

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

Факултет политичких наука
Наставно-научном већу

Наставно - научно веће Факултета политичких наука, на седници одржаној 16. марта 2018. године, на предлог Политиколошког одељења, формирало је комисију за преглед и оцену докторске дисертације кандидата Марка Пејковића: "Криза федерализма: између дуалног идеала и кооперативне нужности". Комисију чине: проф. др Бранко Васиљевић, редовни професор, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, проф. др Миомир Јакшић, редовни професор, Универзитет у Београду – Економски факултет, и проф. др Милан Јовановић, редовни професор, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, ментор. Комисија је прегледала докторску дисертацију и Наставно-научном већу Факултета политичких наука подноси следећи

ИЗВЕШТАЈ О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

I

Основни подаци о кандидату и дисертацији

1. Основни подаци о кандидату и дисертацији. Марко Пејковић рођен је 27. маја 1985. године у Београду, Република Србија. Основну школу и Пету гимназију завршио у Београду. Дипломирао на Факултету политичких наука Универзитета у Београду 2010, на смеру међународни односи, са просечном оценом 9,89 и оценом 10 на дипломском раду "Положај шефа државе у политичком систему Србије" и стекао звање дипломирани политиколог за међународне послове. Мастер академске студије политикологије, модул – Политичка теорија, политичка социологија и институције, на Факултету политичких наука Универзитета у Београду уписао је 2010/2011 и завршио их са просечном оценом 10. Мастерирао је 2012. године одбраном мастер рада "Положај и улога парламентарних група у парламентарним системима", са оценом 10 - ментор проф. др Славиша Орловић - и стекао звање дипломирани политиколог – мастер. Током 2012/13 уписао докторске студије политикологије на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.

Од 2010. године запослен је као истраживач на Институту за политичке студије у Београду. На Институту је у својству, прво истраживача-приправника, а потом и истраживача-сарадника, партиципирао у оквиру научног пројекта Института под називом "Демократски и национални капацитет политичких институција Србије у процесу међународних интеграција". Као истраживач Института објављивао је радове у научним часописима и зборницима у земљи и иностранству и учествовао на научним конференцијама у земљи и иностранству. Његове области истраживања су: политички систем Србије, упоредна политика, геополитика Од 2016. године један од секретара научног часописа Администрација и јавне политике. Кандидат говори енглески, руски, грчки и француски језик.

Кандидат Марко Пејковић аутор је 17 радова објављених у земљи и иностранству од којих издвајамо:

- Марко Пејковић, "Уставни суд у политичком систему Србије и компаративна искуства – теорија и пракса", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 03/2010, стр. 153-174; УДК 342.565.2:32(497.11); ISSN 0354-5989; M24 (4)
- Марко Пејковић, "Фракционализација партијског система и стабилност владе", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2011; стр. 41-56; УДК: 329:342.51; ISSN 0354-5989; M24 (4)
- Марко Пејковић, "Српски парламентарни одбори - компаративна анализа", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2011; стр. 51-73; УДК: 342.53:328.1(497.11); ISSN 0354-5989; M24 (4)
- Марко Пејковић, "Ефекти полупредседничког система", *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 01/2012; стр. 31-49; УДК: 342.5+328.13; ISSN 1451-4281; M51 (3)
- Марко Пејковић, "Председнички избори у Србији 2012 – статистичка анализа економског и еничког гласања", у Зборнику: *Избори у Србији 2012 године – (не)очекивана промена* (приредили: Милан Јовановић и Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 31-48; УДК 324:342.511(497.11)"2012"; ISBN 978-86-7419-266-5; M45 (1,5)
- Марко Пејковић, "Геополитика руско-немачких односа уочи Првог Светског рата", у Зборнику: *Сто година од почетка Првог светског рата – историјске и правне студије* (приредили: Јован Ћирић, Мирослав Ђорђевић), Институт за упоредно право, Београд, 2014, стр. 187-198; 94(100)"1914/1918"(082), ISBN 978-86-6411-001-3 (ИБ); M14 (4)
- Джурич Живойин, Пејкович Марко, "Значимость русской социальной и политической мысли для сербского национального идентитета", у зборнику: *Цивилизационная миссия России – XI Панаринские чтения*, (приредио: В.Н. Расторгуев), Философский факультет - МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, 2014, стр. 94-100; УДК: 1ББК87Ц57; ISBN 978-5-906233-88-2; M14 (4)
- Марко Пејковић, "Улога религије у политици Индије", у зборнику: *Религија, политика, право* (приредили: Јован Ћирић, Велибор Џомић, Мирољуб Јевтић), Институт за упоредно право – Митрополија Црногорско-приморска – Центар за проучавање религије и верску толеранцију, ИИУ Светигора, Цетиње, 2015, стр. 609-622; УДК први: 322(4)(082), УДК други: 342.731(4)(082); ISBN 978-86-80186-05-4 (ИУП); M14 (4)
- Живойин Джурич, Марко Пејкович, "Значимость византийской цивилизации для государственной политики в России и Сербии" ("Значај

