

PRIZMA

MESEČNE POLITIČKE ANALIZE

Izdavač

Centar za liberalno-
-demokratske studije

Redakcija

Ilija Vujačić, Boško
Mijatović (glavni
urednik), Slobodan
Samardžić, Dragor Hiber

Sekretar redakcije

Aleksandra Stankov-
-Mijatović

Grafički dizajn

Zoran M. Blagojević

Za izdavača

Zoran Vacić

Štampa: Goragraf,
Beograd, septembar 2002.

Izlazi jednom mesečno

Sva prava zadržava CLDS.
Prenošenje tekstoiva u
celini ili delovima
dozvoljeno je samo uz
navođenje izvora

Adresa izdavača

Beograd,
29 novembra 10/V

Tel/fax: 3225- 024,
tel. 322-55-17

Web sajt

www.clds.org.yu

E-mail

office@clds.org.yu

Projekat podržava

Westminster Foundation
for Democracy

Sadržaj:

Boško Mijatović **3**

Pregled meseca

Slobodan Samardžić **9**

Ustavna smicalica

Branko Milanović **17**

Globalizacija i mi

Milica Delević-Đilas **29**

Političko uslovljavanje – slučaj lošeg đaka ili trke za pokretnom metom



Pregled meseca

5. avgust

Na opštoj sednici, **Vrhovni sud Srbije doneo je odluku da pokrene postupak ustavnosti pojedinih izmena zakona o sudovima** pred Ustavnim sudom Srbije, nalazeći da je njima narušeno načelo podele vlasti, čime je ugrožena Ustavom zagarantovana samostalnost i nezavisnost rada sudova. Teške, ali ne i nove reči u komunikaciju sudstva sa vladom Srbije.



6. avgust

Republička izborna komisija odgovorila je SPS-u da **Slobodan Milošević ne može biti kandidat** na predstojećim predsedničkim izborima zato što to ustav ne dozvoljava (potrošio je dva mandata). Time je SPS-u skinuta velika briga, pošto su morali, bar reda radi, da kandiduju predsednika, a jasno je da bi to bilo loše za njih.

Predsedničke kandidature podneli su ili najavili Miroljub Labus, Vojislav Šešelj, Velja Ilić i Borislav Pelević (posle propasti njegovog predloga da opozicija izađe sa zajedničkim kandidatom) i neki marginalci (Nada Kostić, Borivoje Borović, Muja Lopov i drugi). Čeka se odluka Koštunice. DOS još nema kandidata, ali ima zainteresovanih. Mićunović nagoveštava kandidaturu, a Đinđić tvrdi da kandidata DOS-a može biti više. Vuk Drašković ne zna da li će se kandidovati, jer, kaže, čeka odluku Glavnog odbora SPO-a. Glavni zabavljač je Velja Ilić, koji ne propušta priliku da prizemno napadne Labusa. GSS i SDP podržale su Labusa.

Na konferenciji za štampu *Prizme* Slobodan Antonić govorio je o mogućnosti manipulacije ukupnim brojem birača na predstojećim izborima, a zavisno od uključenja Albanaca sa Kosmeta u biračke spiskove. Problem je ozbiljan i bez namerne manipulacije: da li ih uključiti ili ne? Protiv uključjenja govori realnost – niti će glasati, niti republička vlast poseduje spiskove sa imenima i adresama. Ali, u prilog uključenja govori simbolička suverenost Srbije/Jugoslavije na Kosmetu, zasnovana na rezoluciji UN 1244, i iz toga proistekla verovatna nespремnost bilo koga od državnih činilaca da predloži njihovo isključenje.

1 Predsednik Programskog saveta CLDS.

7. avgust

SAD su predložile SR Jugoslaviji zaključenje međudržavnog ugovora kojim bi se Jugoslavija obavezala da neće isporučivati američke državljane novoosnovanom Međunarodnom krivičnom sudu. Činjenica je da SAD nisu i neće ratifikovati sporazum o osnivanju suda, ali je činjenica da je Jugoslavija to učinila i da ima obavezu saradnje sa sudom i da bi, sa pravnog i moralnog stanovišta, trebalo da odbije predlog SAD. Međutim, nije lako odbiti zahtev svetskog hegemonu, koji ni do sada nije baš bio ljubazan prema nama i koji svakako ima načina da nam dodatno zagorča život. Da situacija postane još komplikovanija, pobrinula se Evropska unija koja ne pristaje na ponudu SAD. Kome se carstvu privoleti? Ko će nas više kazniti ukoliko ga ne poslušamo, a ko više nagraditi ukoliko poslušamo? Očigledno je da je stvar prešla iz sfere prava i morala na teren politike, pa se i odgovor mora potražiti u čistoj kalkulaciji, odnosno u minimizovanju štete i, eventualno, postizanju dobitka.

7. avgust

Ustavna potkomisija završila je rad, bez rezultata. Ostale su velike razlike, pošto jedna strana novu državnu zajednicu vidi kao državu, iako dosta labavu, a druga kao koordinaciono telo nezavisnih država za zajedničke ekonomske i vojne poslove. Na kraju rada je DPS-ova ekipa dodatno zaoštrila stvar: povučene su neke usaglašene tačke, a dodate nove, radikalne, kao što su zajednička vojska i rotacija predsednika posle dve godine.

Po mom mišljenju, a učestvovao sam u radu potkomisije, konstrukcija državne zajednice može da bude decentralizovana ili labava do mere do koje se ne ugrožava ispunjenje njene uloge države sa međunarodnopravnog stanovišta. Drugim rečima, pošto se svi slažu da bi nova državna zajednica trebalo da bude međunarodno priznata država, to ona mora imati kapacitet da snosi svoje međunarodne obaveze, tj. da sklapa i ispunjava međudržavne ugovore i sporazume. U protivnom, neće biti priznata za člana međunarodne zajednice.

Tri su mogućnosti za razrešenje krize. Da potpisnici Beogradskog sporazuma razreše problem, što je malo verovatno. Da vlade Srbije i Crne Gore, koje već pregovaraju o ekonomskim odnosima, sačine nacrt cele povelje, pošto bi se Đukanović i Đinđić lako dogovorili. I da Solana donese povelju iz Brisela.

11. avgust

Ponovljeni su **izbori na deset biračkih mesta u Bujanovcu.** Rezultat nije promenjen – albanske partije ostvarile su većinu u opštini.

12. avgust

Iz Haga, **Slobodan Milošević je naložio podršku SPS-a Šešelju** na predsedničkim izborima. Čovek bije svoje bitke iz prošlosti, nimalo ne mareći za budućnost SPS-a. Ovo je, ipak, prilika da SPS na pristojan način otkači svog predsednika kao suvišan bagaž.

17. avgust

Predsedništvo DOS-a podržalo je predsedničku kandidaturu Miroљuba Labusa. Dovoljan broj glasova pao je tek u drugom krugu glasanja, kada je jedanaest bilo za, a pet uzdržanih.

Uzdržani su bili svi predstavnici koalicije DAN (Mićunović, Čović, Mihajlović). Očigledno je da se ova koalicija postepeno izdvaja iz DOS-a, jer ne želi da deli odgovornost za tekuću politiku i jer želi da bude nezavisan igrač na političkoj sceni Srbije, nevezan za (sudbinu) Đinđića. Mićunović ga odavno ne mari, Čović ima sopstvene političke ambicije, a Mihajlović je imao svoje sukobe sa premijerom. Mićunović već duže vremena nagoveštava sopstvenu kandidaturu za predsednika Srbije, ostali iz DAN-a podržavaju tu nameru. Verovatno je da Mićunović čeka Koštuničinu kandidaturu za predsednika, pa da se onda bori za položaj predsednika ili predsednika skupštine nove zajednice Srbije i Crne Gore. Na predsedničkim izborima u Srbiji podržaće onoga ko njega podrži na nivou SCG. Drugim rečima, DAN će možda podržati Koštunicu za predsednika Srbije i time definitivno poslati DOS u istoriju.

Podrška DOS-a minus Labusu vrlo je mlaka i teško da će mu doneti puno koristi. Pošto on nije želeo da se politički veže za DOS minus, kako ne bi štetovao od DOS-ovih afera i lošeg ugleda više njegovih lidera, to su i oni nevoljko, nemajući koga drugog, podržali Labusa kao najmanje zlo.

20. avgust

Predsedništvo DOS-a minus podržalo je tekst nacрта povelje, koga su sačinili eksperti vlada Srbije i Crne Gore. Ostao je neusaglašen mali broj važnih pitanja. Formalno se radi o kompromisu, jer se rešenja nalaze između alternativa koje postoje u ustavnoj potkomisiji, ali je osnovni sadržaj bliži konceptu DPS-a.

Sledeći korak trebalo bi da bude razmatranje ovog nacрта na Ustavnoj komisiji, koja je jedina, prema Beogradskom sporazumu, nadležna da predlog povelje uputi skupštinama. Čuju se, međutim, glasovi da bi i bez njenog pečata ovaj predlog povelje mogle da usvoje republičke skupštine, ukoliko zatreba.

22. avgust

Veliki vodeni talas prolazi Dunavom, srećom bez ikakvih posledica.

22. avgust

Ivan Vujačić naimenovan je za ambasadora u Vašingtonu. Čestitamo vrednom članu CLDS-a.

23. avgust

Vojislav Koštunica kandiduje se za predsednika Srbije. Dugo je vagao – i na kraju odlučio. Očigledno je procenio da je verovatnije da će postati predsednik Srbije nego predsednik nove zajednice Srbije i Crne Gore. Ovo drugo je rizično ne samo zato što je pitanje da li će ta zajednica uopšte biti stvorena, nego i zato što ne postoje nikakve garancije da će, ukoliko i bude formirana, on biti izabran na mesto predsednika.

Izgleda da Koštunica neće imati kampanju u uobičajenom smislu, već će gledati da zadobije simpatije kroz atraktivne predsedničke spoljnopoličke aktivnosti. Ostali kandidati vredno rade i obilaze Srbiju. Labus obećava ekonomski napredak (penzije, zapošljavanje), a zanemaruje političke teme, što nije dobra predizborna strategija. Drašković obećava i ekonomski i politički i socijalno. Šešelj obećava borbu protiv kriminala.

Najozbiljnijim kandidatima smatraju se Koštunica i Labus. I to je dobro, jer je vreme da se u Srbiji odlučuje između dvaju demokratskih kandidata, razumnih ljudi. Međutim, ne treba zanemariti ni Šešelja, koji lako može dobiti dosta glasova pristalica SPS-a, za koje je Bata Živojinović neozbiljan kandidat, i nekadašnjih pristalica SPO-a, koji neće da bacaju glas na gubitnika Draškovića.

23. avgust

Iz vinčanskog reaktora prebačeno je u Rusiju pedesetak kilograma obogaćenog uranijuma, koji je pre više decenija korišćen u jugoslovenskom atomskom programu. Operacija je izvedena u rano jutro, uz pravu operaciju vojnog stila (1200 policajaca i vojnika, blokade raskrsnica i slično). Inspirator poduhvata su SAD, koje su strahovale da bi slabo obezbeđeni uranijum mogao dopasti u ruke teroristima i da bi od njega moglo biti napravljeno par atomskih bombi. Stoga su obezbedile 2 miliona dolara za neposredne troškove i, iz privatnih izvora, još 5 miliona radi ekološke sanacije područja.

26. avgust

Predstavnici republičkih vlada prezentovale su novu, usaglašenu verziju nacrtu povelje. Vlada Crne Gore je taj nacrt i usvojila, dok ga vlada Srbije nije ni razmatrala, ni usvojila. Štaviše, glavni pregovarač u ime premijera Đinđića bio je Zoran Živković, koji nije član republičke vlade.

Interesantno je pogledati raspored glasova u telima koja bi o predlogu povelje trebalo da odlučuju. Prvo je Ustavna komisija. Ona je sastavljena od tri delegacije, koje predstavljaju tri skupštine, a odlučuje se većinom glasova po delegacijama. Predlog dveju vlada lako bi prošao delegacije republičkih skupština, ali neizvesnost vlada što se tiče savezne; od devet članova, četiri pripadaju Koaliciji za Jugoslaviju i DSS; nedostaje im jedan glas da zaustave ovaj predlog, a on bi mogao doći od Mićunovića i Slobodana Gavrilovića. Zanimljiva je situacija i sa republičkim skupštinama. U crnogorskoj, DPS i manje stranke koje ga podržavaju nemaju većinu, pa su im potrebni glasovi liberala, a neizvesno je da li će ih dobiti. U skupštini Srbije je nejasno ko su poslanici (o tome kasnije), pa je pitanje da li će Đinđić napraviti većinu. U saveznoj skupštini dve vlade svakako nemaju većinu, ali je neizvesno da li je uopšte potreban glas ove skupštine, pošto je pitanje da li, po Beogradskom sporazumu, savezna skupština ravnopravno odlučuje ili samo proglašava ono što su republičke usvojile.

29. avgust

Posle kritika poslednjeg predloga republičkih vlada od strane pojedinih lidera DOS-a zbog daljeg popuštanja Đukanoviću, noćas je **Predsedništvo DOS-a usvojilo novu verziju** koja sadrži preambulu, predviđa neposredne izbore, obavezuje na donošenje povelje o ljudskim i manjinskim pravima i pominje Vojvodinu i Kosmet. Očekuje se reakcija DPS-a.

Svih ovih nedelja kao da glavnu ulogu u radu na povelji imaju rokovi za prijem SRJ u Savet Evrope. I političari i novinari i predstavnici SE izgleda da veruju da se povelja pravi kako bi se SRJ učlanila u SE, a ne kao temelj državne zajednice Srbije i Crne Gore. Stalno se licitira rokovima i govori „ubrzati, ubrzati!“. A prijem u SE u septembru sasvim je nebitna stvar; daleko je važnije napraviti dobru povelju.

