

## Put za Solun: Kohezija i Zapadni Balkan

Berlin, 12. mart 2003. godine

Kako se politička i ekonomska mapa Evrope prekraja za 2004. godinu, postoji sve veći strah među zemljama Zapadnog Balkana da će biti ostavljene na margini nove i integrisane Evrope. Postoji rizik da će, umjesto da sustignu ostatak kontinenta, zemlje Zapadnog Balkana još više zaostati, te će cilj integracije – i obećanje stabilnosti u regiji koju ona donosi – postati još udaljeniji.<sup>1</sup>

Ovaj dokument koji podliježe diskusiji predstavlja alternativni scenarij. Početna tačka za novi evropski pristup jeste refleksija na potrebe Zapadnog Balkana postavljene u radnom dokumentu Grčke, koja predsjedava Evropskom Unijom, iz januara 2003. godine:

“Kako se zemlje Zapadnog Balkana postepeno kreću od stabilizacije i rekonstrukcije ka pridruživanju i održivom razvoju, politika koja zagovara ekonomsku i socijalnu koheziju i na nacionalnom i na regionalnim nivoima postaje sve bitnija, posebno ako se uzme u obzir visoki stepen nezaposlenosti u većini ovih zemalja, kao i socijalna i regionalna dimenzija etničkih problema. Grčka kao predsjedavajuća namjerava inicirati refleksiju na integrisanje cilja *ekonomske i socijalne kohezije* u politiku EU prema regionu, te na načine i sredstva, uključujući finansijska, koja će promovisati koheziju kroz *Proces stabilizacije i pridruživanja*.”<sup>2</sup>

Ovaj dokument analizira moguće načine i sredstva za takvu politiku.<sup>3</sup> On prepoznaje da se zemlje Zapadnog Balkana danas suočavaju sa veoma različitim prijetnjama i mogućnostima

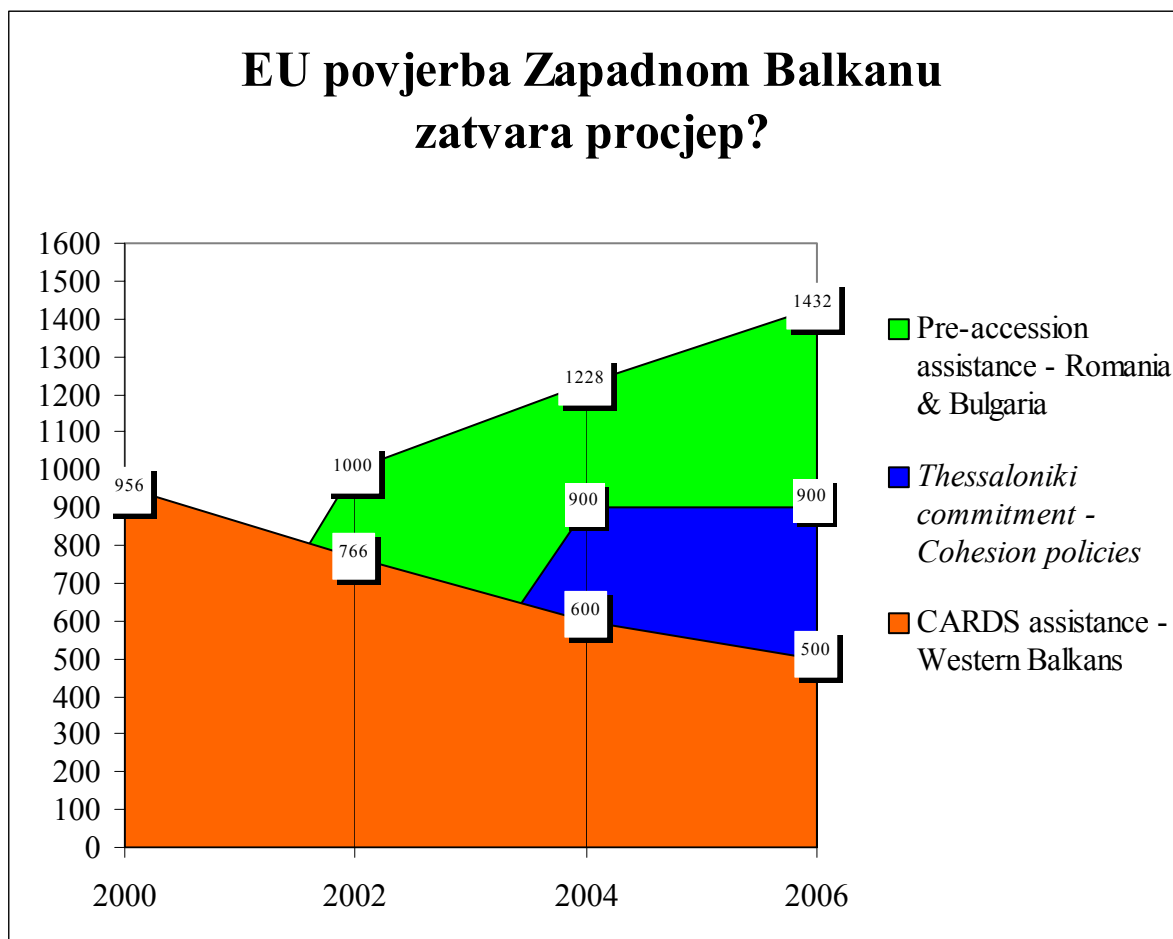
---

<sup>1</sup> Rizik je opisan u ESI dokumentu pod nazivom *Zapadni Balkan 2004. godine – pomoć, kohezija i nove granice Evrope*, 3. novembar 2002. godine. Ovaj dokument je nastavak **Wilton Park konferencije održane u oktobru 2002. godine**, koju su podržali *Britansko ministarstvo vanjskih poslova i komonvelta* i *Vlada Norveške*. Dodatne aktivnosti ESI-ja početkom 2003. godine također je podržao *Institut za otvoreno društvo*.