византијске цивилизације за државну политику у Русији и Србији"), у зборнику: *Россия как государство-цивилизация: высшие цели и альтернативы развития*, (ур: В.Н. Расторгуев), Рос. науч.-ис- след. ин-т культурного и природ. наследия им. Д.С. Лихачёва (Ин-т Наследия); Мос. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Филос. ф-т. – М.: Институт Наследия, Москва, 2016, стр. 145-155; УДК 930.85ББК66.3(4Рос)Р76; ISBN 978-5-86443-210-5; М14 (4)

2. Основни подаци о дисертацији. Пријаву докторске дисертације под насловом: "Криза федерализма: између дуалног идеала и кооперативне нужности" кандидата Марка Пејковића, на основу реферата Комисије о квалификованости кандидата и подобности предложене теме за докторску дисертацију, формиране на Политиколошком одељењу Факултета политичких наука, усвојило је Наставно-научно веће Факултета политичких наука. На основу одобрења Наставно - научног већа Факултета политичких наука, Веће научних области правно – економских наука Универзитета у Београду дало је сагласност на предлог теме докторске дисертације Марка Пејковића на седници одржаној 22. марта 2016. године. Докторска дисертација докторанда М.А. Марка Пејковића има обим од 261 страница текста, укључујући ту и закључак и списак коришћене литературе - 237 библиографских јединица. Докторска дисертација је урађена сагласно Упутству за формирање репозиторијума докторских дисертација, које је донео Сенат Универзитета у Београду 14. 12. 2011. године. Дисертација је прошла проверу аутентичности у бази података "Ефорус", дана 12. 03. 2018. године. Провера је показала да дисертација не садржи плагиране ставове других аутора.

II

Предмет и циљ дисертације

Предмет дисертације је *sui generis* криза федерализма - веза између федералног државног уређења и пребацивања финансијског терета услед великог субфедералног јавног дуга или дефицита, како хоризонтално - са једне федералне јединице на другу - тако и вертикално - са федералних јединица на федерални центар. Док је политиколошка литература у последње три деценије након Хладног рата федерализам разматрала готово искључиво у категоријама демократске транзиције и етничких конфликта и стабилности, превиђајући притом да се ове категорије јављају и у унитарним државама, истраживачима је промакао проблем пребацивања дуга/дефицита као искључива последица постојања два нивоа власти у федерацијама, средњег и вишег, као посебан проблем, независно од постојања проблема и дебата у погледу фискалног федерализма, оличеног пре свега у начину расподеле надлежности, фискалне аутономије и фискалне еквилизације. Ова криза је инхеретна последица дуалне и кооперативне димензије федерализма које одликују апсолутно сваку федерацију. Сама чињеница да у свакој федерацији центар и јединице морају да деле област пореза/такси између себе (подељена надлежност – кооперативни моменат) како би могли да финансирају своје респективне надлежности, продукује дилему да ли треба "делити надлежност" и за дуг и дефицит који су последица пореске политике и једног и другог нивоа власти. Прецизније, аутор дисертације је обратио пажњу не на проблем са висином федералног дуга по себи, с обзиром да од високог националног дуга пате и многе унитарне државе (Грчка, Ирска и сл.), већ на конкретне случајеве пребацивања финансијског терета било у виду директних избављења - када централна

власт шаље новчане транше јединицама које су пред банкротом па траже избављење или просто преузима њихове дугове на свој рачун - било у виду индиректних, посредних избављења - када центар шаље ванредне трансфере, непредвиђене шемама фискалног федерализма или еквилизације.

Да је у питању заиста дилема, сведочи чињеница да постоји и федерација у којој, за разлику од свих других, до пребацивања финансијског терета са средњег нивоа власти на центар или друге јединице не долази - Швајцарска. Из овога је проистекло и главно истраживачко питање - због чега федералне јединице у свим демократским федерацијама света, осим у Швајцарској, воде неодговорну политику јавног дуга/дефицита и пребацују негативне ефекте својих одлука на централну власт или друге федералне јединице које воде јавне финансије на одговоран начин? Или – зашто се у Швајцарској питање избављења никада није ни ставило на дневни ред од стране неке јединице у дужничком/дефицитном проблему? Из овог главног питања директно се изводи и додатно питање - има ли разлике између федерација које бележе ову негативну праксу избављења и ако има, у ком степену и због чега?

Просторни оквир истраживања чине све федерације које су након Хладног рата константно биле демократске, а временски сви доступни случајеви директног или индиректног избављења од настанка дате федерације до данас. У мери у којој је то неопходно зарад историјског објашњења првих случајева избављења неке федерације, пажња је обраћена и на конфедералну, колонијалну или претфедералну историју - нарочито ако је федерација настала агрегацијом, а не деволуцијом. Посебно је интересно опредељење кандидата да и регионалне државе, попут Шпаније или Италије, уврсти у истраживани узорак, полазећи од позивања на дефиниције федерализма и класификације федералних држава од стране етаблираних имена у науци федерализма.