30. avgust

Anketni odbor za slučaj Pavković zaključio je da predsednik Koštunica nije prislušivan i da je naredbu vojsci za upad u prostorije vlade Srbije izdao Koštuničin savetnik Nalić. Takvi zaključci su očekivani s obzirom na sastav odbora, ali je, ipak, nejasno kako bi jedan savetnik mogao izdavati naređenja vojnim komandantima.

31. avgust

Dragoljub Mićunović pokazuje poslednjih nedelja neočekivanu borbenost, kakvu nikada nije pokazivo. Čovek čiji su zaštitni znak bili pomalo dosadni pozivi na toleranciju i dijalog sada ume da govori otvoreno o taktičkim i strateškim stvarima, da politički manevriše i cenjka se, da pokaže pesnicu kada zatreba...

31. avgust

Skupština Srbije nije se nijednom sastala vanredno tokom avgusta. Time je **izbegnuta neminovna zabava sa pitanjem ko čini sastav od 250 poslanika**. Prisetimo se problema: Administrativni odbor doneo je odluku o isključenju svih 45 poslanika iz DSS-a; DOS minus nema dovoljno rezervi da ih zameni, pa bi najmanje sedam mandata pripalo opoziciji (SPS-u, SRS-u i SSJ-u), što bi bilo vrlo loše dočekano u demokratskoj javnosti, a ceh bi platio Đinđić; sporna je i odluka Administrativnog odbora da poništi ostavke koje je 14 poslanika DOS-a podnelo, jer je pitanje mogu li se poništavati svojevajno date ostavke kako kome odgovara (ove ostavke jesu date u zabludi, odnosno u uverenju da će njihovi podnosioci i tako biti isključeni iz skupštine zbog male minutaže, a kasnije je Savezni ustavni sud poništio tu meru isključenja); drugim rečima, pitanje je da li DOS-u minus nedostaje samo 7 ili čak 21 zamenjena. Zamršena situacija se kad-tad mora preseći.

Ustavna smicalica

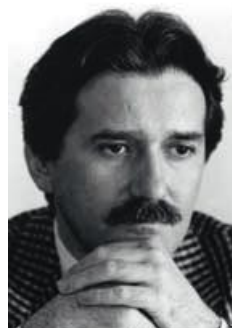
Posle neuspeha Ustavne komisije da trima skupština-
ma ponudi iole usaglašen predlog Ustavne povelje Srbije i
Crne Gore, pojavila se inicijativa dve vlade – Srbije i
Crne Gore – koja treba da manifestuje (nepostojanu) lakoću dola-
ženja do zajedničkog rešenja. Dosadašnji rezultat pregnuća
dveju vlada, međutim, pre govori o nelegitimnom postupku i
problematičnom sadržaju nego o aktivnosti koja bi zaista do-
prinela deblokadi rada na Ustavnoj povelji. Ako postupak
koji je predvideo Beogradski sporazum od 14. marta nije do-
sad doneo željeni ishod, alternativa dve vlade samo svedoči o
jednom političkom parazitiranju na takvom neuspehu, koje
po prirodi stvari ne može doneti ništa dobro ni Srbiji ni Crnoj Gori ni njihov-
voj državnoj zajednici.

Po ko zna koji put u našoj novijoj istoriji ustavno pitanje, a s njim i bu-
dućnost države, postaje deo besomućih političkih borbi u kojima država – ne
samo zajednička, već i dve republičke – slovi kao derivat srednjeg člana u fa-
moznoj političkoj trijadi: uhvatiti-držati-ne dati.

Postupak

Neka odmah bude rečeno: Beogradski sporazum nije predvideo nika-
kvu posebnu aktivnosti vlada u postupku stvaranja Ustavne povelje. Vlade se
u njemu jednostavno ne pominju. Postoji, doduše, jedna rečenica u delu
„Ekonomska oblast” iz koje se posredno može izvesti pomoćni zadatak vlad-
a, mada i tu nikako samo republičkih, u procesu usaglašavanja dva ekonom-
ska sistema. Ona glasi: „Modaliteti ostvarivanja tih ciljeva biće razrađeni pa-
ralelno sa Ustavnom poveljom”. Pretpostavljam da je tu bio nađen osnov za
preduzeće dva republička ministra finansija, koji su paralelno sa radom Kom-
isije izradili tzv. Akcioni plan za postepeno približavanje dva privredna si-
stema u oblastima carinske i spoljnotrgovinske politike. Ono što se tada mo-
glo zvati dobrom uslugom, nezavisno od sadržaja tog priloga, preraslo je
uskoro u inicijativu dve republičke vlade u oblasti celokupne ustavne materije.
Ne bi ni to bio veliki problem da se ta inicijativa u vidu predloga kompletnog
ustavnog teksta sada ne nameće Ustavnoj komisiji kao načelno političko
rešenje i praktično koncept novog ustava. (O tome kasnije).

Nije, dakle, problem u dobroj volji dve vlade da pomognu iznalaženju
dobrih rešenja u jednoj politički i ustavno složenoj materiji. Dosta je takvih



1 Direktor političkih studija CLDS, politički savetnik Predsednika SRJ.

predloga bilo u našoj javnosti i ranije i poslednjih meseci – od više predloga domaćih grupa stručnjaka, preko stranačkih platformi u okviru Ustavne komisije, do predloga stručnjaka Venecijanske komisije koji su podržali zvaničnici Evropske unije. U tom smislu, i predlog dve vlade imao bi svoje javno mesto. Ali, ovde se ne radi o tome. Ovde je reč o pokušaju preuzimanja političke inicijative i, konačno, političkog rukovođenja ovim poslom. Drugim rečima, o pokušaju volšebne (ne doslovne) zamene Ustavne komisije, pa i tri skupštine, ljudima iza zavese. Operacija je prilično jednostavna, ili bar jednostavno zamišljena: prvo, sadržinu dokumenta određuju vladini ljudi; drugo, medijska kampanja treba da pokaže da u postojećim uslovima samo dve vlade mogu da dođu do sporazuma; treće, predlog će preko partija i koalicije koje vlade kontrolišu na velika vrata ući u Ustavnu komisiju ne samo kao inicijativa, već i kao jedini održiv (čitaj: usvojiv) dokument; četvrto, nastupa politička kupovina glasova u Ustavnoj komisiji, posebno u onom njenom delu koji vlade ne kontrolišu (deo koji je delegirala Savezna skupština); peto, ako ova poslednja operacija ne uspe, vladin dokument u vidu Ustavne povelje usvojiće dve republičke skupštine, u kojima vlade kontrolišu većinu poslanika.

U ovom scenariju, koji je upola već realizovan, vidi se jedna stajna tačka. To je eliminacija postojeće savezne države i svega onoga što je predstavlja, zastupa ili personifikuje, iz postupka izrade i usvajanja Ustavne povelje. Iako Beogradski dokument naznačuje jednakost učesća i predstavljanja oba nivoa vlasti i sve tri grupe učesnika, očigledna je tendencija eliminacije saveznog nivoa. Za predstavnike crnogorskih vlasti to nije čudno, iako su i oni potpisali dokument koji zagovara jasan postupak. Ne samo da su do marta ove godine gorljivo zastupali ideju nezavisnosti i mogućeg saveza država, već su i posle prihvatanja „Polaznih osnova...” nastavili sa kampanjom krivotvorenja odredbi tog dokumenta, sve u ime autentičnog tumačenja. Ono je do te mere bilo verodostojno i autoritativno da su tvrdili da politički dokument kao takav predstavlja dovoljan sadržaj Ustavne povelje, te da tu i nije potreban neki napor bližeg pravnog normiranja. Nema šta, zanimljivo svedočenje o doživljaju mesta ustavne norme u državi, makar se ona zvala i državna zajednica.

Drugačiji je, naizgled, bio stav predstavnika vlade Srbije i njenog političkog ekvivalenta, DOS-a. Osnovni programski dokument DOS-a i kasnija zajednička platforma o federaciji usvojena sa saveznim koalicionim partnerom iz Crne Gore obavezivao je i ovu koaliciju i njene predstavnike na oba nivoa vlasti na sasvim određeno političko ponašanje kada je reč o zajedničkoj državi. Povremena iskakanja premijera iz ovog okvira nekima su delovala kao izuzetak od pravila, a nekima kao ilustracija njegove karakteristične bezobalne politike. Posle potpisivanja Beogradskog sporazuma, politička situacija u Srbiji polarizovala se do razmera otvorenog parlamentarnog puča i bezobzirne zloupotrebe svega, pa i procesa stvaranja Ustavne povelje, u svrhu političkog marginalizovanja i isključivanja protivnika. Vlada Srbije i njen DOS, uz nekoliko kolebljivih izuzetaka, uspostavila je tada jednu novu političku srazmeru: nivo polarizacije u Srbiji u odnosu na DSS u potpunosti je odgovarao nivou međusobnog približavanja vlade i DOS-a vladi i vladinim

strankama u Crnoj Gori kada je reč o politici stvaranja državne zajednice i, shodno tome, radu na Ustavnoj povelji. Eliminacija saveznog nivoa vlasti iz postupka izrade Ustavne povelje slovila je kao nužna posledica ovih tokova. Ravnodušna prema ustavnim promenama u Srbiji, vlada je pokazala začuđujuću živahnost u kreiranju ustava državne zajednice za koji nije ni nadležna ni pozvana. Ali, ovog puta sa drugim partnerom iz Crne Gore.

Da bi cela stvar izgledala još više problematično, glavni akteri ove ustavne uzurpacije u liku dveju vlada imaju poprilično velikih teškoća sa sopstvenim položajima u odgovarajućim republikama. Crnogorska vlada već dobrih pet meseci deluje kao vlada koja obavlja poslove do izbora, budući da nema parlamentarnu većinu i da joj je davno izglasano nepoverenje u republičkom parlamantu. To joj, začudo, ne smeta da se zajedno sa vladom Srbije nameće kao glavni ustavni kreator. Njen partner, vlada Srbije, raspolaže sumnjivom većinom u svom republičkom parlamentu, bolje rečeno, na sumnjivi način stečenom većinom, ali, kao što rekosmo, to joj ne smeta da vodi i svoje i tuđe poslove. Konačno, kada je o ovoj vladi reč, veliko je pitanje da li je u ovom kontekstu opravdano govoriti o vladinoj politici u doslovnom smislu. Nije mi poznato da je vlada kao takva ikada donela odluku da se uključi i proces stvaranja ustava državne zajednice i da je ikada razmatrala neki od predloga koji u njeno ime kola po javnosti. U ovom tekstu izraz „sporazum dveju vlada” koristi se u već kolokvijalnom smislu. To je tako neko plasirao u medijima, a javnost je preuzela zdravo za gotovo. Kada je doneta odluka o tome, ko je formirao tim koji je u ime vlade izradio predlog dokumenta, s kojim opravdanjem obzirom na postupak predviđen Beogradskim dokumentom, sve to nije jasno bar kada je reč o vladi Srbije.

Sve to navodi na zaključak da je reč o prostoj političkoj uzurpaciji, daleko od bilo kakvog zdravog napora da se posustalaj Ustavnoj komisiji pomogne u pomicanju sa mrtve tačke. Stoga su i obraćanje Komisije potpisnicima Sporazuma s molbom da još jednom pokušaju da raščiste duboke političke nesaglasnosti oko prirode i karaktera buduće državne zajednice i poziv predsednika savezne države potpisnicima da učine takav napor ostali bez odjeka.

Sadržaj

Ovakvom uzurpiranom postupku sasvim odgovara sadržaj predloga koji je došao iz tajnovitih dubina dveju vlada. Za ovu priliku korišćićemo predlog koji je nakon nekoliko verzija usaglašen na Predsedništvu DOS-a 29. avgusta, iako to ne mora biti konačan tekst predloga, budući da o njemu treba da se izjasne i crnogorske partnerske stranke – DPS i SDP. Sudeći po dve odredbe u toj verziji, članu koji utvrđuje da Savezna skupština ravnopravno sa dve republičke treba da usvoji Ustavnu povelju, kao i članu koji utvrđuje neposredne izbore za Skupštinu Srbije i Crne Gore, koji će po svojoj prilici biti odbačeni u crnogorskim strankama-partnerima, izgleda da će se nastaviti ćeranje i na ovom novokomponovanom subnivou saradnje. Ali, bez obzira na ova dva člana, predlog usvojen na Predsedništvu DOS-a predstavlja autentičan

izraz stava dve vlade o zajedničkoj državi i njega je kao takvog moguće komentarisati i u celini i u detaljima.

Odmah da kažemo da ovaj predlog nije ni najmanje originalan tekst, ili doprinos rešavanju problema od strane anonimnih vladinih pisaca. Osnov za taj tekst predstavlja prilog stručnjaka Venecijanske komisije, koji je u stvaralačkoj izvedbi tekstopisaca okljašten do karikaturalnosti. Oni su strogo pratili liniju strukture venecijanskog dokumenta, prepisujući iz njega ono što politički odgovara njihovim nalagodavcima, izostavljajući ono što im ne odgovara i dodajući odredbe iz ustavnog arsenala samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja. Selekcija odredbi dokumenta od koga se pošlo vršena je strogo po jednom kriterijumu: iz njega je izbačeno sve što utvrđuje norme jedne funkcionišuće države, sve ono što predstavlja (inače minimalan) korpus pravila i institucija moderne političke tvorevine koja se zove država. Grubo računajući, iz venecijanskog teksta izbačeno je oko dvadeset odredbi ili grupa odredaba koje čine njegovu normativnu kičmu. Tako se može zaključiti da je ovaj beskičmeni predlog zapravo strogo cenzurisani venecijanski predlog.

