentnost robe koju je proizvodila Istočna Nemačka bile daleko niže. Kao rezultat toga, mnogo veći deo nasleđenih starih preduzeća i osnovnog kapitala u njima učinjen je neproduktivnim. Sasvim drugačije bi bilo da je izabrana druga makroekonomska politika.

Ako se iz ovoga može izvući pouka, ona bi bila u tome da je izgradnja institucija od ključne važnosti, ali da izbor politike nije ništa manje bitan. Uslov je i u vremenskoj usklađenosti – i jedno i drugo bi moralo da se dogodi istovremeno.

### **Oligarhije**

Brojne ekonomije u tranziciji, privremeno ili trajno, zaglavile su se na ničijoj zemlji, između plana i tržišta.

Ako su prednosti brzih i radikalnih ekonomskih reformi tako očigledne, zašto ih svaka zemlja ne usvoji i ne sprovede?

Da li izbor ekonomske politike može biti sistematski povezan sa određenim institucionalnim karakteristikama političkih sistema u tranziciji? Ko su ti koji dobijaju reformama, a ko gubi i kako oni utiču na dinamiku promena?

U odnosu na položaj prema reformama, u tipičnoj ekonomiji u tranziciji, prema analizama Svetske banke, mogu se označiti tri osnovne grupe:

Radnici državnog sektora zaposleni u državnim preduzećima kojima nedostaju veštine da postanu deo „novih“ koji ulaze na konkurentsko tržište. Oni se suočavaju sa značajnim padom prihoda, sa socijalnim unižavanjem, uskraćivanjem prethodnog statusa i pogodnosti i, što je najgore, osećanjem da se njihov položaj neće popraviti nabolje nastavkom ili pojačavanjem intenziteta reformi.

Potencijalno novi subjekti na tržištu radnici u državnim preduzećima i novi preduzetnici s veštinama koje im omogućavaju da postanu novi subjekti na konkurentnom tržištu. Oni se suočavaju sa značajnim troškovima prilagođavanja na niskim nivoima kako napuštaju državni sektor. Dodatno, oni ostvaruju dobitak samo onda kada je načinjeno dovoljno napretka u političkim i institucionalnim reformama da bi se promovisali i podržali iskoraci na konkurentno tržište.

Članovi oligarhije i upućene osobe počinju tranziciju sa *de facto* značajnom kontrolom nad društvenim dobrima i bliskim vezama sa političkom elitom nasleđenim iz prethodnog komandnog sistema. U početku, oni kao direktni korisnici liberalizacije i privatizacije imaju koristi od reformi. Drže monopol na arbitražu, kontrolišu dohodak i kanalšu tokove novca koji se pojavljuju ukoliko se liberalizacija i privatizacija ne kombinuju sa disciplinom i ohrabrenjem. Međutim, kako se reforme povećavaju, a oni nemaju veštine i znanja koje bi ih održale na konkurentskom tržištu, njihovi dobitci se smanjuju, preduzeća koja kontrolišu se rasipaju.

U odnosu na ovakve interese, svaka grupacija preferira različitu kombinaciju reformi.

Radnici društvenih preduzeća preferiraju *status quo* i odbijaju sve reforme.

Članovi oligarhije i upućene osobe preferiraju delimične reforme i održavaju proces promena do linije gde su njihovi dobitci na maksimumu i iznad koje bi dalje reforme

i implementacija politika discipline pretile da smanje dobitak i ugroze njihov arbitražni ili monopolski položaj. Potencijalno novi subjekti na tržištu polaze od procene da proces reformi traži žrtve na početku (cena prilagođavanja, prekvalifikovanja, preuzimanja vlastite odgovornosti...) uz obećanje dobitka kada reforme dalje napreduju.

Tamo gde postoji visok rizik da će članovi oligarhije i ljudi bliski vlasti blokirati sve sistemske promene i ograničiti se na parcijalne reforme braneći svoj povlašćeni položaj, postoji i pravilnost ponašanja ostale dve grupe. Potencijalno novi subjekti i državni radnici, ukoliko vide kako se ponaša oligarhija, ili će odbaciti reforme ili će ih podržati samo delimično. Na taj način oni će pokušati da smanje troškove prilagođavanja. Upravo su te delimične reforme i liberalizacija bez discipline prostor u kome vladajuća oligarhija najlakše manevriše braneći svoj uski interes.

### **Vlade**

To dovodi do takozvanog *paradoksa parcijalnih reformi*: oni koji su se na početku zalagali za duboke promene i radikalne reforme, vremenom gube strpljenje videvši da maksimalni dobitci tranzicije izmiču i bivaju podeljeni u uskom krugu novostare elite. Oni počinju da podržavaju „mekše“ varijante i delimične reforme koje naizgled smanjuju troškove i šokove prilagođavanja, iako je verovatno da će to produžiti tranziciju i dovesti do barijere za ulazak na otvoreno tržište.

Javna podrška za radikalne reforme neposredno zavisi od ugleda i stepena kredibilitnosti vlade i njenog stalnog i nedvosmislenog obavezivanja da će sprovesti radikalne reforme.

Kredibilitet vlada i njihova posvećenost sprovođenju reformi, kao i uvažavanje novih ekonomskih subjekata, od ključnog su značaja za brzinu i kvalitet promena. Vlade moraju biti u mogućnosti da obuzdaju članove

oligarhije koji ubiraju prve efekte reformi, a onda pokušavaju da ih blokiraju.

U mnogim zemljama bivšeg Istočnog bloka i jugoistočne Evrope, gde su društvo zahvatili uski privatni interesi, rušenje komunizma je bilo izazvano borbom između suparničkih i konkurentskih elita, a ne širokim socijalnim ili narodnim pokretom. Novi politički odnosi u ovim koncentrisano *političkoekonomskim režimima* oblikovani su od strane trenutnih vođa i promene su bile samo način da se konsoliduje njihova moć i odbrani snaga uticaja. Njima nedostaje kredibilnost da izgrade i održe široku podršku i popularnost sveobuhvatnog programa reformi.

Kao rezultat, ove zemlje su krenule u tranziciju bez širokog socijalnog konsenzusa o ciljevima i ceni reformi i bez organizovanja javnosti da stane iza tih ciljeva. Umesto toga, trenutni političari na vlasti su pre stvarali mahom tajne saveze sa trenutno moćnim preduzećima i tajkunima. Nastavak liberalizacije i privatizacije sprovodi se po meri novih bogataša i trenutnih političara na poluotvorenom tržištu, pod ograničenjima jasnih monopola i u uslovima glumljene konkurencije i tržišne utakmice.

