

## **МАКРОЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

### **MACROECONOMIC ASPECTS OF REGIONAL POLITICS OF THE EUROPEAN UNION**

**Горан Поповић\***

#### **Резиме**

Регионална политика је једна од кључних заједничких политика ЕУ. Њени циљеви су раст економско-социјалне кохезије и уједначавање нивоа развијености. Таква развојна концепција захтева високе буџетске трансфере, који нужно доводе до друштвених прерасподела и нарушавања основних начела и вредности на којима је утемељена европска идеја. Нарушавање начела слободне конкуренције је само једна од нежељених последица и контроверзи регионалне политике. Европски модел регионалног развоја преферира дугорочне циљеве и јачање агрегатне понуде у мање развијеним регионима. Активан однос према агрегатној понуди указује на антикејнзијански карактер регионалне политике ЕУ. Она утиче на макроекономију региона који користе највеће субвенције из кохезионих или структурних фондова. И поред позитивних макроекономских тенденција, које се огледају у изградњи инфраструктуре, отварању малих и средњих предузећа (дакле, јачању агрегатне понуде), смањењу незапослености итд., овај модел развоја мање развијених територија је и предмет бројних критика. Оне нису усмерене само на висину и ефикасност трошења буџетских трансфера, већ на то да ове мере угрожавају функционисање слободног тржишта, јачају ауторитет администрације, често заобилазећи националне владе итд. Иако је

---

\* Др Горан Поповић, доцент, Економски факултет Универзитета у Бањој Луци

централизована на нивоу Уније, на регионалну политику снажно утичу и регионални политички фактори. Као последица, отворена су бројна регионална представништва у седишту ЕУ, али резултати још увек нису пропорционални напорима централних, националних и регионалних нивоа Уније. То су кључне контроверзе регионалне политике. Ипак, мора се нагласити да ће ЕУ и даље редуковати развојне диспропорције (старих, али и новопримљених чланица) и јачати економско-социјалну кохезију. Зато ће мере регионалне политике имати важну улогу и у будућем економском развоју Уније, али и процесима проширења. Наравно, постоје бројни други, неекономски и контекстуални циљеви и аспекти регионалне политике ЕУ, који су предмет интереса других научних дисциплина.

**Кључне речи:** Регионална политика, ЕУ, кохезија, развој, конкуренција, трансфери, макроекономски, понуда, антикејзијански, контроверзе.

## Summary

Regional politics is one of the key common politics of the European Union. Its objectives are the growth of economic-social cohesion and equalizing the levels of development. Such conception of development requires high budget transfers, which necessarily lead to social redistributions and disruption of the ground-principles and values the European idea is established at. Disruption of the principles of free competition is only one of unwanted consequences and controversies of the regional politics. European model of regional development prefers long term objectives and strengthening of the aggregate offer points to the antikeynesian character of the regional politics of the European Union. It influences on the macroeconomics of the regions which use the largest subventions from cohesive and structural funds. And besides the positive macroeconomic tendencies, which are shown in construction of the infrastructure, opening of small and middle enterprises (that is in strengthening the aggregate supply), reduction of the unemployment etc., this model of the development of less developed territories is a subject of numerous criticisms. They are not directed only to the level and efficiency of expenditure the budget transfers, but to that, that these measures imperil the functioning of the free market, strengthen the authority of administration, often avoiding the national governments etc. Although it is centralized at the Union level, the regional political factors influence strongly on the regional politics as well. As a consequence, numerous regional agencies are opened in the centre of the European Union. But, the results are not yet proportional to the efforts of central, national and regional politics. However, it must be stressed, that the European Union will keep on reducing the developmental disproportions (of the old, but as well as of the new accepted members) and strengthen the

economic-social cohesion. That's why the measures of the regional politics are going to have the important role in the future economic development of the Union, but in the processes of the extension as well. Of course, there are numerous other, non-economic and contextual objectives and aspects of the regional politics of the European Union, which are the subject of the interest of other scientific disciplines.

**Key words:** Regional politics, cohesion, the European Union, development, competition, transfers, macroeconomic, supply, antikeynesian, controversies.

