



EKONOMSKA DIPLOMATIJA U SRBIJI: KARAKTERISTIKE I MOGUĆNOSTI ZA UNAPREĐENJE

Slavica Penev

Institut ekonomskih nauka, Beograd, Srbija

✉ slavica.penev@ien.bg.ac.rs

Boštjan Udovič

Fakultet tehničkih nauka, Ljubljana, Slovenija

✉ bostjan.udovic@fdv.uni-lj.si

Mihajlo Đukić

Institut ekonomskih nauka, Beograd, Srbija

✉ mihajlo.djukic@ien.bg.ac.rs

UDK
339.9.012
(497.11)
Originalni
naučni rad

Apstrakt: U ovom radu se analiziraju izazovi sa kojima se suočava moderna ekonomska diplomatija (KD), koja je postala u većoj meri relevantna u odnosu na period pre izbijanja krize. U tom kontekstu, autori su analizirali hronologiju sprovođenja ekonomske diplomatije u Srbiji, njene domete, efikasnost i mogućnosti za njeno unapređenje. Neki od nalaza koji se odnose na efikasnost i izazove KD u Srbiji bazirani su na upitniku koji je popunilo 25 srpskih ekonomskih diplomata. Zaključak ovog rada ukazuje na potrebu za poboljšanom koordinacijom aktivnosti pojedinih institucija kako bi se izbeglo preklapanje njihovog rada i racionalizovala upotreba ograničenih resursa u cilju povećanja efikasnosti KD. Ipak, autori su posebno istakli da je potencijalni doprinos KD rastu izvoza i stranim direktnim investicijama (SDI) nedovoljan imajući u vidu ograničene izvozne potencijale i lošu investicionu klimu u Srbiji. Autori zaključuju da je u cilju povećanja efikasnosti KD u domenu promocije izvoza važno usvojiti neophodne reforme koje bi rezultirale restrukturiranjem srpske ekonomije i učinile je konkurentnijom i izvozno orijentisanom. U cilju povećanja priliva SDI, potrebno je kreirati povoljnije poslovno okruženje.

Primljeno:
29.08.2014.
Prihvaćeno:
24.10.2014.

Ključne reči: ekonomska diplomatija, promocija izvoza, SDI, ekonomska kriza, Srbija

Rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 (Evropske integracije i društveno ekonomske promene privrede EU) i 179015 (Izazovi i perspektive strukturalnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU), finansiranih od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije

1. Uvod: zašto, kako i kome je namenjena ekonomska diplomatija

Prema klasičnoj, državocentričnoj definiciji, glavni zadatak diplomatije je promocija miroljubivih odnosa među državama. Ipak, u dvadesetom veku, nekoliko novih aktera postaje deo procesa odlučivanja u diplomatskim odnosima. Kao rezultat, klasična definicija je proširena uključivanjem i nedržavnih aktera, te alternativna definicija opisuje diplomatiju kao "miroljubivu saradnju između aktera u međunarodnoj zajednici" (Brglez, 1998:61 and Udovič, 2009: 110). Prema Saner i Yiu (2003: 12), novi učesnici na diplomatskoj sceni predstavljaju različite grupe i organizacije sa svojim lokalnim, nacionalnim i međunarodnim interesima. Ove organizacije divergentnih interesa koegzistiraju međusobno i na različite načine sprovode diplomatski uticaj kako bi ostvarile svoje ciljeve. Prema jednom pristupu modernoj diplomatiji, posebno ekonomski posmatrano, funkcije diplomatije nisu vođene isključivo političkim problemima, već dopunjuju političke izazove ekonomskim izazovima. Posledica je razvoj ekonomske diplomatije, čiji je primarni zadatak da „poveća stepen (zajedničkog) blagostanja kroz povećanje izvoza i stranih direktnih investicija”. Ipak, uloga ekonomske diplomatije nije tako jednostavna kako se možda čini. Prvo zbog toga što koncepti ekonomske, trgovačke, poslovne, korporativne i drugih tipova diplomatije nisu u potpunosti definisani, i drugo, ne postoji jasna razlika između ovih koncepata, pogotovo u slučajevima kada su poslovna zajednica i državna administracija međusobno veoma povezane. Ipak, teorijske rasprave o ekonomskoj diplomatiji koje su ponovo oživele u prethodnoj deceniji, izrodile su jednu razliku, koje ćemo se držati u nastavku ovog rada, a koja se odnosi na podvojenost „državne” i „poslovne” ekonomske diplomatije. Dok je ova druga prevashodno označavana kao korporativna, državna je poznata kao koncept multilateralne ili bilateralne ekonomske diplomatije. Ako se multilateralna diplomatija bavi uglavnom uspostavljanjem međunarodnog ili globalnog ekonomskog sistema (npr. Bretonvudski sistem), bilateralna ekonomska diplomatija, nazivana često i ekonomskom diplomatijom, shvaćena je kao podrška države internacionalizaciji poslovanja svojih kompanija.

Nakon ispunjenja ovih zadataka, država, u saradnji sa ostalim privrednim subjektima, mora da razvije odabrana sredstva i aktivnosti za svako tržište, s obzirom na to da ne postoji jedinstveni instrument koji može da pokrije sva odabrana tržišta, industrije i privredne grane.¹²

¹ Potter (2004: 55) definiše ekonomsku diplomatiju kao primenu diplomatskih sredstava u cilju pomoći ostvarenju ekonomskih ciljeva putem (i) promocije izvoza, (ii) privlačenja inostranih investicija i očuvanje mogućnosti investiranja u inostranstvo (iii) sticanja koristi od transfera tehnologije, (iv) zastupanje interesa domaće poslovne zajednice.

² Koncept ekonomske diplomatije spaja u sebi dva različita teorijska koncepta: diplomatiju i ekonomiju, od kojih su obe, kako je shvaćeno u prošlosti, komplementarna sredstva spoljne politike (Bayne i Woolcock, 2007).

Mada su glavni zadaci ekonomske diplomatije povezani sa promocijom trgovine i SDI, treba napomenuti da je ekonomska diplomatija ne samo instrument internacionalizacije poslovanja kompanija, već i instrument privlačenja SDI u zemlju,³ povećanja konkurentnosti domaćih kompanija na svetskom tržištu i pomoći zemlji da utiče na međunarodne i (specifične) globalne ekonomske aktivnosti. Zbog toga je uglavnom kratkovidno posmatrati ekonomsku diplomatiju kao “sredstvo za promociju izvoza”. Ekonomska diplomatija obuhvata mnogo šire područje od izvoza i promocije SDI, ona je prisutna u oblasti međunarodne trgovine, investicija, turizma, izgradnje imidža zemlje, promocije nauke i tehnologije, itd. Ekonomska diplomatija, ako se koristi precizno i strateški, može u modernim vremenima da predstavi zemlju kao „brend” i čak razvije njene nematerijalne vrednosti. Imajući u vidu da se moderna ekonomija bavi nematerijalnim vrednostima, ekonomska diplomatija treba da bude korišćena u što je moguće većem obimu. Ipak, realnost pokazuje da, umesto uobičajenih aktivnosti različitih državnih tela, ekonomska diplomatija predstavlja poligon za borbu državnih institucija, koje se međusobno takmiče umesto da sarađuju i koordiniraju aktivnosti.

