

УДК: 332.1:336.1.07(4-672EU)

341.217(4-672EU:497)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 81-82, стр. 80–94

Изворни научни рад

Рад примљен 27. 1. 2023. године

Рад одобрен 20. 2. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.81_82.5

КОХЕЗИОНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ИЗГРАДЊА ИНФРАСТРУКТУРЕ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

*Слободан НЕШКОВИЋ**

Анстракт: Кохезиона политика Европске уније, као саставни део њене регионалне политике, представља стратешко опредељење ове међународне организације усмерено ка одрживом економском развоју и социјалном просперитету њених држава чланица. За остваривање наведених циљева Европска унија определила је одговарајућа средства финансијске помоћи која се додељују државама посредством Кохезионог фонда. Преко овог фонда државе чланице добијају бесповратна средства у сврху постизања уједначеног економског раста, изградње инфраструктуре и развоја људских капацитета. Финансијска помоћ из Кохезионог фонда, и других структурних фондова, требало би да допринесе „економској, територијалној и социјалној кохезији”. Државе Западног Балкана, које су кандидати за пријем у ЕУ, осим помоћи за развој имају могућност да користе средства претприступне помоћи из IPA фонда, који представља инструмент припреме за коришћење структурних фондова пре пријема у ЕУ. У том смислу, државе кандидати користе могућности постојеће финансијске подршке за развој својих институционалних капацитета и спровођење економских реформи. Будући да економске реформе представљају предуслов економског одрживог развоја, у државама Западног Балкана све више се ставља нагласак на развој транспортне инфраструктуре и мреже путева са којима би било лакше остварити интеграцију у саобраћајну инфраструктуру Европске уније. Постизање позитивних ефеката на том плану

* Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за европске правно-политичке студије; Универзитет „Свети Кирил и Методиј”, Велико Трново, Бугарска. Е-mail: slobneskovic@gmail.com

повезано је са развојем међународне сарадње, не само са државама чланицама Европске уније већ и са азијским државама. У том смислу, Република Србија има посебан интерес да искористи своје добре међународне везе за унапређење своје инфраструктуре и привреде.

Кључне речи: Економски развој, изградња инфраструктуре, Западни Балкан, Европска унија, кохезиона политика

1) УВОД

Регионална политика Европске уније (ЕУ) предмет је све већег интересовања у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за пуноправно чланство, јер је већ приликом коришћења претприступних фондова започела припрема за структурне фондове и Кохезиони фонд који су доступни само земљама чланицама. Региони и локалне заједнице играју кључну улогу у процесу интеграције у ЕУ. Преко 60% закона у ЕУ примењује се на локалном нивоу, где принцип супсидијарности у функционисању Уније уважава потребу да се одлуке доносе што ближе грађанима. Овај принцип је посебно наглашен и у Лисабонском уговору, као конститутивном документу Европске уније. Чланство у ЕУ подразумева функционалну и фискалну децентрализацију, као и модерно руковођење, вишеструка партнерства и одговорност власти на свим нивоима. То подразумева и међусобну сарадњу регионалних и локалних нивоа власти, као и сарадњу прекограничног карактера на тим нивоима (прекогранични програми сарадње, формирање прекограничних европских регија и др.). То значи да региони и локалне заједнице не би требало да чекају искључиво на државну администрацију како би започели са припремама за процес интеграције у ЕУ. Искуства нових чланица ЕУ показују да би припреме требало да почну на свим нивоима власти истовремено. Европа своју будућност види као равнотежу између конкуренције и сарадње. Седамдесетих година 20. века UNDP предложио је иницијативу и план за побољшање мрежа ауто-путева у Европи. У пројекат је био укључен и ауто-пут: Балтичко море–Јадранско море (*Baltic-Adriatic*), који је део Трансевропске мреже (ТЕМ). Успостављање и развој Трансевропске мреже предвиђено је Уговором о функционисању ЕУ. ТЕМ има за циљ постизање боље међусобне повезаности националних мрежа у области саобраћаја. Хармонизација домаћег права са правом ЕУ у области саобраћајне инфраструктуре претпоставља коришћење финансијске помоћи на плану изградње и унапређења трансевропских саобраћајних мрежа.

2) КОХЕЗИОНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Концепт кохезионе политике ЕУ нема потпуни консензус у свим државама чланицама те групације, већ су присутне одређене контроверзе.

