

EKONOMSKA DIPLOMATIJA SRBIJE U FUNKCIJI ARTIKULACIJE EKONOMSKE SARADNJE I NJENO MOGUĆE UNAPREĐENJE

Aleksandar PLAVŠIN
Udruženje finansijskih
direktora Srbije

U radu je izvršena analiza savremene ekonomske diplomatije Republike Srbije. Posebna pažnja je posvećena analizi aktera, koordinacije i organizacionih aspekata. Nakon toga je izvršena analiza dva savremena, šire prihvaćena, modela ekonomske diplomatije: anglosaksonskog i francuskog. Cilj istraživanja je da se utvrde karakteristike modela ekonomske diplomatije Republike Srbije i utvrde ključni elementi za njeno unapređenje u funkciji artikulacije međunarodne ekonomske saradnje. U istraživanju su korišćene sledeće metode: anketa, intervju i poređenje. Poređenjem francuskog i anglosaksonskog modela ekonomske diplomatije, istraživanjem aktera ekonomske diplomatije Republike Srbije (anketa i intervju) i analizom institucionalne organizacije ekonomske diplomatije Republike Srbije dolazi se do zaključaka koji ukazuju na ključne elemente za unapređenje modela ekonomske diplomatije Republike Srbije. Naime, rezultati istraživanja ukazuju da u Srbiji postoji neefikasan model ekonomske diplomatije, kao posledica neadekvatne organizacione strukture, neadekvatne koordinacije i preklapanja nadležnosti između aktera ekonomske diplomatije, neuzimanja u obzir potreba privrede i pravne nesigurnosti. Na osnovu rezultata istraživanja zaključeno je da je u cilju unapređenja i artikulacije međunarodne ekonomske saradnje Srbije potrebno implementirati anglosaksonski model ekonomske diplomatije, formirati efikasnijeg institucionalnog koordinatora aktera ED, formirati sektor za ekonomsku diplomatiju u MSP-u, kreirati strategiju razvoja

ekonomske diplomatije Srbije, minimizirati preklapanje nadležnosti aktera ED i osnažiti nezavisnost i transparentnost pravosudnog sistema Republike Srbije.

Ključne reči: Ekonomska diplomatija Srbije, savremena teorija, akteri ekonomske diplomatije Srbije, unapređenje, artikulacija međunarodne ekonomske saradnje

1. UVOD

*S*AVREMENA EKONOMSKA DIPLOMATIJA JE VAŽNA aktivnost države i drugih aktera, u funkciji ostvarivanja privrednih i političkih ciljeva. Karakteriše je pojava novih aktera, jasno definisani nivoi delovanja i sve složeniji proces funkcionisanja. Uzimajući u obzir velike i brze promene na polju međunarodne ekonomske saradnje, rast funkcija ekonomske diplomatije, kao i porast broja aktera ekonomske diplomatije, nije jednostavno definisati ekonomsku diplomatiju.

Ekonomska diplomatija (ED) predstavlja jedan od najbitnijih elemenata savremene diplomatije i spoljne politike. U prilog tome govori činjenica da visoki zvaničnici razvijenih zemalja otvoreno govore o ekonomskoj diplomatiji, privlačniju stranih investicija i izvozu domaćih proizvoda kao prioritetima spoljne politike.

Institucionalni okviri ekonomske diplomatije nisu istovetni u svim zemljama, ali se, u opštem smislu, mogu razumeti kao sistemi čije funkcionisanje prate nacionalne razlike u ciljevima, dizajnu, resursima i efikasnosti. Ono što je zajedničko u savremenim modelima ED, jeste jasna koordinacija aktivnosti, jasne institucionalne nadležnosti, strateški pristup u ekonomsko-diplomatskoj praksi, efikasna kooperacija učesnika u ovom procesu i snažna sprega ekonomsko-diplomatskog mehanizma sa nacionalnom privredom i njenim interesima. Ključna uloga u stvaranju resursnih i organizacionih preduslova za koordinaciju ekonomske diplomatije, bez obzira na diversifikaciju učesnika u ekonomsko-diplomatskom procesu, pripada državi.

Smatram da se ekonomija Republike Srbije u toku poslednje dve decenije (1997-2016) našla pred brojnim izazovima, kao što su pravna nesigurnost, nerazvijena infrastruktura, visok nivo sive ekonomije, koji predstavljaju ozbiljne izazove u

procesu razvoja ekonomske diplomatije Srbije. Česta promena nadležnosti i odgovornosti za sferu ekonomske diplomatije usporava njen razvoj. Komunikacija i koordinacija između Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva spoljnih poslova, diplomatsko-konzularnih predstavništava, Privredne komore Srbije, Razvojne agencija Srbije, globalnih korporacija, dijaspore, domaćih izvožno orijentisanih preduzeća, lobističkih kuća, kao i svih drugih aktera ekonomske saradnje nije dovoljno razvijena.

Bitan argument važnosti unapređenja aktuelnog modela ekonomske diplomatije Republike Srbije predstavljaju sledeće činjenice:

- Visoka stopa nezaposlenosti od 14,4 % (Republički zavod za statistiku, 2016);
- Spoljnotrgovinski deficit (pokrivenost uvoza izvozom je u oktobru 2014. godine iznosila 72,3 % (Mesečni statistički bilten 2014, 46) , u oktobru 2015. godine je iznosila 74,2% (Mesečni statistički bilten 2015, 45), a u oktobru 2016. godine je iznosila je 77% (Mesečni statistički bilten 2016, 46);
- Nizak nivo stranih investicija u Srbiji. Neto strana direktna ulaganja u Srbiji su u procesu opadanja u poslednjih osam godina. Neto strana direktna ulaganja (u milionima evra) u Srbiji (Slika 1) iznose: 3.219.000.000,00 (2007), 2.711.000.000,00 (2008), 2.100.000.000,00 (2009), 1.278.000.000,00 (2010), 3.544.000.000,00 (2011), 1.009.000.000,00 (2012), 1.548.000.000,00 (2013), 1.500.000.000,00 (2014). (Investirajte u Srbiji 2015, Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza).