Imajući u vidu strukturu ekonomske diplomatije, Rana (2000) predstavlja pet modela koji pokazuju na koji način se ova diplomatija može obavljati: (i) jedinstveni model, u kome Ministarstvo spoljnih poslova (MSP) u potpunosti kontroliše i objedinjuje spoljne poslove i poslove spoljne trgovine, (ii) delimično jedinstveni model, u kome MSP i Ministarstvo trgovine i/ili ekonomije zajednički uspostavljaju posebno telo koje se bavi trgovinom i investicijama u okviru diplomatskih misija, (iii) agencijski model, u kome se MSP uopšte ne bavi trgovinskim pitanjima već se njima bave posebna državna tela pod nadzorom Ministarstva trgovine, (iv) konkurentski model, u kome se aktivnosti i nadležnosti MSP i ostalih ministarstava preklapaju bez jasnih podela, i (v) model odricanja, u kome MSP u potpunosti prepušta pitanja spoljne trgovine i investicija ostalim ministarstvima, te stoga MSP nema nikakvu ulogu u ekonomskoj politici zemlje.

Interna struktura takođe reflektuje eksternu strukturu ekonomske diplomatije. U mnogim slučajevima su ekonomske diplomate (ponekad nazivani ekonomski/ekonomski atašei) članovi diplomatskih misija koji se nalaze na čelu trgovinskih predstavništava jedne zemlje u inostranstvu sa diplomatskim statusom⁴. Pojedini zadaci poslovne promocije koje obavljaju ekonomske diplomate mogu takođe biti dodeljeni i nediplomatskim institucijama poput trgovinskih predstavništava, kancelarija privrednih komora ili konsultantima koji rade u saradnji sa ekonomskim diplomatama ili pod njihovim nadzorom. U

³ Promocija trgovine je obično primarni cilj, dopunjen promocijom stranih investicija, kada je 1970-ih, privlačenje SDI postalo prioritet vlada. Zemlje u razvoju “otkrile” su značaj ekonomske diplomatije u tom period prisiljene hitnom potrebom da poboljšaju platni bilans. (Rana 2009: 6).

⁴ Postoje neki slučajevi i kada im nije dodeljen diplomatski status.

poslednjih nekoliko godina, u pojedinim zemljama je razvijena praksa da se umesto diplomatskih predstavništava u jednoj zemlji, otvaraju tzv. ekonomski punktovi (engl. *economic treffpunkt*) sa lokalnim kadrovima, koji su sposobni da promovišu i stvaraju poslovne mogućnosti između zemlje koja ih zapošljava i zemlje u kojoj borave. Zapošljavanje lokalnih kadrova donosi dve prednosti: prvo, zemlja koja ih zapošljava snižava svoje troškove i efektivnije koristi resurse, i drugo, zapošljavanje lokalnih ljudi – posebno u psihografski udaljenim kulturama – nudi više mogućnosti za domaće kompanije, koje nisu sposobne da prebrode kulturne i geografske udaljenosti. S obzirom na to da je zaposlena osoba iz zemlje domaćina, njemu/njoj su bliži lokalni običaji i pojedinosti, što može da bude prednost za kompanije koje počinju da posluju na posmatranom tržištu.

Ponekad se u debatama postavlja pitanje relevantnosti i svrsishodnosti ekonomske diplomatije. Ova pitanja se posebno dotiču problema „za koji tip zemalja je ekonomska diplomatija relevantna”. Uprkos tome što je teško pronaći jedinstven odgovor na ovako komplikovano pitanje, postoje pojedini argumenti koji nude delimične odgovore na slična pitanja. Prvo, ekonomska diplomatija je u savremenom svetu ekonomske međuzavisnosti relevantna za sve tipove zemalja – male, velike, razvijene, nerazvijene, tranzicione, itd. Kao što se moglo videti i tokom prethodne krize, sve države su, nakon početka krize, uposile državne kapacitete kako bi rešile ekonomske probleme. Veliki broj mera koje su usvojene pripadaju sferi ekonomske diplomatije, a posebno tokom poslednjih šest meseci ekonomska diplomatija se razvila do detalja, njene aktivnosti su preformulisane i unapređene, a akcije usmerene na određene ciljeve. Ipak, ekonomska diplomatija u stabilnom ekonomskom okruženju je relevantnija u: (a) tranzicionim zemljama i zemljama u kojima donosioci odluka u politici mogu vršiti snažan uticaj na ekonomske odluke/aktivnosti, ili (b) u malim zemljama, koje, s obzirom da to da ne određuju cene, imaju neznatan uticaj na ekonomska dešavanja u svetu i moraju veoma brzo da se prilagode promenama koje se događaju.⁵ Na kraju, može se zaključiti da je ekonomska diplomatija *conditio sine qua non* za male tranzicione zemlje poput Srbije.

Uzimajući ovaj stav kao polaznu premisu, želeli bismo da u ovom radu predstavimo dosadašnje rezultate srpske ekonomske diplomatije, njene osnovne karakteristike, pitanja, probleme i mere za njeno unapređenje. Svrha ovog rada je stoga da prikaže strukturu i razvoj ekonomske diplomatije u Srbiji, posebno u kontekstu potreba kompanija. Poslednji deo rada posvećen je debati o pojedinim otvorenim pitanjima i prezentovanju mogućih akcija koje bi srpske vlasti trebalo da primene u cilju povećanja konkurentnosti nacionalne ekonomske diplomatije i nacionalne ekonomije.

⁵ Kako naglašava Naray ekonomska diplomatija je od ogromne važnosti za neke male i zemlje srednje veličine, koje pokušavaju da prežive u vremenu globalizacije i konkurencije (2008: 2).

Ovaj rad se sastoji od tri međusobno povezane celine. U prvom delu, dali smo kratak opis ekonomske diplomatije u malim (i tranzicionim) zemljama, dok smo se u drugom delu bavili konkretnim problemima ekonomske diplomatije Srbije, naglašavajući jake strane i slabosti postojećeg sistema. U poslednjem delu, diskutovali smo dobijene rezultate i predstavili zaključna razmatranja uz određene preporuke.