<sup>2</sup> Grčko ministarstvo vanjskih poslova, *Radni dokument: Prioriteti grčkog predsjedavanja za Zapadni Balkan*, [www.eu2003.gr/en/articles](http://www.eu2003.gr/en/articles).

<sup>3</sup> Ovaj dokument zasnovan je na brojnim prezentacijama ESI-ja koje su uslijedile nakon Wilton Park konferencije u oktobru 2002. godine koja je bila posvećena pitanju nove evropske politike prema Balkanu. U decembru 2002. godine direktor ESI-ja Gerald Knaus pozvan je da prezentira analize ESI-ja pred *timom Evropske komisije za Zapadni Balkan* na tematskoj konferenciji u Briselu, kao i pred

od onih koje su postojale prije samo tri godine. Dokument navodi da se instrumenti evropske politike još uvijek nisu dovoljno prilagodili da bi odgovorili na ove nove izazove. Postoji hitna potreba za novim strategijama koje bi promovirale strukturalne reforme širom regije, što je neophodno da bi se preokrenule više od dvije decenije ekonomskog pada. Evropska Unija, radeći kroz Evropsku Komisiju, treba da izgradi svoje kapacitete koji će donijeti ozbiljnu reformu kao što su smanjivanje troškova javne administracije, likvidiranje kompanija koje posluju sa gubitkom i iniciranje dodatne obuke radnika koji su ostavljeni na cjedilu nakon kolapsa starih industrijskih kompleksa širom regije.



Rumunija i Bugarska: 30.7 miliona ljudi  
Zapadni Balkan: 24.7 miliona ljudi

*Vijećem EU za Zapadni Balkan (COWEB) na poziv danskog predsjedavajućeg (Brisel). ESI je 1 februara 2003. godine prezentirao svoju analizu na tematskoj konferenciji održanoj u hotelu Dorint u Briselu kojom je predsjedavao bivši predsjednik Finske Martti Ahtisaari i predsjedavajući Instituta za otvoreno društvo, George Soros. Tematska konferencija, kojoj su prisustvovali kreatori politike i stručnjaci širom Evrope, uključujući zamjenika premijera Makedonije i ministra finansija Crne Gore, bila je posvećena diskusiji o novembarskom izvještaju ESI-ja. ESI je također prezentirao ove ideje članovima vlade BiH, Hrvatske i Srbije, kao i Uredu visokog predstavnika (Sarajevo) i UNMIK-u (Kosovo). Nakon ovoga je uslijedila još jedna ESI prezentacija COWEB-u u Briselu na poziv grčkog predsjedavajućeg EU početkom marta i prezentacije na regionalnim sastancima koje je 16. marta organizovalo Predsjedništvo Makedonije, te na javnim saslušanjima Komiteta za vanjske poslove, ljudska prava, zajedničku politiku za sigurnost i odbranu pri Evropskom parlamentu u Briselu 18. marta 2003. godine. ZA VIŠE INFORMACIJA O KAMPANJI 2004. GODINE MOLIMO VAS DA KONTAKTIRATE ESI Berlin, tel: 49 30 53214455 ili Gerald Knaus, mob: 00 49 173 6197797.*

Kretanje ka evropskoj politici kohezije za Zapadni Balkan ne treba biti skup poduhvat. U 2006. godini Evropska Unija obećava da će potrošiti €1.432 milijarde da bi pomogla Bugarskoj i Rumuniji da se pripreme za pristupanje EU i da uhvate korak sa ostatkom kontinenta. Ovo odgovara 2.6 procenata kombiniranog BNP-a ove dvije zemlje. Trenutno Evropska Unija namjerava rasporediti ne više od €500 miliona ukupne pomoći zemljama Zapadnog Balkana – što je ekvivalent od svega 1% njihovog BNP-a. Smanjivanje jaza između novih zemalja članica, zemalja kandidata Bugarske i Rumunije i zemalja Zapadnog Balkana u procesu stabilizacije i pridruživanja ne bi zahtijevalo novo veće angažiranje sredstava EU preko onoga što je budžet već predvidio za CARDS program i sredstava koja su dostupna kao podrška za proces pred-pristupanja nakon priključenja 10 novih članica u 2004. godini.

Pravi izazov je da se poveća učinak evropske pomoći Zapadnom Balkanu tako što bi se uvele nove strategije pomoći, zasnovane na lekcijama i tehnikama *Evropske politike razvoja regije*. Širom regije, javna administracija, koja je još duboko u autoritarnoj tradiciji politike razvoja “od vrha ka dolje”, mora naučiti nove tehnike davanja potpore razvoju u tržišnim uslovima. Njih treba ohrabrivati da mobiliziraju vlastita ograničena sredstva da bi podržavali razvoj. Oni moraju razviti moderan statistički sistem koji će voditi njihovu politiku, kao i izgraditi nove odnose između nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti. Evropska regionalna pomoć za razvoj je ustanovljena da se suoči upravo sa ovim problemima. U toku proteklih decenija Evropska Komisija je radila sa ekonomski perifernim regijama Evropske Unije, a kasnije sa zemljama kandidatima za pristupanje, da bi im pomogla da se suoče sa ovim izazovima. Instrumenti i tehnike koje je razvila su direktno relevantni za Zapadni Balkan.