Predmet istraživanja rada obuhvata odlike francuskog i anglosaksonskog modela ekonomske diplomatije, aktere i organizacione aspekte ekonomske diplomatije Srbije. Cilj istraživanja je da se definišu karakteristike modela ekonomske diplomatije Republike Srbije i utvrde ključni elementi za njeno unapređenje u funkciji artikulacije međunarodne ekonomske saradnje.

Rezultati istraživanja su dobijeni putem anketiranja i intervjuisanja aktera ekonomske diplomatije Srbije i komparacijom dve savremene opšte prihvaćene škole ekonomske diplomatije.

2. SAVREMENA EKONOMSKA DIPLOMATIJA REPUBLIKE SRBIJE

Aktuelan model ekonomske diplomatije Republike Srbije koji je predmet analize predstavlja aktivnosti aktera ekonomske diplomatije Republike Srbije u cilju jačanja izvoza, privlačenja stranih investicija i jačanja spoljno-ekonomske i spoljno-političke pozicije zemlje. Aktuelni koordinator aktivnosti ekonomske diplomatije Srbije (Zakon o Ministarstvima iz 2014) je sadašnje (2017) Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (MTTT). MTTT je 2010. zvanično počelo da implementira novi model ekonomske diplomatije, slanjem 28 ekonomskih savetnika u 25 zemalja širom sveta u cilju povećanja izvoza i rasta stranih investicija.

Naime, Sporazumom iz 2008. godine (Penev & Udovič & Đukić 2014) između Ministarstva spoljnih poslova (MSP) i tadašnjeg Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (MERR), MERR je preuzelo glavnu institucionalnu ulogu u koordinaciji međunarodnih ekonomskih odnosa. Ovim Sporazumom MERR je delegiralo ekonomske savetnike u DKP-e MSP-a. Kao posledica ovog sporazuma MSP je ukinulo mesta diplomata koje se bave ekonomskom diplomatijom. Sporazum je predviđao da svi imenovani ekonomski savetnici treba da šalju izveštaje o radu šefu misije DKP-a i MERR-u. Dužnost šefa misije DKP-a je bila da obezbedi adekvatne uslove i prostorije za rad ekonomskih savetnika, a finansijska sredstva za rad savetnika se obezbeđuju iz budžeta MERR-a.

Javni tender za izbor 28 ekonomskih savetnika (Penev & Udovič & Đukić 2014) završen je u drugoj polovini 2009. godine. Nakon odabira kandidata i njihove obuke, tokom prve polovine 2010. godine, ekonomski savetnici su poslani na svoja odredišta. Ukupno sedamnaest ekonomskih svetnika je poslato u zemlje članice EU, od kojih troje u Nemačku i dvoje u Italiju, a ostali u regionalne centre bivše Jugoslavije i globalne centre, kao što su Rusija, SAD, Japan, Kina i Kanada. Od 2010. godine ekonomski savetnici su se bavili poslovima koji se tiču iniciranja kontakata sa globalnim korporacijama, prezentacije potencijala srpske ekonomije, pružanja pomoći izvoznocima i saradnje u pregovorima i aktivnostima koje sprovode resorno Ministarstvo, tadašnja SIEPA, PKS i drugi akteri ED.

Rad ekonomskih savetnika bio je od samog početka implementacije ovog novog koncepta omalovažavan od strane medija, brojnih institucija Srbije. Pojedine političke partije su stvarale pritisak političke prirode vodeći se stavom da njihovo angažovanje zahteva dodatne budžetske izdatke. Druga vrsta pritiska bili (Đukić

2015) su od strane onih koji su novim konceptom gubili deo neformalnog uticaja (Privredna komora Srbije (PKS) i Ministarstvo spoljnih poslova (MSP)). Ova druga vrsta problema je dosta ozbiljnija i dodatno je uticala na jačanje pritiska od strane medija. Ovakvo stanje ukazuje na „ranjivost” modela ekonomske diplomatije Srbije. Suštinski preduslov za kreiranje produktivnijeg modela ED je dobra komunikacija između domaćih institucija.

Najbitniji akteri aktuelnog modela ekonomske diplomatije Srbije su Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo spoljnih poslova, Privredna komora Srbije, Ministarstvo privrede, Razvojna agencija Srbije, izвозno orijentisana preduzeća i globalne korporacije.

Na osnovu anketnog upitnika i istraživanja rađenog u saradnji sa MTTT-om (Đukić 2015; navedeno prema Udovič et al., 2014) došlo se do rezultata da su ekonomski savetnici zadovoljni uspostavljenim modelom, ali se sugeriše neadekvatna saradnja sa državnim institucijama kada je u pitanju pomoć u dostavljanju podataka, te zanemarivanje njihove pozicije u procesu pregovaranja. Suštinski problem je nedostatak podrške i kvalitetnog servisa od strane domaćih institucija. To direktno utiče i na servis koji ekonomski savetnici pružaju svim zainteresovanim licima za saradnju iz inostranstva. Na osnovu iznetih nalaza bilo je jasno da ekonomski savetnici suštinski nisu deo ekonomske politike Vlade, niti je njihov rad bio deo usvojenih Vladinih strategija i planova.

Kako su ekonomski savetnici dolazili iz Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, a ne iz Ministarstva spoljnih poslova, oni su imali slabo diplomatsko iskustvo. Ovo je bio još jedan od problema koje su neki od njih istakli, s obzirom na to da nisu bili deo strukture MSP-a. Oni ne samo da su imali ograničeno znanje o tome kako stvari funkcionišu u diplomatiji, već nisu bili u potpunosti uključeni ni u poslove ambasada. Zbog navedenih razloga uvek su bili tretirani drugačije od strane aktera ED zemlje domaćina u odnosu na njihove kolege koje su dolazile iz MSP-a. Sa druge strane, ni komunikacija između ekonomskih savetnika i diplomatskih predstavnika MSP-a nije bila na zavidnom nivou.