2. Koji su izazovi moderne ekonomske diplomatije?

Nedavna ekonomska kriza izbacila je na površinu pitanje državne intervencije, njene uloge i potencijala za njene aktivnosti. Ovo je dobro poznat problem, posebno značajan u malim tranzicionim zemljama jer proizlazi iz njihovih specifičnosti, i može se posmatrati iz dve perspektive: iz perspektive njihove veličine i iz perspektive problema tranzicije. Veličina se tiče razlike između onih koji utiču i onih koji ne utiču na cene. Mala zemlja ima velike limite u pogledu ljudskih i finansijskih resursa i njen uticaj je manji u odnosu na velike zemlje. S obzirom na to da je veoma zavisna od eksternog (ekonomskog) okruženja, ona je stoga i ranjivija. Posledica je ta da mala zemlja, usled eksternih faktora, mora da izgradi otpornost na šokove koji dolaze iz međunarodnog okruženja. To se može postići jačanjem kapaciteta adaptacije i apsorpcije šokova iz okruženja. Kada se to učini, mala zemlja može upotrebiti eksterne šokove kao šansu i može postati „slobodni jahač” na talasima promena u međunarodnom ekonomskom okruženju. Dok se pitanje veličine može uzeti kao prednost, pitanje tranzicije je po svojoj definiciji nedostatak (videti Udovič: 2014). Činjenica da ste tranziciona zemlja znači da još niste rešili ekonomske probleme u okviru nacionalne ekonomije, niste se izborili sa problemima konkurentnosti i niste ojačali ekonomske potencijale i marginalizovali ekonomske slabosti. Činjenica da ste takva zemlja znači da ste ranjiviji, osetljiviji na eksterne šokove i ekonomski i politički nestabilni. Konačno, s obzirom na to da takva ekonomija nije konkurentna, njen pristup globalnom tržištu je ograničen. Uzimajući sve ovo u obzir, jasno je da dobro uspostavljena ekonomska diplomatija može biti korisna u prevazilaženju nedostataka malih i tranzicionih zemalja.

Pre krize, ekonomska diplomatija je shvatana kao manje relevantna, jer se smatralo da je to kontinuirana aktivnost država za ubeđivanje drugih da nešto urade ili ne urade. U vremenu krize, postaje jasno da ekonomska diplomatija nije samo aktivnost koju zahtevaju države, već prevashodno aktivnost koju države sprovode, a zahtevaju je nacionalne kompanije koje posluju u inostranstvu (Ruëll i Zuidema, 2012). Razvoj ekonomske diplomatije postao je intrigantniji u vreme ekonomske krize, kada su države koristile ekonomsku diplomatiju da ublaže protekcionističke i intervencionističke politike drugih država. Osnovna logika je uspostavljanje prijateljskog okruženja za

internacionalizaciju poslovanja kompanija i razmenu usluga i dobara. Ekonomska kriza je istakla značaj saradnje ekonomije i politike. Ekonomska diplomatija je na jedan način (kao reakcija na krizu) poslužila da ubrza ekonomsku liberalizaciju, dok je na drugi poslužila kao određena vrsta podrške zemljama koje su se suočile sa ekonomskim i finansijskim problemima. Kao takva, poslužila je ne samo kao stimulan, već i kao amortizer (Justinek, 2010).

Čak i uprkos tome što je ekonomska diplomatija neophodna i za velike i za male zemlje, postoji razlika u njenom sprovođenju. To znači da male zemlje, pošto nemaju uticaj na cene, moraju da koriste ekonomsku diplomatiju strateški, konzistentno i pragmatično, dok velike zemlje nisu u obavezi da koriste ekonomsku diplomatiju za oporavak, s obzirom na to da im njihova tržišta dozvoljavaju da ekonomski prežive i bez jakih veza sa ostalim subjektima u međunarodnom okruženju. Za razliku od malih zemalja, velike zemlje vezuju svoju ekonomsku diplomatiju za inostrane (ekonomske) aktivnosti, što znači da ekonomski interesi nisu odvojeni od političkih. To znači da svaka politička odluka ima ekonomske konotacije (Udovič: 2014).

Uprkos određenim prednostima koje imaju male države, u kontekstu njihove integracije u globalne ekonomske tokove, njihova veličina može biti i nedostatak. Na primer, ukoliko jedna kompanija posluje na malom tržištu, ona može biti posmatrana kao velika, pa čak i transnacionalna. Stoga, kada se ulazi na globalno tržište, kompanija mora biti dobro pripremljena kako bi se zaštitila od velikih međunarodnih igrača. Malo tržište takode može implicirati i manjak resursa, posebno ljudskih i finansijskih. Zbog toga je veoma važno imati efikasno upravljanje resursima. Ovo je naročito naglašeno u oblasti ekonomske diplomatije. Angažovani kadrovi moraju da budu dobro obučeni, fleksibilni, spremni da se adaptiraju na promene u okruženju i aktivni u procesu traženja novih poslovnih mogućnosti.

Sve veća kompleksnost, nepredvidljivost i rastući rizici zahtevaju nove politike i promene u funkcionisanju diplomatije i međunarodnog poslovanja. Očigledno, od primarne je važnosti da se poseduju odgovarajuće znanje i veštine, ali i da se kombinuju na odgovarajući način. Pitanje je, takode, da li veštine treba da budu slične za ekonomske diplomate i međunarodne poslovne ljude, ili treba da postoji divergencija, odnosno konvergencija zahtevanih veština.

Trenutna ekonomska kriza je još jednom istakla značaj političkih pitanja, koja su u dužem periodu bila u drugom planu kada je u pitanju ekonomska diplomatija. Priroda problema krize (nejednakost, nestabilnost, rizik, problem sigurnosti) je po svojoj suštini politička i zahteva političke odgovore. Haas (1999) ističe da je okruženje sa kojim se danas suočavaju i ekonomisti i diplomate u većoj meri političko. Država se dominantno vraća na ekonomsku scenu u svim zemljama. Poslovni ljudi se suočavaju sa političkim problemima kojima treba upravljati na adekvatan način. Pitanje je samo da li ekonomske

diplomate treba da se više prilagode poslovnim ljudima ili obrnuto. Pre krize, odgovor bi bio da ekonomska diplomatija uglavnom već poseduje kompetencije poslovnog sveta. Sa krizom, situacija se promenila s obzirom na to da je svet postao sve više prožet politikom, nesigurniji i manje predvidiv. Socijalni aspekti su ponovo u fokusu (nejednakost, neredi itd.). Značaj poverenja u međunarodnom biznisu postaje sve veći u odnosu na prethodni period. Stoga se ekonomske diplomate susreću sa intenzivnim političkim i socijalnim pitanjima, moraju da posmatraju iz *makro* perspektive, jer navedena pitanja imaju značajan uticaj na ekonomiju. To znači da ekonomske diplomate moraju ubrzano da usvajaju veštine i logiku poslovnih ljudi. Moramo znati kako izvori konkurentske prednosti mogu biti modifikovani i kako odgovoriti brzo i efektivno na globalnom nivou. Potrebno je biti u stanju da se predvide događaji, sveobuhvatno interpretiraju trendovi i poslovni ljudi upozore na buduće političke, ekonomske i bezbednosne rizike. Ključ uspeha ekonomske diplomatije je sistem koji ne proizvodi *post mortem* analize, koji nagoveštava zašto je ishod bio negativan, već *pre mortem*, koji osigurava da se loš ishod uopšte ne desi, ili bar pokušava da ublaži šokove i oštećenja.