Država je definisana kao nedržava, tj. kao „državna zajednica” dve prave države, pored kojih ne postoji ništa treće, van njihove dnevne kontrole, o čemu se strogo vodilo računa u celom tekstu. Ne postoji nikakva direktna pravna veza građana sa državnom zajednicom, sem u jednoj odredbi dela X o izboru poslanika u Skupštinu, o čemu još ne postoji politički dogovor. A i da postoji, od toga građani ne bi imali mnogo koristi, jer da bi bili državljani državne zajednice moraju prethodno biti državljani države članice, a tu one raspolažu svojim diskrecionim pravom. U drugoj državi članici državljani su *expresis verbis* lišeni izbornog prava, posledično čak i ako tamo žive i imaju prebivalište. Dakle, direktno suprotno pravima građanstva u Evropskoj uniji. Suprotno i predlogu Venecijanske komisije, koji se zalaže da parlament državne zajednice zakonom ustanovljava opšte kriterijume državljanstva za dve države članice (deo IV).

Kada je reč o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, ona treba da se deklariraju u posebnoj povelji, koju naknadno donosi Skupština državne zajednice, ali uređivanje prava i sloboda i njihova zaštita spadaju u nadležnost država članica, dok državna zajednica doslovno ostvaruje samo nadzor nad njihovim ostvarivanjem (deo VII) i to kroz funkciju ministra za ljudska i manjinska prava (deo XIII), kome je to, uz koordinaciju upravnih organa država članica u sprovođenju međunarodnih konvencija, doslovce jedini posao. Za razliku od ovog hokus-pokus rešenja, u predlogu Venecijanske komisije jasno stoji da državna zajednica obezbeđuje poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda svih osoba pod njenom jurisdikcijom (deo V).

Posle 14. marta puno je reči potrošeno na afirmaciju političkog dogovora o tome da će državna zajednica biti jedinstveni subjekt međunarodnog prava. Taj dogovor su crnogorski zvaničnici prodavali kao svoj krucijalni ustupak i na osnovu toga s puno prava pretendovali na protivustupak druge strane u pogledu unutrašnjeg uređenja. Na stranu to što su oni ovde trgovali nečim što nemaju, svojom nezavisnošću i međunarodnopravnim subjektivitetom,

čega se navodno odriču, u nameri da to faktičko i pravno „ništa” promene za otpljivo „nešto”, tj. za punu unutrašnju nezavisnost i državni subjektivitet. Po toj računici, nasuprot međunarodnopravnom jedinstvu trebalo bi konstruisati unutrašnju ustavnu dvojnost, tj. sve što se napravi (usaglasi) prostom računicom podeliti sa dva. To se idealno odnosi i na državno sprovođenje navodno jedinstvene međunarodne politike državne zajednice. Ono spoljno jedno zapravo je uvek unutrašnje dva, pa će ministar spoljnih poslova bivajući iz jedne države članice imati zamenika iz druge, a oni će nakon dve godine rotirati svoja mesta. To je rešenje iz Beogradskog sporazuma; hajde da benevolentno pretpostavimo da ono, kao tehničko rešenje, može da funkcioniše.

Ali, ovde nije reč o resorima i nosiocima politike, već o ustavnom predlogu o nadležnostima i funkcionisanju državne zajednice u oblasti međunarodnih odnosa. Na prvi pogled, sledeći predlog, sve je u redu. Skupština donosi temeljne odluke u ovoj oblasti, a vlada vodi politiku. Štaviše, u delu o nadležnostima Skupštine Srbije i Crne Gore, od dvanaest tačaka tri su posvećene međunarodnim odnosima. Ali, tek u trećoj od tih tačaka vidi se da Skupština može da ratifikuje međunarodne sporazume samo uz prethodnu saglasnost skupština država članica. Budući da se glavina međunarodnih odnosa odvija na osnovu nekih sporazuma ili ugovora, jasno je da državna zajednica ovde neće biti jedan ili jedinstven međunarodni subjekt. Subjekti će u određenoj, prilično značajnoj, meri biti i države članice. Iz tog razloga u delu VI-II predloga o međunarodnim pravima i odnosima stoji semantički otvorena formulacija „Srbija i Crna Gora je subjekt međunarodnog prava...”, za razliku od venecijanskog predloga u kome jasno stoji da je državna zajednica jedan (ili jedinstven) subjekt međunarodnog prava (a single subject of international law, deo VI). Po odredbama predloga dve vlade ona to zapravo nije.

Jedno od najosetljivijih ustavnih pitanja složenih država jeste pitanje podele nadležnosti između dva vertikalna nivoa vlasti. U ovom predlogu dato je zbnjujuće, u osnovi neodrživo, rešenje. Najpre, ne postoje skupno date nadležnosti koje bi se poverile državnoj zajednici kao takvoj. Čime će se ona baviti, vidi se iz ovlašćenja njenih ustanova – Skupštine, Saveta ministara i Suda. Po tom kriterijumu – koja su ovlašćenja – proizilazi da Savet ministara raspolaže važnijim nadležnostima od Skupštine. Za razliku od parlamenta, vlada će se baviti ekonomskim odnosima sa inostranstvom i unutrašnjim ekonomskim odnosima. Razume se, ona neće donositi zakone u ovim oblastima, a ni izvršavati politiku na osnovu zakona koje donosi parlament jer tako nešto nije ni predviđeno, već će vršiti poslove koordinacije politika dveju vlada država članica, koje će donositi temeljne zakonske akte. Savezna skupština je ovde izuzeta iz zakonodavnog procesa. Ona će samostalno zakone donositi samo u dve oblasti – organizacije vlasti državne zajednice i odbrane. Relativno širok spisak nadležnosti Skupštine zavarava, jer ona u pretežnom broju zakone donosi posle saglasnosti skupština država članica, kao što smo pomenu li u slučaju ratifikacije međunarodnih ugovora. Konačno, i nadležnost Suda se ograničava na domen ustava, zakona i ustanova državne zajednice. Ne postoji njegova sudska nadređenost sudovima država članica niti odgovarajuća hijerarhija pravnih akata u državnoj zajednici kao celini.

Ako ova rešenja uporedimo sa navodno uzornim tekstom Venecijanske komisije, ustanovićemo takođe veliku razliku. Ovde Skupština ima samostalnu zakonodavnu nadležnost u svim oblastima nadležnosti državne zajednice, dakle i u oblasti osnovnih prava, unutrašnjih i međunarodnih ekonomskih odnosa. Savet ministara nosi odgovornost za sprovođenje svih ovih politika, dok Sud u okviru izričite hijerarhije pravnih akata raspolaže podjednako i ustavnosudskom i upravnosudskom funkcijom.

Dok je u pomenutim delovima venecijanski predlog naprosto preskočen u korist koncepcije o samoupravnom sporazumevanju i društvenom dogovaranju dva samoupravna subjekta – Srbije i Crne Gore – u delu o sastavu Skupštine i načinu donošenja odluka dokument venecijanskih stručnjaka je doslovno falsifikovan. Preuzima se predlog o broju od 81 poslanika Skupštine – 59 iz Srbije i 22 iz Crne Gore. Ali, postavlja se pravilo: odluke se donose većinom glasova od ukupnog broja poslanika uz uslov da iz jedne države članice pozitivno glasa 12 poslanika. Crna Gora se štiti većinom poslanika iz te države članice, ali se Srbija ne štiti od moguće crnogorske majorizacije nikakvom posebnom klauzulom. Teoretski, ako bi svi poslanici iz Crne Gore glasali jedinstveno, dovoljno bi bilo svega 19 od 59 glasova iz Srbije da se odluka izglasa, itd. Zbog toga su stručnjaci Venecijanske komisije prihvatili u potpunosti predlog grupe eksperata objavljen u beogradskom Centru za ljudska prava, po kojem se u datoj strukturi Skupštine odluke donose 5/8 većinom, tj. sa najmanje 51 glasom, uz zaštitinu klauzulu za Crnu Goru od 11 glasova i Srbiju od 29 glasa. U predlogu dve vlade ne samo da se nije vodilo računa od zaštiti Srbije od crnogorske majorizacije, što je otvorena mogućnost, već se i zaštitina kvota za Crnu Goru povećala sa 11 na 12 glasova. I dok je politički egoizam crnogorskih zvaničnika nešto sa čime se manje-više računa, srbijanska strana, ako se tako može nazvati, preterala je sa svojim političkim mazohizmom. Ali, parlamentarni legitimitet državnih odluka njoj ionako nije jača strana, tako da se ona verovatno nije ni zamajavala pitanjem o pravičnom parlamentarnom balansu demokratskog i federalnog načela u jednodomnoj skupštini.

Generalno govoreći, magična formula ustavnog uređenja institucija u ovom predlogu sadržana je u ideji svekolikog pariteta. Učešće izvršioca državne politike meri se apotekarskom vagom kako bi se mogao postići idealan brojni i fizički balans fifti-fifti. Stvar ide do razmera apsurda, budući da je predviđeno raspuštanje Skupštine i ukoliko se ne postigne politički sporazum oko liste konzula (deo XII). Samo je u jednom slučaju ovo pravilo narušeno. Kriterijum za učešće država članica u finansiranju njenih troškova jeste udeo država članica u bruto nacionalnom proizvodu (deo IX). Ako pretpostavimo da tako nešto (bruto nacionalni proizvod) uopšte postoji u dve odvojene privrede, ovim povodom posmatrane jedinstveno, onda se razmera kreće u odnosu 94:6 u korist Srbije, u konkretnom slučaju (polazeći od primenjenog ideala pariteta) na štetu Srbije. Razume se, finansiranje državne zajednice od strane država članica predstavlja njen jedini izvor prihoda, ili drugim rečima, biće to država bez budžeta. (Crnogorci su pošteno predlagali da se reč budžet zameni izrazom troškovnik, a najbolje bi bilo da su Srbijanci predložili da se

to zove džeparac). Ostala bi ona i bez bilo kakve imovine da su nalogodavci i pisci imali ideju kako da podele imovinu u inostranstvu, jer su za podelu unutrašnje imovine našli solomonsko teritorijalno rešenje.

Kada bi čovek imao volje i vremena, i kada bi sadistički bio raspoložen prema čitaocu, mogao bi se zadržati kod gotovo svake rečenice ovog predloga kao svojevrsnog neponovljivog doprinosa modernoj ustavnoj misli i praksi. Tu se može svašta naći: da se osobe kao nosioci ljudskih prava nalaze u nečijoj nadležnosti; da se plave boje zastave prelivaju u plavetne, i da su na crvenom polju, koje doduše ne prelazi u crvetno, „aplicirani” grbovi država članica; da himna u svom notnom sadržaju odgovara sublimaciji (!) himni država članica (u prethodnoj crnogorskoj verziji predloga); da neki ministar obavlja poslove koji se odnose na koordinisanje odnosa, i sve takvi jezički biseri. Neobično, a ipak savršeno jedinstvo praktične politike, vizije i jezičkog izraza. Treba pošteno reći: Milošević je imao bolje eksperte.

Šta i kako dalje

Apsurd je naše političke situacije da krajnje ozbiljno moramo da se bavimo ovako neozbiljnim predlozima. Ma šta neko o njegovom sadržaju mislio, taj i takav predlog ušao je u unutrašnju političku kombinatoriku. Snažnim političkim potiskom, medijski promovisan iako neobjavljen, on postaje referentan sa celokupnim okolišem njegovih političkih promotera. Uz njega, u političku javnost je upumpnan pritisak vremena, tj. poslova koji se za kratko vreme moraju obaviti. Uz njegovo medijsko plasiranje idu i najave odgovarajućeg političkog lobija da će taj predlog koliko za par dana biti unapređen u usaglašeni predlog Ustavne povelje i dalje, u sam ustavni dokument državne zajednice. Da li nam je suđen još jedan improvizovani državni provizorijum?

Unutrašnji učesnici do sada nisu uspeli da se usaglase oko preuređenja današnje SR Jugoslavije. Sada je situacija politički još komplikovanija nego pre godinu dana kada se smatralo da je ultimativni cilj crnogorskih vlasti jedina, mada po sebi velika, prepreka održanju, ali i temeljnoj reformi zajedničke države. U međuvremenu i nosioci vlasti u Srbiji počinju sa replikom crnogorske zvanične politike na svom terenu i po zakonu spojenih sudova zajednički prave nekakav kvazi-savez kvazi-država. Suglasnici se polako jednače po zvučnosti. Nastaje gromoglasno sazvučje od koga se ne može čuti drugačiji ton. Graja dopire do Brisela, za koji se ne zna da li sluša i šta sluša. A zašto je Brisel ovde važan? Učinio je sebe važnim kada je stao na put crnogorskom referendumu u ime očuvanja zajedničke države. To mu je nesumnjivo bio interes, koji se, bez obzira na njegovo poreklo, podudario sa interesima onih u zemlji koji su za očuvanje i preuređenje zajedničke države. U svom posredovanju EU nije nametala neko konkretno rešenje niti je favorizovala bilo kog učesnika u procesu dijaloga. Ona je stala iza predloga Venecijanske komisije kao svog viđenja okvira rešanja, ali ga, kako je rečeno, nije nametala kao poželjno rešenje.