Analizom strateških dokumenta Vlade Srbije (Đukić 2015) došlo se do zaključka da se niti u jednom od tih dokumenata (Strategija podsticaja i razvoja stranih ulaganja, Strategija privrednog razvoja i Strategija povećanja izvoza) ne spominje de facto uloga ekonomskih savetnika. U Strategiji povećanja izvoza navodi se da „srpska diplomatija do sada nije bila u funkciji zastupanja interesa srpskih kompanija u inostranstvu” (Đukić 2015, navedeno prema Strategiji povećanja

izvoza, 2008, str. 24). U svim važnijim dokumentima se samo deklarativno navodi uloga MERR-a i MSP-a u tom procesu, ali se nigde ne navode indikatori i kriterijumi merenja uspešnosti ostvarenja ciljeva, niti tačno definisane odgovornosti i nadležnosti. Bez jasnih nadležnosti veoma je teško pozivati na odgovornost bilo koju instituciju, ali i njihove konkretne rezultate. Na kraju se jasno može uočiti da „ne postoji povezanost između aktivnosti koje je MERR sprovodilo u oblasti ekonomske diplomatije, pod čijom su ingerencijom bili ekonomski savetnici, i ostalih dokumenata Vlade, srodnih ministarstava i Vladinih tela” (Đukić 2015, 517).

Bitno je ukazati da stalna promena institucionalne organizacije ekonomske diplomatije ne ide u prilog visokoj produktivnosti rada u ovom polju. Promene nadležnosti aktera ekonomske diplomatije, ljudskih resursa, kao i komunikacionih kanala usporava sve procese ekonomske diplomatije, smanjuje efektivnost i efikasnost državnog aparata, a samim time se povećavaju i troškovi državnog sistema.

Nakon tri godine od početka implementacije navedenog modela ekonomske diplomatije (2013), zbog racionalizacije troškova i navedenih izazova sa kojima su se suočavali ekonomski savetnici, Vlada Srbije je odlučila da opozove ekonomske savetnike iz bivših jugoslovenskih republika, kao i iz Mađarske i Ukrajine. Usled reorganizacije rada ekonomske diplomatije Srbije svi ekonomski savetnici su opozvani do kraja jula meseca 2016. godine.

3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA AKTERA SAVREMENE EKONOMSKE DIPLOMATIJE REPUBLIKE SRBIJE

- Metod ankete

Za prikupljanje podataka korišćen je anketni upitnik. Prikupljeni su podaci od 10 ambasadora Republike Srbije, 14 ekonomskih savetnika, koji su 2010. godine bili delegirani u DKP-e od strane Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija (povučeni sa svojih pozicija 2016. godine), 21 predstavnika globalnih korporacija koje imaju svoje predstavništvo u Republici Srbiji, kao i od 132 predstavnika izvožno orijentisanih preduzeća iz Srbije.

Za najveću prepreku za investitore koji razmišljaju da investiraju u Republiku Srbiju većina ekonomskih savetnika (35,7%) je navela pravnu nesigurnost. Čak 50% ekonomskih savetnika smatra da u aktuelnom modelu ekonomske diplomatije Republike Srbije ne postoji efikasna komunikacija i koordinacija između aktera

Na pitanje da li bi postojanje posebnog ekonomskog sektora (za ekonomsku diplomatiju) u organizacionoj strukturi Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije doprinelo efikasnijem ostvarivanju ekonomskih interesa RS najveći broj ambasadora (90%) je odgovorio sa da. Sa druge strane, 60% ambasadora smatra da u aktuelnom modelu ekonomske diplomatije Republike Srbije (RS) ne postoji efikasna komunikacija i koordinacija između aktera aktuelne ekonomske diplomatije RS.

Na pitanje na koji način izvozno orijentisano preduzeće u kome ste zaposleni najčešće prikuplja informacije o potencijalnim stranim tržištima, inopartnerima i njihovim potrebama, 86,4% ispitanika (direktori izvozno orijentisanih preduzeća) je odgovorilo sa samostalno, dok je ostatak kao podršku naveo PKS, MSP i drugo. Na pitanje da li u aktuelnom modelu ekonomske diplomatije Republike Srbije postoji efikasna komunikacija i koordinacija između aktera aktuelne ekonomske diplomatije čak 60% zaposlenih u izvozno orijentisanim preduzećima je odgovorilo sa ne.

Što se tiče zaposlenih u globalnim korporacijama, čak 90,5% njih samostalno prikuplja informacije o potencijalima domaćeg i stranog tržišta, ino i domaćim potencijalnim partnerima i njihovim potrebama. Sa druge strane, na pitanje, da li bi postojanje posebnog ekonomskog sektora (za ekonomsku diplomatiju) u organizacionoj strukturi MSP-a doprinelo efikasnijem ostvarivanju ekonomskih interesa RS, 42,9% zaposlenih u globalnim korporacijama je odgovorilo sa da, dok je 42,9% odgovorilo sa delimično, a 14,3% sa ne.

- Intervju

U cilju dobijanja informacija, u formi intervju, konsultovana su po dva eksperta zaposlena u: Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvu privrede, Privrednoj komori Srbije i Razvojnoj agenciji Srbije.

Tabela 1. Odgovori na pitanja iz intervjua (grupisani i izraženi u procentima)

Pitanja	Odgovori u procentima
1. Da li u aktuelnom modelu ED RS postoji efikasna komunikacija i koordinacija između aktera ED RS?	Ne – 50% Delimično – 37,5% Da – 12,5%
2. Ukoliko Vam je odgovor na prethodno pitanje „ne” ili „delimično”, molimo Vas da nam navedete razloge nedovoljno efikasne komunikacije i koordinacije.	Preklapanje nadležnosti – 57,14% Nedovoljno jasne odgovornosti postavljene od strane rukovodstva aktera ED – 42,86%
3. Šta predstavlja najveću prepreku za investitore koji razmišljaju da investiraju u RS	Nepostojanje formalnog koordinatora ekonomske diplomatije RS – 62,5% Složene administrativne procedure – 25% Loše razvijena infrastruktura – 12,5%
4. Da li bi postojanje strategije ED unapredilo rad modela ED Srbije?	Da – 100%
5. Koja su moguća organizaciona i resursna unapređenja aktuelnog modela ED?	Formiranje koordinatora ekonomske diplomatije RS – 50% Angažovanje kadra koji ima iskustva u realnom sektoru – 37,5% Angažovanje ljudskih resursa sa boljim kompetencijama – 12,5%
6. Koji akter ED Srbije ima najbolje predispozicije da bude koordinatorski akter svih aktera ED Srbije?	Ministarstvo spoljnih poslova – 50% Razvojna agencija Srbije – 25% Privredna komora Srbije – 25%

4. ORGANIZACIONI MODELI DELOVANJA U EKONOMSKOJ DIPLOMATIJI

Predmet analize modela ekonomske diplomatije biće dva šire prihvaćena modela, odnosno francuski model ekonomske diplomatije i anglosaksonski model ekonomske diplomatije. Termin ekonomska diplomatija se ustalio u francuskoj terminologiji, a u anglosaksonskim državama isključivo se koristi izraz međunarodni biznis ili trgovinska diplomatija.