Izlaz je na drugoj strani. Iskustva pokazuju tri nivoa koja obezbeđuju da se reforme ne zaglave, a tranzicija ne produži u beskonačno:

1. Vlade u uspešnim konkurentskim demokratijama imaju tendenciju da se prvo fokusiraju na promociju novih grupacija dobitnika uklanjanjem barijera za ulazak na tržište novih igrača;
2. Brzina reagovanja i munjevito rešavanje makroekonomske nestabilnosti (sa njenim visokim troškovima za javnost);
3. Izgradnja i efikasno korišćenje mreže socijalne zaštite koja će dati podršku gubitnicima i sprečiti stvaranje fronta protivnika reformi.

## Zaključak

Politički razvoj i ekonomske reforme nerazdvojivo su povezani. Politički sistem, istorijsko iskustvo, kulturni milje, tradicija... opredeljuju političare da izaberu određene ekonomske politike. Izbori reformi, njihova brzina i snaga uticaće na oblikovanje konfiguracije socijalnih grupa i distribuciju moći, što povratno utiče na strukturu i funkcionisanje političkog sistema. Na primer, ekonomske reforme koje olakšavaju ulazak novih subjekata na tržište takođe ojačavaju i grupacije koje se ne vezuju za oligarhiju i krug ljudi bliskih vlasti, što stvara uslove za povećanje političke konkurencije i otvaranje prostora za nove lidere.

Ipak, valja biti svestan da je tranzicija na delu u zemljama koje su, po pravilu, načinile oštar prekid sa komunizmom. Izbori oblika političkih sistema u ekonomijama u tranziciji, uglavnom su pravljeni pre donošenja odluka o prirodi i brzini ekonomskih reformi.

Iskustvo širom sveta pokazuje da talentovane političke vođe mogu manevrisati i koliko-toliko zaobići takozvane zamke reformi. Nove vođe mogu mobilisati alternativne koalicije i pokrenuti akcije koje će preokrenuti bilans snaga između dobitnika i gubitnika.

Pametni dobitnici mogu razviti strategiju *sigurnih dobitnika* koja će navesti njihove protivnike da učestvuju u izgradnji fronta podrške reformama i stvaranju širokog konsenzusa između socijalnih slojeva i društvenih grupa o neminovnosti i sveobuhvatnosti promena, kao i potrebi da se njihova cena ravnomerno i što pravednije rasporedi.

# Na birokratskom Olimpu

Jelena Tomović-Đerić  
Centar za evropske studije

***Briselska administracija je jedna od javno najčešće napadanih kategorija vezanih za pojam Evropske unije. Koliko je ljudi zaposleno u najelitnijoj od svih birokratija, koliko zarađuju, kakve su im privilegije i zašto propise, direktive i uredbe koje neprestano razašilju Evropom malo ko razume***

Marks bi to nazvao baukom koji kruži Evropom: briselska birokratija. Nema medija u bilo kojoj od 27 zemalja članica koji u pravilnim razmacima ne žigoše „briselsku hobotnicu“, „zatvorenike kule od slonovače“, „termitsko gnezdo“... Nema potrebe naglašavati da je polovina najzlobnijih tekstova objavljena na Ostrvu u skladu sa tradicionalnom britanskom odbojnošću prema kontinentalnim rešenjima sistema uprave i administracije.

Brisel i Strazbur odgovaraju uzdržano da su racionalni, štedljivi i efikasni. U maniru prvoklasnih birokrata – što na neki način i jesu – ne propuštaju da naglase kako rade vasceli dan, servisirajući složen, osetljiv, surevnjiv mehanizam koji se nekad zaglavi na sitnici, a nekad pređe preko vojne intervencije. I onda opet ponove kako mnogo rade.

Ipak, izgleda da to padanje s nogu preterano ne plaši potencijalne kandidate za radno

mesto u birokratskom Katmanduu. Proletos, na konkurs za 125 slobodnih mesta, javilo se više od 12 hiljada kandidata. Bezmalobližno svi su ispunjavali postavljene uslove: da su visoko i specijalistički obrazovani, da do detalja poznaju sistem uprave i specifičnosti funkcionisanja „komandnog i dogovornog lanca“ Unije, da uz maternji govore i dva evropska jezika, da imaju besprekornu profesionalnu i ličnu biografiju i najmanje tri preporuke i da su Evropljani.

Da paradoks bude veći, gotovo u svim ispitivanjima javnog mnjenja u zemljama članicama, ocene te birokratije su poražavajuće. Građani Evrope je doživljavaju kao oholu, izvan kontrole, s ogromnim uticajem a bez odgovornosti, preplaćenu i odvojenu od onih koji je plaćaju. Šta je istina o briselskoj „manastirskoj zajednici“?

## Brojke

Uprkos primedbama koje se neprestano upućuju na račun EU da ima veliku i skupu administraciju, u poređenju s administracijama zemalja članica platni spisak Unije je skroman, ističe Dik Leonard, jedan od najvećih stručnjaka za ovu tematiku.

Ukupno, administracija EU ima nešto više od 32 hiljade stalno zaposlenih birokrata i oko 2.500 privremeno angažovanih eksperata za pojedine oblasti (Tabela 1).

**Tabela 1** Struktura zaposlenih u institucijama EU

	Stalni	Privremeni
Komisija EU	17.630	607
Istraživački instituti	4.670	173
Savet ministara	3.108	74
Parlament	4.347	873
Sud pravde	892	380
Sud finansijskih revizora	632	108
ESC i Komitet regiona	960	42
<b>Ukupno</b>	<b>32.239</b>	<b>2.257</b>

- Izvor: *EUROSTAT 2007*

Poređenja radi, pojedina ministarstva – obrazovanja, pravde, odbrane... u zemljama članicama sa dugom administrativnom i birokratskom tradicijom (Francuska, Nemačka, Italija, Španija...) broje, po pravilu, više od 50.000 administrativaca i gotovo su sva dvostruko brojnija od ukupne administracije EU. Podatak je posebno poražavajući za birokratije zemalja članica kada se napomene da gotovo trećinu svih zaposlenih u zajedničkim institucijama čine – prevodioci. Razlog za to je insistiranje na ravnomernoj zastupljenosti jezika svih zemalja članica. Ipak, sve je očiglednije da Evropa ide ka „zajedničkom“ jeziku zvaničnog komuniciranja i to je, na glasno protivljenje Pariza i uobičajeno ćutanje Berlina – engleski jezik. To je još jedan od evropskih paradoksa – o zajedništvu se najviše govori na jeziku onih koji zajedništvu prilaze s najviše rezerve!