Kada je reč o dokumentu Venecijanske komisije, mislim da on obezbeđuje potreban minimum funkcija i procedura za održanje državne zajednice,

mada u obliku u kome je dat još uvek nije dovoljno ustavno konkretizovan za njeno efikasno delovanje. Ovde je pominjan u svrhu poređenja tog ustavnog minimuma koji su izradili drugi (stranci) sa domaćim predlogom koji je agresivno nametnut političkim učesnicima. Ta dva predloga su konceptualno različita onoliko koliko se doktrinarno razlikuju države od saveza država. Pri tome, venecijanski predlog nije imao nikakve doktrinarne namere niti je sledio bilo kakav obrazac uređenja složenih država. Naprotiv, taj predlog strogo sledi unutrašnju logiku problema i čak je implicitno saglasan sa mnogim domaćim viđenjima osnovnih ustavnih rešenja.

Ma kako Evropska unija nadalje nastupala u ovom procesu tražeći tačke spojeva među učesnicima i orijentacijama, izvesno je da brzog rešenja neće biti. Naime, pri sadašnjem stanju stvari ne bi ni valjalo da ga bude. Sadržinski gledano, pozicije unutrašnjih učesnika su jako udaljene. Možda nije dobro što već nemamo usvojenu Ustavnu povelju, ali bolje da je nemamo nego da bilo ko stvar prelama preko kolena. Pogotovo na osnovu ovakvog predloga. Stoga su moguća dva scenarija: 1) prihvatiti predloge iz dokumenta Venecijanske komisije i što pre ih uključiti u odredbe Ustavne povelje. Ukoliko je vremenska dimenzija toliko akutna i ukoliko EU insistira na njoj, onda sama mora da uložiti napor ka tome da učesnici koji su ignorisali ove preporuke promene mišljenje; 2) ukoliko EU ne želi da se direktnije uključi u proces političkog usaglašavanja, treba sačekati izbore, sve koji su raspisani, ali i pre-vremene parlamentarne izbore u Srbiji, kako bi se razgovori nastavili sa ja-nijim resursima legitimnosti kojima raspolažu učesnici.

Globalizacija i mi

Ponekad je korisno početi sa definicijom. Šta u našim uslovima predstavlja globalizacija, ili, tačnije rečeno, kako se u našim uslovima manifestuje proces globalizacije? On se ispoljava kao proces ekonomske i političke integracije, ne samo na globalnom nivou, već i i na regionalnom, tj. kao potpuna integracija u evropske ekonomske tokove i u evropske ekonomske i političke organizacije, prvenstveno u Evropsku uniju.

Ovaj tekst ćemo podeliti na četiri dela. U prvom delu iznećemo šta ekonomska teorija kaže o otvaranju male, siromašne zemlje. U drugom delu posmatraćemo kako globalizacija utiče na položaj malih zemalja. U trećem delu, bavićemo se ekonomskom integracijom naše zemlje u svetsku i evropsku privredu, kao i prednostima i iskušenjima koja stoje na tom putu. U četvrtom, kraćem, delu analiziraćemo političke implikacije ekonomske integracije.



Ekonomska teorija i otvorenost

Prema neoklasičnom stanovištu, ne postoji dilema da li mala i siromašna zemlja koja se integriše u svet dobija – njen dohodak mora porasti. Naravno, slično važi i za bilo koju zemlju (i bogatu) koja trguje, jer, prema teoriji komparativnih prednosti, dve zemlje ili dva pojedinca koji trguju, uvek – oboje – imaju viši dohodak nego u situaciji kada ne trguju (to je takozvana „non-zero sum game”). Ali, siromašna zemlja, prilikom integracije, uživa i neke druge prednosti koje proističu iz činjenice da joj pored dobitka od trgovine, integracija otvara mogućnosti za tehnološki napredak bilo privlačenjem stranih ulaganja ili jednostavnom imitacijom (kao što je recimo, 1930-tih i 1950-tih radio Japan) onoga što razvijene zemlje rade. Zahvaljujući bližim kontaktima sa razvijenim svetom, siromašna zemlja se, u tehnološkom smislu, približava postojećoj proizvodnoj granici. Ovo se svakako čini realističnim, jer izolovane zemlje kao Severna Koreja očigledno ne mogu ni da oponašaju i koriste tehnološke inovacije iz drugih zemalja. Štaviše, prema neoklasičnoj teoriji, i investiciona ulaganja idu iz zemalja bogatih kapitalom (kao Amerika, ili nekada Engleska) u zemlje u kojima je kapital oskudan (kao u Kinu, ili nekada u Afriku). Razlog leži u tome što je u ovim drugim zemljama, marginalni prinos kapitala, i otuda i profitna stopa, viša. (Ovo, pak, sledi iz osnovnih pretpostavki o opadajućem marginalnom proizvodu faktora proizvodnje.)

1 Svetska banka, Vašington, i Institut G17, Beograd

Otuda, prema standardnom neoklasičnom stanovištu, integracija predstavlja za siromašnu zemlju dobitak na sva tri polja: trgovina podiže njen dohodak, dok joj transfer tehnologije i kapitala donose dodatne prednosti. Štaviše, postoji još jedan dobitak. Kako je siromašna zemlja, u principu, radno-intenzivna, tj. proizvodi radno-intenzivne proizvode, međunarodna razmena povećava tražnju za tim proizvodima, u kojima siromašna zemlja uživa uporednu prednost. Zato, na primer, Kina izvozi u Amerku tekstil i dečje igračke, a ne kompjutere i avione. To u isto vreme znači i da se povećava tražnja za relativno nekvalifikovanom radnom snagom, i odnos nadnica između nekvalifikovanih i visoko kvalifikovanih radnika se smanjuje (relativna zarada tekstilaca raste u odnosu na inženjere, iako i jedna i druga grupa dobijaju u apsolutnom iznosu). To, pak, znači da se nejednakost unutar zemlje smanjuje. Tako, siromašna zemlja koja se integriše u svet dobija i veći dohodak i manju nejednakost – znači, obe poželjne stvari.

Ipak, novija teorija unela je neke neprijatnije tonove u ovu sliku. Prvo, empirijski se nije pokazalo da su integracija i povećanje trgovine doveli do smanjenja nejednakosti u siromašnim zemljama, Upravo obrnuto, nejednakost je u većini slučajeva porasla. Drugo, transfer kapitala nije išao od bogatih ka siromašnim zemljama. Mnogo veći procenat kapitala kreće se između samih bogatih zemalja – iz Japana u Ameriku, ili iz Amerike u Englesku. To su dva fenomena koje ekonomska teorija treba da objasni. Jedna od mogućnosti jeste da, umesto opadajućih prinosa, deluju rastući prinosi. U tom slučaju, kapital bi se kretao od jedne bogate ka drugoj bogatoj zemlji, ili bi ostajao unutar same bogate zemlje, jer je marginalni proizvod kapitala i profit veći tamo gde već ima više kapitala. (Isti je slučaj i sa visoko-kvalifikovanom radnom snagom, što može da objasni činjenicu da kompjuterski stručnjaci iz Indije ili Jugoslavije idu u Ameriku, a ne u Afriku.) Ako bi pretpostavka o rastućim prinosisima bila tačna, onda bi dobici siromašne zemlje od ekonomske integracije bili mnogo manji nego u standardnoj teoriji. Ona još uvek dobija od veće trgovine, ali ne i od kretanja kapitala – u čemu može čak i da gubi, jer njen kapital (a i stručnjaci) mogu de se „odlivaju” u bogatije zemlje u kojima su zarade i prinos na kapital veći.

I stav o smanjenju nejednakosti unutar siromašne zemlje je takođe korigovan. Ukoliko pretpostavimo da u siromašnoj zemlji postoje, recimo, radnici tri nivoa kvalifikovanost: potpuno nekvalifikovani (nepismeni), srednje kvalifikovani i stručnjaci, onda veća otvorenost ka svetu može da poveća tražnju za proizvodima koje proizvode srednje kvalifikovani radnici, ali da nema nikakvog efekta na tražnju za radom nepismenih radnika, koji su jednostavno neupotrebljivi sa stanovišta međunarodnog kapitala. U tom slučaju, siromašni postaju relativno još siromašniji i nejednakost se povećava, a ne smanjuje.

Što se Jugoslavije tiče, modifikacija teorije u oblasti kapitala (odliv kapitala u bogatije zemlje) može biti relevantna. Manje relevantna jeste modifikacija koja se tiče povećanja nejednakosti, jer je malo verovatno da kod nas ima toliko nekvalifikovanih i neproaktivnih radnika koji bi ostali potpuno po strani ukoliko bi došlo do porasta međunarodne tražnje za našim proizvodima.

Položaj malih zemalja u vreme globalizacije

U vreme sadašnje globalizacije položaj malih zemalja, kao što je Srbija i Crna Gora (SCG), značajno se promenio u odnosu na njihov položaj od kraja II svetskog rata do raspada SSSR-a.

Da bismo to objasnili, moramo krenuti od načina na koji se obrazuju globalna ekonomska „pravila igre”. U neku ruku, prirodno je da osnovna pravila koja regulišu proces globalizacije budu u najvećoj meri opredeljena od strane vodećih, najrazvijenih zemalja i da njima idu najviše u korist. To je prirodno iz dva razloga. Prvo, te zemlje se na polju ekonomske i socijalne regulative nalaze ispred ostalih pošto se one prve suočavaju sa nekim problemima koji proističu iz ekonomskog razvoja i socijalne transformacije. U prošlosti su to bile minimalne zarade, nadoknade za nezaposlene, sindikalna prava; sada su to zaštita malih akcionara, korporativna regulativa („corporate governance”), konflikt interesa, zaštita čovekove sredine. Svi ovi problemi i prateća regulativa najpre su definisani u razvijenim zemljama. Kao što se u XIX veku sindikalni i radnički pokret prvo razvio u ovim zemljama, tako da su one prve morale da definišu „pravila igre” između poslodavaca, radnika i države, tako se sada novi problemi prvo pojavljuju i rešavaju u najrazvijenijim zemljama. Drugo, pošto ove zemlje, zahvaljujući svojoj ekonomskoj moći, dominiraju u međunarodnim organizacijama koje se bave ekonomskim pitanjima, to znači da se problemi i regulativa iz ovih zemalja u neku ruku „prelivaju” ili nameću i drugim, manje razvijenim zemljama. Zato, recimo, u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) dominiraju problemi zaštite intelektualne svojine i slobodne trgovine uslugama, borbe protiv doppinga, protiv tzv. „neslobodnog” rada i rada maloletnika, kao i ograničavanje slobodne trgovine kada se govori o izvozu poljoprivrednih proizvoda i tekstila (u čemu nerazvijene zemlje uživaju komparativnu prednost).

Kada pogledamo pojedinačno svaki od ovih problema vidimo da se oni karakterišu činjenicom da se pokušavaju zaštititi prevashodno interesi bogatijeg dela sveta. U oblastima intelektualne svojine i trgovine uslugama (pogotovo finansijskim) razvijene zemlje (naročito Amerika) uživaju veliku komparativnu prednost. Otuda je u njihovom interesu slobodna trgovina u ovim oblastima, kao i potpunija zaština svojinskih prava. Činjenica da, recimo, razvijene zemlje nisu uvek u svojoj istoriji poštovale ova prava (patentna prava bila su potpuno ignorisana u Holandiji i Švajcarskoj sve do prvih decenija dvadesetog veka) od male je koristi nerazvijenim zemljama kada pokušavaju da ukažu na primenu duplih aršina od strane bogatih. Naime, odgovor je da takva prava možda ranije nisu bila poštovana, ali da je sa procesom razvoja njihova zaštita „civilizacijska tekovina”. Sloboda kapitalnih transakcija između zemalja, otvorenost njihovog finansijskog tržišta za strane banke itd, takođe su najviše u interesu bogatih zemalja, i zato se nalaze među osnovnim temama kojima se bave Svetska trgovinska organizacija, MMF i Svetska banka.

Naravno, kriterijumi su potpuno obrnuti – slobodna trgovina nije neopходно poželjna – kada se tiče oblasti u kojima siromašne zemlje imaju prednost kao što su poljoprivreda ili tekstilna industrija. Godišnje subvencije EU i

SAD za poljoprivredne proizvode iznose preko 360 milijardi dolara, što je sedam puta više nego njihova celokupna pomoć siromašnim zemljama, ili tačno jednako iznosu od jednog dolara po danu za svakog apsolutno siromašnog građanina na svetu (njih ima nešto preko 1 milijarde, uzimajući kao granicu siromaštva iznos od jednog međunarodnog dolara per capita dnevno). Znači, samo preusmeravanje tih subvencija rešilo bi problem apsolutnog siromaštva u svetu; drugačije, njihova eliminacija bi, omogućavajući povećanje izvoza i proizvodnje u siromašnim zemljama, takođe značajno smanjila siromaštvo u svetu i obezbedila jeftiniju hranu i odeću za stanovnike bogatih zemalja.

Iz sličnih razloga bogate zemlje insistiraju na zabrani tzv. „neslobodnog rada” (rada pod prinudom) ili na zabrani rada maloletnika. Oba su naravno mnogo češći u siromašnim nego bogatim zemljama, i po mišljenju ovih drugih, takva niska cena rada daje siromašnim zemljama neloyalnu prednost. Ali, pošto u bogatim zemljama postoji zabrana rada maloletne dece (što je svakako civilizacijska tekovina), onda se takva zabrana, preko međunarodnih konvencija i pravila međunarodnih organizacija, „preliva” ili nameće i siromašnom svetu. Naravno, nema sumnje da „neslobodni rad” ili rad maloletne dece nisu poželjni. Problem je u tome što često siromašne zemlje ne mogu sebi da priušte poštovanje i prihvatanje svih pravila bogatog sveta, jednostavno zato što su okolnosti veoma različite: možda nije lepo da deca od 12 godina starosti rade po 8 sati dnevno u fabrici, ali je još ružnije da im preti glad i da se bave prostitucijom ili prošnjom. Takva alternativa se, naravno, ne postavlja pred decu u Švedskoj, ali se, na žalost, postavlja pred decu u Nigeriji. Slična je i situacija sa rigoroznim pravilima koja nalažu zaštitu čovekove okoline. Svakako je bolje imati čistu nego prljavu okolinu, ali je i ovde pitanje da li za siromašne nije možda bolje da imaju nešto veće zagađenje uz više plate, nego da imaju čistu prirodu i siromaštvo.