Posebna analiza biće posvećena istraživanju aktuelnog modela ekonomske diplomatije Republike Slovenije, čiji će model poslužiti kao model za unapređenje

4.1. Francuski model ekonomske diplomatije

Francuska je jedna od zemalja sa najdužom tradicijom u ekonomskoj diplomatiji. Francuski koncept ekonomske diplomatije (Raičević 2013) razvio je francuski naučnik i diplomata Karon de la Karier. On posmatra ekonomsku diplomatiju na nivou makroekonomske i mikroekonomske diplomatije, do čije se segmentacije došlo krajem XX i početkom XXI veka. Sa stanovišta De la Kariera visoka politika služi strateškim mikroekonomskim i makroekonomskim ciljevima zemlje.

Mikroekonomska diplomatija se bavi interesima preduzeća i pružanjem podrške privrednim subjektima. Osnovne koordinate njenog delovanja su konkurencija i tržište. Francuska preduzeća se u poslovanju dosta oslanjaju na podršku države. Prilikom kreiranja planova za ulazak na novo tržište predstavnici preduzeća se obavezno posavetuju sa svojim državnim predstavnicima u datoj zemlji.

Francuska je učinila pionirske korake u transformaciji svoje klasične u modernu ekonomsku diplomatiju. Ova reforma započela je još sa tzv. naftnom krizom, a naročito je intenzivirana za vreme mandata predsednika Fransoa Miterana (Milosavljević et al. 2012) koji je od ambasadora zatražio da ubuduće apsolutni prioritet u njihovim aktivnostima dobije ekonomska diplomatija. Njegov naslednik na mestu predsednika Republike Žak Širak nastavio je sa tim trendom u instrukcijama koje daje svojim diplomatama. Na godišnjem susretu sa ambasadorima Francuske u svetu, održanom 1996. godine, predsednik Širak se šefovima francuskih diplomatskih misija obratio na sledeći način: „Ambasadori Francuske, vi ste, takođe, ambasadori francuske privrede. Veliki izazovi danas se događaju na ekonomskom planu, a da su francuski građani toga manje svesni. Mi moramo doprineti progresivnoj adaptaciji naše ekonomske mašine u skladu sa promenama u svetu”. (Milosavljević et al, 2012. (navedeno prema Prvulović 2006, 332)). Očigledno je da globalizacijom svetske privrede i međunarodne politike sve više interesi realnog sektora postaju interesi državnog sektora. Naime, interes pojedinih privreda da budu promovisane u inostranstvu i da se na svetskom tržištu izbore za što veće učešće i udeo u ostvarenom profitu postaje i državni interes njihovih zemalja.

Ono što karakteriše francuski model odlučivanja u oblasti ED jeste da vlada ima veliku moć prilikom odlučivanja, dok parlament ima relativno malu moć. Francuski model odlučivanja je dosta efikasan, imajući u vidu priličnu nezavisnost Vlade. Interna koordinacija ED je veoma dobro organizovana i koordinacija između aktera ED je veoma kvalitetna.

Francuska je preko DKP-a prisutna (Jacob 2013) u 160 zemalja, što predstavlja veliku odgovornost za koordinaciju ekonomsko-diplomatskih aktivnosti. U cilju efikasnije koordinacije ED i kvalitetnije implementacije aktivnosti ED lansiran je akcioni plan 2012. godine u cilju unapređenja ekonomske saradnje, koji podrazumeva (Jacob 2013):

1. Međuministarsko planiranje usmereno isključivo na rad ambasada, inicirano od strane Direktorata za biznis i globalnu ekonomiju;
2. Redovnu međuministarsku godišnju evaluaciju rada diplomata (diplomate saraduju sa većinom ministarstava, u zavisnosti od toga koja se pitanja obrađuju) i
3. Godišnji dijalog, podrazumeva dijalog između ambasadora i drugih državnih aktera ekonomske diplomatije.

U okviru Akcionog plana definisana su 42 kriterijuma koji pokrivaju najbitnije teme ekonomske diplomatije, kao što su: bilateralni odnosi, izvoz, uvoz, podrška francuskim kompanijama u inostranstvu, investicije i dr.

Ove novine u ED Francuske ukazuju na sve veću potrebu konkretizacije aktivnosti ED, definisanja kriterijuma merenja uspeha, ali i evaluacije diplomata za njihov rad u sferi ED.

4.2. Anglosaksonski model ekonomske diplomatije – nova ekonomska diplomatija

Anglosaksonski model, prema Stivenu Vulkoku i Nikolasu Bejnu, savremenim istraživačima i autorima anglosaksonske škole, karakteriše sintagma „nova ekonomska diplomatija”, sa kojom žele da naglase koliko su se aktivnosti ekonomske diplomatije promenile u poslednjih dvadeset godina.

Bejn i Vulkok ekonomsku diplomatiju definišu (Bayne & Woolcock 2011) kao set prekograničnih aktivnosti (izvoz, uvoz, investicije, zajmovi i razvojna pomoć) koje preduzimaju državni i nedržavni akteri. Isti autori smatraju da „ekonomsku diplomatiju najbolje definišu ne njeni instrumenti već ekonomska pitanja koja obezbeđuju njen sadržaj”. (Raičević 2013, 15)