## Увод

Регионална политика ЕУ је у експанзији. Она снажно, у континуитету, шири свој утицај ка националним и регионалним нивоима. Регионални развој је за чланице и земље које приступају Заједници прворазредно друштвено питање. Ексклузивност регионалног развоја произилази из више фактора, међу којима су најзначајнији: смањивање економских разлика, решавање социјалних питања и снажна подршка уласку земаља у ЕМУ, проширењима итд. Досадашње историјске етапе интеграција су обухватале северна проширења. Данас је ЕУ посвећена источним (југоисточним) проширењима<sup>1</sup>. Како су ове земље слабије развијене у односу на просек ЕУ, неопходно је санирати постојеће економске и социјалне разлике. То захтева додатне напоре за структурно прилагођавање новопримљених земаља, али и неких старијих чланица које економски и социјално заостају у односу на просек Уније (нпр. Португалија). Инициране структурне промене повољно делују на динамику привредног раста и развоја<sup>2</sup>. Зато су крупне политичке одлуке на нивоу Заједнице уско везане за начин одређивања волумена и оптималне комбинације средстава алоцираних интервенцијама комунитарних институција.

Координираном редистрибуцијом се директно утиче на обим, темпо и структуру привредног развоја. Она се своди на интервенционистичку редукацију економских, социјалних и других диспропорција и спречавање нових регионалних разлика. Ипак, ефекти регионалне политике на друштвено-економска и социјална кретања европског простора су још

<sup>1</sup> О процесима проширења видети више у: Мишчевић Тања, Придруживање Европској унији, ЕСПИ Институт за економска и социјална истраживања, Београд, 2005.; Тадић Бојана, Уговори о придруживању ЕУ, ИЕС - Институт за Европске студије, Београд, 1995 и бројној другој литератури.

<sup>2</sup> Разлику између раста и развоја објашњава Иво Вински у Уводу у анализу националног дохотка и богатства, Напријед, Загреб, 1967. стр. 68-91.

увек лимитирани, што не значи да се не могу очекивати бољи резултати. Не смију се занемарити ни критике упућене на ефикасност, ширину, па чак и смисао њеног постојања. Антирегионални лобији у овим и другим субвенцијама виде опасност за еволуцију Уније, као економски снажне и искључиво тржишне структуре, засноване на развоју слободног тржишта и личних слобода<sup>3</sup> уз минималну “улогу државе”. Они се супростављају јачању економске и социјалне кохезије и форсирању регионалне политике. Критичари овог приступа нису мотивисани само општим разлозима, већ и индивидуалним интересима. Јер, већи трансфери за потребе регионалног развоја, правилом спојених посуда утичу на дефиците и раст фискалних давања пореских обвезника. Дакле, расподела укупног аупута у нестабилнијим условима од оних у којима ЕУ данас функционише, може нарушити циљану макроекономску стабилност, посебно за утврђене таргете<sup>4</sup> и номинална сидра. Због тога постоји континуирана опасност да се регионални проблеми прелију у сферу политичких неслагања. Уколико је макроекономска ситуација на нивоу ЕУ задовољавајућа (комплексна дефиниција овакве ситуације)<sup>5</sup>, тада мање развијене земље чланице преко политичких тела обично инсистирају на већој економској помоћи. Уколико се, на пример, макроекономска стабилност на заједничком тржишту Уније нарушава, логично је да развијеније земље инсистирају на редукцијама “нетржишних” трансфера и “резању” издатака којима се могу смањити буџетски или други дефицити. Мере могу нарушити, не само темељна начела и правила политике конкуренције и начела отворености тржишта, већ у неким случајевима угрозити и неке од четири фундаменталне слободе на којим је заснована идеја европских интеграција. Поред ових, све су присутније и критике ендogene ефикасности мера регионалне политике. Без обзира на чињеницу да је администрација подвргнута снажним демократским контролама, ипак долази до ситуација у којима се строга правила транспарентности не примењују. Због тога су начини

<sup>3</sup> О слободама и слободном тржишту видети више у књигама (преводи): Fridrih fon Hajek, Студије из филозофије, економије и политике, PAIDEIA, Београд, 2002.; John Kenneth Galbraith, Добро друштво-хумани редослед, Грмеч-Привредни преглед, Београд, 2001.; Milton Friedman, Капитализам и слобода, Global Book, Нови Сад, 1997.; James Buchanan, Границе слободе, ДЕРЕТА, Београд, 2002.