Izmeštanje izvora ekonomskog rasta na istok povećava značaj razumevanja kulturoloških razlika. U multikulturalnom okruženju, neophodno je imati ljude kojima su određene veštine bliske (Beamish i Killing, 2001). U ove veštine spadaju: sposobnost da se razviju i implementiraju strateške veštine, upravljanje promenama i upravljanje kulturnim različitostima, funkcionisanje u fleksibilnim organizacionim strukturama i timovima, sposobnost uspostavljanja komunikacije, učenje i širenje znanja u okviru organizacije. Posebno važne sposobnosti su međunarodno pregovaranje, inovativnost i veštine međunarodnog marketinga (vidi Knight i Kim, 2009). Istraživanja fokusirana na kadrovska rešenja u strukturi menadžmenta kompanija pokazala su da su najslabije veštine u polju interkulturalne osetljivosti, iniciranja promena i rukovodstva. Zadatak ekonomske diplomatije je, između ostalog, da ubedi ekonomiste u značaj kulturnih razlika. Osim toga, veliki broj učesnika komplikuje sigurnost međunarodnog poslovanja u smislu sve većeg broja različitih učesnika. Internet i informaciono društvo generišu određene slabosti (pucanje veza, uništavanje baza podataka, neovlašćen pristup). U velikoj meri, suočavamo se sa opasnošću „sajber” konflikata i potrebom za zaštitom na nivou firme i države (Svetličić, 2013). U isto vreme uloga medija postaje sve značajnija.

Sve gore navedeno zahteva novo znanje i veštine i za diplomate i za poslovne ljude. Očigledno je da postoji konvergencija veština u obe profesije. Za diplomate, to znači da poseduju veštine poslovnih ljudi, dok su poslovnim ljudima potrebne veštine diplomata. Ipak, još uvek je dominantno mišljenje da ekonomske diplomate moraju u većoj meri da uče i usvajaju veštine poslovnih ljudi nego obrnuto.

Ukoliko su potrebni novo znanje i veštine, u situacijama u kojima je konkurentnost veoma zavisna od brzih i adekvatnih promena na konstantno promenljivo okruženje, sistem obrazovanja mora biti reformisan, kao i metode treninga za poslovne ljude i ekonomske diplomate. Osnovna karakteristika starog sistema je specijalizovano znanje dopunjeno opštom interdisciplinarnom edukacijom/treningom. Diplomate u inostranstvu i poslovni ljudi iz malih zemalja i kompanija moraju posedovati obimno znanje i veštine kako bi bili u stanju da se izbore sa izazovima promenljivog okruženja (Ruël i Zuidema, 2012). Oni moraju pregovarati u zemlji domaćina, odlučivati o ugovorima, smirivati konflikte i pregovarati sa sindikatima, komunicirati sa javnošću u cilju odgovaranja na pravna, finansijska, trgovinska i razvojna pitanja, jačati odnose sa zaposlenima, rešavati sporove i još mnogo toga. Visokospecijalizovani ekspert ne može u svim ovim aktivnostima delovati kao individualac. Ponekad su potrebna mnogo šira znanja ili barem konsultacija sa kolegama i spoljnim ekspertima. Osim toga, postoje brojne, tzv. *meke veštine* koje se obično potcenjuju, ali postaju sve važnije ili čak odlučujući preduslov za upotrebu *tvrdih veština*. U cilju postizanja boljih rezultata, potrebno je steći znanja o opštim veštinama komunikacije i pregovaranja, kao i znanja o upravljanju kulturnim različitostima. Drugi izazov, još važniji u kratkom roku, predstavlja selekcija kadrova za rad u inostranstvu, ljudi koji će se efektivno boriti sa kulturološkim šokovima u svojim misijama u inostranstvu. Prva greška je oslanjanje isključivo na profesionalne kriterijume i iskustvo. Često se događa da oni koji su bili veoma uspešni u svojim zemljama, bivaju brzo poraženi u inostranstvu. Ovo se događa ne samo zbog nesposobnosti adaptiranja na novo okruženje, već i zbog činjenice da pojedinci mogu postati uspešni u svojim zemljama zbog specifičnih „kontakata” kojih u inostranstvu nema. Druga greška je nedovoljna pripremljenost za rad u inostranstvu.

3. Ekonomska diplomatija u Srbiji: činjenice, podaci i izazovi

3.1. Istorijski prikaz i strukturne karakteristike srpske ekonomske diplomatije

Početak razvoja ekonomske diplomatije u Srbiji može se naći u tri zvanična dokumenta usvojena 1970-ih godina u bivšoj Jugoslaviji – Zakon o osnivanju stranih kompanija (Sl. glasnik SFRJ 39/1972), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnivanju stranih kompanija (Sl. glasnik SFRJ 17/1973) i Savezni Ustav. Prema Ustavu, države su dobile ovlašćenje da učestvuju u kreiranju zajedničke spoljne politike. Tokom 1980-ih, kada je u Jugoslaviji nastupila kriza, ekonomska diplomatija je podignuta na viši nivo, s obzirom na to da je za ekonomski oporavak Jugoslavije bila potrebna podrška drugih zemalja i međunarodnih organizacija. Posebno je važno naglasiti MMF i pripadajuće „stend-baj” aranžmane.

Politička komešanja sredinom 1980-ih takode su imala uticaj na ekonomije jugoslovenskih republika. Tako su kompanije i banke (a naknadno i republike) iz različitih federalnih jedinica počele da nastupaju samostalno na stranim tržištima, uspostavljajući sopstvene “ekonomske” kancelarije (poznatije kao biro). Oni su mogli, primera radi, da formiraju paradiplomatske institucije koje su obavljale svoje aktivnosti mimo diplomatskih aktivnosti savezne države. U junu 1991. godine, Slovenija i Hrvatska proglašavaju nezavisnost i Jugoslavija se raspada. Srbija i Crna Gora 1992. godine osnivaju Saveznu Republiku Jugoslaviju, koja 2003. postaje Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Nakon ukidanja Zajednice Srbija i Crna Gora 2006. godine, Srbija postaje nezavisna država.

Razvoj ekonomske diplomatije u Srbiji nakon raspada Jugoslavije bio je pod uticajem političkih specifičnosti (konflikti u regionu, sankcije Saveznoj Republici Jugoslaviji itd.). Posledično, ekonomska diplomatija se u Srbiji tokom 1990-ih razvijala *ad hoc*. S obzirom na to da je ekonomija bila organizovana kao mešavina planske i tržišne ekonomije sa značajnim državnim intervencijama, ekonomska diplomatija nije imala bitnu ulogu. Nakon demokratskih promena krajem 2000. godine, Srbija je ubrzala tranzicione reforme sa ciljem da uvede “klasičnu” tržišnu ekonomiju. Vlada je osnovala Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, kao i Agenciju za strana ulaganja i promociju izvoza Republike Srbije (SIEPA), koja je bila pod nadležnošću ministarstva. SIEPA je bila vodeća intitucija za implementaciju ekonomske diplomatije u Srbiji. Glavni zadaci su bili vezani za bilateralnu i multilateralnu ekonomsku saradnju, administrativne aktivnosti u kontekstu privlačenja SDI, promociju izvoza, administrativne aktivnosti vezane za međunarodne donacije, integrisanje u međunarodne ekonomske organizacije kao što su STO (Svetska trgovinska organizacija) i CEFTA (Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi), kao i poboljšanje ugleda Srbije u svetu. U međuvremenu je Ministarstvo spoljnih poslova obavljalo poslove ekonomske diplomatije preko relativno nerazvijene mreže ekonomskih atašea, što je rezultiralo nedostatkom konzistentne strategije ekonomske diplomatije. Kada je 2008. godine usvojen novi koncept ekonomske diplomatije Srbije, ekonomski atašei (koje je poslalo MSP) su opozvani.