Тако традиционално егзистирају различита тумачења садржине и реперкусија актуелног концепта. С једне стране, Европска комисија има изричито позитиван став у ком се истиче да структурни фондови и Кохезиони фонд, кроз улагања у инфраструктуру и људске ресурсе, подстичу развој конкурентности и продуктивности региона и у дугорочном периоду доприносе бољем животном стандарду и приходима. С друге стране, аутори као што су Болдрин и Канова имају негативан став. Према њиховом мишљењу, није једнозначно да кохезиона политика доприноси смањењу регионалних разлика, при чему сумњају у дугорочне ефекте регионалне политике ЕУ. Реални показатељи указују да је ЕУ далеко од циљева економске и социјалне кохезије, али, такође, капацитет фондова ЕУ не доприноси одрживом економском расту и смањењу разлика између периферије и центра. Наводимо две чињенице које објашњавају овај скептицизам. Прва је неуспех региона обухваћених циљем да пређу праг постављен за добијање помоћи у оквиру овог циља, мада су вероватно разне интересне групе имале улогу у томе. Друга чињеница односи се на недостатак конвергенције коју су европски региони имали од реформе структурних фондова. Теоретичар друштвених наука Барка наводи да је „кохезиона политика с једне стране креирала неколико карактеристика које су означене као нова парадигма; створила траг добрих резултата, како у случајевима када се спроводи као саставни део националних развојних стратегија тако и у случајевима локалних пројеката створених уз подршку Европске комисије; створила партнерски однос и нове институције, како вертикално између Европске комисије, централне власти и регионалне/локалне, као и хоризонтално; допринела дугорочној изградњи капацитета институција и створила мрежу између различитих актера широм Европе и омогућила константну размену искуства и добре праксе. С друге стране, недостаци се могу очитовати на следећи начин: кроз недостатак стратешког планирања и развоја политике засноване на потребама одређене територије; кроз недостатак фокуса на одређене приоритете и немогућност одвојености ефикасности од социјалне укључености; кроз методолошке и оперативне проблеме који ограничавају правилну примену индикатора и циљева и самим тиме адекватну анализу шта функционише а шта не, у смислу ефеката кохезионе политике и коначно кроз недостатак политичке и стратешке дискусије о резултатима и будућности кохезионе политике”¹.

Евалуација и начин на који се спроводи представљају основу за изношење закључака о ефектима кохезионе политике. Закључци о ефектима кохезионе политике могу се извући из евалуације специфичних програма и пројеката.

¹ Fabrizio Barca, “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, European Commission April 2009, p. 110.

Квалитет евалуације зависи од случаја до случаја. С друге стране, све је већи број стручњака који покушавају да утврде ефекте кохезионе политике, користећи при томе стандардне методе емпиријског истраживања. При процени ефеката кохезионе политике коју, пре свега, спроводи Европска комисија, користе се и макроекономски модели. Оцена ефеката, као и остатак процеса евалуације, надлежност је држава чланица. Један од разлога овако различитих ставова у вези са ефектима кохезионе политике на економски раст јесте употреба различитих метода у процени тих ефеката. Ефекти на страни понуде могу се идентификовати само са значајним временским размаком.² Требало би указати на различиту природу програма и пројеката финансираних из структурних фондова и Кохезионог фонда, а који нису увек адекватни и усклађени са специфичним потребама и проблемима одређеног региона. Током свих програмских периода многе државе нису успеле да апсорбују сва намењена средства. Тако, примера ради, током реализације програма обухваћених циљем и током програмског периода 1994–1999. године, док су Шпанија, Португал, Ирска и Немачка имали реализацију средстава структурних фондова од скоро 90%, Италија, Француска и Велика Британија биле су на нивоу од 67%. Инфраструктурни пројекти били су спроведени 90% у Португалу и Ирској, али само 66% у јужној Италији и 33% у Грчкој. Квалитет индикатора и недостатак законодавног оквира који би успоставио основне индикаторе заједничке за све државе чланице, неки су од разлога зашто су подаци о ефектима кохезионе политике различити. Регионалну политику веома је тешко изоловати од других извора привредног раста, и одредити који ниво развоја би привреда достигла да није било интервенције кроз инструменте регионалне политике. Постоји низ фактора који одређују конкурентност региона и самим тиме њихов потенцијал за економски развој и стварање нових радних места. Стабилна макроекономска политика, комбинована са спровођењем структурних политика, основа је побољшања конкурентности. Други веома битан фактор јесте ефикасност и ефективност државне управе на свим нивоима. Да би се један регион економски развијао неопходно је и постојање мреже предуслова, у виду развијене мреже саобраћајница, информационих технологија, високо образоване радне снаге и друго. Циљ кохезионе политике јесте пружање подршке кључним областима, као што су инфраструктура (углавном саобраћај и животна средина), продуктивне инвестиције (подршка малим и средњим предузећима, истраживању и технолошком развоју и иновацијама), и улагање у људске ресурсе. Током периода од 2000. до 2006. године подршка је била усмерена на развој инфраструктуре (нарочито развој саобраћајне инфраструктуре) и људских ресурса, док су инвестиције биле усмерене више

² Martin Reiner, "The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU", in: *NBP Conference Potential Output and Barriers to Growth*, Zalesie Gorne, 2003, p. 10.