Prema demografskim analizama koje se bave mogućim trendovima, uz engleski jezik u Uniji će se ubuduće sve više govoriti nemački i španski, dok bi francuski ostao na približno istim procentima. Ukoliko same države kroz stipendije i besplatne kurseve ne pomognu učenje jezika van matične zemlje (program Francefon), engleski u

deformisanoj varijanti, koju još nazivaju „globiš“, postaće potpuno dominantan. Posebno su zabrinjavajuće prognoze za italijanski jezik koji će, ukoliko se nastavi ovim trendom, svake godine govoriti sve manje ljudi.

### Kadrovi

Zvanično, ne postoje kvote za zapošljavanje ljudi u institucijama EU i u administrativne odaje „uvek ulaze najsposobniji“ bez obzira iz koje zemlje dolaze. Nezvanično, u vrhu mandarinskih kabineta određuju se okvirne kvote kako bi ipak svi bili manje-više zastupljeni, s tim što se zna ko će biti manje, a ko više.

Naravno, ovo se ne odnosi na najviša mesta u administraciji, gde kandidate daju nacionalne vlade i gde njihova imena prolaze kroz duge pretkandidacione konsultacije koje su, po pravilu, tajne i vezane za nazive pojedinih dvoraca i izolovanih letovališta. Ovi pregovori su uvek praćeni trgovinama i kompenzacijama. Čak postoji i običaj da neke (mahom manje ili srednje države) kandiduju imena za koje je izvesno da ne mogu proći, ali onda – da bi odustale od kandidature – traže nešto za uzvrat, kako bi „se sačuvalo nacionalni obraz“. Za ostale

važi javni konkurs, poput onog s proleća ove godine i javni (transparentni) kriterijumi.

Prema Pravilu 28 Propisa o zaposlenima u institucijama Zajednice, postoji nekoliko opštih uslova koje kandidati moraju ispuniti:

- a) da su državljani jedne od država članica (postoji mogućnost izuzetka i ona je definisana) i da uživaju sva građanska prava;
- b) da su regulisali sve obaveze (zakonske, poreske, vojne i ostale);
- c) da imaju odgovarajuće lične karakteristike koje dokazuju da su pogodni za određeni posao (profesionalna i lična biografija);
- d) da su položili testove, odnosno kvalifikacione ispite koji su predviđeni za određenu poziciju;
- e) da poznaju, uz maternji, još najmanje dva jezika zajednice, s tim što jedan moraju znati veoma dobro, a drugi solidno. Za tumače i prevodioce traži se perfektno znanje najmanje dva jezika Zajednice uz maternji jezik.

Prilikom prvog zapošljavanja u institucijama Zajednice preporučuje se gornja starosna granica i ona ne prelazi 30 godina. Naravno, izuzetak su eksperti i stručnjaci za pojedine oblasti koje podrazumevaju iskustvo i određenu starosnu dob. Ipak, princip je da se prilikom prvog zapošljavanja insistira na što mlađim kandidatima.

Takođe, prilikom prijema, insistira se na rodnoj i polnoj jednakosti, s naglaskom na favorizovanje žena. Ta strategija, naročito kada je reč o kadrovima i funkcionerima koji stižu iz skandinavskih zemalja, toliko je uzela maha da će, primećuju zlobnici, uskoro morati da se pređe na favorizaciju muškaraca.

I dok se u Komisiji, koja je izvršno operativna i čine je ljudi srednjih godina, to

toliko ne primećuju, u slučaju Parlamenta razlika u starosnom dobu poslanika i administrativnog aparata je veoma izražena, što naravno nije promaklo oštrom oku zajedljivih novinara koji Parlament i dalje doživljavaju kao „azil za istrošene političare“ i „najskuplji starački dom u Evropi“.

### Zarade

Jedan od razloga kojim se može objasniti onih 12.000 prijava na konkurs za sto puta manje radnih mesta – uz dobre uslove rada i života u Briselu – jesu plate zaposlenih u administraciji EU.

Prema usvojenoj metodologiji, koja će se uskoro menjati u skladu sa odlukama poslednjeg samita u Lisabonu juna 2007. godine, plate svih zaposlenih u administraciji EU su precizno određene. Najviše plate (raspon A 1) imaju predsednik Komisije koji godišnje prima 275.283 evra (koeficijent 138%), potpredsednici 242.508 evra (koeficijent 125%) i komesari 224.343 evra (koeficijent 112 %). Ovo je zarada „po tablici“. U stvarnosti cifra je drugačija jer funkcioneri imaju veliki broj naknada i dodataka od kojih je najveći onaj od 16% za odvojen život.

Svi zaposleni u institucijama EU plaćaju „unijski“ porez koji iznosi 25% zarade. Među posebnim pogodnostima su i one za besplatno školovanje dece u nekoj od evropskih škola koje „drži“ Komisija.

**Tabela 2** Mesečne plate po kategorijama (razredima) u evrima**Kategorija A**

A 1	Generalni direktor .....	12.899-16.330
A 2	Direktor.....	11.360-14.488
A 3	Šef odeljenja .....	9.650-13.008
A 4	Glavni administrator .....	8.102-11.345
A 5	Administrator.....	5.405-8.045
A 6	Pomoćnik administratora .....	4.520-5.250

**Kategorija B**

B 1	Glavni – viši administrativni pomoćnik.....	5.405-8.045
B 2	Viši tehnički asistent .....	4.912-6.478
B 3	Viši pomoćnik .....	4.912-6.478
B 4	Tehnički pomoćnik.....	3.734-4.896
B 5	Sekretarski asistent .....	3.434-3.823

**Kategorija C**

C 1	Izvršni sekretar	
	Glavni sekretar .....	3.536-4.567
	Glavni administrativni službenik	
C 2, C3, C 4, C 5	Sekretar – daktilograf .....	3.18-4.265

**Kategorija D**

D 1	Šef jedinice .....	3.204-3.897
D 2, D 3	Kvalifikovani službenik / radnik .....	2.345-3.200
D 4	Nekvalifikovani radnik .....	2.087-2.456

Podaci: *Sl. glasnik EU*, 2006. godina

Nema sumnje da su plate nameštenika EU više od plata nacionalnih državnih činovnika. Takođe, izvesno je da je konkurencija za mesta u evropskoj administraciji neuporedivo veća (na listi čekanja nalazi se više od sedam hiljada zainteresovanih). Istovremeno, zajedničke institucije se diče efikasnošću i produktivnošću, nasuprot nacionalnim „usporenim“ administracijama.