Centralni prijedlog ovog dokumenta je da na samitu u Solunu u junu 2003. godine Evropska Unija formalno inkorporira *koheziju* kao vodeći princip politike EU prema ovom regionu, šireći Proces stabilizacije i pridruživanja uključenjem dodatnih oblika pred-pristupajuće pomoći. Ovo bi poslalo snažan signal zemljama regije da im EU ozbiljno namjerava pomoći da dostignu svoje evropsko odredište.

### **Primjena regionalne politike**

Obrazloženje za ovakvu regionalnu politiku je da ekonomska geografija i specifična historijska nasljedstva imaju značajne posljedice na modele razvoja, te da *strukturalni uzroci* nerazvijenosti mogu odrediti sudbinu cijelih regija, bez obzira da li su to stari industrijski centri ili periferna ruralna područja. Uzevši u obzir prevlast takvih strukturalnih ekonomskih problema u Zapadnom Balkanu, iskustva dobivena provođenjem regionalne politike u drugim dijelovima Evrope direktno su relevantna.

Regionalna politika (također *politika kohezije* ili *strukturalna politika*) i institucije za njeno provođenje prvi put su razvijene unutar zemalja članica EU na nacionalnim osnovama, a kasnije su postale centralni cilj politike za samu Evropsku Uniju. Historijski kontekst u kojem je došlo do koncenzusa o važnosti *nacionalnih* regionalnih politika bila je socijalna i ekonomska kriza najstarijeg evropskog industrijskog društva, Velike Britanije.

U vrijeme nakon Velike depresije 1929-1932, postalo je jasno da su se neke regije u Velikoj Britaniji oporavile relativno brzo, dok druge nisu. One koje su najteže pogođene bile su stare industrijske regije i sektori: izgradnja brodova u Clydesideu; industrija uglja, željeza, čelika i teška industrija u sjeveroistočnoj Engleskoj; pamuk i inženjering u Lancashireu; izvoz uglja,

željeza i čelika u južnom Walesu.<sup>4</sup> Kao odgovor na ovo, Vlada Britanije postavila je *Kraljevsku komisiju o geografskoj distribuciji industrijske populacije* (Barlow Komisija) da pregleda problem i predloži odgovor javne politike.

Barlow Komisija je otkrila ono što je nazvala “strukturnim efektom”: porast prosperitetnijih regija direktno je povezan sa njihovom povoljnijom industrijskom strukturom. No, u dijelovima pogođenim depresijom, industrije su propadale tako rapidno da su vukli lokalnu ekonomiju dolje sa sobom, tako da “bi bilo neophodno uložiti nadljudske napore samo da se ekonomija održi na istom mjestu.”<sup>5</sup> Postojale su snažne, objektivne sile koje su odvlačile nova preduzeća i investicije od starih industrijskih centara, koja su često bila izolirana od glavnih tržišnih centara, ostavljajući napuštene velike koncentracije ljudi i društvenog kapitala. Prilagođavanje ekonomije pod ovim uslovima podrazumijevalo je velike društvene troškove u formi visokog nivoa strukturalne nezaposlenosti. Kao što je Peter Hall napomenuo, “Barlow Komisija nije mogla pronaći dobar razlog zašto bi uzorci sila, ostavljeni sami sebi, trebali početi raditi u drugom smjeru.”<sup>6</sup> Prepoznavanje strukturalnih uzroka regionalne nerazvijenosti postalo je intelektualna osnova za britansku poslijeratnu regionalnu politiku. Zaista, upravo je članstvo Ujedinjenog Kraljevstva u Evropskoj zajednici u 1973. godini pokrenulo stvaranje *Evropskog fonda za regionalni razvoj* na evropskom nivou namjenski da bi se rješavali problemi regija u kojima je ekonomija u padu i stvorili preduslovi za nove i održive izvore ekonomskog rasta.

Evropska regionalna politika koja se pojavila također se značajno oslanjala na iskustva Francuske. U Francuskoj poslijeratnoj tradiciji, centralna institucija za planiranje (*Commissariat general au plan*), radeći kroz regionalnu mrežu, koordinirajući regionalne agencije i vodeći regionalne fondove za razvoj, dobila je zadatak da stvori poticaje za teritorijalnu redistribuciju zaposlenosti u proizvodnoj i uslužnoj djelatnosti, i potpori za stvaranje nepoljoprivrednih poslova u ruralnim područjima.

Princip izbalansiranog ekonomskog razvoja je star koliko i Evropska ekonomska zajednica – koja je dio Rimskog sporazuma iz 1957. godine. Međutim, politika regionalnog razvoja dobila je visoki značaj tokom kasnih osamdesetih godina, sa ubrzanim razvojem jedinstvenog tržišta i monetarne integracije te reformi koje su provedene u Komisiji koju je predvodio Jacques Delors. Ključni cilj Delorove Komisije bio je da se ukinu preostale barijere zajedničkom evropskom tržištu i da se izvrše pripreme za zajedničku evropsku monetu.

Ipak, postojalo je prepoznavanje da prednosti podizanja barijera trgovine i provođenje monetarne stabilnosti mogu imati štetne efekte na ekonomski marginalne regije. U dobro poznatom izvještaju objavljenom 1987. godine ekonomist Tommaso Padoa-Schioppa, danas član izvršnog odbora Evropske centralne banke, tvrdio je da liberalizacija tržišta može pogoršati postojeće regionalne nestabilnosti, tražeći dodatne mjere koje bi promovisale prilagodbu slabijih regija. Danas se eksplicitno priznaje među onima koji rade sa regionalnom politikom u Evropskoj komisiji da “bliža ekonomska integracija neće neophodno značiti smanjivanje regionalnih nejednakosti i mogla bi, barem u početku, dovesti do njihovog proširenja.”<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Peter Hall, *urbano i regionalno planiranje*, 4. izd., str. 56.