на развој малих и средњих предузећа и истраживање и технолошки развој. Такође, инвестирање је било усмерено и на развој људских ресурса. Значај ових улагања за државе чланице огледа се у њиховом доприносу јавним инвестицијама, нарочито у четири државе чланице. „У периоду између 2000. и 2006. године трансфери средстава из фондова ЕУ, у просеку, износили су око 60% од укупних јавних капиталних издатака у Португалу, 48% у Грчкој и 24% у Шпанији. Током овог периода, трансфери у Италији, Немачкој и Ирској процењени су на око 9% укупних јавних инвестиција. Током два финансијска периода, од 1994. до 1999. и од 2000. до 2006. године, трансфер фондова смањено се у односу на укупне јавне инвестиције у већини држава од 15 чланица, нарочито у Ирској и Грчкој, али се повећао у Португалу, Немачкој, Финској, Шведској и Аустрији.³ Поред наведеног, коришћење структурних фондова и Кохезионог фонда створило је услове за успостављање дугорочних партнерских односа између приватног и јавног сектора. Други директан утицај структурних фондова огледа се у јачању концепта стратешког планирања развојних политика и инвестиционих програма. Кохезиона политика одиграла је кључну улогу у промовисању области које раније нису биле у фокусу регионалних и националних политика. Подршка неразвијеним регионима доводи и до преливања помоћи у развијене регионе. Анализе показују да инструменти регионалне политике ЕУ имају значајан утицај и позитивне ефекте на Лисабонску и Гетеборшку стратегију. Одобравање средстава структурних фондова само на циљеве од интереса за Лисабонску стратегију износи око 50%. Недостаци који су омели већи допринос структурних фондова Лисабонској и Гетеборшкој стратегији огледају се у неефикасности органа надлежних за спровођење регионалне политике ЕУ, недовољна национална средства и недовољно прецизна национална политика, нарочито у области одрживог развоја. Требало би још напоменути да кохезиона политика није једини инструмент који може самостално испунити циљеве Лисабонске и Гетеборшке стратегије. Неопходно је обезбедити комплементарност и координацију са мерама у оквиру стратегија на националном, федералном, регионалном и локалном нивоу (у зависности од државе до државе), како би се обезбедио бржи економски развој, нова радна места и одрживи развој.

3) РАЗВОЈНИ ПРОГРАМ И ИЗГРАДЊА ИНФРАСТРУКТУРЕ

Многобројна истраживања указују да умерено увећање квантума знања у друштву може знатно повећати остварени БДП. Такође, што је веће улагање у научно-истраживачки рад, по правилу је израженији општи економски

³ Slobodan Nesković, et. al., "International Politics and Ecology: a Focus on Environmental Protection", *Frensenius Environmental Bulletin – FEB*, 2018, Vol. 27, No. 11, p. 197.

развој датог друштва. Тога је ЕУ одавно свесна, па је јасно зашто је као централни развојни економски правац изабрала стварање друштва знања. Истраживања показују да улагање у људске ресурсе константно доприноси економском развоју. Анализе показују да улагање у људске ресурсе повећава капацитет појединаца за иновацијама, као и за усвајањем нових технологија, и самим тиме међусобног прожимања ових капацитета широм држава и региона.⁴ Додатне инвестиције које фаворизују консолидовање система регионалних иновација и нарочито економског, социјалног и институционалног окружења у ком предузећа и појединци раде, има потенцијално важан ефекат на јачање конкурентности региона. Највећи допринос кохезионе политике запослености и социјалном благостању јесте подршка појединцима. На основу релевантних процена, једна додатна година образовања или адекватан тренинг програм повећавају моментално продуктивност за 5%, односно у дугорочном периоду за додатних 5%. Регионална политика ЕУ имала је изузетну улогу и у промоцији родне равноправности у склопу посебних пројеката или кроз подршку родној равноправности као међусекторском приоритету у оквиру свих пројеката. Регионална политика ЕУ пружила је подршку развоју веза између привреде и образовања. Подршка кроз средства ЕУ обезбедила је реформу образовања и система обуке (усклађивање програма образовања са потребама тржишта рада и образовање наставника), и допринела је развоју концепта доживотног учења. Поред мера у области образовања, извештаји евалуационих студија указују и на завидан број особа (7 милиона), које су прошле кроз различите врсте обуке које су финансиране из структурних фондова. Не постоје, међутим, подаци у којој мери су специфични тренинзи унапредили квалификационе профиле у односу на потребе тржишта рада и колико су омогућили интеграцију незапослених на то тржиште. Структурни фондови у значајној мери допринели су развоју образовања, програма обуке и запошљавања. Међутим, мере кохезионе политике, планиране и спроведене у оквиру програма и пројеката, нису у потпуности биле концентрисане на тражњу и на потребе тржишта рада, иако су биле оријентисане у правцу стварања већег броја радних места и помоћи незапосленима да се интегришу у тржиште рада. Брз напредак науке и технологије и изазови глобализације учинили су стицање знања, његову продуктивну примену, непрекидно обнављање и повећање, темељним изазовом конкурентне привреде и друштва. Извештаји показују и да је веома тешко подстаћи иновативне активности у регионима. „У јужној Италији, универзитети су били корисници подршке у области истраживања и иновација, али нису имали успеха у развоју иновација у сектору малих и средњих предузећа. Исти сценарио