Derk Jan Epink, pisac knjige *Život evropskog mandarina*, u kojoj se kritički osvrnuo na svoj život birokrate u Briselu, kaže da nije sporno da se u administraciji radi efikasno, pitanje je samo „Šta to

radimo“. Ta nezajazljiva potreba za izdavanjem uputstava, uredba, direktiva kojima se bezmalo sve reguliše s vremena na vreme prelazi u svoj apsurd i potpuno je izvesno da to više niko ne može da prati. Kao da je stvoren savršen mehanizam koji neprestano proizvodi pravila, ponekad čak i besmislena.

„To stvara bedem između briselske administracije i građana Evrope koji niti razumeju odluke, niti jezik kojim se administracija služi, ali zar nije to san svakog mandarina“, cinično objašnjava Epink u jednom intervjuu.

Žak Dilan, kolumnista, primećuje da je briselska administracija pomalo nalik na američke federalne službe sredinom prošlog veka. To su bila vremena posle velike krize, kada se Vašington nadmetao sa pojedinačnim državama za veće nadležnosti, otkidajući im komad po komad suvereniteta na račun savezne administracije.

„Ponekad se u Briselu, naročito kod mladih tehnokrata i političara, može osetiti taj sindrom ‘svi predsednikovi ljudi’, s tim što bi se on ovde mogo parafrazirati kao ‘svi unijini ljudi’. To se naročito moglo videti u stepenu depresije koji je zavlado posle francuskog odbacivanja predloga Ustava. U Briselu su svi to shvatili kao lični poraz. Ako mene pitate i jeste. Jer, toliko odvajanje od realnog života i običnih ljudi i ulaženje u pusto obezbeđivanje nekog besprekornog funkcionisanja radi funkcionisanja – na kraju ipak mora da se plati“, zaključuje Dilan.

# Između dva carstva

Mr Dušan Stanišić  
sociolog

***Odnos između države i crkve je već hiljadama godina jedno od najosetljivijih pitanja u svakom društvu. Kakav je taj odnos na početku trećeg milenijuma kada je visok nivo ljudskih prava i sloboda postao deo standarda modernog društva? Da li postoje čisti modeli međusobnog uticaja države i crkve i šta nudi nemački princip kooperativne odvojenosti***

Carstvo nebesko ili carstvo zemaljsko? Suparništvo države i crkve, antinomija – mada je sve više onih koji insistiraju na pojmu dihotomije – traje od „početka naših dana“ i praskozorja civilizacija. Nadgornjavanje između polisa i delfijskog proročišta, cara i patrijarha, pape i kralja... jedno je od retkih konstanti u istoriji, uzrok ratova i pogroma, i promena tektonskih razmera. Taj zagrljaj, koji varira od srdačnog dodira do blokirajućeg klinča, u ovom ili onom obliku traje i danas. Kakav je odnos države i crkve na početku trećeg milenijuma?

Prema mišljenju profesora Sime Avramovića, država je oduvek težila da postavi pravni okvir u kome će se kretati svi, pa i crkva. Čak, crkva posebno, s obzirom na uticaj i snagu koje može imati.

„Ti odnosi su se kretali od onoga što se u Vizantiji nazivalo simfornija – harmoničan odnos između cara i crkve, koji ponekad nije bio ni izdaleka tako skladan – do žestokih raskida. Ti pravni okviri su se formulisali u dve osnovne kategorije: cezaropapizam i papocezarizam. Pravno regulisanje odnosa države i crkve kroz istoriju često je bilo oružje u borbi za prevlast”, kaže profesor Avramović.

Sa Francuskom revolucijom, u istoriju ulazi pojam sekularne države. Crkva je potpuno odvojena od države, oduzeta su joj imanja, novac i izvori finansiranja. Tada se i postavilo pitanje kako će se crkva finansirati u sekularnom društvu, kakav je status sveštenstva, bogoslovija i obrazovnih ustanova, verskih praznika, crkvenih venčanja...

Državama, ali i crkvama u zapadnoj Evropi bilo je jasno da sa ovako bitnim pitanjima ne sme biti improvizacije. Krajem 19. veka, nastaje nova naučna disciplina čiji je cilj uređivanje odnosa između države i crkve – državno-crkveno pravo<sup>1</sup>.

Ovaj pojam pravna nauka u Srbiji ne poznaje, a kao ključni razlog za to naučnici navode poluvekovni period vladavine

<sup>1</sup> Englezi su skovali naziv pravo i religija, koji se ponekad pogrešno prevodi kao religijsko pravo. Izbegavanjem reči crkva u nazivu pravne discipline omogućeno je da se tim propisima obuhvate i druge religije i verske zajednice a ne samo hrišćanska.

komunizma. Slično je i sa drugim zemljama koje su bile iza gvozdene zavese. Opet iskustva zapadne Evrope pokazuju kako je veliki broj veoma bitnih pitanja na koje državno-crkveno pravo mora da odgovori. Tim pre što neka neposredno zadiru u korpus ljudskih prava i sloboda, polne i rodne jednakosti, slobodnog izbora, prava na slobodan protok ljudi. Pomenimo samo najvažnija:

- pitanje uvođenja veronauke u javne i državne škole,
- socijalna i radna prava sveštenika,
- pravo na versku pomoć u vojsci, bolnicama, azilima,
- pravo na prigovor savesti,
- korišćenje verskih praznika,
- pitanje izvršenja sudskih odluka unutar crkve,
- status verskih škola i fakulteta, njihovo mesto u odnosu na sistem obrazovanja,
- pravo vernika da u državnim ustanovama nose odeću sa verskim obeležjima (veo, krst...),
- pitanje verskih obeležja u državnim školama,
- pitanje procedure pri izgradnji verskih objekata...

Možda je jedno od medijski najčešće isticanih pitanja učestvovanje verskih službenika u političkom životu neke zemlje: pravo sveštenika da pozove vernike da daju podršku nekoj političkoj partiji ili pokretu<sup>2</sup>.

Treba dodati i dileme koje su poslednjih decenija stigle u žižu interesovanja javnosti, ali i države i crkve: ravnopravnost žena

<sup>2</sup> Najsvežiji primer iz regiona je sukob hrvatskog predsenika i zagrebačkog nadbiskupa. Stipe Mesić je veoma oštro reagovao što je neposredno pred izbore, u novembru 2007. godine, zagrebački nadbiskup u redovnom obraćanju pozvao vernike da prilikom glasanja podrže onu političku opciju koja insistira na tradicijama i opredeljenjima domovinskog rata. U ovom trenutku, zbog nastojanja da se što pre integrišu u EU, na tim izvornim i „sirovim“ principima insistira uglavnom desni spektar hrvatske političke scene i to onaj ekstremni.

unutar crkve, prava homoseksualaca, mogućnost da gej parovi usvajaju decu i odnos crkve prema njima, odnos crkve prema abortusu... Upravo zbog ozbiljnosti ovih pitanja izuzetno je važno kako je regulisan odnos između države i crkve.