<sup>5</sup> *Ibid.*, str. 60.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, *Efikasnost, stabilnost i pravednost: strategija za evoluciju ekonomskog sistema Evropske zajednice*, Oxford University Press, London, 1987. godina.

Do kasnih osamdesetih godina, evropska regionalna politika ozvaničena je u formalnu opredjeljenost za koheziju, koja je uključena u Maastricht sporazum iz 1991. godine kao jedan od centralnih stupova nove Evropske unije:

“Da bi se promovisao njen sveukupni harmonijski razvoj, Evropska zajednica će razviti i provoditi svoje akcije koje će voditi jačanju njene ekonomske i socijalne kohezije ... Evropska zajednica će imati za cilj smanjenje nejednakosti između nivoa razvoja raznih regija.” (Član 158)

Ray Mac Sharry, bivši ministar finansija Irske, jedne od zemalja koje su najvidljivije imale korist od Evropske regionalne politike, napisao je da bez pravog balansa između efikasnosti (jedinствeno tržište), stabilnosti (monetarna unija) i solidarnosti (strukturni i kohezioni fondovi), “zajednica će teško preživjeti socijalne tenzije koje će generirati uvođenje jedinstvenog tržišta i jedinstvene monete u tako kratkom vremenu.”<sup>8</sup>

Irska ostaje najbolja priča o uspjehu u evropskoj politici kohezije. Kao što su Mac Sharry i bivši predsjednik Irske agencije za industrijski razvoj Padraic White napomenuli, “da je irska ekonomska historija završila 1986. godine, presuda o nacionalnom ekonomskom učinku nakon nezavisnosti bila bi zaista kritična... Teško je izbjeći zaključak da je irsko ekonomsko dostignuće najmanje impresivno u zapadnoj Evropi, možda i u cijeloj Evropi, u dvadesetom stoljeću.”<sup>9</sup> Međutim, irski BNP porastao je sa dvije trećine prosjeka EU kada joj se pridružila u sedamdesetim godinama na 118 procenata danas. Ovaj brzi razvoj je pokrenut dijelom naglim porastom stranih investicija, koje su pak “izvukle korist iz gotovo svake stavke rashoda transferima iz onoga što je u kasnim osamdesetim godinama postalo strukturalni i kohezioni fond EU.”<sup>10</sup> Na primjer, obuku irskih radnika za strane kompanije koje su investirale u zemlju plaćala je Irska agencija za razvoj, koja je vratila 75 posto tih troškova od Evropske komisije.<sup>11</sup> Kao što je Mac Sharry rekao, uloga Evropske unije u ovom procesu sustizanja bila je od ključne važnosti. Veliki ekonomski skok države od 1989. godine bio je “poduprijet sa 17 milijardi funti koje su kao pomoć ukupno primljene od EU od 1989. godine – od čega je više nego polovina došla iz strukturalnog i kohezionog fonda.”<sup>12</sup>

Uticaj “evropeizacije” također je izuzetno vidljiv u zemljama Mediterana. U Španiji, Grčkoj i Portugalu, *per capita (po osobi)* BNP skočio je sa 68 procenata prosjeka EU na 79 procenata između 1989. i 1999. godine, kako su ove zemlje profitirale od kombinacije priključivanja većem zajedničkom tržištu, fiskalne discipline svojstvene u kretanju ka monetarnoj uniji i velike injekcije strukturalne pomoći EU.

Marshall plan, ovjeren dramatičnim uspjesima u pomaganju Evropi da se oporavi nakon Drugog svjetskog rata, često se ističe kao najuspješniji primjer strukturalne ekonomske pomoći koja radi u službi dugoročne stabilnosti i demokratizacije u bliskoj historiji. Sjedinje Američke Države prebacile su sredstva u vrijednosti od 2 procenta BNP-a zemljama primaocima između 1948. i 1951. godine, kumulativno do 8 procenata. U usporedbi, kumulativni transfer iz strukturalnih i kohezivnih fondova EU Španiji između 1986. i 1997.

<sup>8</sup> Ray Mac Sharry, Padraic White, *Stvaranje keltskog tigra – unutarnja priča o irskom ekonomskom procvatu*, 2000. godina, str. 168.

<sup>9</sup> *Ibid.*, str. 40.

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 179.

<sup>11</sup> *Ibid.*, str. 181.

<sup>12</sup> *Ibid.*, str. 154.

godine došao je do 9.5 procenata njihovog BNP-a.<sup>13</sup> U slučaju Portugala i Grčke, nacionalne brojke su čak i veće.

Međutim, Evropska unija bila je mnogo manje efikasna u utrzivanju uticaja svojih politika za regionalni razvoj kao manifestacije *evropske blage moći* na ekonomski, socijalni i institucionalni razvoj Španije, Portugala i Grčke. Kako se Evropska unija povećava, alati integracije (zajedničko tržište, makro-ekonomska konvergencija i politika kohezije) bit će primijenjeni na još raznolikiju grupu zemalja.

Regionalna politika EU teži da poboljša dugoročni rast učinka zemalja primalaca tako što usmjeravaju pomoć na nabavku, sa većinom svoje intervencije fokusirane na infrastrukturu i usmjereno obrazovanje. Strukturalni fondovi namijenjeni su da stvore “suefekte i pozitivne nusprodukte kroz seriju koordiniranih mjera da bi se poboljšao ljudski kapital, postavila infrastruktura i promovirale proizvodne aktivnosti.”<sup>14</sup> Oni moraju podsticati ulaganje, a ne potrošnju u datoj ekonomiji. Pretpostavlja se da grantovi EU mogu imati pozitivan uticaj samo ako se dodaju, a ne ako zamjene nacionalne troškove.