⁴ Martin Reiner, op. cit., p. 11.

задесио је и обухваћене шпанске регионе који су услед слабих резултата морали да смање ниво средстава намењених истраживању и иновацијама”.⁵ Већина програма била је усмерена на развој инфраструктуре, док су у мањој мери финансирани пројекти који улажу у иновативне мере, а оне унапређују односе између приватног сектора и истраживачких институција. Из тог разлога извештаји о реализацији оваквих пројеката указују на опасност да улагања у истраживања, технолошки развој и иновације буду искључени из регионалне реалности, и да научни и технолошки паркови или инкубатори буду изграђени без неопходних услуга које би повезале привреду и истраживања. Као главна замерка програмима реализованим у овој области истиче се недовољна повезаност између образовног система, научно-истраживачког система и сектора малих и средњих предузећа, недовољан капацитет у управљању комплексним пројектима, као и недовољна подршка државне администрације реализацији овакве врсте пројеката.⁶ Мала и средња предузећа су стуб економије. Међутим, често мала и средња предузећа, нарочито при оснивању, имају проблема у приступу капиталу, знању и размени искустава. Управо је циљ регионалне политике ЕУ да отклони ове проблеме кроз комбинацију директних инвестиција и услуга које подржавају бизнис, тренинг, менторинг и стварања кластера. У периоду од 2000. до 2006. године велики број малих и средњих предузећа добило је помоћ фондова ЕУ, пре свега у циљу експанзије на међународна тржишта. Евалуацијом Штајермарк програма у Аустрији утврђено је да су 75% пројеката у вези са развојем бизниса спровела мала и средња предузећа, што је било знатно више него што је очекивано. У Великој Британији око 250.000 малих и средњих предузећа било је подржано различитим мерама у регионима, од чега је 16.000 добило директну помоћ. Напори да се помогне почетна фаза (*start up*) предузећа која оснивају лица са инвалидитетом имају различите резултате. На основу наведеног, можемо закључити да су мере кохезионе политике допринеле развоју промовисања предузетничке културе и свести, организовању обуке из различитих области које су важне за вођење сопственог бизниса, стимулисању партнерства предузетника оснивањем кластера и инкубационих центара и привлачењем повољних извора финансирања за оснивање и рад малих и средњих предузећа. Реализација ефикасне регионалне политике дугорочно доприноси и смањењу јавних расхода. Јавна подршка предузећима да сместе своје капацитете у неразвијеним регионима требало би да у дугом року допринесе повећању запослености и активирању других ресурса. Међутим, у многим случајевима

⁵ Слободан Нешковић, Лазар Шошкић, „Геополитички контекст Југоисточне Европе и безбедносни концепт Европске уније“, *Економија – теорија и пракса*, 2021, Vol. 14, бр. 1, стр. 56.

⁶ Martin Reiner, op. cit., p. 12.