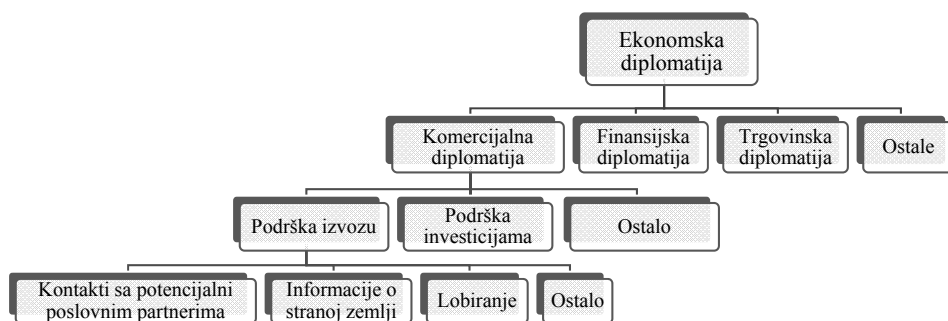
Ovaj model objašnjava (Bayne & Woolcock 2011) da ekonomska diplomatija ne može biti striktno definisana i da je ona posledica interakcije domaćih i međunarodnih faktora, ali i interakcije između ekonomije i politike. Širinu ED objašnjava niz instrumenata kojima se ona služi. Pored tradicionalnih instrumenata

ona podrazumeva i neformalno pregovaranje, proaktivnu kooperaciju, kreiranje i usvajanje obavezujućih regulacija, ali često i ekonomske sankcije u cilju postizanja političkih interesa. Novu ED karakteriše „osetljivost” na razvoj tržišnih prilika.

4.2.1. Organizaciona struktura nove ED

Novu ekonomsku diplomatiju karakteriše adaptibilnost na tržišne promene u smislu da tržište sve više oblikuje aktere ekonomske diplomatije i pristupe ekonomskoj diplomatiji, što se suštinski razlikuje od klasične ekonomske diplomatije. Uzimajući u obzir koncept Bejna i Vulkoka, novu ekonomsku diplomatiju karakteriše pojava novih učesnika i veća kompleksnost njihovog rada. Navedeni autori učesnike ekonomske diplomatije dele na (Woolcock i Bayne 2011): državne (izvršna i zakonodavna vlast, političke partije, regionalne države i lokalne vlasti, institucije koje vrše ulogu nadzornog ili regulatornog tela u državi), nedržavne (grupe iz sfere biznisa i poslovne asocijacije i udruženja potrošača) i transnacionalne (globalna društvena zajednica, međunarodni biznis, kao i međunarodne organizacije).

Preglednu strukturu nove ekonomske diplomatije pruža model Justineka i Sedeja:



Slika 1. Organizaciona struktura nove ekonomske diplomatije (Justinek & Sedej 2012, 82)

Na slici (slika 1) se vidi da autori ekonomsku diplomatiju dele na tri osnovne oblasti: komercijalnu, finansijsku i trgovinsku.

Budući da postoje različite teorije koje objašnjavaju distinkciju ekonomske i komercijalne diplomatije, svrsishodno je navesti u čemu se razlikuju. Ekonomska diplomatija (Justinek & Sedej 2012) je šira od komercijalne, pri čemu je komercijalna njena „grana”. ED se bavi politikama na nivou države, među državama, ali i u okviru međunarodnih organizacija. Komercijalna diplomatija je više okrenuta saradnji sa poslovnim sektorom i orijentisana na trgovinu. Komercijalna diploma-

tija pruža podršku razvoju poslovnih aktivnosti između zemlje domaćina i strane zemlje. Konstantno sakupljanje, analiza i obrada informacija o stranim zemljama, potencijalnim partnerima i investitorima je osnov savremenog poslovanja koje bi trebalo da pruži informacije potrebne za lobiranje zemlje domaćina.

Indira Noji, izvršni direktor „Pepsico-a” (Bayne & Woolcock 2011), objašnjava komercijalnu diplomatiju kao granu ED koja se obraća privatnom sektoru. Ona ekonomske diplomate smatra savetnicima za strane investicije, koji posećuju investitore, slušaju njihove potrebe i iste prosleđuju svim akterima koji mogu doпрineti realizaciji interesa investitora.

Prema anglosaksonskom modelu ekonomske diplomatije, pod trgovinskom diplomatijom Milosaveljević et al (2012, navedeno prema Naray 2012) podrazumevaju se: aktivnosti na promociji i zaštiti interesa kompanija na međunarodnom planu, pregovori sa vladama država u kojima posluju „ćerke” kompanija, mere predupređivanja mogućih ekonomskih konflikata na domaćem i međunarodnom planu, prikupljanje poslovnih informacija, kao i globalna promocija izvoznih interesa preko diplomatskog aparata.

Sa druge strane, finansijska diplomatija predstavlja (Đukić 2015) koncept koji se temelji na ideji proaktivnijeg pristupa države u pogledu pregovaranja sa međunarodnim finansijskim institucijama o finansijskim aranžmanima i često se bavi aktivnostima koje države sprovode u cilju sprečavanja finansijskih kriza. Posao finansijske diplomatije je u nadležnosti države. Pred ovom granom su veliki izazovi za razvoj kako na internom nivou države tako i na međunarodnom nivou. Od kvaliteta pregovora i strategije finansijske diplomatije zavisi koliko kamatu će država plaćati na kredite međunarodnih finansijskih institucija, ali i drugi bitni elementi saradnje u ovoj oblasti.

4.3. Primer Slovenije

Razvoj ekonomske diplomatije Slovenije počinje 90-ih godina XX veka, nakon što je Slovenija postala nezavisna država. Slovenija je svoj standard dostigla radom, liberalizovanim tržištem, sprovedenim evroatlanskim integracijama i privrednim rastom.

Nadležnost i organizacija ekonomske diplomatije su se u Sloveniji veoma često menjale, što je dovelo da kontinuirane reorganizacije zaposlenih i promene institucija nadležnih za ekonomsku diplomatiju, što je dalje za posledicu imalo smanjenu produktivnost. Ovo je izazov sa kojim se i ED Republike Srbije suočava.

Početakom 90-ih (Justinek 2013b) Ministarstvo spoljnih poslova je bilo odgovorno za koordinaciju ekonomsko-diplomatske aktivnosti. Kasnije je nadležnost prenet na Ministarstvo za ekonomske odnose i razvoj, a zatim na Ministarstvo ekonomije. Otvaranje Javne agencije za preduzetništvo i strane direktne investicije (JAPTI) 2007. godina je bila dobra, ali nedovoljna promena za razvoj ekonomske diplomatije. JAPTI je otvorila sedam kancelarija u sedam zemalja nekoliko godina nakon što je Privredna komora zatvorila svoje kancelarije. JAPTI je 2013. godine „prerasla” u Slovenačku javnu agenciju za preduzetništvo, inovacije, razvoj, investicije i turizam.