Da bi se osigurao pozitivan uticaj, EU je razvila određeni broj operativnih principa koji će voditi njihove intervencije, uključujući:

- **Dodatna sredstva:** fondovi EU se dodaju lokalno finansiranim javnim investicijama, da bi se izbjegla zamjena; oni se također oslanjaju na obavezno sufinansiranje od strane primaoca;
- **Planiranje razvoja:** svi projekti koje podržava EU moraju biti dio dugoročnih programa razvoja koje je izradila regija/država, tako da bi se povećali efekti prelijevanja. Procedure EU zahtijevaju formulaciju hijerarhije dokumentacije za planiranje, što osigurava da je svaki specifični projekt napravljen upravo prema potrebama zajednice i šire ekonomske politike date zemlje;
- **Partnerstvo:** da bi osigurala da su najbolji interesi zemlje primaoca izraženi u programu, EU zahtjeva blisko partnerstvo između Evropske komisije i nacionalne i regionalne vlade, koje zajedno rade na dizajniranju, provedbi, nadgledanju i procjeni operativnih programa. Ovo odražava EU princip solidarnosti i direktno je doprinijelo ojačavanju regionalnih vlasti u nekoliko zemalja članica.<sup>15</sup>

Ove strategije pomoći se trenutno šire van Evropske unije na zemlje kandidate. Kao što je Direkcija za regionalnu politiku naznačila u 2001. godini “prisustvo novih zemalja članica sastavljenih gotovo u potpunosti od regija sa generalnom potrebom za potporom za ekonomski razvoj učinit će neophodnim masivno refokusiranje napora da bi se postiglo značajno sustizanje tih regija unutar razumnog perioda.”<sup>16</sup> Za 2006. godinu, EU je odredila €9.7 milijardi za strukturalne akcije za nove članice EU.

<sup>13</sup> Horst Reichenbach, *Implikacije politike kohezije na budžet Zajednice*, Jorgen Mortensen ed., *Poboljšavanje ekonomske i socijalne kohezije u Evropskoj zajednici*, CEPS, 1994. godina.

<sup>14</sup> Goybet i Bertoldi, 1994. godina, str. 229.

<sup>15</sup> Herve i Holtzmann, *Fiskalni transferi i ekonomska konvergencija u EU: analiza apsorpcije problema i procjena literature* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998. godina), str. 32-3.

<sup>16</sup> Evropska komisija, Drugi izvještaj o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, januar 2001. godina.

Poučno je uporediti ovo iskustvo sa načinom na koji su programi rekonstrukcije implementirani u Zapadnom Balkanu u prethodnim godinama, gdje su projekti rijetko ugrađeni u čvrste strategije razvoja. Kao rezultat toga, dobar dio pomoći slabo je usmjeren, a vlade recipijenti i dalje imaju manjak kapaciteta ili izvora da potpomognu razvoj privatnog sektora ili čak da održe javnu imovinu. Investicije kapitala već oštro opadaju sa završetkom programa rekonstrukcije.

Principi i strategije razvijene u vezi sa evropskom politikom kohezije bili bi primjenjivi kod EU pomoći zemljama Zapadnog Balkana, kada se prilagode lokalnim uslovima. Uslovljavanje bi se moglo koristiti da se ohrabri fiskalna disciplina i jaka makroekonomska politika. Fondovi kohezije korišteni su da se osigura da zemlje članice EU razviju programe ekonomske konvergencije u skladu sa Sporazumom iz Maastrichta.<sup>17</sup> U Zapadnom Balkanu ti fondovi mogli bi biti iskorišteni da ohrabre odgovornu ekonomsku politiku koja bi podržavala dugoročni razvoj i strategije konvergencije. Uslovljavanje bi se također moglo koristiti da ohrabri mjere politike usmjerene ka poboljšavanju rezultata nabavke, na primjer smanjujući pomoć države bivšim preduzećima u društvenom vlasništvu i ojačavajući ograničenja budžeta prema kompanijama koje posluju sa gubitkom. Unutar odgovarajućeg finansijskog i institucionalnog okvira, opcije za promoviranje poboljšanog ekonomskog menadžmenta u regiji drastično bi se povećale.

### **Strukturalni problemi u Zapadnom Balkanu**

U ekonomskim, socijalnim i političkim terminima, Zapadni Balkan je izrazito raznolika regija. Međutim, ozbiljni strukturalni problemi razvoja su zajednički regiji kao cjelini: vidljivo nasljedstvo pola stoljeća (jugoslavenskog) socijalističkog razvoja praćeno izgubljenom decenijom rata, sankcijama i raseljenosti stanovništva širom regije. Dva najvidljivija od ovih problema su veličina deindustrijalizacije i stalni problem velike nerazvijenosti ruralnih područja.

Stalni proces deindustrijalizacije doveo je u mnogim područjima do katastrofalnog pada u zaposlenosti, koji još uvijek nije prikazan u zvaničnim statistikama. Zemlje nasljednice bivše Jugoslavije dijele nasljedstvo industrijskih kompanija osnovanih u toku investicionog procvata sedamdesetih godina, kada je strani kapital bio slobodno dostupan. Stvaranje poslova u preduzećima u društvenom vlasništvu bila je osnovna socijalna politika socijalističkog režima. U Bosni i Hercegovini, na primjer, nova industrijska zaposlenost stvarana je u nevjerovatnom nivou od 2500 radnih mjesta mjesečno u toku sedamdesetih godina. Geografsku raširenost industrije diktirali su prije socijalni nego ekonomski razlozi, a mnogo investicija pokazalo se ekonomski i tehnički nedovoljnima. Industrijske kompanije koje su bile rezultat toga rijetko su bile u stanju da ostvare profit i već su se vidno dekapitalizovale u toku osamdesetih godina.