утврђено је да је директна помоћ малим и средњим предузећима могла бити боље планирана и усмерена. На основу ових искустава, у евалуационим извештајима се предлаже да се уместо мера које би биле предузете и без структурних фондова, употребе *soft* мере које би изградиле вештине и мрежу малих и средњих предузећа, као и повећале зајмове намењене малим и средњим предузећима. У одређеним државама забележена је и неразвијеност јавно-приватног партнерства, нарочито у пројектима у области науке и истраживања (изузев Аустрије, Данске, Финске, Немачке, Холандије, Шведске и Велике Британије која је у међувремену иступила из ЕУ). Инфраструктура је један од предуслова за привредни раст. Недовољна понуда инфраструктурних услуга онемогућава инвестиције, па тиме и обара стопу привредног раста, чиме утиче на незапосленост. Инвестиције у пројекте од интереса за градски саобраћај, као што је изградња метроа (нпр. метрои у Атини и Солуну), подстичу међурегионални развој и истовремено на ефикасан начин доприносе повећању запослености. Ваљало би још истаћи и да инвестиције у области саобраћаја у зависности од типа, имају двоструки утицај на животну средину, и то директан утицај на сам инфраструктурни објекат и индиректан утицај на загађеност ваздуха и буку, које би настале услед повећања саобраћаја. Загађеност ваздуха означава један од највећих проблема у великим градским срединама. Директан утицај инвестиција у саобраћај огледа се и у већој запослености, пре свега у сектору грађевинарства. Поред тога, повећава се потражња за грађевинским материјалом и употребом машина. Ефикасна и сигурна саобраћајна инфраструктура омогућава раст продуктивности, олакшава и подстиче мобилност људи и робе, те смањивањем саобраћајне изолације, ствара претпоставке за уравнотежен регионални развој. Упркос препорукама, само пет великих држава има развијену мрежу брзих железница, неискоришћеност одређених потенцијала као што је Дунав, и неискоришћеност потенцијалних извора финансирања у виду јавно-приватног партнерства.⁷ Између држава чланица ЕУ и њихових региона постоје велике разлике по питању заштите животне средине, проблема који угрожавају животну средину, и локалних капацитета којим би требало одговорити на ове проблеме. Тако рецимо, процењује се да је просечан животни век грађана Европе краћи за осам месеци само услед загађености ваздуха, а у регионима које карактерише висока загађеност ваздуха (Бенелукс, северна Италија и источна Европа), овај утицај ће се повећати током наредних година. Кохезиона политика знатно је допринела заштити животне средине као основном предуслову за одрживи развој и бољи квалитет живота, као и спровођењу законодавства у области животне

⁷ Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ”, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78, стр. 46.

средине. Користећи релевантне податке из периода од 2000. до 2006. године, може се закључити да је око 13% средстава утрошено на пројекте улагања у снабдевање водом, заштиту вода, прераду отпада, одрживе изворе енергије, заштиту од буке и загађености ваздуха. Највише резултата постигнуто је у области снабдевања водом. Кохезиона политика омогућила је повећана улагања у обновљиве изворе енергије. Највећи корисник овакве врсте пројеката почетком овог века (коришћењем снаге ветра, биомасе, соларне енергије итд.) био је Португал. Несумњиво је да су мере дате европске политике допринеле очувању и унапређењу система животне средине, смањењу загађења и притисака на животну средину, несметаном снабдевању водом и коришћењу природних ресурса, што је од значаја за будуће генерације. Регионална политика ЕУ није донела само инвестиционе пројекте, већ и стратешки приступ о развоју саобраћајне инфраструктуре и заштити животне средине. С тим у вези, омогућено је усаглашавање принципа животне средине с циљевима и мерама осталих секторских политика. Неадекватно планирање програма/пројеката јавља се као главни недостатак мера кохезионе политике у овој области. Користећи се релевантним подацима из периода од 2000. до 2006. године закључујемо да су фондови подржали иницијативе Заједнице у различитим областима. Све ове иницијативе омогућиле су развој политике територијалне кохезије, апострофирајући решења заснована на карактеристикама региона, унапређујући регионалну сарадњу и партнерство између региона различитих држава чланица. ИНТЕРРЕГ, највећа иницијатива ЕУ, пружала је подршку регионима у циљу промоције економске и социјалне кохезије. Током 15 година постојања значајно је еволуирала. Програм је обухватао подршку прекограничној сарадњи, транснационалну сарадњу и размену искуства и унапређење дефинисања политика. EQUAL представља иницијативу Уније која је омогућила инклузиван начин спровођења политика тржишта рада и развоја добре праксе. Ова иницијатива допринела је и реформи тржишта рада и претварању Европске стратегије запошљавања у националне планове и спровођење законодавства у државама чланицама. Уз подршку Европског социјалног фонда и националних средстава EQUAL је допринео реализацији четири кључна принципа: принципа партнерства – који укључује све заинтересоване стране; принципа транснационалне сарадње – на основу искустава других држава чланица; принципа иновације – кроз развијање и тестирање нових приступа; и принципа размене добре праксе – и утицаја на политике и праксу. Примена структурних фондова довела је до унапређења управљачких капацитета администрације. Директан утицај структурних фондова види се у побољшању способности да се креирају и спроведу јавне политике, да се изграде дугорочна партнерстава, интензивира примена концепта евалуације ефеката политика и програма, као и транспарентност у одлучивању и размени добрих пракси. Сви ови фактори настали су као