Zato je često u interesu nerazvijenih zemalja da standardi ne budu ujednačeni, internacionalizovani, pošto to u suštini znači da se prihvataju standardi bogatih, koji nisu neophodno adekvatni za siromašne zemlje (na njihovom nivou razvoja). Pošto interesi bogatih često bivaju predstavljeni u formi opštih „civilizacijskih” tekovina nije naravno moguće reći koliko u njima ima stvarne želje da se takvi standardi uvedu svuda, a koliko im je cilj da se zaštite privrede bogatih zemalja. Granica između stvarnog prijateljstva i hipokrizije i ovde je veoma tanka.

Znači, preko uticaja bogatih zemalja na pravila međunarodne trgovine, kao i na uslove koje siromašne zemlje moraju da ispune kako bi dobile kredite Svetske banke ili MMF-a, bogati svet diktira, ili blaže rečeno, u najvećoj meri determiniše pravila igre. Ali, možemo se zapitati, zar situacija nije bila istovetna i pre pada Berlinskog zida? U neku ruku to je tačno, jer su i tada razvijene zemlje imale odlučujući glas u GATT-u (prethodniku STO), kao i u MMF-u i Svetskoj banci. Značajna razlika je bila, ipak, u tome što je postojanje Sovjetskog Saveza i komunizma, kao globalnog suparnika kapitalizma, značilo da su vodeće bogate zemlje morale da više pažnje posvete interesima siromašnih, ili bar da se njima „bave” kako oni ne bi postali „plen” komunista. Tako je recimo još 1952. godine tadašnji američki

državni sekretar i „jastreb” u borbi protiv komunizma Dzon Foster Dals kritikovao SAD da moraju da posvete više pažnje interesima siromašnih zemalja Azije, Afrike i Latinske Amerike, jer u suprotnom one mogu lako da pređu na stranu komunista. Upravo je strah od komunizma bio razlog za američku anti-kolonijalističku politiku (kao, recimo, 1956. godine kada je Amerika osudila anglo-francuski napad na Suecki kanal), ili za američko insistiranje na agrarnoj reformi u Tajvanu i Južnoj Koreji.

Verovatno je najbolji primer globalne promene stava Zapada upravo Afrika, koja je u vreme bipolarnosti bila poprište sukoba komunizma i kapitalizma. Zapad nije mogao da prihvati da Afrika ode u naručje komunističkog bloka i ekonomska pomoć ovim zemljama imala je to kao svoj osnovni cilj. Tako, recimo, neki autori pokazuju postojanje visoke korelacije između izdataka zapadnih zemalja za pomoć nerazvijenim i rasta troškova za vojsku u komunističkim zemljama. Ekonomska pomoć nerazvijenima bila je jedan od političkih načina na koji se vodila borba protiv komunizma. Sa krajem bipolarnosti, naglo je pao i značaj Afrike i interes Zapada za ovaj kontinent i spremnost da i dalje daje pomoć.²

Bivša Jugoslavija bila je jedan od velikih dobitnika u svetu bipolarizma. Američka pomoć u toku 1950-tih godina i kasniji međunarodni krediti bili su manifestacija tog značaja. Zato je i pad uticaja malih i nerazvijenih zemalja pošle okončanja hladnog rata imao direktan efekat na naš međunarodni položaj. Dok velike i mnogoljudne nerazvijene zemlje kao Brazil, Indonezija, Rusija i, naravno, Indija i Kina još uvek mogu da imaju neki uticaj na definisanje ekonomskih „pravila igre”, uticaj malih i siromašnih zemalja je beznačajan. Kao što ne možemo da utičemo na cene uvoznih i izvoznih roba (pošto njih određuje svetsko tržište) tako ne možemo da utičemo ni na međunarodna pravila igre.

Ali, ako ne možemo da utičemo na pravila, da li to znači da ne treba ni da učestvujemo u toj igri? Naravno da ne, jer bi neučestvovanje bilo samo nama na štetu. To smo mogli i sami da iskusimo u toku 12 godina Miloševićeve izolacionističke politike, a i dan-danas možemo da vidimo na primerima ekonomskog kolapsa Severne Koreje ili Kube.

Pravila globalizacije slična su kao pravila FIFE. Ni na fudbalska pravila mi ne možemo da utičemo (koliko će zemalja igrati na Mundijalu ili koliko će klubova biti u Ligi šampiona). Pravila moramo uzeti kao data, ali to ne znači da nam je u interesu da ne učestvujemo u ovim takmičenjima.

Ekonomska integracija

Ako je naš interes da učestvujemo u globalizaciji, osnovno pitanje koje se postavlja jeste kako da taj proces na najbolji mogući način iskoristimo. Kako je Džozef Stiglic nedavno pisao, uspešne su one zemlje koje su se integrisale u međunarodnu trgovinu i opšte razmenu roba, usluga i ideja, ali koje

2 Ovo ne znači da je prestanak pomoći uvek bio loša stvar, jer pomoć takvim kleptokratskim režimima kao što je bio Mobutuov sigurno nije bila u interesu stanovništva Konga.

nisu u taj proces ušle „naslepo”, već su ga, koliko su to bile u stanju, prilagodile svojim interesima. Tako je, na primer, Malezija odbila da prihvati pristup MMF-a u jeku Azijske krize 1998. godine i uvela je porez na strane portfolio (berzanske) investicije. Malezija je tako nešto mogla da učini upravo zato što je duboko integrisana u međunarodnu privredu, pa je znala da će, i pored takve mere, strani investitori nastaviti da dolaze. Kasnije se pokazalo da je Malezija bila u pravu. Još dramatičniji je primer Kine, čiji su uvoz, izvoz, kao i strana ulaganja porasli nekoliko desetina puta u odnosu na 1978. godinu (početak reformi), ali koja se držala svog „heterodoksnog” pristupa, tako da je više od decenije zadržala dualno tržište za osnovne re-promaterijale (znači, subvencionisane cene za deo privrede i stanovništva), a konvertibilnost uvela tek 1998. godine. Carinska zaštita ostala je veoma visoka i pored trenda smanjenja, i tek će u budućnosti, sada kada je Kina postala član STO, doći do usklađivanja carina sa onim (nižim) koje važe u razvijenim zemljama.

Kako smo već primetili, poređenje malih zemalja, kao što je naša, sa Kinom nije preterano relevantno – ne samo zbog suštinski drugačijih uslova – već i zbog toga što mi kao mala zemlja ne možemo da učinimo ono što je Kina kao velika zemlja mogla. Ali, primer Malezije jeste mnogo relevantniji i za nas.

Članstvo u Evropskoj uniji

Pitanje – kako naći optimalnu strategiju integracije – postavlja se u našem slučaju prvenstveno u kontekstu stava prema članstvu u Evropskoj uniji. Naime, dok su deklarativno sve naše stranke za pristup EU (čak su i socijalisti za to), potrebno je trezveno posmatrati dobitke i gubitke od ove integracije. Moguće je braniti stav da bi za nas bilo bolje da ostanemo van Evropske unije, upravo iz razloga koje smo ranije naveli u prilog teze da su pravila igre određena od strane bogatih i da otuda često nisu adekvatna za siromašne i male zemlje. Postavlja se pitanje da li je u našem interesu da nam briselska birokratija određuje koliko sati radnici smeju da rade, prodavnice da ostaju otvorene ili da li pivo može imati 4 ili 5 procenata alkohola. Zar ne bi bilo bolje ostati van, ne prihvatiti birokratizaciju života i rada („tiraniju sitnih pravila”), i upravo na tom liberalizmu, slobodi od krutih i ponekad anti-tržišnih pravila privući strane investitore i biti ekonomski uspešan? U takvom slučaju, moguće je imati strategiju integracije (globalizacije) koja ne uključuje i integraciju u Evropsku uniju. Znači, integrisati se u svet, ali ne preko Evropske unije.

Ali, da pogledamo i dobitke od članstva u Uniji. Radi se o tri vrste dobitaka: subvencije (transferi) koje bismo kao siromašna zemlja dobili, povećanje trgovine sa najrazvijenim zemljama i lakši pristup novoj tehnologiji i, možda, najznačajnije, „kišobran” ekonomske i političke sigurnosti koji sa sobom donosi članstvo u Uniji. Naime, sa članstvom u EU demokratija, pravni poredak, i zaštita svojine postaju takoreći garantovani. Skoro je nezamislivo da bi neka od članica Unije mogla da postane diktatura ili da ukine ili bitno ograniči pravo na privatnu svojinu. Članstvo u Uniji otuda takoreći garantuje

političke i ekonomske slobode u najširem smislu reči.³ Ako je tako, onda se prepreke za ulazak stranog kapitala (čije više od dve trećine u našem slučaju dolaze iz zemalja Unije) i trgovinu sa ovim zemljama značajno smanjuju. Kada investitor iz Nemačke bude siguran da će njegovu imovinu braniti sud iz Strasbura, da SCG poštuje ista pravila kao Evropa, da ima isti (ili sličan) zakonski sistem kao Nemačka ili Španija, onda će svakako i on biti mnogo voljniji da kod nas ulaže. Da ovo nije samo teorijsko razmatranje pokazuju i primeri Portugala, Španije, i Grčke, kojima je ulazak u Uniju obezbedio ne samo demokratiju, već i ogroman ekonomski razvoj (a ovo poslednje važi i za Irsku). Zato, kada na jednu stranu stavimo dobitke od članstva u Uniji – direktne transfere, veću trgovinu i lakši pristup savremenoj tehnologiji, i garancije za osnovna politička i ekonomska prava – a na drugu, gubitak od birokratskog uplitanja ili prihvatanja pravila koja nisu optimalna na našem nivou razvoja, čini se da prednosti značajno pretežu. Naša strategija integracije u svet vodi preko integracije u Evropu.⁴

Ali, dok u Evropu ne uđemo, šta treba raditi? Jer, ovde se radi o dugom periodu. Trenutno, deset zemalja Evrope (Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska, Slovenija, tri baltičke države, Kipar i Malta) imaju velike šanse da postanu članice Unije 2004. godine. Rumunija i Bugarska su predviđene za sledeći „kontingent” proširenja, u najboljem slučaju 2007. godine. Mi se nalazimo na začelju Evrope, pa čak i na začelju onih preostalih zemalja (Hrvatska, Bosna, Makedonija i Albanija) za koje još uvek ne postoji ni orijentaciona „satnica” ulaska u Uniju. Mi još uvek nismo potpisali ni Ugovor o asocijaciji i stabilizaciji. Prilikom nedavne posete Miroljuba Labusa i Mladana Dinkića Atini, data nam je nada da će taj sporazum biti potpisan u toku 2003/4. kada će Grčka biti predsedavajući Evropske unije. Ali, kao što znamo, uticaj Grčke nije preveliki, naše političke reforme ne kreću se na najbolji mogući način i verovatno će do potpisivanja sporazuma doći kasnije. Štaviše, nije nemoguće da će se pred EU postaviti veliki problemi „apsorbovanja” deset novih članova 2004. godine i da to može uticati i na odgađanje sledećih runda proširenja. Zato se može lako desiti da do našeg članstva u Uniji ne dođe u sledećih 10 do 12 godina. Pa čak se i to može pokazati kao optimistička prognoza.

Pitanje valute i slobodnog kretanja kapitala

U međuvremenu naša strategija intergracije trebalo bi da se bazira na približavanju Uniji u svim onim oblastima koje predstavljaju tzv. „*acquis communautaire*” („tekovine zajednice”) i koje ćemo morati uskladiti prilikom našeg prisajedinjenja. To pretpostavlja ogroman posao, jer se radi o preuređenju skoro svega i svačega, od zaštite čovekove sredine i zakona o socijalnom

3 Članstvo, naravno, ne garantuje da će te slobode biti one iz klasičnog liberalizma ili iz „socijalno-tržišne” ekonomije nemačkog tipa; „garantija” se samo odnosi na dominantno tržišnu privredu i dominantno privatno vlasništvo.

4 Štaviše, kako neke od anketa pokazuju, stanovništvo Srbije u velikoj većini ima veoma blagonaklon stav prema povezivanju sa Unijom.

dijalogu, do manjinskih prava i visine budžetskog deficita (ovo poslednje, naravno, u sklopu približavanja Evrozoni). U tom periodu će Srbiji verovatno biti bolje da zadrži svoju valutu (iako to komplikuje odnose sa Crnom Gorom), pošto dinar obezbeđuje mnogo veću makroekonomsku fleksibilnost nego prihvatanje evra. Štaviše, glavna prednost evra – brana protiv inflacije – topi se u meri u kojoj se održava dinarska stabilnost cena. U isto vreme, nedostaci prihvatanja evra ostaju: nemogućnost da se vodi samostalna monetarna politika, nemogućnost da se promenom kursa stimuliše izvoz i destimuliše uvoz; drugim rečima, da se kontroliše trgovinski i platni bilans drugim sredstvima, a ne samo kontrakcijom domaće tražnje (i padom standarda).