Подстакнут радовима других истраживача који су истицали мане и предности федералних аранжмана у смислу подстицаја/одвраћања случајева избављења осим у Швајцарској (Роден), односно уникатност швајцарског федерализма (Бланкарт), кандидат Марко Пејковић дисертацијом се надовезује на њихова и слична истраживања, али унеколико другачије проблематизује њихова истраживачка питања, допуњава или реструктурира њихове независне варијабле.

Научни, а тиме и посредно друштвени, циљ дисертације састоји се у доказивању да на појаву, одсуство и степен кризе овог вида у федерацијама пресудно утичу историјски контексти, који не могу да се замене неким намерним правно-политичким инжињерингом у виду устава, уставног закона, закона или плана. Криза федерализма избија под утицајем сложеног и контингентног колоплета разних институција које су настале, развијале се или нестајале спонтано, у смислу да су те институције настајале неким сасвим другим поводом, а не зарад регулације кризе субфедералног дуга. И да би овај спонтани утицај историјских институција на проблем дуга у федерацијама објаснио, докторанд користи институционалистичку научну аргументацију, и у оквиру ње – парадигму историјског институционализма. Друштвени циљ истраживања се суштински, ипак, огледа у следећем. Политичари који размишљају о федерализму као о начелу или средству, које након усвајања, наводно, аутоматски значи прогрес у свим сферама, имаће разлога да са таквим претпоставкама застану и размисле, тако што ће усвојити посебну дозу опреза, барем када су у питању очекивани/остварени резултати ове дисертације. У најмању руку, добиће ширу перспективу са којом ће лакше моћи да врше кост-бенефит анализу уколико размишљају о федералном државном уређењу као опцији. Ово се поготово односи на

домаће политичаре у Србији, поготово оне који до дан данас нису престали да у програмима својих странака и јавним наступима заговарају регионализацију/федерализацију Србије и њихове противнике.

III

Основне хипотезе од којих се пошло у истраживању

Генерална хипотеза дисертације је да на појаву кризе јавног дуга у федерацијама, пресудан утицај имају политичке, правне и економске институције кон/федералног карактера, које су настале спонтано током историје, што значи да њихов настанак није био мотивисан директно или индиректно проблемом суб/федералног јавног дуга, већ неким сасвим другим разлозима.

Другим речима, тамо, где је резултанта ефеката ових институција изградила специфичан "колосек", по којем се одвијају политички односи између федералног центра и федералних јединица, и то на начин да је политичарима са становишта њихових сопствених интереса скуп да мењају добре праксе, а које значе одсуство пребацивања одговорности за вођење политике јавног дуга на другог актера, постоји одговорна суб/федерална политика јавног дуга (Швајцарска). У федералним системиома у којима "колосек" функционише у другом смеру, на ком је политичарима исплативо да пребацују одговорност једни на друге, постоји неодговорна политика суб/федералног јавног дуга у мањем или већем степену (све друге демократске федерације и регионалне државе).

Полазећи од генералног хипотетичког оквира, кандидат дефинише пет посебних, и на основу њих одређени број појединачних хипотеза.

Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено претходним конфедералним искуством, као прва посебна хипотеза, јесте оригинална претпоставка аутора. Други истраживачи су обрађали много пажње на историјат случајева избављења, али, колико литература из ове области сведочи, нико није обраћао пажњу на "предисторијат" избављења у конфедералном контексту.

Кандидат овај хипотетички став тестира кроз две појединачне хипотезе. Уколико је федерална/регионална држава настала деволуцијом из раније унитарне државе, а не конфедералном агрегацијом више независних држава, онда је таква држава склонија кризи јавног дуга, од оне која је настала из конфедерације.

Аутор истиче да је конфедерација аранжман који фискални суверенитет смешта несумњиво код држава-чланица. Кредитори и јавност немају дилеме да ће у случају кризе дуга одговорност сносити само чланице које су проузроквале проблем. Када се из конфедерације образује федерација као скуп федералних јединица од некада групе самосталних држава, отвара се теоретски простор за дилему. Али, будући да центар нове независне и федералне државе никада раније није улазио у процес преузимања дугова нових федералних јединица, тачније нити је то могао, све и да је хтео, нико не може да процењује спремност тог центра да притиче у помоћ федералним јединицама кроз избављење. Јер, како кандидат тврди, федералне јединице су раније биле независне државе које су саме бринуле о својим финансијама. Оне су увек имале и буџетску привилегију, али и одговорност за то. Зато код њих важи претпоставка фискалне дисциплине. Путна зависност дисциплине, која је последица конфедералног аранжмана, пренета је у нову федерацију. Скретање са „колосека“ је тешко или немогуће. С друге

стране, федералне јединице настале након деволуције унитарне државе нису имале то искуство. У тим државама је одувек био одговоран само један центар. Но, након деволуције јединице су стекле привилегију да аутономно воде буџетску политику и да се задужују, али без искуства фискалне суверености и, како кандидат каже, "ослањања на сопствене снаге". Зато овде важи претпоставка фискалне недисциплине.