Širom regije ove stare industrije rapidno propadaju. Velike kompanije opterećene dugovima, viškom radnika i zastarjelom tehnologijom pokazuju se nemogućim da budu privatizovane od strane kredibilnih investitora. Mnoge su već zatvorile svoja vrata, druge održavaju proizvodnju samo tako što akumuliraju teške gubitke koji će završiti na javnom budžetu. Održivosti čitave regije sada prijeti kolaps ovih kompanija. Deindustrijalizacija stvara masivne strukturalne probleme za ekonomiju, od neiskorištenih industrijskih kapaciteta do

<sup>17</sup> Horst Reichenbach, *Implikacije politike kohezije na budžet Evropske zajednice*, Jorgen Mortensen ed., *Poboljšavanje ekonomske i socijalne kohezije u Evropskoj zajednici*, CEPS, 1994. godina.

infrastrukture koja je preskupa za poslijeratnu zajednicu da je održava, radne snage kojoj nedostaju sposobnosti koje zahtjeva novi privatni sektor i do cijelih gradova čiji je ekonomski temelj nestao.

Jednako ozbiljan izazov jeste postojanje velikih nerazvijenih ruralnih područja. Ovo je rezultat decenija zanemarivanja privatne poljoprivrede i seoskih područja od strane socijalističkog sistema. Kao što je jedan ekonomski historičar naznačio, u socijalističkoj Jugoslaviji "Produktivnost po aktivnom poljoprivrednom proizvođaču nije se ustanovila iznad nivoa iz 1939. godine (osim privremeno) sve do 1963. godine. Od 1976. do 1978. godine radna produktivnost u poljoprivrednoj proizvodnji Jugoslavije bila je na nivou 10 procenata one iz Britanije, 16 procenata Francuske i negdje na istom nivou kao Pakistan. Veliki poljoprivredni sektor nikad se nije oslobodio svojih samoodrživih poljoprivrednih korijena."<sup>18</sup>

Danas, širom BiH, Makedonije, Kosova i dijelova Srbije kolaps industrijske zaposlenosti doveo je do povratka samoodrživoj poljoprivredi među onima koji su prisiljeni da istupe van zvanične ekonomije. Mali poljoprivredni proizvođači rade na malim parcelama zemlje sa malo mehanizacije. Sa poljoprivrednim tehnikama koje su se neznatno promijenile za pedeset godina oni neproizvode dovoljno za tržište, i samim tim nisu u mogućnosti načiniti investicije koje bi poboljšale produktivnost. Kapacitet poljoprivrednog sektora da podigne ova ruralna područja iz njihovog siromaštva je ograničen. Postoji potreba ne samo za investicijom u poljoprivredi, već za novim raznolikim strategijama ruralnog razvoja. Ipak za sada, neadekvatan transport i infrastruktura, te nizak nivo znanja i stručnosti među ruralnom populacijom znači da razvoj privatnog sektora u ovim područjima ostaje izuzetno slab. U nedostatku ruralnog razvoja, najbolja opcija dostupna ruralnom stanovništvu je masivna ekonomska migracija.

Ovi dvostruki strukturalni problemi imaju velike posljedice za vlasti u regiji. Vlade su suočene sa neadekvatnom osnovom prihoda koja je potrebna da bi mogla održavati modernu administraciju u evropskom stilu. Jedan rezultat toga je da su dostupna sredstva koja trebaju osigurati bilo koji oblik socijalno sigurnosne mreže koja bi ublažila efekte gubitka zaposlenosti nevjerojatno neadekvatna.<sup>19</sup> Drugi rezultat je da je održavanje infrastrukture koja je izgrađena da zadovolji potrebe socijalističke industrije jednostavno preskupa za post-industrijske zajednice, što dovodi do ustaljene dekapitalizacije javne imovine. U okruženju neadekvatnih javnih resursa postoji tendencija da troškovi održavanja javne administracije apsorbiraju neproporcionalan dio budžeta, umanjujući pružanje usluga vlasti i investicija. Ovo stvara zamku razvoja: to potkopava legitimnost i efikasnost javnih institucija (sa opasnim političkim posljedicama za nove i često krhke države) i obeshrabruje rast privatnog sektora. Postoji očita potreba za drugačijim vrstama pomoći koje pomažu da se mobiliziraju domaći resursi, umjesto da se zamjenjuju troškovi domaćeg kapitala.

Ovo su upravo one vrste problema za koje je regionalna politika u Evropi razvijena da ih prevaziđe. Prepoznajući da priroda većine osnovnih problema u Zapadnom Balkanu nije fundamentalno različita od onih u ostalom dijelu Evrope otvara vrata mobiliziranju vrijednih lekcija i stručnosti iz šireg evropskog iskustva.

<sup>18</sup> Vidi: Michael Palaret, neobjavljeni manuskript, *Loše vođenje jugoslavenske ruralne ekonomije, 1945-1990. godine*, str. 31. Palaret se također poziva na Veselinova, *Sumrak seljaštva*.

<sup>19</sup> U Bosni i Hercegovini, na primjer, na 420,000 ljudi registriranih kao nezaposleni u 2001. godini, isplaćeno svega 4,900 beneficija za nezaposlene u bilo kojem datom mjesecu.



## Pred-pristupanje bez pregovora

Donedavno je postojala oštra podjela u politici Evropske Unije prema evropskom kontinentu. S jedne strane, za kandidate pristupanju, postoji jasno artikulirana strategija da im se pomogne kroz proces pristupanja paralelno sa pregovorima o pristupanju. One primaju benificije pred-pristupajućih fondova koji se dodjeljuju iz specijalne budžetne linije EU (poglavlje 7 finansijskog okvira EU), i kojim rukovodi Direkcija za proširenje, zajedno sa progresivno većim angažmanom drugih direkcija i EU institucija.