### Modeli

Teorijski postoje četiri modela odnosa između crkve i države:

- a) model državne crkve (grčka, engleska, norveška, danska...)
- b) model priznatih crkava, istorijskih crkava i tradicionalnih crkava (Švedska, Srbija, Mađarska, Španija Poljska...)
- c) model dosledne odvojenosti države i crkve (Francuska, SAD...)
- d) model kooperativne odvojenosti – saradničke separacije (Nemačka).

Po pravilu, kod svih pomenutih modela reč je o „čistim“ laboratorijskim formama koje se u realnom životu uveliko razlikuju od osnovnih modela. Štaviše, dolazi do takvih transformacija da se često gube osnovna obeležja.

#### A. Model državne crkve

Model anglikanske crkve, uspostavljen u Engleskoj, uzima se kao tipičan primer državne crkve. Na čelu crkve (vrhovni sveštenik) je engleski suveren – poslednjih pet decenija kraljica Elizabeta. U Domu lordova engleskog parlamenta rezervisana su 24 mesta za predstavnike crkve. Anglikanska crkva nema svoje unutrašnje pravo, ona je potpuno integrisana u britanski pravni sistem i svaki pravni propis kojim se određuju odnosi unutar crkve mora proći kroz parlament.

Poslednjih godina intencija je da zakone koji se odnose na „unutrašnje“ funkcionisanje crkve priprema sama crkva i onda ih predlaže parlamentu, s tim da se ti propisi nazivaju „merama“. Ta procedura

uglavnom funkcioniše, izuzev kada se stigne do tako delikatnog pitanja kao što je zahtev da se ženama da pravo da budu sveštenici, čemu se crkva usprotivila. Posle velikih debata, žene su ipak dobile mogućnost da postanu sveštenici u anglikanskoj crkvi i to je bio jedan od retkih neposrednih sukoba države i crkve u Engleskoj.

Za ovaj model je karakteristično da država finansira sve aktivnosti crkve, održavanje i izgradnju verskih objekata, a negde (Norveška) ona je i ekskluzivni poslodavac u odnosu na lica koja „rade“ u crkvi – zapošljava i plaća sav kler uključujući i biskupe<sup>3</sup>.

#### *B. Model priznatih crkava, istorijskih crkava i tradicionalnih crkava*

Iako je uobičajen za Evropu, gde najveći broj zemalja ima upravo ovakvu varijantu odnosa, neki teoretičari ovaj tip uređivanja odnosa države i crkve ne smatraju „čistim modelom“, već polurešenjem. Naime, označavanjem nekih crkava „priznatim“, država dolazi u poziciju da favorizuje jedne u odnosu na druge. Tako je, na primer, u Srbiji zakonom određeno sedam verskih zajednica<sup>4</sup>, dok je, na primer, Švedska svojim zakonom o ukidanju državne crkve 2000. godine odredila devet verskih zajednica...

3 Prošle godine, u Norveškoj je otvorena široka rasprava o odvajanju države i crkve. Luterizam, kome pripada 86% od 4,6 miliona Norvežana, kraljevskim dekretom je postao zvanična religija Norveške 1537. godine. Poslednji ozbiljniji sukob države i crkve dogodio se 2000. godine zbog odluke vlade da dozvoli postavljanje osoba koje žive u homoseksualnim vezama za sveštenike, što je naišlo na protivljenje crkve. Crkva je morala da popusti, jer je njena pozicija bila u suprotnosti sa antidiskriminativnim sekularnim zakonima. Iako rasprava još traje, izvesno je da nikakva odluka ne može biti doneta pre 2014. godine, jer po norveškom ustavu za tako bitan amandman moraju da glasaju dva saziva parlamenta.

4 Svojevremeno su predlagači srpskog zakona o verskim zajednicama objasnili da su do zakonski predviđenih sedam verskih zajednica došli tako što su pobrojali samo one konfesionalne zajednice koje su postojale u Zakonu o verskim zajednicama Kraljevine Jugoslavije koji je važio između dva rata.

Pitanje kako odrediti verske zajednice koje zaslužuju titulu „priznatih“ očigledno je za sada nerešeno i zasniva se mahom na istorijskim i tradicionalnim argumentima, ali i na praktičnim potrebama. Jasno je da ukoliko ne postoji kriterijum koja verska zajednica može poneti epitet priznate, to bi značilo da svaka, pa i apsolutno marginalna verska zajednica ima pravo da insistira na kategoriji priznata, što bi dovelo do potpunog haosa<sup>5</sup>.

„Evropa priznaje selektivnu kooperaciju države i religijskih grupacija, a to znači da neke dobijaju više prava a neke manje“, kaže profesor Silvi Ferrari. „Međutim, država ne može zabraniti ili izbaciti iz zemlje neku religijsku zajednicu zato što je njena doktrina u suprotnosti sa državnom doktrinom.“

Reč je o piramidalnom odnosu sa verskim zajednicama: državne i nacionalne crkve su u prvom stepenu i imaju dominantan položaj kao ustanove od nacionalnog značaja i to se određuje posebnim odredbama, mada nema opšteg pravila za zemlje Evrope. Postoje razne modifikacije i načini na koje država kontroliše i ograničava pristup prosveti, medijima i gde sasvim izostaje finansijska podrška države. Na primer, u većini država sa ovakvim modelom, sama

5 Na međunarodnom okruglom stolu *Crkva, država i građansko društvo*, održanom u Beogradu uoči usvajanja zakona o verskim zajednicama, profesor Kol Durham sa Univerziteta Juta (SAD), predstavio je „stereotip neoreligijskog pokreta“:

„Zamislite grupu sa mladim harizmatiskim vođom, ne starijom od 30 godina, koji je privukao značajnu publiku i pažnju. Ta grupa se, na primer, bavi prozelitizmom, a posebnu brigu zadaje joj to što deca koja joj pripadaju više ne dolaze u porodicu – harizmatik traži više pažnje od one koju dobija od roditelja. Izbegava se odlazak lekaru, jer tako sugeriše vera; postoji praksa deljenja imovine ... Šta uraditi s njima? Mene uvek iznova uzbudi mišljenje koje je o tome izneto u Svetom pismu, tamo gde se govori o suđenju apostolima Pavlu i Petru pred Sinedrionom, jer su i hrišćani tada bili neoreligijski pokret. Tada je ustao Gamalio i rekao da treba da ih ostave da propovedaju jer „ako bude od ljudi ovo poduzimanje, ili ovo delo, pokvariće se, ali ako je od Boga, vi ga onda ne možete pokvariti“. Bitno je da li su temeljne slobode ono što branimo za sve ili selektivno“, zaključuje profesor Durham.

crkva gradi i finansira održavanje verskih objekata (izuzev kada nije reč o kulturnim i istorijskim spomenicima).