Другу појединачну хипотезу кандидат изводи из прве: што је нека конфедерација дуже трајала пре него што се претворила у федерацију, шансе за појаву и учесталост суб/федералне кризе јавног дуга су биле мање. Тако су Швајцарска или Немачка, које су вековима биле прото/конфедерације пре него што су постале федерација, у много мањем степену погодне тле за кризу јавног дуга од САД, које су биле конфедерација само десетак година пре преобликовања у федерацију.

У другој посебној хипотези кандидат постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама везује за претходни, колонијални статус.

Ово је такође оригинална претпоставка која се не налази у упоредној релевантној литератури. Интересантна је и због тога што су неке федерације које су имале колонијално претфедерално искуство имале условно речено и конфедералну фазу било паралелно са колонијалним статусом (Аустралија) било одвојено (САД).

Колонијално искуство негативно утиче на суб/федералну фискалну дисциплину – претпоставља кандидат у дисертацији. Носилац одговорности за све што се деси у колонији, барем ултимативно, је матична држава-колонизатор. Било да је потом деколонизацијом настала одмах федерална држава или прво унитарна држава независна од матице, тек накнадно претворена у федерацију, у пост-колонијалним државама постоји путна зависност фискалне недисциплине, пребацивања терета и "ослањања на туђе снаге". Правило да је увек и за све у крајњој линији одговорна матична држава-колонизатор, потом је пренето у нову државу - само што је од стварања федерације увек и за све одговоран нови федерални центар. Ова појединачна хипотеза имплицира на недостатак аутономног политичког поља, не нужно демократског, које је неопходно за појаву прото/одговорности или семи/одговорности када је у питању вођење властитих јавних финансија.

Уколико је федерална/регионална држава пре ослобођења и независности имала колонијално искуство, онда је кризи јавног дуга изложенија она која је имала једног врховног колонијалног управника – гувернера - од оне која је имала већи број гувернера који су управљали колонијалним провинцијама и регионима. Ова појединачна хипотеза је у одређеном контрасту са претходном – премда није спорно да у колонијалним системима удаљена матица-центар има ултимативну одговорност, можда ипак полигувернерска струкутура оставља некакав маневарски простор колонијалним јединицама да се уче примордијалним облицима политичке, па самим тим и фискалне одговорности. Тако, иако и Аргентина и САД спадају у групу федерација које имају проблеме са суб/федералним јавним дугом, Аргентина их има, у много већем степену него САД. Осим тога, у САД се дешавало да центар одбије захтеве јединица за директним изабављењем док у Аргентини то није био случај. Делом за то може бити одговорна и различита природа њиховог колонијалног система који је претходио независности – Аргентину је одликовао централизовани систем колонијалне управе на челу са једним гувернером, док је у САД за сваку провинцију одговарао по један гувернер, указује кандидат у дисертацији.

Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама је условљено њиховим ранијим и актуелним највишим правним актима – уставима, трећа је посебна хипотеза инспирисана истраживањима Џонатана Родена који на примеру немачког Основног закона објашњава кризу избављења немачких федералних јединица. Кандидат шири ту претпоставку на све федерације из истраживачког узорка.

Федерације и регионалне државе које имају "старе уставе" на снази, донете пре прогресивне епохе XX века, пре Првог светског рата, мање су подложне кризи суб/федералног јавног дуга од оних са новијим уставима (појединачна хипотеза). Устави ових држава су обележени конзервативним правним начелима и одредбама – федерални центар са мало овлашћења и висока аутономија јединица, и као такви, представљају позитиван оквир за развој финансијске дисциплине. Прогресивни, модернији устави, не само да повећавају надлежности федералног центра, него и центар обавезују да сваком грађанину обезбеди "достојан живот" или "једнаке услове живота". Захваљујући оваквим одредбама немачког устава, на пример, немачки уставни суд је 1988. године пресудио у корист федералних јединица Бремена и Сарланда, које су биле пред банкротом и тражиле новац од федералне владе, у спору са центром. Управо због оваквих одредби које се могу тумачити двосмислено или широко (и што је карактеристично за преогресивне уставе) долазило је до непланираних последица које су производиле уставне одредбе, тачније уставни судови који су их тумачили. У истом контексту кандидат тестира појединачну претпоставку да ли је, уколико је у федерацији/регионалној држави на снази "стари устав", који се мењао само амандманима, а не у потпуности и одједном, таква држава мање изложена кризи јавног дуга, од државе у којој се устави мењају одједном и у потпуности.

Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено историјатом криза суб/федералног јавног дуга је стандардна хипотеза, преузета из упоредне релевантне литературе.

Што су случајеви пребацивања одговорности (избављења неодговорних) у прошлости били чешћи, то је дата држава подложнија избијању криза јавног дуга, а посебно се ризик од кризе уочава тамо где је било пуно таквих случајева у скорије време (новијег датума). Ова појединачна хипотеза је можда и најслабије формулисана у дисертацији. Термин ризик није најподесније одабран, премда кандидат у закључку подвлачи да се не ради о математичком ризику него заправо о дескриптивној подложности кризама које су се просто десиле или се нису десиле у прошлости, а тамо где је раније чешће било случајева избављења, наравно да су учесталост и интензитет криза дуга већи него тамо где је случајева избављења било мање или их није било. Зато кандидат у закључном делу детаљније обраћа пажњу на ову појединачну хипотезу и кроз је одбацује.