Novi koncept je započeo potpisivanjem sporazuma između Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i Ministarstva spoljnih poslova u septembru 2008. godine. To je trenutak kada je ekonomska diplomatija po prvi put institucionalno prepoznata kao jedan od prioriteta spoljne politike Srbije. Nadležnosti i dužnosti ekonomske diplomatije su potom bile prebačene na Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja uspostavljajući ono što Rana (2000) zove „jedinstveni model zajedničke dužnosti dva ministarstva” između Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja. Zatim, njihova ovlašćenja su delimično podeljena između SIEPA (Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza Republike Srbije) i Privredne komore Srbije, koja ima međunarodne kancelarije u šest zemalja: Rusija – Moskva, Belgija – Brisel, Francuska – Pariz, Italija – Milano, Nemačka – Frankfurt i Austrija – Beč.

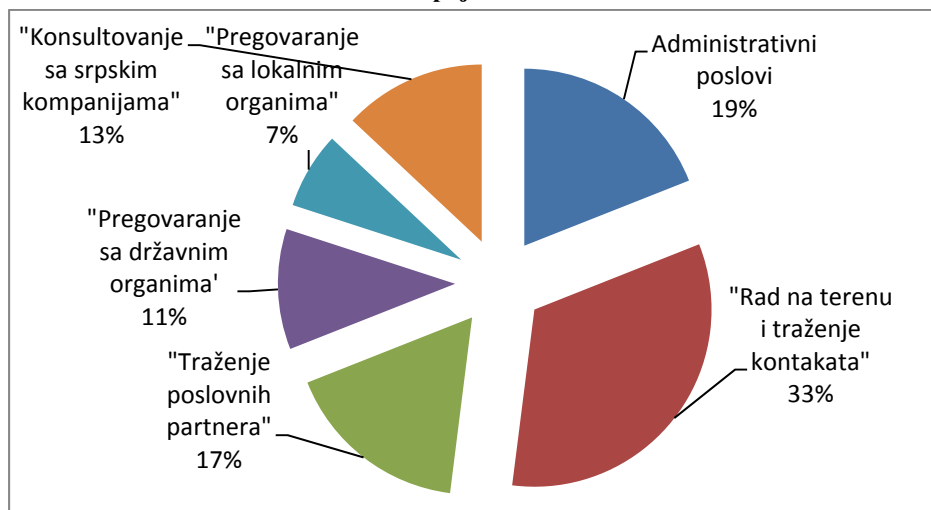
Javni tender za izbor 27 ekonomskih diplomata završen je u drugoj polovini 2009. godine. Po završetku njihove obuke, tokom prve polovine 2010. godine, diplomate su poslate na svoja odredišta. Ukupno 17 ekonomskih diplomata je poslato u zemlje članice EU, od kojih troje u Nemačku i dvoje u Italiju, pet u regionalne centre bivše Jugoslavije i pet u globalne centre (Rusija, SAD, Japan, Kina i Kanada). Nakon dve godine, Vlada je odlučila da opozove ekonomske atašee iz bivših jugoslovenskih republika, kao i iz Mađarske i Ukrajine.

Kako su ekonomske diplomate dolazile iz Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija⁶, a ne iz Ministarstva spoljnih poslova, oni su imali slabo diplomatsko iskustvo.⁷ Ovo je bio još jedan od problema koje su neki od njih istakli, s obzirom na to da nisu bili deo strukture MSP. Oni su ne samo imali ograničeno znanje o tome kako stvari funkcionišu u diplomatiji, već nisu bili u potpunosti uključeni ni u poslove ambasada. Kao takvi, uvek su bili tretirani drugačije u odnosu na njihove kolege koji su dolazili iz MSP.

3.2. Srpska ekonomska diplomatija u praksi: problemi i budući izazovi

Osnovne aktivnosti srpskih ekonomskih diplomata su (i) promocija trgovine, fokusirana ne samo na rast izvoza, već i na traženje novih potencijalnih tržišta, i (ii) promocija SDI, usmerena na privlačenje SDI u Srbiju.

Grafikon 1: Procenat radnog vremena koji srpske ekonomske diplomate troše na pojedine zadatke



Izvor: Sopstvena kalkulacija, bazirana na odgovorima srpskih ekonomskih diplomata.

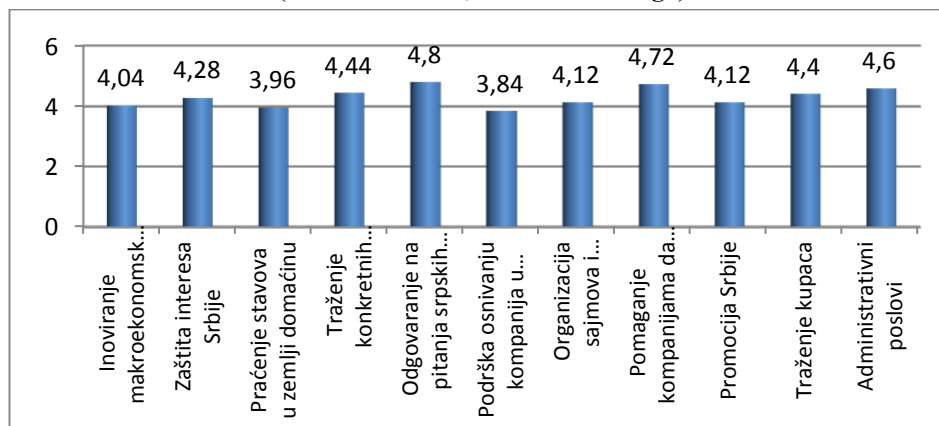
⁶ U oktobru 2012. godine Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja je ukinuto, a ekonomska diplomatija je postala deo Ministarstva spoljne i unutrašnjetrgovine i telekomunikacija.

⁷ Najčešće su dolazili iz paradržavnih institucija i privatnih kompanija.

Distribucija radnog vremena koje se troši na pojedine zadatke, u skladu sa odgovorima na anketu sprovedenu na uzorku od 25 srpskih ekonomskih savetnika⁸ (Grafikon 1.), ukazuje na to da se najveći procenat vremena (50%) troši na “rad na terenu i traženje partnera”. Mnogo manje vremena potrošeno je na pregovaranje sa kompanijama iz Srbije (13%) što ukazuje na to da su one bile pasivne kada su u pitanju usluge ekonomskih diplomata. Prema anketi, administrativni poslovi oduzimaju oko 19% radnog vremena, dok se u pregovorima sa lokalnim i državnim organima provede 7%, odnosno 11% radnog vremena.

U istoj anketi, prema odgovorima ekonomskih diplomata koji se odnose na vreme koje posvećuju pojedinim zadacima (grafikon 2), oni provode više vremena pomažući srpskim kompanijama da reše probleme nego podržavajući ih da osnivaju kompanije u inostranstvu, s obzirom na to da srpske kompanije uglavnom traže pomoć kada naiđu na problem u radu. Ispitanici su takođe procenili da previše vremena provode na administrativnim poslovima.