Dobro je poznato da je od tri stvari – fiksnog kursa, slobodnog transfera kapitala i nezavisne monetarne politike – moguće, u isto vreme, imati samo dve. Pred nas će se uskoro postaviti pitanje slobodnog kretanja kapitala, što predstavlja dodatni razlog za zadržavanje dinara, jer u suprotnom slučaju – ili fiksnog kursa ili preuzimanja evra – gubimo nezavisnost monetarne politike. A kada govorimo o slobodnom transferu kapitala, treba imati u vidu dve stvari. Prvo, u uslovima privatizacije, slobodni transfer kapitala pokazao se u Rusiji kao način da se sumnjivo zarađeni milioni prebace u inostranstvo. Znači, on je pospešio odliv kapitala. Nije verovatno da će se to kod nas pokazati kao veliki problem, ne zbog toga što će naša privatizacija neophodno biti „čistija” nego ruska, već zato što će kapitalni dobiti biti manji (mi nismo zemlja u kojoj se vrednost prirodnih resursa meri milijardama dolara). Drugo, kada imamo slobodno kretanje kapitala imamo i *priliv* i odliv kapitala. U uslovima kvazi fiksnog kursa i mnogo viših kamatnih stopa nego u Evropi, investiranje u dinar jeste unosno, i naravno dovešće do dalje realne aprecijacije dinara. Ali, problem je što se smer kretanja „vrućeg kapitala” veoma brzo može okrenuti: čim se pojave sumnje u dalju održivost takvog kursa, investitori će napustiti dinar, što onda dovodi do nagle devalvacije i pritiska na cene. Znači, ako i kada se otvorimo za kapitalne transfere, moramo paziti da takva vrsta otvorenosti ne dovede do naglih skokova i padova kursa: upravljanje monetarnom politikom postaće mnogo složenije nego danas.

Carinska zaštita i Svetska trgovinska organizacija

Ostali integracioni procesi idu preko članstva u STO koje će nas obavezati na smanjenje carinske zaštite, bolju zaštitu intelektualne svojine i veću otvorenost u oblasti usluga, ali što nam daje i mogućnost da svoju robu prodajemo po celom svetu pod istim uslovima kao i drugi. Štaviše, proces deindustrijalizacije koji je, i bez njegove želje, okončan pod Milosevićevom vladavinom, čini u velikoj meri iluzornom zaštitu većine industrijskih grana. Veliki broj industrijskih postrojenja je već ili fizički ili „moralno” uništen, a teorija carinske zaštite „industrije u povelju” teško da u našem slučaju ima smisla. Naime, očigledno je da je proces deinvesticija i tehnološkog zastoja doveo našu automobilsku ili elektronsku industriju do takve zaostalosti da su ideje preporoda „giganata” kao što su *Zastava* ili *Elektronska industrija Niš* putem visoke carinske zaštite potpuna iluzija. Tehnološki razvoj je u poslednje

dve decenije, dok smo mi prvo stagnirali, a zatim propadali, otišao toliko daleko i njegova priroda se toliko izmenila, da naša industrijska budućnost sigurno ne leži u velikom zavodima koje treba štiti, već u malim i srednjim preduzećima koja su mnogo fleksibilnija i kojima takva zaštita više šteti nego što koristi (jer ih ne stimuliše da postanu efikasnija). Teorija zaštite za „industriju u povelju” bazira se na ekonomiji obima (koju je moguće postići tek na srednji ili dugi rok i otuda je zaštita potrebna). Ekonomija obima ima mnogo manje značaja za mala ili srednja preduzeća, koja prosperiraju zahvaljujući fleksibilnosti poslovanja i zapošljavanja, sposobnosti da se bolje prilagode.

Strane investicije i privatizacija

Što se privlačenja stranih investicija tiče, o tome je već bilo naširoko pisano i diskutovano, i to već skoro četiri decenije. Za razliku od pogrešnih politika koje su način za privlačenja stranih investicija videle u formiranju enklava (kao što su bescarinske zone) u kojima bi strani investitori bili bezbedni, celokupno međunarodno iskustvo pokazuje da je osnovni uslov za privlačenje investitora stabilni fiskalni ambijent, garantovanje vlasničkih prava (mogućnost repatrijacije profita), dobra infrastruktura i relativno kvalifikovana radna snaga – znači iste one stvari koje privlače i domaće investitore. Za stvaranje dobre infrastrukture, kao i za obrazovanje, ključna je uloga države, jer se putevi, bolje telekomunikacije i kvalitetniji školski sistem neće napraviti bez njenog aktivnog učešća. Uloga države ključna je i kod preostala dva faktora, poreza i vlasničkih prava, jer i jedno i drugo pretpostavlja stabilne i relativno nekorumpirane institucije, i to prevashodno sudstvo. Otuda institucionalna reforma ne predstavlja samo politički i demokratski pomak napred, već i preduslov za ekonomski boljitak.

Znači, u principu, strane investitore nije potrebno ni poželjno tretirati različito od domaćih. Ali, i ovde postoji nekoliko mogućih izuzetaka. Da li strancima dati jednaka prava na kupovinu nepokretne imovine u uslovima kada su cene stanova, kuća i fabrika verovatno niže, usled nedovoljne kupovne moći stanovništva, od onih koje će vladati kroz nekoliko godina? Ako bi ta prava stranci dobili, kapitalni dobitci bi takođe njima pripali. Latvija nije dozvoljavala strancima kupovinu nepokretnosti sve dok cene (u stranoj valuti) nisu značajno porasle. Jer da je, recimo, dozvolila kupovinu stanova i kuća u starom hanzeatskom gradu Rigi još od početka 1990-tih, kada je cena jednog kvadratnog metra iznosila tek nekoliko desetina dolara, verovatno bi 90% gradskog jezgra Rige sada bilo u rukama Nemaca i Amerikanaca. Sličnu restriktivnu politiku vodi i Slovenija.

I u privatizaciji treba biti obazriv. To nam pokazuje sadašnje iskustvo Argentine. Argentinska avio-kompanija bila je prodana španskoj Iberiji. Iberija je, izgleda, transferisala kroz tzv. „tunelovanje” veliki deo vrednosti kompanije u svoju matičnu firmu i onda objavila da je spremna da argentinsku avio-kompaniju likvidira objašnjavajući to visokim gubicima (koje su, naravno, namerno stvorili). Cilj je bio da se argentinska vlada, koja nije želela da izgubi svoju nacionalnu kompaniju, natera da gubitke pokrije. Tako se i

desilo. Drugo loše argentinsko iskustvo jeste sa stranim bankama, koje su prikupljale štednju u Argentini, zarađujući veoma dobro na fiksnom kursu peso-sa i visokim kamatnim stopama i implicitno garantujući uloge stanovništva svojim ogromnim fondovima u matičnim bankama (većinom u Americi). Ali, kada je došlo do krize, ispostavilo se da, recimo, Siti banka i druge nemaju nameru da ulagače isplaćuju iz tih sredstava. Filijale su formalno bile nezavisne i Argentinci koji su štedeli u stranim bankama prošli su isto kao i oni koji su štedeli u domaćim: depoziti i jednih i drugih su zamrznuti.

MMF i Svetska banka

Članstvo u Evropskoj uniji i STO biće, verovatno, dva osnovna načina na koje ćemo se integrisati u međunarodnu ekonomiju. Mnogo manje važni, iako sada značajni, jesu naše članstvo u MMF-u i Svetskoj banci. Članstvo u prvom, jer možemo očekivati da ćemo u toku sledećih nekoliko godina izaći iz „nadležnosti” MMF-a, to jest, da nam neće biti potrebni stand-by krediti – niti njihov novčani iznos, niti njihova „garantna” funkcija da je makroekonomska situacija „pod kontrolom”. Odnosi sa Svetskom bankom će trajati mnogo duže, ali će se njihov značaj smanjivati u meri u kojoj raste priliv stranih ulaganja i normalnih komercijalnih kredita, drugim rečima, u meri u kojoj se budemo bolje integrisali u svet. Takvo je već i iskustvo Mađarske i Poljske, u kojima je Svetska banka igrala prvorazrednu ulogu, da bi danas imala veoma malo uticaja i još manje novih zajmova.

Uloga dijaspore

Na kraju treba reći nešto i o ulozi naše dijaspore u procesu ekonomske integracije. Ako pogledamo primer Kine, možemo videti da je, prema većini ekonomista, kineska dijaspora igrala ogromnu ulogu u transformaciji ove zemlje. Blizina Hong Konga, Tajvana i Singapura, kao i veliki broj Kineza u nekoliko azijskih zemalja (Indonezija, Malezija) i u Americi pomogla je Kini da dođe do investicija i moderne tehnologije relativno brzo i lako, svakako mnogo lakše nego da su investitori bili stranci, čije je znanje jezika i lokalnih običaja veoma oskudno. Kineska dijaspora je imala sledeće prednosti: (1) relativno visoki dohodak (znači i slobodna sredstva za investiranje), (2) znanje o funkcionisanju tržišne ekonomije i potpunu integrisanost u međunarodnu privredu, (3) geografsku i (4) kulturološku bliskost. Kada sada ova četiri uslova prevedemo na našu dijasporu, vidimo da situacija nije ni približno ista. Relativna slobodna finansijska sredstva naših ljudi koji žive u inostranstvu mnogo su, čak i u relativnom iznosu, skromnija nego što je to bio slučaj kod Kineza. Naš prvi talas emigracije (posle dolaska komunista na vlast) sada već više ne postoji ili je ostario. Njihovi potomci imaju tek slabe veze sa domovinom svojih roditelja i njihov interes je pre folklorne nego poslovne prirode. (U nekim stvarima, ovaj folklorni interes više šteti nego što koristi matici.) Naša druga emigracija – ekonomska – pretežno je bila sastavljena od radnika niže ili srednje kvalifikovanosti, čija se ekonomska situacija u razvijenim zemljama

pogoršala u poslednjoj deceniji. Malo je verovatno da se od njih mogu očekivati veća ulaganja. Najviše obećava ova poslednja, miloševićevska, emigracija, jer je ona po svojoj strukturi najkvalifikovanija. I ovde ne možemo očekivati direktna ulaganja, nego – što je možda isto toliko važno – pomoć kroz lakšu integraciju u svet i povezivanje sa preduzećima, pojedincima i institucijama u svetu. Uostalom, dosta toga smo već videli kroz značajnu ulogu koju u izgradnji post-miloševićevske Srbije imaju pojedinci kao što su Božidar Đelić ili Vlade Divac. I jedan i drugi doneli su svoje znanje i kontakte, onu „robu” koja nam sada najviše nedostaje. Zato će, verovatno, uloga naše dijaspore biti različita od one koju je imala kineska, pa čak i hrvatska, koja je, za razliku od naše, svakako organizovanija, a verovatno i bogatija.

Politička integracija

Politička integracija je, u velikoj meri, determinisana našim odlukama o ekonomskoj integraciji. Očigledno je da ulazak u EU ne predstavlja samo ekonomsku, već i političku odluku. Članstvo u EU opredeljuje i našu spoljnu politiku (kao što je, naravno, slučaj i sa svim sadašnjim članicama).

I kada osnovni smer naše politike bude omeđen našim članstvom u Uniji, naša politika može imati i svojih posebnosti – kao što i danas postoje posebnosti koje se vide, recimo, u politici Velike Britanije ili Francuske u odnosu na Ameriku. Jedna od naših posebnosti biće odnos sa Rusijom, sa kojom, za razliku od nekih drugih istočno-evropskih zemalja, mi nemamo loše istorijsko iskustvo, a imamo relativno bliske versko-kulturne i ekonomske veze. Kako Rusija u dogledno vreme neće biti član Unije, verovatno će se i naši odnosi sa Rusijom razlikovati od „prosečnih” odnosa ostalih članova Unije.

Ali, dok o potrebi dobrih odnosa sa Rusijom u velikoj većini stanovništva i političkom establišmentu nema dileme, postoji nedovoljno razumevanje značaja naših odnosa sa zemljama tzv. Trećeg sveta. Relativno nezainteresovan stav prema Trećem svetu posledica je, kod nas, s jedne strane, odbacivanja celog titovskog nasleđa kao pogrešnog, a, sa druge, nedovoljne svesti o ekonomskim promenama koje su se desile u toku poslednje decenije. Naime, neke od ovih država razvijale su se u poslednjih desetak godina veoma brzo, tako da su nas mnoge, po nivou razvoja, prevazišle. Najbolji je primer Južne Koreje, koja je iz Trećeg sveta ušla u Prvi svet bogatih. Ali, slično je i sa Tajvanom, Indonezijom, Malezijom, Brazilom, Meksikom. Poboljšanje političkih odnosa sa ovim zemljama jeste preduslov i za poboljšanje ekonomskih veza, iako se već na ovom primeru vide očigledna ograničenja i teškoće za poboljšanje političkih odnosa: sa Tajvanom je to nemoguće, jer bi se na taj način otuđila Kina, a sa Malezijom i Indonezijom to je teško postići zbog njihovog tvrdog promuslimanskog stava u toku jugoslovenskih ratova, koji ni sada nije promenjen. Ali, bez obzira na ova ograničenja, naše prisustvo u velikim zemljama Trećeg sveta (Indija, Brazil, Nigerija, Južna Afrika, Alžir) nije neka titoistička himera, već način da se bolje integrišemo u svet i podignemo svoj dohodak. Zar ima boljeg primera nego prodor Indije u informatici? Zato saradnja sa Indijom, trgovina, tehnologija ili investicije, mogu, ma kako

na prvi pogled izgledali malo verovatni, u nekim prilikama biti lakši nego sa bogatijim zemljama iz našeg susedstva.

Zaključak

Globalizacija je „igra sa nenultom sumom”, dobitak jednih nije i gubitak drugih. Iako dobitak jedne strane može biti veći od dobitka druge, činjenica je da i ova druga dobija. Pametnom strategijom integracije moguće je, kako nas uči iskustvo najuspešnijih zemalja, iskoristiti prednosti globalizacije i pored činjenice da je uloga malih zemalja, kao što je naša, mnogo manja danas nego pre dvadesetak godina.