последица спровођења регионалне политике ЕУ, и довели су до тога да овакав начин рада постане устаљена пракса националне администрације и у другим областима, чиме је фактички унапређено управљање на свим нивоима. Ефективно креирање и спровођење политика нарочито је видљиво у државама чланицама, где постоји висок степен интеграције између стратегија ЕУ и националних стратегија, стратегија које су израђене на снажној аналитичкој основи са изграђеним партнерством између институција, јасно дефинисаним надлежностима и одговорностима, широким консензусом и пуном подршком политичког врха. У оним државама у којима овакав приступ није остварен, спровођење кохезионе политике је предмет политичких и институционалних тензија и честих сукоба. Овакав сценарио нарочито је видљив у неким државама чланицама ЕУ које имају дугу традицију националне регионалне политике, а које нису успеле у потпуности да интегришу циљеве и систем управљања кохезионе политике. Један од основних циљева кохезионе политике јесте благостање за све грађане и њихов квалитетнији живот. Званични извештаји и анализе стручњака о ефектима кохезионе политике предмет су континуираних дебата. Истраживања из претходног периода показала су да што више региона потпада под одређене циљеве структурних фондова и Кохезионог фонда, самим тиме је и већа свест о подршци Уније. Познато је да, у готово свим државама у којима је већина региона потпадала под критеријуме фондова ЕУ, више од 60% испитаника је било свесно да ЕУ реализује пројекте у њиховом граду или региону. Ово је био случај са источноевропским државама као што су Словенија, Литванија, Малта, али и Шпанија. Већина испитаника поздравила је принцип супсидијарности приликом дефинисања стратегија и пројеката, осам од 10 испитаника истакли су да је добро да регионална политика ЕУ омогућава државама чланицама и регионима слободу у утврђивању стратегија и пројеката. Од ЕУ, као облика међународне интеграције, очекује се да допринесе економском развоју кроз јединствено тржиште и монетарну унију. Управо уклањањем трговинских и других баријера, подстицањем позитивних економских ефеката, финансијска средства би требало да буду усмеравана ка најисплативијим пројектима. Међутим, требало би увидети да корист од ових пројеката није равномерно распоређена за све учеснике европског тржишта. Стратегијом из Лисабона из 2000. године, и стратегијом из Гетеборга из 2001. године, дефинисан је један од кључних циљева ЕУ који се огледа у њеном настојању да у току прве деценије 21. века постане најконкурентнија економија на свету. Остваривање овог, стратешки дефинисаног циља, подразумевао је њену спремност да се суочи са бројним конкурентима у глобалним оквирима попут САД или Кине, и бројним унутрашњим проблемима који су успоравали њен привредни раст, међу којима се нарочито истицао проблем изразитих економских и социјалних диспаритета. Отуд се економска, социјална и територијална

кохезија схватала не само као циљ већ и као средство за подстицање развоја ЕУ, док је регионална политика остала важна претпоставка за његово остваривање. Правни прописи за обезбеђивање несметаног протока људи, робе, капитала и информација у ЕУ, који су били уоквирени у Поглављу 14 *Циљ транспортне политике*, било је побољшање функционисања унутрашњег тржишта стварањем безбедног, ефикасног, доступног и квалитетног транспорта, уз уважавање и заштиту интереса корисника транспортних услуга и заштита животне средине. ЕУ је схватила да је транспорт веома перспективна привредна грана, па је посветила пажњу саобраћајној легислативи. Од укупног броја правних прописа ЕУ, 10% се односи на транспортну политику. Правни прописи глобално и детаљно уређују транспортни систем. Прописи ЕУ обухватају друмски и железнички транспорт, унутрашњу половидбу, комбиновани транспорт, ваздушни и поморски транспорт. Прописи се односе на техничке стандарде и стандарде безбедности унутар тих сектора. Темељна начела и циљеви заједничке саобраћајне политике ЕУ утврђена су у Глави VI Лисабонског уговора и односе се на: заједничка правила која се примењују на међународни превоз на територији или са територија држава чланица, односно на превоз преко подручја једне или више држава; услове под којима превозници, који немају седиште или пребивалиште на подручју неке државе чланице, могу унутар те државе чланице обављати услуге превоза, као и на мере за побољшање безбедности превоза, и све друге одговарајуће прописе.⁸ Уговор о Европској економској заједници имао је за циљ формирање јединственог тржишта утврђивањем оквирних услова за разне гране транспорта, при чему је било потребно да транспорт омогући рационалан превоз робе и путника унутар ЕУ, као и на међународном нивоу. Ово је требало да допринесе усклађеном развоју европске привреде, као и њеној експанзији, стабилности те целокупном стандарду становника. Будући да ЕУ тежи интеграцији различитих транспортних сектора у ефективне логистичке ланце у циљу оптималног коришћења свих сектора, као и поштовању еколошких стандарда на подручју транспорта, циљ политике друмског транспорта ЕУ јесте промовисање ефикасне, безбедне и одрживе мобилности и стварање повољних услова конкурентности и хармонизације техничких стандарда у складу са заштитом животне средине. Постојећа легислатива ЕУ, која се примењује на услуге друмског саобраћаја, поставља заједничка правила за приступ професији и тржишту. Такође, њоме се утврђују минимални стандарди за радно време, време вожње и минимално трајање периода

⁸ Slobodan Nešković, "Western Balkan Countries Strategies and the European Union Security Paradigm", *Zbornik radova knjiga 33*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Belgrade, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij“, Veliko Trnovo, Internacionalni Univerzitet, Travnik, 2020, p. 68.