Grafikon 2: Vreme koje ekonomske diplomate posvećuju pojedinim zadacima (1 = veoma malo, 7 = veoma mnogo)



Izvor: Sopstvena kalkulacija, zasnovana na odgovorima srpskih ekonomskih diplomata

Grafikon 3. pokazuje osnovne informacije i procene ispitanika o karakteristikama poslovnih aktivnosti na tržištima u kojima Srbija sprovodi aktivnosti ekonomske diplomatije. Prema anketi, predstavnici malih i srednjih preduzeća konsultuju ekonomske diplomate mnogo češće od predstavnika velikih preduzeća. Ne postoji jedinstveni recept po kome bi trebalo da se odvijaju aktivnosti ekonomske diplomatije. Zbog toga ekonomska diplomatija (i njene aktivnosti) treba da se razlikuju, segmentiraju i primene u zavisnosti od potreba konkretnih preduzeća. To znači da ekonomske diplomate treba da

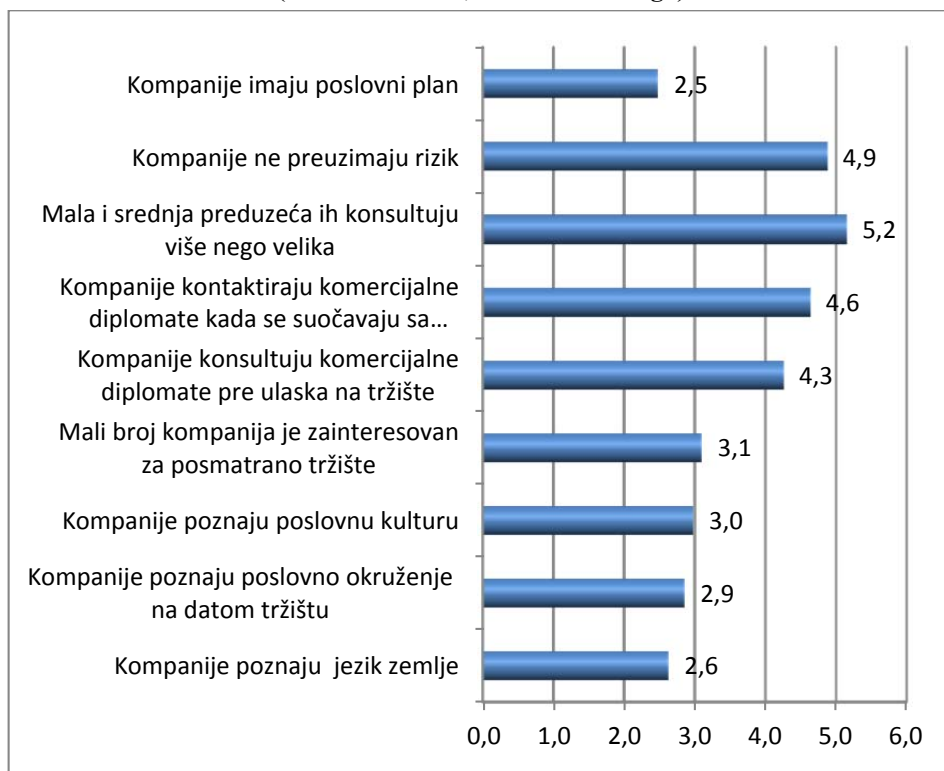
⁸ Upitnik je bio anoniman i svi rezultati dati su u agregatnoj formi. Stopa odaziva na upitnik je bila 93%. Na osnovu toga možemo zaključiti da su odgovori reprezentativni i da nalazi mogu biti upotrebljeni za generalizaciju zaključaka o aktivnostima ekonomske diplomatije.

pomognu velikim preduzećima u njihovom međunarodnom poslovanju, ali u isto vreme treba da budu spremni da pomognu malim i srednjim preduzećima. Sve u svemu, ekonomska diplomatija ne treba da se trudi da „ugodi svima”, već da se primenjuje u zavisnosti od konkretnih potreba, da se menja u zavisnosti od vremena, industrije, i naravno države u kojoj se sprovodi.

Anketa, takođe, pokazuje da kompanije češće konsultuju diplomate kada imaju problem u sprovođenju aktivnosti na inostranom tržištu nego što to čine pre ulaska na to tržište. Anketa ukazuje da srpske kompanije veoma često zanemaruju važnost kulturnog, jezičkog i poslovnog okruženja na inostranim tržištima, što može imati negativan uticaj na njihove poslovne aktivnosti.

Anketa nagoveštava da preduzeća nemaju poslovni plan za svoje međunarodno poslovanje. Odsustvo plana može takođe biti faktor koji ometa međunarodno poslovanje i tu ekonomska diplomatija ne može mnogo da pomogne.

Grafikon 3: Karakteristike srpskih kompanija na odabranim tržištima, (1 = veoma malo, 7 = veoma mnogo)

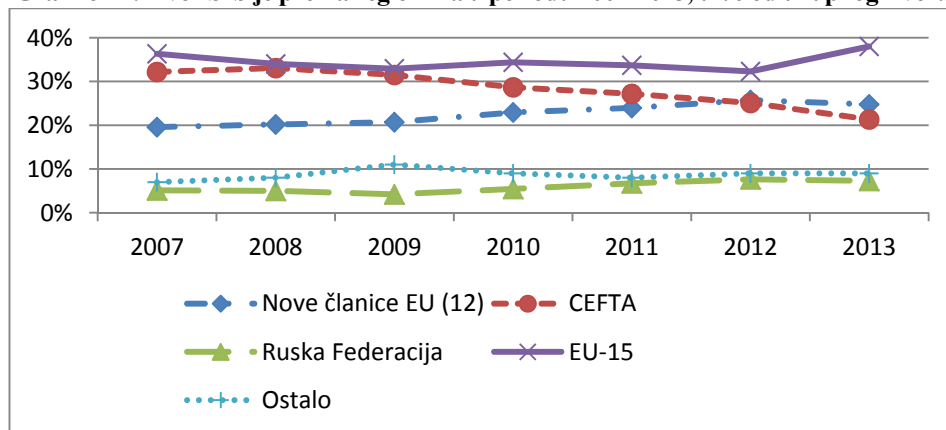


Izvor: Sopstvena kalkulacija, bazirana na odgovorima srpskih ekonomskih diplomata

Prema nalazima iz upitnika, saradnja sa diplomatskim predstavnicima je bila relativno dobra, i zajedničke aktivnosti su obavljane bez poteškoća. Ipak,

pojedine ekonomske diplomate su imale poteškoće usled slabe komunikacije sa osobljem ambasade. Istraživanje ukazuje na to da su finansijski resursi bivali često limitirajući faktor za obavljanje njihovih aktivnosti.