Ubrzo je shvaćeno da je ekonomskoj diplomatiji potreban širi, sistematičniji pristup, pa je Vlada 2008. nadležnost za ekonomsku diplomatiju (Raščan 2013) dodelila Ministarstvu spoljnih poslova, obrazujući novi Direktorat za ekonomsku diplomatiju. Osnovna ideja za osnivanje Direktorata jeste da se u središte diplomatije postavi ekonomska diplomatija sa namerom da Direktorat koordiniše aktivnostima ekonomske diplomatije, odnosno svim akterima uključenim u ekonomsku diplomatiju. Vlada iz 2012. postigla je dogovor da se koordinacija ekonomske diplomatije dodeli Ministarstvu ekonomije. Međutim, usled nesaglasnosti poslovne i civilne zajednice do ove reorganizacije ipak nije došlo. Porast broja upita od strane preduzeća prema Direktoratu upućuje da je Direktorat postigao svoju misiju. Jezgro ekonomske diplomatije Slovenije sastoji (Raščan 2013) se od Direktorata za ekonomsku diplomatiju, mreže od 51 DKP-a i 27 ekonomskih savetnika koji su zaposleni u DKP-ima. Prilikom otvaranja novih diplomatskih predstavništava, slovenačka ED se isključivo vodi interesima poslovne zajednice.

MSP aktivno nudi podršku domaćim kompanijama u pronalaženju potencijalnih stranih investitora i promociji njihovih proizvoda u inostranstvu. Diplomate DKP-a rade na informisanju domaćih kompanija o tendencijama na stranim tržištima, ali i štite interese domaćih kompanija koje već posluju na stranom tržištu.

Ono što je novina u aktuelnom (Raščan 2013) modelu ED Slovenije jeste evaluacija rada diplomata i ekonomskih savetnika. Diplomate ne potpisuju ugovore, oni pomažu kompanijama i realnom sektoru u svim fazama poslovanja do momenta potpisivanja ugovora. Iako je ekonomska diplomatija često odlučujuća za dobijanje nekog posla, to kompanije veoma retko priznaju. Čak i kada bi se želelo da se evaluiira doprinos ekonomske diplomatije, to bi bilo veoma teško, jer kompanije nisu voljne da pričaju o konkretnim iznosima poslovnih ugovora. Na taj način najmerodavniji kriterijumi za evaluaciju rada diplomata jesu

povratna informacija od poslovne zajednice i kvalitet i kvantitet realizovanih poslovnih ugovora.

Iz institucionalizacije ekonomske diplomatije Slovenije može se uočiti da postoji veći broj institucija koje su uključene u ekonomsko-diplomatske aktivnosti. Ministarstvo spoljnih poslova (Direktorat za ekonomsku diplomatiju) je svojevrsni koordinator ekonomsko-diplomatskih aktivnosti, što utiče na veću efikasnost i bolje mogućnosti ekonomske saradnje. Naime, najveća mreža predstavništava u inostranstvu su diplomatsko-konzularna predstavništva, što jasno govori o velikom kapacitetu za jačanje spoljnotrgovinske saradnje. SPIRIT je pod pokroviteljstvom Ministarstva za ekonomski razvoj i tehnologiju, ali se rad ove agencije bazira na intenzivnoj kooperaciji sa Direktoratom.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, efikasan model ED Slovenije je zasnovan na (Raščan 2013):

- a) Centralnoj ulozi Ministarstva spoljnih poslova u pružanju podrške DKP-ima;
- b) Jedinstvenoj mreži državnih službenika u inostranstvu;
- c) Bliskoj saradnji MSP-a sa:
 - Drugim vladinim agencijama i institucijama;
 - Slovenačkim i stranim firmama i korporacijama;
 - Slovenačkim i stranim poslovnim asocijacijama;
 - Stranim vladama i njihovim institucijama i
 - NVO sektorom.

5. ZAKLJUČAK

Sa razvojem ekonomske diplomatije došlo je do usložnjavanja procesa i funkcija kojima se ona bavi. Njen razvoj karakteriše povećanje broja aktera, odnosno povećanje broja nedržavnih aktera koji učestvuju u aktivnostima ekonomske diplomatije.

U poslednjih nekoliko decenija diplomatija sve više postaje ekonomska, a kao primarni ciljevi savremene ekonomske diplomatije javljaju se jačanje izvoza i stranih investicija. Od aktera ekonomske diplomatije se očekuje konkretan i merljiv rezultat. Evaluacija rada postaje bitan segment rada čak i državnih aktera. Kako bi

planovi za promociju spoljnih interesa države na globalnom, regionalnom i lokalnom nivou sa jasno definisanim ciljevima.

Različiti modeli organizacije ekonomske diplomatije objašnjavaju različite pristupe ED u cilju rasta investicija i rasta izvoza. Bez obzira na različitosti u pristupima u organizaciji ekonomske diplomatije, država bi trebalo da ima ključnu ulogu u ED, odnosno ulogu koordinatora ekonomske diplomatije. Analizom dva šire prihvaćena modela ekonomske diplomatije zaključuje se da efikasan model ekonomske diplomatije karakterišu jasno definisane odgovornosti i nadležnosti aktera, ali i postojanje centralnog koordinatora aktivnosti ED.

U kontekstu različitih modela ekonomske diplomatije može se zaključiti da je potrebno dugoročno definisati institucionalizaciju ekonomske diplomatije, jer česte promene nadležnosti dovode do smanjenja produktivnosti. Analizom i poređenjem francuskog i anglosaksonskog modela ekonomske diplomatije, kao dva šire prihvaćena modela u savremenoj ekonomskoj diplomatiji, može se zaključiti da Republika Srbija ne primenjuje savremen model ekonomske diplomatije. Ono što karakteriše anglosaksonski, francuski i slovenački model ED jeste postojanje dobre koordinacije i komunikacije između koordinatora ekonomske diplomatije i ostalih aktera ekonomske diplomatije. Takođe, u savremenim modelima Ministarstvo spoljnih poslova ima veoma bitnu ulogu u ekonomskoj diplomatiji, dok u Srbiji Ministarstvo spoljnih poslova nema značajan uticaj na ekonomsku saradnju. MSP Srbije u svojoj organizacionoj strukturi nema čak ni sektor za ekonomsku saradnju. Savremeni modeli ED u centar svog rada stavljaju interese privrede.