одмора за професионалне возаче. Легислатива прописује минималне годишње таксе на возила и хармонизује максималну тежину и димензије друмских возила. Према саобраћајним пројекцијама за период између 2007. и 2013. године, за десет нових земаља чланица ЕУ већина новца, чак 52%, одлазило је на изградњу путне инфраструктуре (путева и ауто-путева), затим 30% на изградњу железнице, 10% на јавни превоз, 2% на унутрашње водопривредне путеве, 2% на луке, 1% на аеродроме итд.⁹ Трансевропска саобраћајна мрежа (TEN-T) доприноси одрживом и мултимодалном развоју саобраћаја и уклањању уских грла. У том смислу, саобраћајне мреже играју значајну улогу у обезбеђивању одрживе мобилности, кроз комбиновање европске конкуренције и добробити њених грађана, истовремено обезбеђујући превоз робе и путника у Европи. План Европске комисије, везан за саобраћајну инфраструктуру, јесте модернизација постојећих саобраћајних праваца за све врсте саобраћаја и изградња нових у саобраћајно слабије повезаним регијама.¹⁰ Пројекти везани за развој трансевропске мреже (TEN-T) везана је за идеју стварања заједничког тржишта, а односи се на успостављање заједничке транспортне, енергетске и телекомуникационе инфраструктуре унутар ЕУ. Без савремене инфраструктуре за повезивање различитих регионалних и националних мрежа није могуће успоставити слободан проток робе, услуга, капитала и радника, а то је такође важан елемент за постизање економске и социјалне кохезије Уније. TEN-T осигурава слободно кретање људи и добара, као основног предуслова за функционисање заједничког тржишта. План Европске комисије везан за друмску инфраструктуру је модернизација постојећих путних праваца за све видове саобраћаја и градња нових инфраструктурних објеката у саобраћајно слабије повезаним регијама. Остварењем приоритетних пројеката до 2020. године TEN-T је требало да укључи 89.500 км друмских саобраћајница, 94.000 км железничких пруга, 11.250 км унутрашњих водених путова са 210 речних и 294 морских лука, те 366 аеродрома. Осим предности за путнички саобраћај, скраћивањем времена путовања развијена је и разуђена мрежа путева потребна теретном превозу у ЕУ, за који се до 2020. године очекивао пораст за две трећине.

4) ИЗВОРИ

Barca, F., "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", Independent Report

⁹ Слободан Нешковић, Лазар Шошкић, „Геополитички контекст Југоисточне Европе и безбедносни концепт Европске уније“, *op. cit.*, стр. 57.

¹⁰ Slobodan Nešković, "Democratic Development Trends in the Countries of the Sout Caucasus Region, Journal of the International Society", *Dialogue and Universalism*, 2022, Vol. XXXII, No. 3, p. 216.

prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, European Commission April 2009.

Nešković, S., et. al., "International Politics and Ecology: a Focus on Environmental Protection", *Frensenius Environmental Bulletin – FEB*, 2018, Vol. 27, No. 11

Nešković, S., "Western Balkan Countries Strategies and the European Union Security Paradigm", *Zbornik radova knjiga 33*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Belgrade, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij“, Veliko Trnovo, Internacionalni Univerzitet, Travnik, 2020.

Нешковић, С., Шошкић, Л., „Геополитички контекст Југоисточне Европе и безбедносни концепт Европске уније“, *Економија – теорија и пракса*, 2021, Vol. 14, бр. 1.

Нешковић, С., „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78.

Nesković, S., "Democratic Development Trends in the Countries of the Sout Caucasus Region, Journal of the International Society", *Dialogue and Universalism*, 2022, Vol. XXXII, No. 3.

Reiner, M., "The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU", in: *NBP Conference Potential Output and Barriers to Growth*, Zalesie Gorne, 2003.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европске регије нису једнако развијене. Неке регије су изразито развијене, а неке су изразито неразвијене. Развој је углавном концентрисан у великим урбаним срединама. Развојни диспаритет међу регијама знатно је висок и има природну склоност ка још вишем проширењу. Немају сви Европљани исте предности и шансе за успех када су суочени са изазовима глобализације. Један од значајних циљева ЕУ јесте смањење неравномерног развоја неразвијених подручја. Регионална политика је допуна националним политикама којима се настоји унапредити позиција заосталих регија. Регионална политика ЕУ једна је од најстаријих заједничких политика те групације. У оквиру регионалне политике ЕУ, у остваривању регионалних циљева, најзначајнију улогу имају структурни фондови и Кохезиони фонд. Међутим, сама регионална политика и развој ових фондова зависи не само од развоја заједничког тржишта, Европске монетарне уније и проширења Уније него, у великој мери, и од политичких прилика. У зависности од политике заступљене у одређеном периоду, одређују се приоритети у финансирању и обим средстава којима располажу структурни фондови. Ипак, несумњив је значај ових фондова на креирање и развој економских прилика у државама-чланицама. Ту, пре свега, нарочити значај имају Европски социјални фонд, Европски фонд за регионални развој и Кохезиони фонд. Без