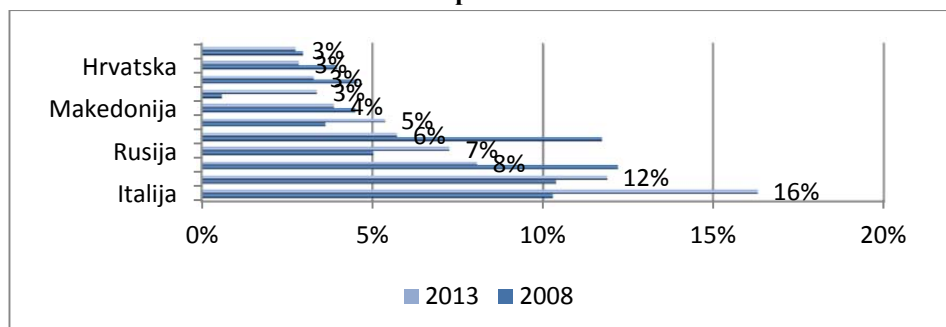
Grafikon 4: Izvoz Srbije prema regionima u periodu 2007-2013, u % od ukupnog izvoza



Izvor: UN COMTRADE

Selekcija zemalja gde su ekonomske diplomate bile poslate je dvostruka. Ekonomske diplomate su poslate ne samo na tržišta gde Srbija najviše izvozi svoje proizvode i usluge, već i na tržišta sa kojih dolaze najveći investitori u Srbiju. Osim toga, oni su poslati i u zemlje koje predstavljaju potencijalna izvozna tržišta i zemlje koje su najveći investitori na globalnom nivou. Ukupno 17 ekonomskih diplomata je poslato u zemlje Evropske unije (EU), s obzirom na to da 60% srpskog izvoza i 78% priliva investicija dolazi sa ovog tržišta (grafikoni 4. i 5). Visok nivo izvoza na tržište EU je dodatno stimulisano trgovinskim olakšicama EU i mogućnostima za članstvo Srbije u EU. Može se očekivati dalji rast u narednom periodu.

Grafikon 5: Najvažnija izvozna tržišta za srpske proizvode u 2008. i 2013, učešće u ukupnom izvozu u %

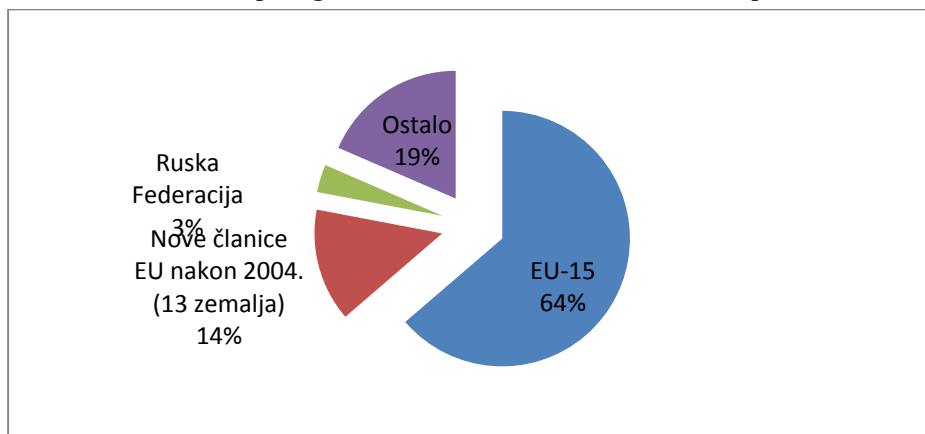


Izvor: UN COMTRADE

Vlada Srbije je poslala dvoje ekonomskih diplomata u Italiju i troje u Nemačku, s obzirom na to da su to najveći trgovinski partneri. Ukupno 28% izvoza ide na ova tržišta, dok sa njih dolazi gotovo 20% SDI (Grafikon 7).

S druge strane, uprkos tome što su Holandija, Norveška i Luksemburg među najvećim investitorima u Srbiju (sa oko 27% ukupnog iznosa SDI, grafikon 7), u ove zemlje nisu bili raspoređene ekonomske diplomate. Umesto toga, Holandija i Luksemburg su pod nadležnošću diplomate koji se nalazi u Belgiji, dok je Norveška pod nadležnošću diplomate koji je poslat u Švedsku. Jedan od razloga je svakako to što je najveći deo SDI u Srbiju posledica većih privatizacija, kao i činjenice da ove zemlje nisu prepoznate kao značajne destinacije kada je u pitanju srpski izvoz.

Grafikon 6: Priliv SDI po regionima, sumarno do 2013, učešće u ukupnom iznosu u %

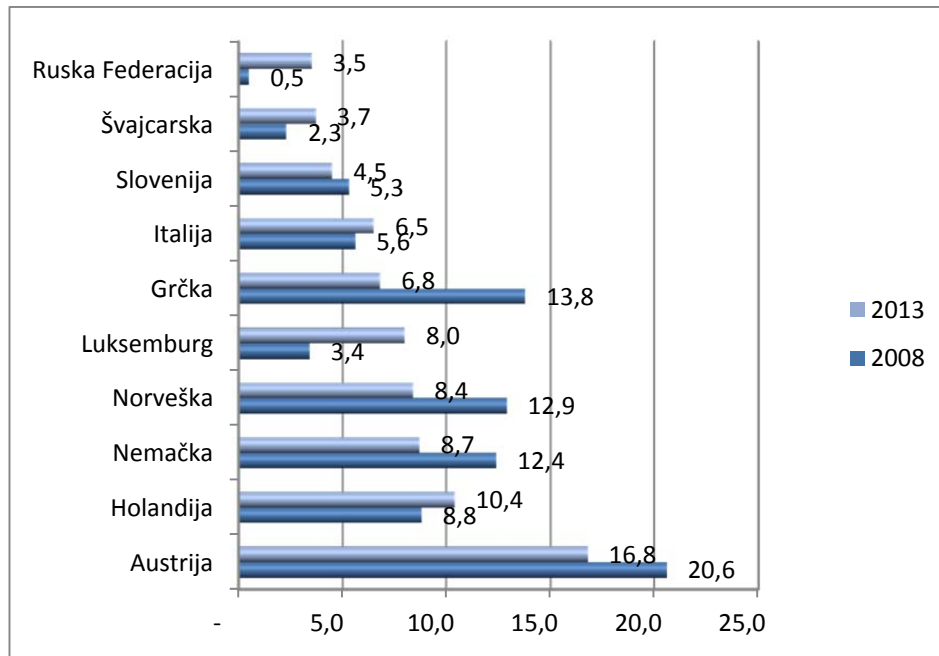


Izvor: WIIW FDI Report, Central, East and Southeast Europe, 2014

Vlada Srbije je poslala najpre 5 ekonomskih diplomata u zemlje CEFTA i 6 njih u nove članice EU. Od novih članica EU (2004. i kasnije), najvažnija izvozna tržišta su Rumunija, Slovenija i Mađarska. CEFTA zemlje su takođe važne izvozne destinacije za srpski izvoz, ali njihov udeo u srpskom izvozu kontinuirano opada od 2008. godine kada je iznosio 33% na svega 21% u 2013 (grafikon 4). Uprkos značaju ovih zemalja, Vlada Srbije je 2012. godine odlučila da povuče ekonomske diplomate iz Slovenije i Mađarske, iz zemalja CEFTA i Ukrajine, kao posledicu mera štednje uvedenih 2011. godine.