S druge strane, postoji “šira Evropa”, koja potpada u istu kategoriju kao i ostatak svijeta u razvoju. Sa širom Evropom bavi se Direkcija za vanjske poslove i koristi fondove iz budžetne linije za vanjske akcije (poglavlje 4 finansijskog okvira EU).

Do kraja 2002. godine, ovaj sistem se činio potpuno binarnim u svojoj prirodi: zemlje Evrope su bile ili kandidati na putu za pristupanje, ili su pripadale široj Evropi. Zemljama Zapadnog Balkana ponuđena je politička obaveza da će, u odgovarajućem vremenu, moći izrasti iz šire Evrope i postati kandidati za EU. Međutim, za većinu od njih, ovaj prospekt ostaje u dalekoj budućnosti.

U proteklim vremenima razlika između ova dva tabora postala je zamagljena. Turska je prerasla u status kandidata 1999. godine zajedno sa Rumunijom i Bugarskom. Postala je obaveza Direkcije za proširenje, ali je nastavila da prima evropsku pomoć iz budžetne linije za vanjske poslove. Na kraju 2002. godine na Samitu u Kopenhagenu donesena je odluka da se Turskoj pruži dodatna pomoć iz budžeta za pred-pristupanje (poglavlje 7), iako pregovori o pristupanju tek trebaju početi. Sa Turskom se sada radi kao da je puni kandidat za EU, iako odluka o tome da li je ispunila uslove da se otvore pregovori neće biti donesena do kraja 2004. godine. O tome se čak raspravlja u izvještaju o koheziji EU iz 2001. godine, gdje se Zapadni Balkan ne spominje. Ukratko, Turska sada predstavlja novu kategoriju: **pred-pristupanje bez pregovora**.

Postoje snažni strategijski argumenti za Evropsku Uniju da tretira Tursku na ovaj način. To omogućava EU da se mnogo intenzivnije uključi u njene razvojne izazove, donoseći nova finansijska sredstva i institucionalne alate u igru i ohrabrujući njen unutrašnji proces reforme, bez obavezivanja u ovom trenutku na neki specifični vremenski okvir za pristupanjem.

Postoje jednako snažni strategijski elementi za **proširenje ove nove kategorije na Zapadni Balkan: da se ove zemlje tretiraju kao pred-pristupajući kandidati bez obaveze da se otvore pregovori o članstvu dok se ne ustanovi da su one pogodne za to od strane Evropske Komisije na osnovu njihovih pojedinačnih zasluga**.

Napredak svake države kroz proces stabilizacije i pridruživanja a potom proces pristupanja utvrđuje se na osnovu pojedinačnih okolnosti i kapaciteta. U isto vrijeme, postoji jak interes EU da se obrati pažnja na strukturalne ekonomske probleme zajedničke za regiju kao cjelinu, koji predstavljaju kontinuiranu prijetnju krhkoj političkoj i socijalnoj stabilnosti u regionu. U interesu je EU da upotrijebi sve svoje finansijske i institucionalne alate u borbu sa ovim izazovima što je prije moguće, kakav god da je napredak tih država u procesu stabilizacije i pridruživanja.

Širenje ove nove, posredne kategorije – status pred-pristupanja bez pregovora – na Zapadni Balkan riješilo bi izvjestan broj tenzija koje čine bitan dio trenutne EU strategije u regionu.

Prvo i najbitnije, to bi pomoglo da se spriječi dalje propadanje ove regije u odnosu na osnovne razvojne ciljeve evropske integracije. Zemlje Zapadnog Balkana teško da će postati kredibilni kandidati pristupanju osim ako ne uspiju riješiti svoje strukturalne ekonomske probleme. Omogućavajući im pristup pred-pristupajućoj pomoći dok su još uvijek u procesu stabilizacije i pridruživanja osiguralo bi trenutne poticaje za njih da razviju vlastite alate za regionalni razvoj, dok bi im osigurali tehničku i finansijsku pomoć da počnu rješavati svoje strukturalne ekonomske probleme.

Drugo, ovo bi pomoglo da se spriječi da sam proces pristupanja stvori nove linije podjele u regiji. Hrvatska je nedavno priložila svoj zahtjev za članstvo. Kada pregovori sa Hrvatskom počnu procjep između Hrvatske i njenih istočnih susjeda će se proširiti, stvarajući dodatni pritisak u regiji. Međutim, *ne* razmatrati Hrvatski zahtjev zbog straha od njegovog uticaja na druge zemlje takođe nije opcija kredibilne politike, uzevši u obzir da se Evropska Komisija obavezala da će procjenjivati moguće članove na individualnim osnovama.

Zaista, EU treba biti zabrinuta da je njena trenutna strategija možda stvorila poticaje za druge zemlje u regionu da predaju svoje zahtjeve za članstvom što je prije moguće, da bi se izbjeglo propuštanje voza ka pristupanju što bi značilo ostanak u “široj Evropi” koja nudi malo perspektive. Takva žurba ka formalnom pristupanju dovela bi do rizika potkopavanja procesa stabilizacije i pridruživanja.

Treće, određivanje strukturalne pomoći prije formalnog procesa pristupanja pružilo bi veliki podstrek trenutnim naporima EU da ojača proces reforme i kapaciteta vlasti u regiji. Snaga metodologije pomoći koju je razvila Evropska Komisija kroz pred-pristupajuće fondove i regionalne politike je u njihovoj mogućnosti da isporuče **dividendu vlasti** – to jeste, da osigura pomoć na takav način da se izgrade poticaji i kapaciteti nacionalnih vlada da se provede regionalni razvoj i da se mobiliziraju domaća sredstva kroz princip sufinansiranja. Nedavni pregled apsorpcije kapaciteta i transfera naznačava “fundamentalni doprinos intervencije strukturalnog fonda da poboljša efektivnost i efikasnost javne administracije u Grčkoj.”<sup>20</sup>

### Solun i obećanje za koheziju

Samit u Solunu koji je planiran za juni 2003. godine nudi stvarnu mogućnost da se redefinira priroda evropske uključenosti u Zapadni Balkan. Samit treba poslati snažan signal da obećanje “evropeizacije” za region neće izbljediti sa sljedećim valom proširenja.