Nedostatak savremenog modela ED Republike Srbije je što državni akteri ne uzimaju dovoljno u obzir potrebe privrede. Savremeni opšte prihvaćeni modeli ED u centar svog rada stavljaju potrebe realnog sektora. Istraživanje realnog sektora u Srbiji pokazuje da domaća izvozna preduzeća informacije o potencijalnim stranim tržištima, inopartnerima i njihovim potrebama u 86,4% slučajeva prikupljaju samostalno, kao i da je doprinos diplomata DKP-a i Ministarstva spoljnih poslova zaključivanju konkretnih izvoznih poslova preduzeća samo u 1,5% slučajeva ključan. Čak 72,7% izvoznih preduzeća ocenjuje da je rad ekonomskih savetnika u funkciji zaključivanja konkretnih izvoznih poslova njihovih preduzeća bio bez doprinosa. Slična situacija je i sa globalnim korporacijama koje informacije o potencijalima domaćeg i stranog tržišta, ino i domaćim potencijalnim partnerima i njihovim potrebama u 90,5% slučajeva prikupljaju samostalno, a 52,4% se izjasnilo da je rad ekonomskih savetnika bez doprinosa u njihovom poslovanju. Ovakva

situacija ukazuje na nespremnost aktuelnog modela da razume i uzme u obzir potrebe realnog sektora.

Rezultati istraživanja pokazuju da ekonomski savetnici Srbije kao najveću prepreku za investitore koji razmišljaju da investiraju u Srbiju vide pravnu nesigurnost, što pokazuje da regulatorne institucije Srbije ne obavljaju svoju dužnost efikasno. Ambasadori Srbije ukazuju da su spori odgovori domaćih aktera ED na zahteve investitora takođe velika prepreka za strane investitore. Ovakvo stanje dovodi da prolongiranja sa pružanjem informacija investitorima što na kraju često dovodi do odustajanja investitora od investicije.

Na osnovu analize modela ED Srbije i njenih aktera, istraživanja dva savremena šire prihvaćena modela ekonomske diplomatije, modela ED Slovenije utvrđeni su ključni elementi za unapređenje aktuelnog modela ekonomske diplomatije i artikulacije ekonomske saradnje:

- *Implementacija anglosaksonskog modela ekonomske diplomatije.* Iako je francuski model relevantan, anglosaksonski model sa „strogim” procedurama u organizaciji rada ED je efikasniji za RS. Anglosaksonski model definiše jasan proces donošenja odluka i sastoji se od sledećih faza: definisanja glavnog departmana (u okviru državne institucije) nadležnog za ED, spoljnih i internih konsultacija, dobijanja političke saglasnosti, demokratske legitimizacije, internih pregovora i ratifikacije sporazuma. Postojanje jasnog modela ED omogućava da se akteri naviknu na njega i poštuju definisane procedure u radu, što sve olakšava kontrolu koordinatora ED nad njenim akterima i aktivnostima. Ovde bi trebalo posebno istaći važnost faze demokratske legitimizacije u procesu odlučivanja, jer se time smanjuje politički uticaj, što je posebno bitno za Srbiju. Ova činjenica ide u prilog tome da Srbija implementira anglosaksonski model u kojem bitnu ulogu u procesu odlučivanja ima parlament. U francuskom modelu odlučujuća uloga u odlučivanju u sferi ED pripada izvršnoj vlasti.
- *Formiranje efikasnijeg institucionalnog koordinatora aktera ED* (u odnosu na sadašnjeg koordinatora – Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija) u cilju bolje sinhronizacije rada aktera ekonomske diplomatije i unapređenja komunikacije i koordinacije aktera ED. Ovo iz razloga što je tok informacija između aktera u aktuelnom modelu veoma spor i dosta smanjuje efikasnost rada, što umanjuje i zainteresovanost za saradnju izvozno orijentisanih pre-

dužeća i atraktivnost za investiranje. Čak 62,5% ispitanika (putem intervjua) smatra da nepostojanje formalnog koordinatora aktivnosti ED predstavlja najveću prepreku za investitore koji razmišljaju da investiraju u RS.

- Formiranje sektora za ED u MSP-u i imenovanje MSP-a za koordinatora ED unapredilo bi ekonomsku saradnju Srbije.

Prema rezultatima ankete 85,7% anketiranih ekonomskih savetnika, 90% anketiranih ambasadora, 47,7% anketiranih zaposlenih u izvozno orijentisanim preduzećima i 42,9% zaposlenih u globalnim korporacijama smatra da bi postojanje posebnog ekonomskog sektora (za ekonomsku diplomatiju) u organizacionoj strukturi MSP Srbije doprinelo efikasnijem ostvarivanju ekonomskih interesa RS.

Budući da MSP ima nadležnosti nad eksternim podsistemom, a da se aktuelne nadležnosti nad internim podsistemom dosta preklapaju od strane aktera ED, efikasno rešenje je da MSP koordiniše i interni podsistem sa jasno definisanim zadacima za ostale aktere ED. Poređenje sa modelom ED Republike Slovenije pokazuje da je MSP zbog svojih resursa najbolji koordinator ED. Iako je prošlo brojne reforme, iskustvo slovenačkog modela je pokazalo da je MSP najefikasniji koordinator ED. Dva šire prihvaćena modela ED (francuski i anglosaksonski) takođe ukazuju da je MSP najefikasniji koordinator ED. Čak 50% ispitanika (putem intervjua) smatra da MSP ima najbolje pre-dispozicije da bude koordinator ED Srbije.