*C. Model dosledne odvojenosti države i crkve*

Francuska je tipičan predstavnik države gde su država i crkva formalno potpuno odvojene i nemaju nikakvih dodira. Rascep koji započinje Francuskom revolucijom krunisan je Zakonom o odvajanju države i crkve iz 1905. godine. Primer Francuske pristalice jasnog razdvajanja države i crkve vrlo često uzimaju kao uzor, kritikujući klerikalne tendencije. Zvanično, crkva je potpuno „razdržavljena“ i izmeštena iz onog što podrazumeva državnu organizaciju i resurse: budžet, institucije, obrazovanje...

U stvarnosti stvari izgledaju drugačije. Zakonom iz 1905. godine država je potpuno razbaštinila crkvu oduzevši joj svu imovinu, uključujući i hramove koji su prešli u vlasništvo države. Posledica toga je nova paradoksalna situacija: oduzevši crkvi vlasništvo nad hramovima i verskim objektima, država je na sebe preuzela obavezu održavanja i finansiranja crkvenih objekata i to neposredno iz budžeta. Tako se došlo do pozicije da francuska država, u modelu dosledne odvojenosti države od crkve, finansira sve verske objekte, što nije uvek slučaj u modelima državne crkve i priznatih i tradicionalnih crkava.

Ništa jednostavnija situacija nije ni sa verskom nastavom. Do pre dvadeset godina u svim javnim školama u Francuskoj bio je ustanovljen „verski dan“ i to je bila sreda. U međuvremenu, verski dan je pomeren za subotu, kada učenici ne pohađaju nastavu. Iako protivnici verske nastave u javnim školama često za primer uzimaju Francusku, zaboravljaju da je verska nastava zakonski regulisana i izvodi se u školama u Alzasu i Loreni – visok procenat etničkih Nemaca – što znači da na teritoriji Francuske postoji

zakonom predviđena verska nastava i u dve pomenute oblasti veroučitelje plaća država iz budžeta.

Konačno, ni u najsekularnijoj od svih sekularnih država – SAD, stvari nisu tako jednostavne kao što na prvi pogled izgledaju. Iako su država i crkva potpuno odvojene, a sve verske zajednice izjednačene bez obzira na veličinu i tradiciju, simboli Boga (hrišćanskog) su prisutni u mnogim državnim simbolima (himna, novčanice) i procedurama. Svaka sednica Senata, Kongresa i Vrhovnog suda Sjedinjenih Država počinje molitvom, s tim što u Kongresu i Senatu postoji za to plaćeni sveštenik. Inauguracija najviših službenika administracije vrši se zaklinjanjem nad Biblijom i završava standardnim rečima „Tako mi Bog pomogao“. To nije slučaj gotovo ni u jednoj od država koje imaju zvaničnu religiju ili priznatu crkvu i kojima se često prigovara klerikalizam. U nekim državama u SAD u javnim školama se predaje kreativistička teorija nastanka sveta (učenje po kome je sav postojeći univerzum stvorilo svesno biće – Bog – kreator i koje pobija teoriju evolucije)<sup>6</sup>.

Istovremeno, presude američkih sudova protiv sveštenika koji su seksualno zloupotrebljavali vernike, kao i naknade štete koje su samo u Kaliforniji prešle cifru od šest milijardi dolara svedoče da je odnos neuporedivo složeniji.

*D. Model kooperativne odvojenosti države i crkve*

Reč je o modelu koji se stvara u Nemačkoj u poslednjih pet decenija. Osnova je u

6 Gotovo je nemoguće zamisliti sličnu situaciju u Evropi – od korišćenja simbola do deklaracije koju je prihvatio Savet Evrope, a kojom se poriče kreativističko shvatanje sveta. Interesantno je da su za ovu deklaraciju (koju je parafirala i srpska vlada ali još nije ratifikovana u skupštini) glasale i države u kojima crkva ima neuporedivo viši status i koje su daleko od sekularizma pripisanog SAD-u.

ideji da i u sekularnim društvima država i crkva ne mogu ići paralelnim kolosecima bez međusobne interakcije i neophodnosti da sarađuju. U Nemačkoj, crkva ima status lica javnog prava, ali nije integrisana u državnu strukturu. Crkva u Nemačkoj sve više obavlja funkcije koje su u drugim (klerikalnijim) zemljama u isključivoj nadležnosti države (obrazovne, socijalne, kulturne, zdravstvene...). Naglasak je na reči saradnja – kooperacija – bez obzira na jasnu razdvojenost.

Nemački model podrazumeva da svaki vernik mesečno plaća „verski porez“ i to kroz državni poreski sistem koji sankcioniše izbegavanje obaveze. Tu je država servis crkve i pomenuta usluga ima svoju cenu. Slično je i u drugim oblastima saradnje gde se odnosi jasno i pragmatično definišu.

Iako je nemački primer tek sekvenca u višemilenijumskoj istoriji odnosa države i crkve, izvesno je da mnoge evropske zemlje, pa i Unija kao celina, s pažnjom prate iskustva i rešenja modela odvojenosti i saradnje.

Ono što je očigledno jeste da su klišeji odnosa države i crkve potpuno razbijeni i da jasni, osnovni modeli postoje još samo na teorijskom nivou.

### Tranzicija

Iako analitičari naglašavaju da „moderna Evropa nije antireligiozna“, predviđajući da će koncept odvojenosti i saradnje biti model budućnosti, malo ko spori prisustvo „napetosti“ između liberalnih demokratskih država, crkve i religijskih zajednica.

„Civilno društvo, demokratija, ljudsko pravo, iako imaju hrišćansko poreklo, u suštini su usmereni protiv crkvenih ustanova“ objašnjava profesor Radovan Bigović. Razlozi su višestruki. Hrišćanska društva srednjeg veka su se teško ogrešila o slobodu duha i slobodu drugoga, netolerancijom prema neistomišljenicima, jereticima i

sličnim. To je izrodilo „prometejsku pobunu protiv Boga dželata“.

S druge strane, rast hiperindividualizma – antropocentrizma dovelo je do toga da je „Bogu zabranjeno da se meša u istoriju“.