Solun daje mogućnost EU da se obaveže na koheziju za Zapadni Balkan, počevši tako proces pokretanja novog skupa instrumenata i strategija kako bi se pomoglo da regija dostigne tačku gdje pristupanje EU postaje realna mogućnost. Uspjeh Samita u Solunu bi se mogao izmjeriti sa sljedeća tri pokazatelja:

<sup>20</sup> Yves Herve, Robert Holzmann, *Fiskalni transferi i ekonomska konvergencija u EU: analiza apsorpcije problema i procjena literature* 1998. godina, str. 73. Isti pregled napominje da, sa tačke gledišta akademskih ekonomista, “konceptualni okvir za opsežnu procjenu pitanja o apsorpciji problema vezanih za fiskalne transfere na visokim nivoima uvelike nedostaje.” (str. 11)

### **1. *Obećanje da će se kohezija učiniti eksplicitnim EU ciljem za Zapadni Balkan***

Kohezija nije cilj EU za širu Evropu ili ostatak svijeta, već specifični aspekt integracije EU. Ona zahtjeva značajniju dodjelu sredstava i intenzivniju uključenost evropskih institucija.

Zauzvrat, kohezija nudi EU bitno više utjecaja da provede stvarne promjene u regiji. To bi postavilo EU u mnogo snažniju poziciju da zahtjeva kredibilno obavezivanje drugim nosiocima politike EU: odgovornu fiskalnu politiku i otvoreno okruženje za trgovinu. Većina zemalja u regiji već je do sada smanjila inflaciju. Neke zemlje već koriste Euro kao službenu valutu ili su uveli valutne odbore. Širom regije bilateralni sporazumi o slobodnoj trgovini smanjuju barijere trgovine svake godine. Davanjem obećanja da će davati potporu koheziji na regionalnim osnovama, EU bi došla u snažnu poziciju i da zahtjeva zajednički napor Zapadnog Balkana u tom pravcu.

Ovo znači proširivanje kategorije “pred-pristupanja bez pregovora” na Zapadni Balkan na sličan način kao što je učinjeno za Tursku. To znači da će se EU ozbiljno obavezati da spriječi zemlje Zapadnog Balkana da padnu daleko ispod šire regije i pomoći im da dosegnu nivo razvoja gdje formalno pristupanje postaje stvarna mogućnost.

### **2. *Opredjeljenje da će se na Zapadni Balkan primjenjivati lekcije iz politike kohezije u EU i zemljama kandidatima***

Da bi se bilo koji fondovi koristili efikasnije, neophodno bi bilo započeti primjenjivanje novih strategija pomoći, koristeći iskustva iz politike kohezije u drugim dijelovima Evrope o tome kako mobilizirati domaća sredstva, izgraditi kapacitet vlasti i ohrabriti stvaranje regionalnih politika razvoja. Možda bi bilo odgovarajuće da u Solunu Evropska Komisija razmotri kako lekcije iz kohezionih fondova mogu biti primjenjene na Zapadni Balkan, uključujući sufinansiranje, uslovljavanje, planiranje regionalnog razvoja i partnerstvo između Evropske Komisije i nacionalnih i regionalnih vlada.

### **3. *Opredjeljenje da se održe nivoi pomoći tako da se procjep između trenutnih zemalja kandidata kao što su Bugarska i Rumunija i zemalja Zapadnog Balkana dalje ne proširi.***

Ozbiljno se obavezati na koheziju u Zapadnom Balkanu više znači razvoj novih strategija pomoći nego mobiliziranje velikih novih finansijskih sredstava. Međutim, razlika u sredstvima koja su namijenjena da se potroše nakon 2004. godine u Rumuniji nasuprot Srbije i Bugarskoj nasuprot Makedonije postavlja očigledna pitanja o kredibilnosti uključenosti Evrope u ovu regiju. Da bi napravila ozbiljnu obavezu o promoviranju kohezije na Zapadnom Balkanu, Evropska Unija mora stabilizirati svoje nivo pomoći i postaviti ih unutar kredibilnih dugoročnih strategija.

Sume novca potrebne da se ovo postigne nisu tako visoke kao što bi se moglo pretpostaviti. Trenutno, planirana pomoć EU za Zapadni Balkan za 2006. godinu iznosi €500 miliona, što je predstavlja svega 1% BNP-a. Povećavajući ovu obavezu na 2 procenta regionalnog BNP-a i dalje bi bilo manje nego EU obaveza prema Bugarskoj i Rumuniji. To bi također bilo u skladu sa lekcijama o nacionalnom kapacitetu apsorpcije koje je Evropska komisija naučila u proteklim decenijama.

Ovo bi uključivalo pomoć od oko €1 milijardu za 2006. godinu za Zapadni Balkan, suma koja je jednaka onome što je EU potrošila u regiji u proteklim godinama. Da bi se finansirala politika kohezije u periodu od 2004. do 2006. godine, Evropska unija bi mogla proširiti postojeći CARDS budžet sa pred-pristupajućim fondom, započinjući proces pomjeranja Zapadnog Balkana sa aproprijacije 4 (vanjske akcije) na aproprijaciju 7 (pomoć pred-pristupanja).