Државе у којима су кризе јавног дуга избијале само у ратно време или ванредним околностима (као САД), мање су ризична подручја за вођење одговорне политике јавног дуга од оних, у којима су кризе избијале у редовно, мирнодопско време (као у Бразилу или Аргентини). Осим истоветне примедбе у погледу коришћења термина "ризик" као и у претходној појединачној хипотези, ова хипотеза је оправдана. Можда има федерација које избављење сматрају легитимним само у случајевима "више силе" – природних катастрофа, ратова са спољним непријатељем и слично - а одбијају је редовним околностима, када пребацивање терета не долази у обзир.

Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено природом федералних прихода којима се пуни федерални буџет, пета је посебна претпоставка којом се затвара

хипотетички оквир овог докторског истраживања и оригинална је претпоставка кандидата-аутора дисертације. Можда су тип пореза, начин њиховог прикупљања и категорија уставне без/условности неки од фактора који спонтано утичу на то колико ће политичари имати маневарског простора да размишљају о игри изабављења или да се у исту упусте.

Прва појединачна хипотеза изведена из пете посебне по аутору гласи: уколико се федерални буџет пуни приходима који не подразумевају директне порезе на националном нивоу (порезе на приход), већ приходима као што су савезне царине или контрибуције федералних јединица, онда је у таквој држави много мања вероватноћа за лошу политику суб/федералног јавног дуга, услед малог обима федералног буџета.

Тек када федерални центар стекне веће надлежности у прикупљању пореза, постоји и могућност да интервенише у фискалној сфери федералних јединица. Федерални приходи који нису обухватили директне националне порезе на приход, углавном су постојали у ранијем стадијуму "дуалног" федерализма. Такође, слично као и за термин "ризик", овде се не ради о математичкој вероватноћи. Међутим, уколико се федерални буџет пуни приходима који подразумевају директне порезе на националном нивоу (порезе на приход), а то овлашћење федералног центра је привремено, будући да се мора периодично потврђивати националним или регионалним референдумима од стране грађана, онда је таква федерација/регионална држава склонија да води одговорну политику суб/федералног јавног дуга (друга појединачна хипотеза).

Привремено овлашћење центра да убира директне порезе постоји управо у Швајцарској, а трајно уставно овлашћење за прикупљање директних пореза постоји у свим другим демократским федерацијама света. Када знају да услед неодговорне фискалне политике могу изгубити ово важно овлашћење од већине разочараних грађана или федералних јединица на референдуму, политичари будније пазе на своју одговорност.

IV

Кратак опис садржаја дисертације

Структура дисертације докторанда Марка Пејковића је прилагођена предметима и циљевима истраживања, као и свим постављеним хипотезама. Осим увода и закључних разматрања, дисертација је подељена на још пет глава и један додаток.

У првој глави под називом "Теоријски оквир", аутор разматра појам федерализма федералне државе као независне варијабле, односно појам и значај јавног дуга - преносно дефицита - као зависне варијабле. На крају главе разматра методолошки приступ историјског институционализма.

Разматрање федерализма и федералне државе је било нужно како би кандидат одлучио које државе могу да пледирају на статус федерације и како би могао потом да их "пропусти" кроз одговарајуће демократске критеријуме, чиме је на крају дошао до списка од 13 демократских федерација света у истраживачком узорку - САД, Канада, Мексико, Немачка, Белгија, Аустрија, Швајцарска, Шпанија, Италија, Аргентина, Бразил, Индија, Аустралија. Прегледом и поређењем дефиниција федерализма и федералне државе од стране најеминентнијих страних и домаћих имена правне науке и политикологије, аутор дисертације је покушао да синтетише најмањи заједнички именитељ, како би се определио за најприкладнију дефиницију федералне државе. На основу њих, али и на основу детаљне анализе свих уставних тековина и недавних реформи у тзв. регионалним државама

Италије и Шпаније, аутор је закључио да нема препрека да се и ове две регионалне државе убаце у узорак заједно са другим федерацијама, односно да је стриктна подела на федералне и регионалне државе натегнута и вештачка.

Код разматрања дуга мање је било спорно дефинисати га на основу релевантне литературе. Много је било захтевније показати позивањем на поједине економисте да је јавни дуг значајан у смслу да он значи пребацивање терета не нужно на "будуће генерације" колико "интергенерацијско" пребацивање терета - није исти ефекат јавног дуга на пензионера без деце и студента који за коју годину ступа на тржиште рада - те да је као такав са становишта индивидуалне одговорности нерационалан, док је дуг такође, заједно са пребацивањем одговорности за дугове са јединица на центар и друге јединице, нерационалан и са становишта политичке одговорности, будући да грађани у замршеном сиистему изабављивања, кредита и федералних трансфера не могу правилно да лоцирају политичку одговорност за бенефите/трошкове ових или оних политика федераног центра и федералних јединица.