„Crkva ne može da ozakoni bilo koji tip države ali može i treba da podrži svaku državu utemeljenu na pravdi i slobodi, pravima, poštovanju ljudskog dostojanstva i ljudske ličnosti. Sve konvencije o ljudskim pravima ističu ljudsku ličnost i to je u saglasju sa hrišćanskom antropologijom.“

Profesor Silvio Ferari smatra da je moguće identifikovati tri glavne strukture evropskog obrasca: pravo na religioznu slobodu, nekompetenciju države – autonomija religijskih grupacija i selektivnu kooperaciju države i religijskih grupacija.

Ferari smatra da postoje značajne diferencijacije u pojavi verske slobode, ali na nekom „evropskom nivou“ su stvari manje-više usaglašene i nalaze se u zakonima zapadnih zemalja bez obzira na pojedinačni model odnosa države i crkve.

„Svako ima prava da prijavi svoja verska ubeđenja, bez ikakvih ograničenja, uz uslov da se čuva verska sloboda drugog. Ta prava moraju da se garantuju ne samo pojedincu, već i verskoj zajednici. Svakoj religijskoj zajednici moraju biti garantovana neka osnovna prava kao pravo na okupljanje, manifestovanje obredima, izdavaštvo, sopstveno učenje, dobijanje donacija...“<sup>7</sup>

Prema mišljenju profesora Ferarija, „religijske zajednice nisu obavezne da imaju sopstvenu demokratsku strukturu i ne moraju svojim članovima – vernicima da garantuju slobodu u okviru doktrine.

7 Odluka vlasti italijanskog grada Trevizo (oktobar 2007) da dozvole muslimankama nošenje tradicionalnog vela (burke) izazvala je oštru podelu u italijanskoj vladi i delimični zakonski kaos. Ukoliko bi odluka bila potvrđena na nivou zemlje, uskoro bi žene pokriveno burkama mogle da pohađaju škole, idu na posao i pojavljuju se na svim javnim mestima. U Italiji važi zakon donet 1975. godine kojim je na „javnim mestima zabranjena upotreba bilo kakvog sredstva koje bi otežalo prepoznavanje“.

One moraju imati veliku autonomiju u organizaciji.<sup>8</sup>

Bitna dimenzija u odnosu crkve i države je činjenica da se mahom srećemo sa nacionalnim državama što čitavoj stvari dodaje na složenosti. Savremena Evropa je primer pobeđe sekularne ideje nacionalizma.

Kako primećuje dr Vladan Perišić, „lojalnost se iskazivala naciji, a ne veri. Čak i u vreme apsolutnih monarhija, kralj je, po pravilu, imao nekoga iznad sebe. Sekularna nacionalna država subjekt – nacija nije podvrgnuta nikome ali smatra da svi treba da budu podvrgnuti njoj. Posledica ovoga je uklanjanje hrišćanstva iz javne sfere u privatnu. U najdemokratskijim društvima današnjice crkva je deo građanskog društva. Od nje se očekuje da vrši društvenu ulogu koja joj je namenjena u političkoj sferi, odnosno da bude grupa za pritisak, koja će usmeravati javno mnjenje s tim da se sama ne ponaša po svom usmerenju.“

Svojevremeno, Martin Luter King je izrekao misao o odnosu države i crkve kojoj se teško može šta dodati: *Crkva ne treba da bude ni gospodar, ni sluga države. Ona, pre svega, treba da bude njena savest.*

---

<sup>8</sup> Pitanje unutrašnje autonomije religijskih zajednica u odnosu na njihove članove je osetljiv teren, jer se tu „sudara“ nekoliko korpusa sloboda, kao i mogućnosti zloupotreba. Kao najčešći primer se pominju sekte. Pitanje je gde su granice religijskih „sloboda“, ko ih određuje i ko proverava.

# Pad imperije

Nebojša Ćurčić

**B**og je ponekad beskrajno duhovit: najmoćnijoj sili u istoriji sveta doakala je jedna bistrooka plavuša. Njeno ime je Žizel Bundšen i kada hoda izgleda moćno, kao vojska pod zastavama.

Prelepa Žizel nije general, ni državni sekretar, ni vođa terorista. Žizel Bundšen je brazilski supermodel i zaštitni znak modne kuće Dolče&Gabana. Ali to nije ključno. Ova devojka će ući u istoriju, jer je trepćući očima boje neba (nad Parizom) i simpatično napućenih usana javno saopštila da je car go. Žizel je zatražila da njena zarada, ostvarena u Sjedinjenim Državama, koja za prvih šest meseci 2007. godine iznosi oko 30 miliona dolara, bude isplaćena u evrima.

– Dolar je stvar prošlosti – pojasnila je Žizel i njišući satenskim kukovima izašla iz kadra.

Zvuci koji su potom usledeli nisu bili odjeci primarne rike mužjaka (ugrožena vrsta) ili nekontrolisani uzdasi tinejdžera za nedostupnom boginjom. Više su nalikovali cviljenju i kuknjavi onemoćalih muževa. Dolaze sa raznih strana, ali su najtužniji onaj sa Volstrita i iz Trezora federalnih rezervi SAD. Vrednost dolara se strmoglavo obrušava u odnosu na korpu valuta, a Sjedinjene Države se dnevno zadužuju dve milijarde dolara.

*Volstrit džornal*, najuticajniji američki dnevnik, zabeležio je da je Džim Rodžers, nekadašnji partner milijardera Džordža Soroša, prošlog leta prodao kuću i sve ostale

nekretnine i tako dobijene dolare pretvorio u kineske juane.

– Mačo-superpatriote koje podržavaju Bušov režim još nisu shvatile da status Amerike kao supersile počiva na tome što je dolar valuta deviznih rezervi, a ne na vojsci koja tri godine ne može da okupira Bagdad – primećuje *Volstrit džornal* kome se teško može prigovoriti manjak patriotizma.

Sunovrat monete koja je donedavno činila deo slatkih snova svakog mafijaša, narkodilera, diktatora i šeika, samo je jedna od posledica nečega što se već identifikuje kao posrtanje. Tu izgleda ni Holivud ne može da uradi mnogo: Klint Istvud i Brus Vilis su viđeni da nešto petljaju po Menhetnu, ali su prisutni pomislili da je reč o manifestaciji „izvedi deku u park“.

Kako je dolar pao tako nisko?

Objašnjenja su složena, ali se svode na jedno: ono što ga je držalo više ne postoji. Američki san koji je pratio pobedonosni pohod zelene valute pretvorio se u košmar. Jedna od najvećih sila u istoriji sveta i dalje se šepuri planetom, ali ta slika više ne izaziva divljenje i strahopoštovanje. Divljenje se pretvara u podsmeħ, a strahopoštovanje zamenjuje osećaj golog straha koji se javlja kao proizvod saznanja da je zver ranjena i da je samim tim opasna i sklona očajničkim potezima. I nije reč samo o ekonomiji, ma koliko ekonomisti sebe smatrali najpozvanijima da objasne

šta se događa. Bruto nacionalni proizvod, produktivnost, efikasnost poreskog sistema, strategija zasnovana na jeftinoj hrani i energiji, globalni diktat novčanih tokova i kontrola planetarnih resursa ... sve to i dalje drži SAD na samom vrhu i u mnogo čemu su jenjkiji bez premca.