- *Kreiranje i implementacija strategije razvoja ekonomske diplomatije Srbije*, koja bi integrisala i uvažavala prioritete definisane u srodnim razvojnim strategijama i bila prihvaćena kao jedan od prioriteta spoljne politike. Čak 100% eksperata se u intervjuu izjasnilo da bi postojanje strategije ED unapredilo rad modela ED Srbije. Kako bi se strategija postepeno realizovala i kako bi se mogli meriti rezultati, neophodno je i kreirati akcione planove sa jasnim rokovima za realizaciju, čiju implementaciju treba da kontroliše koordinator ED.
- *Minimiziranje preklapanje nadležnosti aktera ED*. Pored preklapanja nadležnosti potrebno je minimiziranje i promena nadležnosti institucija za ekonomsku diplomatiju u cilju veće produktivnosti rada. Čak 57,14% ispitanika (putem intervjua) smatra da je preklapanje nadležnosti rezultat neefikasne komunikacije i koordinacije između aktera ED.

- *Bolja podrška realnom sektoru.* U francuskom i anglosaksonskom modelu ED država pruža punu podršku domaćim preduzećima prilikom nastupa na stranim tržištima, dok većina preduzeća iz Srbije na stranim tržištima isključivo nastupa samostalno.
- *Jačanje nezavisnosti i transparentnosti pravosudnog sistema Republike Srbije,* radi brže, lakše i jeftinije realizacije ugovornih obaveza pravnih i fizičkih lica. Prema kriterijumu pravne snage ugovora Srbija se nalazi na 61. mestu u svetu (Izveštaj „Doing Business 2017” Svetske banke), što je dosta neatraktivno za strane investitore.
- *Konstantno praćenje, uvažavanje i učenje iz savremenih postignuća u oblasti ekonomske diplomatije.* To podrazumeva praćenje savremenih modela ekonomske diplomatije najrazvijenijih država sveta, ali i zemalja regiona koje uspešno vode ekonomsku saradnju sa inostranstvom. Na taj način se stvaraju uslovi da se koriste iskustva uspešnih zemalja.
- *Aktivnije i intenzivnije uključivanje akademske i naučne zajednice prilikom definisanja i implementacije aktivnosti ED Srbije.*

Data unapređenja uticala bi na efikasniju organizaciju modela ED, bolju komunikaciju i koordinaciju aktera ED i na artikulaciju međunarodne ekonomske saradnje.

LITERATURA

- Bayne, N. et Woolcock, S. 2011. *The New Economic Diplomacy – Decision Making and Negotiation in International Economic Relations.* Burlington: Ashgate.
- Doing Business. 2017. Washington: World Bank. 14th edition.
- Dašić, D. 2013. *Diplomatija savremena i ekonomska.* Beograd: Altera.
- Dašić, D. 2008. *Savremena diplomatija.* Beograd: Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava.
- Đukić, M. 2015. „Razvijanje sistema ekonomske diplomatije u cilju unapređenja razvoja i konkurentnosti privrede Republike Srbije”. U: *Strukturne promene u Srbiji – Dosađajni rezultati i perspektive,* uredio Ivan Stošić, 512-527. Beograd: Institut ekonomskih nauka.
- Jacob, V. 2013. „*Making Economic Diplomacy a Priority – Action Plan for Quai D’Orsay.*” In: *Economic Diplomacy and Internationalisation – Practice and Theory,* edited by Zvone Dragam, 18-21. Ljubljana: International Center for Promotion of Enterprises.
- Justinek, G. & Sedej, T. 2012. „Measuring export support performance in Slovenia”. *International Journal of Diplomacy and Economy* 1 (1): 80-94.

- Justinek, G. 2013b. „Ekonomska diplomatija Slovenije”. U: *Leksikon ekonomske diplomatije i međunarodnog poslovanja*, uredio Miroslav Raičević, 141-146. Beograd: Institut za ekonomsku diplomatiju.
- Kovačević, M. 10/2016. Mesečni statistički bilten. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Kovačević, M. 10/2015. Mesečni statistički bilten. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Kovačević, M. 10/2014. Mesečni statistički bilten. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Milosavljević, M. & Dragišić, Z. 2012. „Uloga ekonomske diplomatije u suočavanju Srbije sa izazovima ekonomske bezbednosti”. U: *Vojno delo*, uredio Milan Tepšić, 170-186. Beograd: Univerzitet u Beogradu – fakultet za bezbednost.
- Raičević, M. 2013. *Leksikon ekonomske diplomatije i međunarodnog poslovanja*. Beograd: Institut za ekonomsku diplomatiju.
- Rašćan, S. 2013. „Effective Economic Diplomacy – The Case of Slovenia“. In: *Economic Diplomacy and Internationalisation – Practice and Theory*, edited by Zvone Dragam, 19 (1-4), 12-17. Ljubljana: International Center for Promotion of Enterprises.
- Vlada Republike Srbije. 2014. Zakon o Ministarstvima. Beograd: „Službeni glasnik RS”, br. 44/2014.

Abstract

In this paper the contemporary economic diplomacy of the Republic of Serbia was analysed. Special attention is devoted to the analysis of actors, coordination and organizational aspects.

After that, two widely accepted models of economic diplomacy were researched: the Anglo-Saxon and French, as well as the Slovenian model. The aim of the research is to determine the characteristics economic diplomacy model of the Republic of Serbia and identify key elements for its improvement and enhancement of international economic cooperation of Serbia. The research consists of the following methods: surveys, interviews and comparison. Comparing the French and Anglo-Saxon model of economic diplomacy, researching the actors of economic diplomacy of the Republic of Serbia (surveys and interviews) and analysing the institutional organization of the economic diplomacy of the Republic of Serbia the key elements for improving the model of economic diplomacy of the Republic of Serbia were determined. Namely, the survey results indicate that in Serbia there is an inefficient model of economic diplomacy, as a consequence of inappropriate organizational structure, inadequate coordination and overlapping of responsibilities between of economic diplomacy actor, legal uncertainty as well as the result of not taking into account

the needs of the real sector. Based on survey results, it was concluded that, in order to promote international economic cooperation of Serbia, it is needs to implement the Anglo-Saxon model of economic diplomacy and create a more efficient institutional coordinator of ED actors, establish a sector of economic diplomacy in MFA, create and implement a strategy for the development of economic diplomacy Serbia, minimize overlapping of ED actors jurisdiction and strengthen the independence and transparency of the judicial system of the Republic of Serbia.

Key words: Economic diplomacy of Republic of Serbia, contemporary theory, actors of economic diplomacy in Serbia, articulation of international economic cooperation

*Paper received: 2. X 2017.
Paper reviewed: 16. X 2017.
Paper accepted: 31. X 2017.*