Mi imamo sreće da se nalazimo u Evropi i da smo formalno i zvanično, i pored dugog puta koji nam predstoji, prihvaćeni kao potencijalni član Unije. Ulazak u Uniju neće značiti ulazak u Eldorado, ali će nam biti ekonomski, i naročito, politički koristan: demokratija i vladavina prava – kako nas dosadašnje iskustvo uči – trebalo bi da budu osigurani, a ratovi, zauvek zaboravljeni. Pomoć Evropske unije u ovom procesu približavanja je otuda od prvorazredne važnosti. I da bi se videlo koliko je (epohalan) značaj Evropske unije, dovoljno bi bilo zamisliti da se SCG nalazi u Aziji, na mestu Burme, koja je, slično kao što mi bili do oktobra 2000, takođe izopštena iz regionalne i svetske integracije. Ali, ako se uskoro režim u Burmi i promeni sa diktature na demokratiju, ne postoji azijski okvir koji bi, kao EU, garantovao ekonomsku integraciju, finansijske subvencije i zaštitu demokratije. ASEAN nije ni bleđa senka Evropske unije. ASEAN je samo međudržavna organizacija, bez ikakvih primesa federalizma i zajedničkog odlučivanja. Štaviše, ne postoji politička volja da se siromašnim članovima ekonomski pomogne. Znači, da smo na geografskoj lokaciji Burme, naša bi budućnost bila mnogo teža i nezvesnija.

Osnovni korak ka integraciji u svet načinjen je 5. oktobra 2000. godine. Iako smo bili, možda igrom slučaja, poslednja evropska zemlja (isključujući neke zemlje bivšeg SSSR-a) koja je jasno krenula putem regionalne i globalne integracije, nije nemoguće da na tom putu budemo uspešniji nego neki drugi. Ali, da bi to bili nije samo važno raditi nešto brzo, nego valjano, tj. razmišliti o strategiji i znati iskoristiti mogućnosti koje nam se pružaju.

Političko uslovljavanje – slučaj lošeg đaka ili trke za pokretnom metom

Uvod

Politika uslovljavanja je praksa koja podrazumeva stavljanje u izgled pozitivnih oblika saradnje nakon ispunjenja određenih, prethodno definisanih uslova. Razvijena u kontekstu saradnje sa međunarodnim finansijskim institucijama, politika uslovljavanja bila je u početku isključivo ekonomske prirode i označavala je povezivanje finansijske pomoći ili kredita sa liberalizacijom ekonomske politike. Ova, lako shvatljiva, razmena imala je za cilj izvesniji povrćaj pozajmljenih sredstava i time zaštitu interesa poverilaca. Nakon kraja Hladnog rata, međutim, ekonomsko uslovljavanje, ako ne po značaju, ono bar po pažnji koju privlači, prepušta primat političkom uslovljavanju. Ovaj novi oblik uslovljavanja, čiji je cilj unapređenje demokratije i ljudskih prava kao osnovnih vrednosti današnje međunarodne zajednice, manifestuje se povezivanjem finansijske pomoći i kredita, članstva u međunarodnim organizacijama, pa čak i samog priznavanja država sa pozitivnom „ocenom” iz demokratije i ljudskih prava.² Iako je uslovljavanje pozitivnih oblika saradnje dobrim političkim ponašanjem praksa sa kojom imaju dosta iskustva sve države jugoistočne Evrope, slučaj Jugoslavije/Srbije posle Miloševića postao je, pre svega zbog sertifikacije potrebne za nastavak američke pomoći, školski primer političkog uslovljavanja. Ovaj rad će stoga pokušati da istraži uslove koje je Jugoslavija/Srbija trebalo da ispuni nakon 5. oktobra 2000. Iako je uslovljavanje pratilo (i prati!) sve faze reintegracije zemlje u međunarodnu zajednicu, naglasak će biti na uslovima potrebnim za normalizaciju odnosa sa bilateralnim i multilateralnim poveriocima.²



1 Predavač na AAOM-u.

2 Više o političkom uslovljavanju Karen Smith. 1998. The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective? European Foreign Affairs Review 3, pp. 253-274.

3 U tom smislu, neće biti razmatrani uslovi za prijem u članstvo Saveta Evrope (vidi Vladimir Đerić. 2001. Članstvo države u SE: uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem obaveza. Beograd: BCHR) ni uslovljavanja u vezi sa redefinisanjem državne zajednice Srbije i Crne Gore (vidi Srđan Darmanović. 2002. Crna Gora i međunarodna zajednica – od klijenta do troublemaker-a, u Milica Delević Đilas. 2002. (Un)Even Partners: Conditionality in Relations with the Balkan Countries. Belgrade: BHRN.

Odlazak Miloševića

Posle petooktobarske smene režima u Srbiji, izgledalo je da su vrata za reintegraciju Jugoslavije u međunarodnu zajednicu širom otvorena. Za manje od dva meseca, SR Jugoslavija postaje član Ujedinjenih nacija i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, prijavljuje se za prijem u članstvo Saveta Evrope i postaje punopravni učesnik u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropske unije. Odnosi sa zemljama članicama NATO-a, prekinuti tokom intervencije marta–juna 1999, obnovljeni su 17. novembra 2000. Pozitivan razvoj događaja praćen je i postepenim ukidanjem sankcija uvođenih SR Jugoslaviji tokom godina krize u regionu,⁴ kao i konkretnom finansijskom podrškom – na prvom donatorskom sastanku u Briselu, održanom 12. decembra 2000, kojim su zajednički predsedavale Evropska komisija i Svetska banka, Evropska unija dala je paket od 200 miliona evra hitne pomoći za zimu 2000/2001, a SAD 157 miliona dolara, uključujući i direktnu kupovinu struje za srpsku mrežu.⁵

Ovakav stav išao je u prilog ranijim obećanjima brze reintegracije u međunarodnu zajednicu nakon pada Miloševićevog režima i predstavljao je svojevrsnu nagradu srpskim biračima za ukazivanje poverenja demokratskoj opciji. Stoga se može reći da ni ovi početni pozitivni rezultati nisu bili lišeni uslovljavanja, već su odgovor na uslove koji su postavljeni još za vreme prethodnog režima, a kojima se zahteva otvaranje ekonomske i političke tranzicije. Ubrzo se, međutim, raspoloženje menja – londonski Ekonomist od 25. novembra upozorava da SRJ treba poželeti dobrodošlicu, ali sa privijanjem u zagrljaj treba sačekati dok se ne ispune određeni uslovi. Ovo se prvenstveno odnosilo na saradnju sa Haškim tribunalom, napredak u oblasti ljudskih prava i reforme pravosuđa i okončanje podrške Republici Srpskoj, kao uslove koje američki Zakon o finansiranju izvoza, spoljnih operacija i pomoći za fiskalnu 2001. godinu smatra potrebnim za normalizaciju odnosa sa SAD. Slično tome, poboljšanje odnosa sa EU, veoma cenjeno političko „dobro” u SRJ, je, usvajanjem Regionalnog pristupa 1997 i njegovim rafinisanjem u Proces stabilizacije i pridruživanja 1999, postalo uslovljeno poštovanjem ljudskih prava i demokratskih principa, regionalnom saradnjom, poštovanjem mirovnih ugovora i funkcionisanjem tržišne ekonomije.

Američka sertifikacija, prvi put

„Medeni mesec” nove vlasti u Srbiji i međunarodne zajednice ubrzo je okončan. Posle decembarskih izbora 2000. i formiranja vlade na čelu sa

4 Embargo uveden od strane EU na uvoz nafte i održavanje komercijalnih letova ukinuti su na sastanku Saveta ministara u Luksemburgu 9. oktobra, dok je za ukidanje ostalih sankcija bilo potrebno vreme. SAD su snažno podržale prijem SRJ u UN i druge međunarodne organizacije i ukinule (dekretom Predsednika od 12. oktobra 2000 i 19. januara 2001) naftni embargo i zabranu komercijalnih letova, omogućavajući takođe finansijske transakcije i otvaranje računa Jugoslovenima u SAD, kao i američke investicije u SRJ

5 FRY Donor Co-ordination Meeting 2000, Background Documentation, videti

Zoranom Đinđićem, međunarodna zajednica dobila je partnera sa kojim može da pregovara i na koga može da vrši pritisak da bi došlo do ostvarivanja postavljenih uslova. A osetljivost novog partnera na uslove teško da se može preceniti – ekonomske prilike u zemlji su bile loše, kao posledica ekonomske politike vođene tokom Miloševićevog režima, međunarodnih sankcija, finansijskog opterećenja vođenja ratova i štete izazvane NATO bombardovanjem. Čak 70% stanovništva živelo je ispod ili na samoj granici siromaštva.⁶ U takvoj situaciji, bilo je jasno da će neophodna liberalizacija cena i prestrukturiranje i/ili zatvaranje nerentabilnih preduzeća izazvati, na kratak i, čak, srednji rok, probleme za stanovništvo – i nepopularnost za vladu, čineći je zavisnom od strane pomoći za socijalne programe, struju, grejanje i restrukturiranje stranog duga, i, samim tim, osetljive na uslove koji su potrebni za njihovo dobijanje.

U pogledu većine zadatih uslova, SRJ je dobro napredovala. Započeo je proces političke normalizacije u zemlji i uklanjanja represivnih elemenata prethodnog režima.⁷ SRJ se afirmisala kao faktor mira i stabilnosti, umesto kao proizvođač problema, u regionu.⁸ Podrška SRJ vojnim i bezbednosnim strukturama Republike Srpske, međutim, nastavila je da bude izvor međunarodne podozrivosti.⁹ Kao najveći problem se ipak nametnula nespремnost SRJ na punu saradnju sa Haškim tribunalom, zbog čega će naredni deo teksta biti posvećen tome.

Prvi rok sa kojim je SRJ suočena bio je 31. mart 2001, za kada je Zakonom o finansiranju stranih operacija i pomoći u fiskalnoj 2001. predviđena sertifikacija pred američkim Kongresom o napretku u ispunjavanju definisanih uslova. Bez pozitivne sertifikacije, ne bi bilo nastavka bilateralne pomoći vredne 100 miliona dolara, kao i američke podrške u međunarodnim finansijskim institucijama (MFI). Ovo drugo je bilo važnije ne samo što je veći deo bilateralne pomoći dat ranije, već i zato što je američka pomoć bila ključna za prijem SRJ u članstvo MFI i sklapanje finansijskih sporazuma, koji su SRJ bili potrebni radi priliva novog kapitala, ali i restrukturiranja postojećeg duga od preko 12 milijardi dolara. Više od četvrtine (4,5 milijardi) odnosilo se na dug Pariskom klubu, poverilačkoj organizaciji zapadnih vlada, a kao uslov za prestrukturiranje/oprost postavljen je dogovor sa MMF.

Do kraja marta, teško da je bilo nekakvog značajnog napretka o kome se moglo svedočiti. Osnovana je, odlukom predsednika Koštunice, Komisija

6 Vidi EBRD Strategy for Yugoslavia, 2002

7 Ubrzo je, međutim, postalo jasno da će za izgradnju stabilnih institucija, kao i za lišavanje onih bliskih Miloševiću bogatstva i političke moći, biti potrebno duže vreme. Najveći problem je, ipak, moć koju su kriminalni krugovi stekli tokom dugih godina krize, a koju nova vlast nije uspevala da okonča, što se očituje u nemogućnosti uspostavljanja odgovornosti za ubistva počinjena tokom prethodnog režima, ali i za nova, koja se još događaju.

8 Prvi put sa uspostavljeni odnosi sa dvema bivšim jugoslovenskim republikama – Slovenijom i Bosnom i Hercegovinom, dok su odnosi sa Hrvatskom podignuti na nivo ambasadora.

9 Vidi IGC. 2001. A Fair Exchange: Aid to Yugoslavia For Regional Stability. IGC: Belgrade/Brussels.

za istinu i ohrabren je bosanski Srbin Blagoje Simić na dobrovoljnu predaju istražiteljima Tribunala. Bilo je, međutim, malo šanse da će se od SRJ zahtevati manje nego od Bosne i Hrvatske, a to je puna saradnja sa Haškim tribunalom. Čak i da je u američkoj administraciji postojala dobra volja da se novoj srpskoj vlasti progleda kroz prste, to bi bilo teško izvodljivo zbog pritiska NVO i javnog mnjenja. U svedočenju pred Komitetom za međunarodne odnose Senata, Morton Abramovic, član izvršnog odbora Međunarodne krizne grupe, NVO veoma kritične prema saveznoj i srpskoj politici, pozvao je Kongres da ne sertifikuje progres koga, zapravo, nema.¹⁰ Ono što se očekivalo bilo je saradnja vlasti po pitanju odgovornosti Miloševića – formulacija koja nije podrazumevala njegovo izručenje pre 31. marta.

Srpske vlasti su se povinovale pred sam istek roka. 1. aprila, u pet ujutru Milošević je uhapšen i odveden u zatvor. Dva dana kasnije, optužen je za zloupotrebu položaja. Ubrzo je usledila sertifikacija američke pomoći, koja je omogućila nesmetan nastavak razgovorao članstvu Jugoslavije u MFI, rezultirajući, 8. maja, prijemom SRJ u članstvo Svetske banke. Deo paketa podrazumevao je i privremenu mogućnost zemlje da prima beskamatne kredite od Međunarodnog udruženja za razvoj, što je, prema tzv. „napuljskim” uslovima, nagovestilo mogućnost otpisa dve trećine jugoslovenskog duga Pariskom klubu poverilaca.