Pa u čemu je problem?

Stvar je u sferi duha. Amerikanci su odustali od svoje suštine. Oni jednostavno nisu više – ne ono što su bili, jer to je manje-više nevažno – već ono što su verovali da jesu.

Na stranu što slika Amerikanaca o njima samima vrlo često nije imala nikakvo uporište u stvarnosti: upravo su glorifikovani očevi nacije komandovali armijama koje su gotovo istrebile severnoameričke starosedeoce, dok prosečni Amerikanac veruje u mit o neustrašivim pionirima koji divljinu spasavaju od urođenika.

SAD su poslednja moderna država u kojoj je postojalo ropstvo – što je pretočeno u mit o herojskom pohodu naprednog Severa da skine bukagije obojenima na Jugu. Štaviše, crni stanovnici SAD bi trebalo da budu zahvalni svetlokosim momcima u plavim mundirima koji su ih oslobodili, ubijajući druge plavokose momke u sivim mundirima.

Aparthejd i rasna diskriminacija su u Sjedinjenim Državama ukinuti koliko juče: savremenici odvojenih restorana, bioskopa i autobusa za bele i crne još su živi, a mnogi još nisu dogurali ni do penzije. To, međutim, nije smetalo Americi da sebe i svet ubedi kako je baš ona rodonačelnik i mesto gde su nastali sva ljudska prava i slobode. Štaviše, Vašington smatra da ima apsolutno pravo da svima drugima drži plaćenu nastavu o tome šta su demokratija, sloboda, ravnopravnost...

Gotovo sve američke administracije i dobar deo građanstva smatra izuzetno pozitivnim održavanje monopola na nuklearnu energiju i spečavanje njenog daljeg širenja, tako što se u redovnim razmacima prozivaju Iran i Severna Koreja. Paradoks je da su upravo Sjedinjene

Države jedina država u istoriji koja je atomsku energiju upotrebila za ubijanje ljudi i to civila u dva usnula grada.

Decenijama su bili vaspitavani da su društvo ogromnih individualnih sloboda i neograničenih mogućnosti u kojima svako ima podjednake šanse. Verovali su u mit da se samo u njihovoj sredini pamet, trud, individualna preduzimljivost... uvek isplate i da je onaj ko se tako ponaša osuđen na uspeh. Bili su uvereni da su Tesla, Anštajn, Bor... tek u okruženju Novog sveta mogli da ponude ono najbolje i najvrednije. Kompas je bio jednostavan: sever je uvek gore, jug dole. Bavili su se pojednostavljenim i čistim kategorijama – iskrenost, kompetencija, napredak, čast, patriotizam – uvereni da svakim danom u svakom pogledu sve više napreduju.

Sve se moglo materijalizovati i izmeriti u tonama čelika, kilometrima puteva, spratovima oblakodera, kubicima automobila i sve zajedno u količini dolara. S ponosom su objavili da je pronađena mera svih mera – zelena novčanica koja ne menja izgled i može da se pere u mašini za veš.

Polu veka, dolar je bio glavno međunarodno sredstvo plaćanja i valuta deviznih rezervi. Više to nije. Dugonoga Žizel je samo javno izrekla ono što svako ko se malo razume u finansije odavno zna: država čiji je trgovinski deficit 800 milijardi dolara godišnje teško da može pretendovati na liderstvo u svetskim okvirima. Jednostavno, to je nelogično, a logika je nauka.

Sudbina dolara sada više zavisi od razmišljanja u Pekingu i Rijadu nego u Vašingtonu. Neizbežne odluke se odgađaju samo zato što niko još jasno ne može da sagleda posledice udara koji je izvestan. I bilo bi nepošteno za sve optužiti nesrećnog Buša Mlađeg, mada je teško odupreti se tom tako prirodnom porivu. On je samo kolateralna šteta još jednog bezumnog pokušaja nasilja nad stvarnošću i vere da svaka, po nas korisna obmana, može postati realnost ukoliko

---

smo dovoljno jaki da je nametnemo. Nema korisnih obmana (izuzev bračnih).

Najumniji potez Džordža Buša bi bio da rastera savetnike i, dok dolar još nešto vredi, kupi avionske karte za svu onu vojsku u Iraku i Avganistanu (i još 737 američkih vojnih baza u svetu) i vrati marince kućama. Ako bude oklevao, možda će morati da uzme kredit u juanima, evrima ili Čavezovim bonovima za topli obrok. A da proda Aljasku Putinu?

## Asocijacija za evropske integracije (AEI)

AEI je nevladina, nezavisna i neprofitabilna organizacija koja okuplja stručnjake iz oblasti evropskog prava, kao i duge zainteresovane za procese integracija, reformi i modernizacije Srbije.

Osnivači AEI su diplomci Visokih evropskih studija organizovanih u saradnji Univerzitetskog evropskog centra (CEU) Univerziteta u Nansiju i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

U međuvremenu, organizaciji su se pridružili i stručnjaci drugih profila – politikolozi, sociolozi, kulturolozi, ekonomisti – što omogućava interdisciplinarno bavljenje temama Evropske unije i kulturnim, pravnim i političkim aspektima procesa integracija.

Asocijacija je osnovana početkom 2004. godine u Beogradu i do sada je ponudila projekte:

Evropa pre mature, projekat edukacije, 2004. godina

Nacrt zakona o zapošljavanju invalida, 2005. godina

Ciklus predavanja o EU i ljudskim pravima, 2004 – 2005 – 2006. godina

Delikt mišljenja – dvadeset godina posle, okrugli sto, 2005. godina

Ciklus seminara o institucijama EU, 2005 – 2006. godina

Evropa u 10 lekcija, publikacija, 2005. godina

Putokaz, časopis, pokrenut 2006. godine

Politike EU, promotivne tribine, 2006. godina

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34+32

PUTOKAZ : časopis za pravna, politička  
i kulturna pitanja evropskih integracija  
/ glavni i odgovorni urednik Nebojša  
Ćurčić. - 2007. br. 6 (decembar) -  
- Beograd : Asocijacija za evropske inte-  
gracije, 2007- . - 28 cm

Tromesečno

ISSN 1452-5348 - Putokaz (Beograd)

COBISS.SR.ID 130868748