У другој глави под називом "Хипотетичко-методолошки оквир", аутор детаљно обрађује генералну, посебне и појединачне хипотезе које су детаљно приказане у претходном поглављу овог извештаја. Поред тога, кандидат М. Пејковић у овој глави разрађује метод и индикаторе истраживања. Осим изабављења оба вида, као индикатори у ширем смислу, ту су и ужи индикатори као дефицит, јавна потрошња и висина пореза.

Трећи део дисертације "Криза суб/федералног јавног дуга као последица кооперативног федерализма", објашњава да је криза федерализма заправо последица кооперативног федерализма. У свакој федерацији постоји дуални и кооперативни пол, а у зависности од тога који пол претеже, може се говорити о периоду доминације дуалног или кооперативног федерализма. Како је већ наведено, услед поделе надлежности федералног центра и федералних јединица у домену пореза/такси односно кооперативног момента у том домену, отвара се у свим федерацијама, сем у Швајцарској, дилема око потребе кооперације центра и јединица за поделом одговорности у погледу санације дуга/дефицита као главних негативних последица буџетске политике јединица. На трагу писаца Федералистичких списа, кандидат истиче због чега је дуални федерализам нека врста идеала којем се тежи, а кооперативни нужност, чиме се заокружује слика разлога који су га подстакли да изабере поменути наслов за своју дисертацију. На крају главе кандидат указује и на разлику између појма федерализма, односно кризе федерализма како их је у дисертацији дефинисао и фискалног федерализма (фискалне еквилизације) и подвлачи да проблематика дисертације није директно повезана са проблематиком фискалног федерализма (која може бити тема за посебну дисертацију).

У четвртој глави под насловом "Криза јавног дуга у демократским федерацијама света", изложене су студије случајева изабављења у демократским федерацијама обухваћеним узорком истраживања. Почиње се са најстаријом федерацијом САД. Без обзира на релативно дугу прото/демократску традицију већине колонија и краћу конфедералну фазу, до првог директног изабављења у САД је дошло само годину дана након доношења федералног устава - преузети су ратни дугови ранијих чланица конфедерације које су у међувремену постале федералне јединице. Затим је дошло до још једног изабављења у ратном контексту, па до одбијања центра да помогне задуженим јединицама средином XIX века. Након тога није било случајева директног изабављења, али је у епохи кооперативног федерализма, услед раста врсте и обима федералних пореза и веће интервенције центра у некадашње искључиве политике јединица (процес помогнут

јуриспруденцијом Врховног суда), дошло до појаве индиректног избављења које је присутно у САД и дан данас, посебно након кризе из 2008. године. У Канади и Аустралији је пре самог стварања федерације од кључних политичких актера договорено федерално преузимање дугова, што је у Канади једнократно спроведено, а у Аустралији специјалним аранжманом у периоду од неколико деценија, уз касније додатне случајеве директног избављења у обе земље и изразита индиректна избављења у Канади. У Мексику, кандидат током демократске фазе последње деценије прошлог века указује и анализира бројне случајеве директног избављења. Но, ни након стварања "црног фонда" од нафтних прихода као механизма заштите од избављења неодговорних, мексички центар није успео да искорени субфедералну кризу јавног дуга и дефицита. Слично мексичком искуству, дисертација осликава и пејзаж бразилских криза током истог периода – три таласа избављења након демократизације, од којих је један значао спасавање од страних кредитора, други од домаћих кредитора, пре свега највећих јавних федералних банака, а трећи од банкрота јавних банака јединица и од краха сервисирања обвезница према разним повериоцима. Након свих покушаја реформи и федералних закона о финансијској одговорности, тренд избављења у Бразилу се наставља, нарочито у последњих пар година. Аргентина представља изразити случај негативне политике јвног дуга и дефицита у јединицама. Иако су избављења била честа и разноврсна, центар није показивао снаге за свеобухватнијим реформама, изузев у случају кризе у провинцији Кордоба у одређеном степену. Посебно је интересантно уставно решење још из половине XIX века на основу којег су били озакоњени федерални трансфери јединицама које би се нашле у проблему дефицита, као и чињеница да је врло брзо након стварања федералне Аргентине дошло до директног избављења. Немачка се све до друге половине XX века држала добро, кандидат није наишао на случајеве избављења. Тек након 1945. године двосмисленим уставним одредбама омогућено је најпре да се легитимише и систематизује посредно избављење, да би крајем осме деценије XX века и почетком девете деценије дошло до првих случајева директног избављења - Бремен и Сарланд. Центар је био против, али је одлуком немачког уставног суда, приморан на избављење задужених федералних јединица. Након те пресуде, кандидат истиче тенденцију да и друге јединице користе суд како би прибавиле избављење од центра - пример Берлина. Аустрија, иако федерација са можда најмањим степеном фискалне аутономије и фискалне важности (фискалне децентрализације) оцењена је као федерација честих посредних избављења и једног крупног директног избављења које се десило сасвим недавно - избављење владе Корушке из приспелих дугова од стране Беча. Белгијски хронични проблем са посредним избављењем, иако Белгија као федерација постоји тек две и по деценије, сагледан је у контексту етно-језичких политичких притисака који утичу на проблематику избављења. У Италији је аутор приметио, позивањем на италијанске научнике, високи национални дуг као директну последицу субфедералних или регионалних потешкоћа да се успостави одговорност и фискална дисциплина – без обзира на уставну забрану избављења италијанских региона, а нарочито у партијско-електоралном контексту преклапања централних и регионалних елита. Шпанија је приказана као федерација која се борила са избављењима након кризе из 2012.године – углавном преко кредитних линија центра, али и безусловног гарантовања каталонског дуга сасвим недавно. На крају, Индија је федерација вишедеценијског проблема ин/директних избављења. Оппрост дугова јединица од стране центра и статистички утврђена веза између федералних зајмова и дефицита јединица, истраживани су у контексту неефикасног рада националних финансијских