Na vidiku su, međutim, bili novi uslovi. Potpisujući sertifikaciju, američka administracija se obavezala da nastavi sa pritiskom na jugoslovenske i srpske vlasti povodom saradnje sa Tribunalom. U tom smislu, američko učešće na donatorskoj konferenciji za Jugoslaviju, zakazanoj za maj 2001, uslovljeno je intenziviranjem saradnje SRJ sa Tribunalom. Nakon sastanka predsednika Koštunice sa američkim predsednikom Bušom i državnim sekretarom Paelom u aprilu, kada je ova poruka prenet, započeto je sa procedurom za usvajanje Zakona o saradnji sa tribunalom, potrebnog radi ustavne zabrane izručivanja jugoslovenskih građana. Kako se vreme održavanja konferencije približavalo, a Zakon nije bio usvojen, američki državni sekretar predložio je Uniji da odloži konferenciju. EU je konferenciju samo pomerila za 29. jun, želeći da da vlastima u SRJ više vremena, ali i naglasila da, iako njeno učešće na donatorskoj konferenciji nije predmet uslovljavanja, obećani novac neće u zemlju ako se saradnja ne konkretizuje.

Posle problema u vezi sa usvajanjem Zakona, izazvanih protivljenjem Socijalističke narodne partije (SNP), i zahtevom da se primena uredbe, usvojene kada je postalo jasno da Zakon neće proći, obustavi do konačne ocene njegove ustavnosti, srpska vlada je preuzela stvar u svoje ruke. Na osnovu ustavnog ovlašćenja republika da deluju u slučaju za njih nepovoljnih odluka federacije, Milošević je izručen 28. juna 2001, dan pre donatorske konferencije na kojoj je obećano čak 1,3 milijarde dolara za SRJ.

10 Abramowitz, Morton. 2001. Has the Yugoslav Government Qualified for Further US Assistance? Statement before the Senate Foreign Relations Committee. www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=259.

Američka sertifikacija, drugi put

Nakon konferencije, SRJ je mogla da odahne od pritisaka i radi na ostvarivanju obećanja datih u Briselu. Izgledalo je da se situacija u zemlji popravlja – zakazan je sastanak Konsultativne radne grupe, kao prvi korak na putu približavanja EU, a nazirao se i početak rada Evropske investicione banke i dolazak 128 miliona evra obećanih u Briselu. Ubrzo se, međutim, pokazalo da zapadna velikodušnost i nije tako velika kako je u prvi mah izgledalo – veći deo obećanog novca trebalo je da vodi smanjenju duga i drugim vidovima indirektno pomoći. U tom smislu, 300 miliona evra makrofinansijske pomoći (MFP), koje je Evropska Komisija predložila 23. maja kao dodatak programu Međunarodnog monetarnog fonda, odobrenom 11. juna, 225 je otišlo za izmirenje ranijih dugova prema EIB, a preostalih 75 odloženo za novembar. To je navelo premijera Đinđića da, u intervjuu *Špiglu*, zapadnu pomoć nazove farsom i upita se da li je izručenje Miloševića uopšte bilo isplativo. Drugih izvora finansiranja, međutim, nije bio, pa je srpska strana uskoro odustala od prigovora i nastavila rad na normalizaciji odnosa sa poverilačkom zajednicom. MFP je iskorišćena za plaćanje zaostalih obaveza prema EIB, vodeći proširenju mandata EIB za Jugoslaviju u novembru 2001. i početku funkcionisanja banke u SRJ i prvom zajmu u decembru 2001. Dug prema Svetskoj banci konsolidovan je u decembru 2001, omogućivši dodeljivanje novog kredita od 70 miliona evra u januaru 2002. Podjednako uspešno završeni su i pregovori sa Pariskim klubom – dogovoren je otpis dve trećine duga, a dok je preostala trećina trebalo da počne da se otplaćuje posle šestogodišnjeg grejs perioda pod veoma povoljnim uslovima.¹¹ Dogovor nije bio bezuslovan – 51% duga je trebalo da bude otpisano u proleće 2002, za kada je očekivan trogodišnji program MMF-a, a preostalih 15 nakon tri godine, po uspešnom okončanju programa. Iako je ovo prvenstveno bilo smišljeno da ohrabri zemlju da nastavi sa ekonomskim reformama, činjenica da je stvar povezana sa programom Fonda, gde SAD ima značajnu glasačku moć (18%), dodala je politički začim priči.

U kojoj meri je politika značajna, postalo je uskoro očigledno. Zakon o finansiranju spoljnih operacija i pomoći u fiskalnoj 2002. godini, usvojen u oktobru 2001, zahtevao je, kao i prethodne godine, sertifikaciju administracije 31. marta 2002. radi nastavka američke bilateralne pomoći i podrške u MFI. Uslovi, definisani u Sekciji 584, bili su saradnja sa Haškim tribunalom, okončanje finansijske, političke, bezbednosne i druge podrške institucijama Republike Srpske i poštovanje vladavine prava i manjinskih prava, uključujući i oslobađanje političkih zatvorenika iz srpskih zatvora.¹²

Kako se bližio 31. mart, a napretka po pitanju saradnje sa Tribunalom nije bilo, američki državni sekretar je, u razgovoru sa Karlom Del Ponte, glavnim tužiocem Tribunala, obećao da će SAD podržati zahteve Tribunala, navodeći na zaključak da će SRJ izgubiti 40 miliona dolara američke pomoći

11 Rok 22 godine, kamatna stopa 6%.

12 U dogovoru sa UNMIK-om, albanski zatvorenici su prebačeni na Kosovo 26. marta 2002.

i podršku u MFI ukoliko se ne povinuje uslovima. 31. marta u ponoć američka pomoć Srbiji je zvanično zamrznuta, iako je Pael izjavio da u tom trenutku neće odlučivati o sertifikaciji. Na kriznom zasedanju u noći 1. aprila, jugoslovenska vlada složila se oko pune saradnje sa Tribunalom, uključujući izručenje osumnjičenih, koje je trebalo urediti zakonom koji bi doneo savezni parlament. Posle promena iniciranih od strane SNP, koja je zahtevala da se Zakon odnosi samo na javno optužene do tog trenutka, kao i da se pitanjima izručenja bave republike, a ne savezna vlada, zakon je usvojen 11. aprila. Odnosio se na 23 osumnjičenih čija su se izručenja očekivala, prema jugoslovenskom ministru unutrašnjih poslova, veoma brzo.

U iščekivanju izručenja bilo je prilike da se demonstrira uskraćivanje američke podrške u MFI. 13. maja Odbor direktora MMF odlučivao je o trogodišnjem programu podrške vrednom 829 miliona dolara, za koji je bio vezan i otpis dela duga Pariskom klubu. Američki predstavnik glasao je protiv. Slično je bilo i sa zajmom Svetske banke namenjenim reformi obrazovanja od 70 miliona dolara, o kome je odbor direktora Banke odlučivao 2. maja. Američki predstavnici su, međutim, bili samo pasivno protiv – nisu lobirali protiv zajmova, ili ukazivali na problematičnu situaciju u zemlji, već su se jednostavno ponašali u skladu sa unutrašnje političkim ograničenjima.

Uskoro su usledila i izručenja. Prvi se dobrovoljno predao Dragoljub Ojdanić, a ubrzo potom još šest osumnjičenih. Za ostalima, među kojima su i Radovan Karadžić i Ratko Mladić, izdata je poternica. U svetlu ovih događaja, američki državni sekretar je 21. maja, tokom posete srpskog premijera Đinđića i jugoslovenskog ministra spoljnih poslova Svilanovića Vašingtonu, potpisao sertifikaciju. Ova odluka je značila nastavak američke bilateralne pomoći, podršku u MFI i najavu skore normalizacije trgovinskih odnosa dveju zemalja. Kritikovao od strane NVO, naročito Hjuman Rajts Voča (Human Rights Watch), zbog potpisivanja sertifikacije iako SRJ odbija da otvori arhive, uslov koji je postao veoma važan zbog trajavog toka suđenja Miloševiću, Pael je obećao da će se pritisak na SRJ nastaviti dok tužilaštvo Tribunala ne dobije puni pristup dokumentima – i dok se Mladić ne privede pravdi,¹³ što je značilo da priča sa uslovljavanjem još nije gotova. Na ovoj liniji je i nastavak vanrednih mera prema SRJ, koji je američki predsednik potpisao 27. maja 2002. u svetlu „krize koja još uvek traje na Kosovu i vezi sa haškim optuženicima”.¹⁴

Uslovljavanje i SRJ – ukupna ocena

Režim uslovljavanja prema SRJ treba da ostvari dva cilja. Prvi je da potvrdi demokratski identitet onih koji ga primenjuju – nakon godina krvavog sukoba u regionu, i slike koja je u tom periodu stvorena o Jugoslaviji i Jugoslovenima, nije bilo moguće, zbog pritiska javnog mnjenja i NVO, pružiti

13 US Department of State, Remarks with Yugoslavian Foreign Minister Svilanovic and Serbian Prime Minister Djindjic, May 21, 2002.

14 Continuation of Emergency Notice for FRY, Maz 29, 2002.

zemlji безусловnu pomoć.¹⁵ Drugi je ohrabrivanje srpskih i jugoslovenskih vlasti da nastave tegobnim putem ekonomske i političke tranzicije umesto prostog skidanja sa dnevnog reda nakon što je kriza završena, što je, recimo, bio slučaj sa Miloševićem posle Dejtonskog sporazuma. U tom kontekstu treba posmatrati i pritisak MFI, koje, iako nisu u svom radu prvenstveno rukovodne promocijom političkih reformi, ili im je, poput Svetske banke, čak zabranjeno da se u politiku mešaju, nisu mogle da prenebregnu uticaj svoj moćnih članica, a ni NVO, koje su, tokom zalaganja za veću transparentnosti, izborile sebi značajno mesto u radu MFI.

U procesu uslovljavanja postoji visok stepen saglasnosti aktera. Percepcije su, međutim, drugačije. Smatrajući vrednim žaljenja što EU ne koristi vodeću ulogu koju ima u reintegraciji celog regiona u svetsku privredu da jasno stavi do znanja Beogradu koje su međunarodne norme, Abramovic¹⁶ optužuje Evropljane za potpuno napuštanje režima uslovljavanja. Abramovic nije usamljen u tom shvatanju – Karla Del Ponte se za izvršeni pritisak, nakon Miloševićevog izručenja, zahvalila samo SAD. Nepristrasnijem posmatraču, međutim, razlika između SAD i EU više liči na razliku između dobrog i lošeg policajca – iako učešće na donatorskoj konferenciji nije uslovlila poput SAD, EU takođe nije bila spremna da da novac pre izručenja Miloševića. U tom smislu, prvi sastanak konsultativne radne grupe održan je nakon Miloševićevog izručenja, kada je doneta i odluka Saveta ministara o makrofinansijskoj pomoći.

Ovo, naravno, ne znači da nema razlika u načinu na koji uslovljavanje primenjuju SAD i EU. Najvažnija se tiče činjenice da EU ima režim uslovljavanja kome se može štošta zameriti, ali podrazumeva spisak unapred zadatih uslova koga se moraju pridržavati sve zemlje regiona. Uslovi SAD, iako kompatibilni sa uslovima EU, često podsećaju na pokretnu metu – pitanja sukcesije, koja su se ranije pojavljivala, sada su zamenjena saradnjom sa UNMIK-om i okončanjem podrške paralelnim institucijama na Kosovu.¹⁷ Najzad, insistiranje SAD na безусловnoj saradnji sa Haškim tribunalom dok se u isto vreme odbija saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom i traži od SRJ da potpiše sporazum o neizručivanju američkih vojnika, zvuči gotovo paradoksalno i neizbežno podseća na dvojne standarde.

Značaj američkih uslova će vremenom bledeti, u skladu sa slabljenjem uticaja SAD koje se može očekivati nakon normalizacije odnosa SRJ sa poveriocima. Nasuprot tome, uticaj EU će rasti, jer priključivanje Uniji dugoročno ostaje najveći podsticaj za SRJ, kao i za ostale zemlje regiona, tako da će glavni „izvor” uslovljavanja na dugi rok biti upravo Evropska unija, čiji je

15 Chris Cviic, EBRD, Senior Political Advisor, na sastanku predstavnika Banke i nevladinog sektora u Beogradu, marta 2002.

16 Abramowitz, Morton. 2001. Has the Yugoslav Government Qualified for Further US Assistance? Statement before the Senate Foreign Relations Committee. www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=259.

17 Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act for the fiscal year ending September 30, 2003.

sistem uslovljavanja transparentniji, i samim tim, uravnoteženiji. Ostaje, ipak, činjenica da je dosadašnji napredak u suočavanju sa prošlošću gotovo u celini rezultat politike uslovljavanja. Ovaj žalostan podatak, posledica koliko problema i nedoumica vezanih za primenu politike uslovljavanja, toliko i nespremnosti da se pitanjima prošlosti pozabavi unutar zemlje, doveo je do toga da odgovornost za prošlost postaje nešto čime se trguje – izručenje osumnjičenih u razmenu za nastavak normalne ekonomske saradnje. Cilj pritisaka, međutim, nisu izručenja, već iniciranje potrage za istinom i utvrđivanje odgovornosti za zločine, pa se, ukoliko ove dve teme ne uspeju da izbore više pažnje u srpskom i jugoslovenskom političkom životu,¹⁸ za uslovljavanje se, osim drugih kritika, slobodno može reći i da je promašilo temu.

18 Izveštaj Komisije za istinu tek treba da usledi, ali je za očekivati da će se prošlošću baviti više sa istorijskog nego pravnog stanovišta, dok je prvo suđenje za ratne zločine u zemlji okončano tek u julu ove godine.