обзира што је број циљева регионалне политике од почетних седам сужен на три, њихова суштина остала је иста – пружање финансијске помоћи мање развијеним и економски заосталим регионима. Кохезиони фонд, као и остали структурални фондови, својим финансијским инструментима доприноси остваривању мањих пројектованих циљева. Они затим, сви заједно, доприносе регионалном прогресу кроз изградњу саобраћајне и друге инфраструктуре, унапређењу људских ресурса, смањивању регионалних диспаритета, успостављању сарадње између региона и држава у ЕУ. Опште правило је да је одређена географска област (регион) повезана одговарајућом инфраструктуром унутар региона. Квалитет саобраћајне инфраструктуре зависи и од квалитета међусобне комуникације, посећености, сарадње и међусобне размене робе унутар региона и размене са другим регионима. Адекватан транспорт и инфраструктура имају бољи приступ сировинама, полупроизводима, као и тржишту производа. Регион чија је инфраструктура квалитетнија требало би да буде конкурентнији и успешнији од региона са слабијом инфраструктуром. То значи да утицај саобраћаја на развој региона произилази из улоге саобраћаја у смањењу трошкова транспорта и успешном превазилажењу привремених и просторних препрека у процесу производње и размене. С обзиром на то да саобраћајни систем једне државе представља подсистем саобраћајног система окружења, јасно је да мрежа ауто-путева једног европског региона, какав је регион Западног Балкана, мора бити умрежен у мрежу ауто-путева ЕУ како би се направили коридори који би привукли транзитни саобраћај. На темељу тог сазнања ЕУ је пројектовала *Хелсиншке коридоре*, који служе за боље повезивање региона који нису у ЕУ са европским и другим регионима повезаним са ЕУ. Према мишљењу аутора, постоји неколико услова који морају бити задовољени ако се жели направити позитивна интеракција између улагања у саобраћајну инфраструктуру и економског развоја региона. Први услов односи се на постојање конзистентне макроекономске политике која ће подржавати ефикасну алокацију ресурса. Други услов односи се на чињеницу да би инфраструктурни пројекти требало да повећају продуктивност осталих ресурса, у случајевима кад постоји довољна комплементарност и основни ниво продуктивности осталих ресурса. И трећи услов односи се на инфраструктуру која има најзначајнији учинак на продуктивност и потрошњу када пружа онај степен квалитета услуга које траже потрошачи. У целини посматрано, кохезиона политика ЕУ доноси значајне финансијске бенефите државама корисницама средстава. Међутим, због различитих резултата њене имплементације, Република Србија требало би да спроведе систематску и континуирану анализу бенефита, који би могли бити остварени приступањем у ову међународну организацију, на плану одрживог економског развоја и остварења социјалног просперитета.

THE COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION
– ECONOMIC DEVELOPMENT AND INFRASTRUCTURE BUILDING
OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

Summary: The Cohesion Policy of the European Union, as an integral part of its regional policy, represents the strategic commitment of this international organisation aimed at sustainable economic development and social prosperity in its member states. The European Union has determined what kind of financial assistance should be given to the states through the Cohesion Fund in order to accomplish the specified objectives. Through this fund, member states receive grants to achieve uniform economic growth, build infrastructure, and develop human capacities. Financial aid from the Cohesion Fund and other structural funds should contribute to “economic, territorial and social cohesion”. In addition to receiving development aid, the Western Balkans countries applying to join the EU also have access to pre-accession aid money from the IPA fund, which serves as a tool for laying the groundwork for the use of structural funds before admission to the European Union. In this sense, the candidate countries use the possibilities of existing financial support for the development of their institutional capacities and the implementation of economic reforms. Since economic reforms are a prerequisite for sustainable economic development, the Western Balkans countries place more emphasis on the development of transport infrastructure and road networks, which would make it easier to achieve integration into the transport infrastructure of the European Union. Achieving positive effects on that front is connected with the development of international cooperation, not only with the EU member states but also with Asian states. In this sense, the Republic of Serbia has a particular interest in utilising its positive international relations to develop its economy and infrastructure.

Keywords: Economic development, infrastructure construction, Western Balkans, European Union, cohesion policy.