комисија које периодично утврђују формуле за доделу кредита. Слично Бразилу, ни у Индији реформе закона о фискалној одговорности нису дале резултат, делом и због самог дефекта у законским решењима, с обзиром да је опрост дугова и додељивање "грантова помоћи" јединицама ради попуње дефицита, а на основу широко формулисаних уставних одредби, настављено и након реформе – случај са чак 11 јединица у 2015. години на челу са Андром Прадеш.

"Одсуство кризе јавног дуга у Швајцарској", пети део дисертације истражује швајцарски изузетак. Детаљним пресеком кључних момената швајцарске историје кандидат указује на институционалне претпоставке које су условиле одговорну субфедералну политику јавног дуга у Швајцарској. Он у овој глави увиђа да је неопходно усавршити и надоградити хипотетички оквир појмовима центрифугалног конфедерализма и пореско-фискалних референдума, како би се адекватније објаснио швајцарски изузетак.

Последњи део дисертације "Закључна разматрања" посвећен је сумирању теситраних хипотеза и развијању модела одговорне политике субфедералног јавног дуга и дефицита кроз Венов дијаграм. У дијаграму су четири круга која се секу. Два круга су заправо центрифугални конфедерализам и пореско-фискални референдуми који су у ствари ревалоризације хипотеза варијабли из хипотетичког оквира, док су конзервативно уставно судство и интра кон/федерална статика заправо допуне хипотетичком оквиру.

Последња седма глава под насловом "Додатак – Војводина и Косово и Метохија у југословенској верзији федерализма и српског асиметричног уређења" у основним цртама обрађује само назнаке евентуалне неодговорне субфедералне политике јавног дуга и дефицита у Србији и то у светлу налаза из ранијих глава дисертације. Имајући у виду да захтеви за федерализацијом земље нису утихнули на српској политичкој сцени, кандидат показује да протагонисти федерализације или регионализације Србије, питањима ефеката федерализма приступају нестручно, површно или са потпуним прећуткивањем/игнорисањем могућих проблема до којих би довела евентуална федерализација (такозвана регионализација).

V

Остварени резултати и научни допринос дисертације

Докторска дисертација кандидата Марка Пејковића је оригинално истраживање специфичних аспеката феномена федерализма. Излазећи из стандардних проучавања расподеле надлежности између централних власти и федералних јединица, степена децентрализације и институционалног дизајна дисертација се фокусира на утврђивање фактора који детерминишу да федералне јединице у демократским федерацијама воде неодговорну политику јавног дуга/дефицита и пребацују негативне ефекте својих одлука на централну власт или друге федералне јединице које воде јавне финансије на одговоран начин. Низом студија случаја дисертација објашњава појединачне примере, али и генерализује узроке не/одговорног понашања у сфери субфедералног дуга и дефицита. Кандидат доказује утицај конфедералне историје, конфедералне агрегације, и типа конфедералних односа – центрипеталне и центрифугалне – на праксу не/преузимања дуга неодговорних чланица и потенцира да рат и мир приликом трансформације конфедерације у федерацију играју супстанцијалну улогу у регулацији односа међу чланицама федерације. Колонијални статус, такође има специфичну тежину и негативно утиче на федералну фискалну дисциплину. Дисертација показује да су све федерације са

колонијалном историјом имале кризе директног или индиректног избављења. Важан је резултат истраживања да устави, и када говоре о преузимању дугова чланица и када га забрањују, нису варијабла која утиче на праксу ин/директног избављења. Дисертација потврђује и налазе ранијих истраживања да политичке елите воде рачуна да ли је, када, како и у ком обиму било избављења у прошлости и на основу тога праве референтни оквир за процену да ли да се упуштају у избављење или не. Директно избављење се може јавити независно од тога да ли федерални центар контролише непосредне порезе. Индиректна избављења су постала чешћа у федерацијама, онако како се ширила палета федералних прихода.