Srpski izvoz u Rusiju beleži konstantni rast u poslednjih nekoliko godina, iznosivši 7% ukupnog izvoza u 2013. godini (Grafikon 4). S obzirom na to da Rusija još uvek nije značajan investitor u Srbiju (imala je do sada smu jednu veću investiciju u sektoru energetike), postoji veliki prostor za dalji rast izvoza na ova tržišta i priliv SDI u Srbiju.

Grafikon 7 : Priliv SDI u Srbiju prema zemljama, ukupno stanje u 2008. i 2013. učešće u ukupnom iznosu u %



Izvor: WIIW FDI Report, Central, East and Southeast Europe, 2014 and 2010.

Kina, Japan i Kanada, zemlje u koje su poslate ekonomske diplomate 2009. godine, mogu se posmatrati kao potencijalna izvozna tržišta, s obzirom na to da manje od 1% ukupnog izvoza ide u ove zemlje. Ove zemlje takodje mogu predstavljati važne investiture u Srbiju, mada je priliv SDI iz ovih zemalja do sada bio minimalan. Čak je srpski izvoz u SAD dostigao oko 3% ukupnog izvoza, dok su SDI iz SAD iznosile 1,6% ukupnog priliva SDI u periodu nakon 2000. godine. Postoji veliki prostor za unapređenje ekonomske saradnje između ove dve zemlje.

4. Zaključci i preporuke

Vlada Republike Srbije je i dalje u procesu traženja optimalnog modela ekonomske diplomatije. Međutim, da bi se povećala efikasnost postojećeg, takozvanog zajedničkog modela ekonomske diplomatije, neophodno je poboljšati koordinaciju aktivnosti odgovornih institucija, sa ciljem da se izbegne preklapanje u njihovom radu i da se racionalizuje upotreba ograničenih resursa. Dalja integracija ekonomskih diplomata u rad ambasada u koja su postavljeni i bolja saradnja sa diplomatskim osobljem pozitivno bi uticala na efikasnost ekonomskih diplomata.

Ograničeni finansijski i drugi resursi neophodni za rad ekonomskih diplomata jesu ozbiljan ograničavajući faktor, koji snažno utiče na njihov rad. Uprkos ograničenom kapacitetu državnog budžeta, bilo bi preporučljivo obezbediti nivo finansiranja koji bi omogućio nesmetano delovanje ekonomskih diplomata.

Još važnije je da se uloga ekonomskih diplomata fokusira na razvoj novih tržišta za izvoz umesto na proširivanje postojećih, kao i na privlačenje investicija iz zemalja koje još uvek nisu prisutne u Srbiji. Kako neke nove zemlje i regioni dobijaju na ekonomskoj važnosti, bilo bi preporučljivo razmotriti slanje ekonomskih diplomata u te zemlje koje se ekonomski šire, sa ciljem da promovišu izvoz Srbije i privuku njihove investicije u Srbiju.

Uprkos važnosti trgovinske i investicione promocije, prostor za doprinos ekonomske diplomatije povećanju izvoza i SDI je nedovoljan zbog ograničenog izvoznog potencijala i loše investicione klime u Srbiji. Konkurentnost ekonomije Republike Srbije je niska, sa malim i neraznovrsnim izvoznim potencijalom, što ograničava prostor za delovanje ekonomskih diplomata. Slab kvalitet investicione klime Srbije jeste ozbiljna prepreka prilivu SDI. U cilju povećanja efikasnosti ekonomske diplomatije u oblasti promocije izvoza, veoma je važno sprovesti neophodne reforme, koje će rezultirati restrukturiranjem ekonomije Srbije, čineći je konkurentnijom i izvozno orijentisanom. Da bi se povećao priliv SDI u Srbiju, neophodno je napraviti investicionu klimu naklonjenu poslovanju.

Literatura

- Bayne, N. and Woolcock, S. (2011) *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations*, 3rd ed. Ashgate
- Beamish, P., W. and Killing, P.J. (2001) "Global Strategic Alliances", in Tung, V.R., (ed.) *The IEBM Handbook of International Business*, Cambridge: Thomson Learning, pp. 164–182
- Brglez, M. (1998) "Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava", in Jazbec, M. (ed.), *Diplomacija in Slovenci*. Drava, Celovec, pp. 39–58.
- Haas, R.N. (1999) *The Bureaucratic Entrepreneur: How to Be Effective in Any Unruly Organization*, Washington, DC: Brookings Institute Press
- Justinek, G. (2010) *Model ekonomske diplomacije Slovenije*, Doktorska disertacija, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor.
- Naray, O. (2008) "Commercial Diplomacy: A Conceptual Overview", *Conference Paper*, 7th World Conference of TPOs – The Hague, the Netherlands
- Potter, E. (2004) "Branding Canada: The Renaissance of Canada's Commercial Diplomacy", *International Studies Perspectives*, Volume 5, Issue 1, pp. 55-60.
- Rana, K. S. (2000) *Inside Diplomacy*, Manas, New Delhi.

- Rana, S.K. and Chatterjee, B. (2009) "The Role of Embassies", in *Economic Diplomacy: India's Experience*, pp. 3-25, http://www.cuts-international.org/Book_Economic-Diplomacy.htm
- Ruëll, H. and Zuidema, L. (2012) "The Effectiveness of Commercial Diplomacy" A Survey Among Dutch Embassies and Consulates. *Discussion Paper in Diplomacy*. Netherlands Institute for International Relations Clingendael.
- Saner, R. and Yui, L. (2003) *International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague.
- Svetličič, M. (2013) "Je deglobalizacija odgovor na svetovne tektonske spremembe in krizo?" in Slavko Splichal (ed.) *Globalizacija v dobro ali zlo? Zbornik ob 80-letnici akademika Zdravka Mlinarja*. Ljubljana: SAZU.
- Udovič, B. (2009) *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Udovič, B. (2014) Editorial *Int. J. Diplomacy and Economy*, Special Issue: The Role and Changes in National Commercial Diplomacy in the Time of the (Current) Economic Crisis, Vol. X, No. Y, pp. 1-7. Forthcoming

COMMERCIAL DIPLOMACY IN SERBIA: CHARACTERISTICS AND AREAS FOR IMPROVEMENT

Abstract: The paper analyses the challenges of modern commercial diplomacy (CD), which became more relevant than it was in the pre crisis period. In this context, the authors analyzed the chronology of implementation of CD in Serbia, scope and efficiency of its activities, and the areas for improvement. Some of their findings, related to the efficiency and challenges in CDs activities, are based on the questionnaire conducted among 25 Serbian CDs. The paper concludes that in order to increase the efficiency of commercial diplomacy, coordination of the activities of the responsible institutions should be improved, to avoid overlapping in their work and to rationalize use of limited resources. However, the authors emphasised that the space for contribution of commercial diplomacy to the increase of export and FDI is insufficient, due to limited export potential and poor investment climate in Serbia. The authors conclude that in order to increase the efficiency of commercial diplomacy in export promotion area, it is important to implement the necessary reforms, which will result in the restructuring of Serbian economy, make it more competitive and export oriented. To increase the inflow of FDI to Serbia, it is necessary to create a business friendly investment climate.

Key words: commercial diplomacy, export promotion, FDI, economic crisis, Serbia.