Дисертација недвосмислено показује да у свим демократским федерацијама, осим у Швајцарској, постоји криза јавног дуга и дефицита на средњем нивоу власти. Објашњена је посебност швајцарског модела и указано је на институције које омогућавају одговорну политику субфедералног дуга и које институције спречавају политичке елите да размишљају о скретању са одговорне политике. Посебан значај овог докторског темата огледа се у доказу да постојање или одсуство дуга у демократским федерацијама директно зависи од институција које на субјекте кризе делују непланирано. Констатује се да и поред низа правних инструмената централне власти и политичких декларација о елиминацији избављења федералних јединица – ни једној држави обухваћеној узорком у овој студији то није успело. Кандидат указује да федерализам, због специфичних историјских околности које нико не може да дизајнира у неком кабинету па зато копира или имитира, генерише кризе јавног дуга и дефицита и отежава лоцирање политичке одговорности. Отуда и закључак политичким дизајнерима да опрезно посежу за децентрализацијом све до степена федерализације као универзалном леку за све проблеме.

У докторској дисертацији Марко Пејковић је пружио научно објашњење предмета истраживања - потврђена генерална хипотеза, на присуство/одсуство јавног дуга утичу све варијабле из посебних хипотеза и већина појединачних - односно дао одговор на главно истраживачко питање у потпуности: зашто и по чему се Швајцарска разликује од осталих федерација када је у питању субфедерални јавни дуг и има ли разлике између федерација које одликује лоша политика дуга и дефицита на субфедералном нивоу и у ком степену. Посебно је вредан - швајцарски - модел одговорне политике субфедералног јавног дуга и дефицита, кроз Венов дијаграм у закључним разматрањима, што је по мишљењу комисије прави научни новум.

Кандидат је, неvezано за ове чињенице, заузео критички став према хипотезама, тамо где је то постало очигледно након завршеног истраживања. Иако се ниједна посебна хипотеза није показала као безначајна, истиче се да су неке веће експланаторне моћи од других, а да се неке могу користити само у објашњењу кризе федерализма код појединих земаља из узорка. Све то показује да је кандидат непристрасно приступио својим хипотезама, и да није предузео истраживање како би унапред оправдао своје хипотезе по сваку цену.

Иако комисија сматра да аутор није могао да докаже асполутно сваку ставку из свог хипотетичког оквира, чак и тамо где је одбацио своје хипотезе, он је свакако покренуо нека питања и дилеме која ће несумњиво бити од користи другим истраживачима да крену са истраживањем у сличном, или, пак, супротном смеру, а могуће је и да ће нека питања на која он није могао да нађе одговор уштедети време другим истраживачима. Једном речју, дисертација не само што претежно доказује постављене

хипотезе, већ и шаље добру "научну сигнализацију" колегама у ком правцу даље треба да истражују, а где не.

Све ово је последица ауторовог прикладног коришћења метода у истраживању. Кандидат се користио статистичко-економетријским методама из истраживања других аутора - дескриптивном статистиком, мултипла регресијом - како би се приказале перформансе земаља из узорка по правилима компаративно-историјске методе, као и методом студија случаја. Главни метод за прикупљање података био му је анализа садржаја званичних докумената федерација из узорка - устави, закони, извештаји, студије парламената, влада и министарстава финансија - као и извештаји, табеле, анализе, базе података релевантних међународних организација - ММФ-а, Светске Банке и ЕУ.

Комисија сматра да се резултати истраживања могу апсолутно користити и у политичком животу Србије. Политички актери - странке, организације, државни органи, политички лидери, грађани - добијају као инструмент за спровођење својих идеја и интереса, недвосмислен закључак аутора да унитарне државе, које не поседују историјске претпоставке за одговорну политику субфедералног дуга и дефицита, а немају никакве етно-језичке, незаобилазне императиве за стварање региона/федералних јединица кроз деволуцију, не треба да мењају унитарни карактер свог државног уређења. Односно, оне државе које такве императиве имају, морају бити свесне да ће морати да добро извагају све политичко-безбедносне користи које федерализацијом евентуално добијају, са сигурним трошковима у виду економских минуса увећаних дугова, дефицита и пореза, тј. замагљене политичке одговорности средњег и највишег нивоа власти који би настали федерализацијом.

IV Закључак

Комисија констатије да је докторска дисертација кандидата Марка Пејковића оригинално, научно релевантно, критичко и плодносно истраживање и са задовољством предлаже Наставно-научном већу Факултета политичких наука да донесе одлуку да су се стекли услови за јавну одбрану докторске дисертације кандидата Марка Пејковића "Криза федерализма: између дуалног идеала и кооперативне нужности", утврди предлог комисије за јавну одбрану и упуту на даљу процедуру Универзитету у Београду.

Београд, 3.април 2018.године

КОМИСИЈА

Проф. др Бранко Васиљевић, редовни професор Факултета политичких наука
Универзитета у Београду

Проф. др Миомир Јакшић, редовни професор Економског факултета, Универзитета у
Београду

Проф. др Млан Јовановић, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета
у Београду