<sup>4</sup> О таргетима видети више у: Michael Burda & Charles Wyplosz, Макроекономија, ЦЈДС, Београд, 2004. стр. 199 и стр. 210-212.; David Colander, Macroeconomics, Richard D. Irwin, INC, 1994 and 1995. стр. 140-147.; Campbell McConnel & Stanley Brue, Macroeconomics, McGraw-Hill, 1996. стр. 308.

<sup>5</sup> Теоријски и практични аспекти макроекономије ЕУ су детаљно описани у: Mike Artis & Norman Lee, The Economics of the European Union-Policy and Analysis, Oxford University Press, 1997.; Adams W. J., Economic Analysis of European Integration, Academy of European Law, vol. IV, book 1, 1995.

планирања и расподеле средстава регионалног развоја под сталном присмотром јавности, уз мониторинг и супервизију процедура одобравања и коришћења средстава. Коначно, ни трошкови бирократије и осталих комунитарних институција сервисирања регионалног развоја нису мали. И они постају све веће поље сукоба различитих политичких структура, пословних лобија и парламентарних групација.

## 1. Еволуција и суштина

Регионална политика је кључна компонента кохезионе политике. Она снажно утиче на друштвено-економске, социјалне, демографске, еколошке и друге проблеме за готово половину становника ЕУ. Субвенције и регионална помоћ изазивају ширу друштвену пажњу. Мотиви ангажовања огромних финансијских, политичких и људских ресурса се налазе у потреби ублажавања регионалних разлика, јачању економских потенцијала, стимулисању раста агрегатне понуде у регионима са развојним “јазовима” итд. Зато је регионална политика важна за већину грађана и огроман број привредних субјеката заједничког европског тржишта<sup>6</sup>.

Кључни период завршне институционализације регионалне политике је последња деценија двадесетог века. Европске интеграције су убрзане крајем седамдесетих година прошлог века у периоду када су европске државе биле тешко погођене економском кризом изазваном тзв. нафтним шоком<sup>7</sup>, те због унутрашњих разлога, који су настали као последица дотадашње макроекономске политике и нарушавања очекиване стабилности (проузроковане убрзаним привредним растом претходне две деценије). Ово је додатно угрозило економије европских земаља, које су и без наведеног биле инфериорни конкуренти привредама САД и Јапана. Глобално погоршање ситуације утицало је на спољнотрговинске и друге дефиците, што је доводило до рецесија, дестабилизовало стопе раста, итд. Посебно опасна су била континуирана подгрејавања инфлације, раст стопа незапослености<sup>8</sup> и нестабилност курсева европских, али и водећих светских валута. Синергичне консеквенце ове нежељене ситуације су се

<sup>6</sup> О економским интеграцијама, буџету и регионалној политици ЕУ, видети више у: Richard Baldwin & Charles Wyplosy, *The Economics of European Integration*, The Mc Graw-Hill Companies, 2006.

<sup>7</sup> Нафтна криза је довела до неповерења чланица и озбиљно угрозила институционално деловање Заједнице, што се види у: *Bulletin of the European Communities*, Институционални систем Заједнице-Обнављање равнотеже, додатак бр. 3, 1982. или у *Bulletin of the European Communities* 14, Меморандум Француске владе о ревитализацији Заједнице, 11 од 1981.

<sup>8</sup> Однос између две негативне појаве, инфлације и незапослености, се може изразити Phillipsovom кривом. Видети у: Michael Burda & Charles Wyplosz, *Макроекономија*, стр. 281-284. и 290-295.

манифестовале у најгорем могућем облику: капитал је почео напуштати европску економију.

Био је то период у коме су европске државе, у поређењу са садашњом ситуацијом, поседовале изузетно висок степен економске самосталности. Сепаратне активности неких чланица на успостављању макроекономске стабилности, нису биле довољно ефикасне, што је додатно учврстило одређења европских земаља да кохезијом, јачањем унутрашње конкуренције и учвршћивањем заједничког тржишта превазилазе економске проблеме. Потврђене су идеје евротањара, да се једино на јединственом европском тржишту<sup>9</sup> економије европских земаља могу учинити ефикаснијим. То је важан, готово нужан услов за равноправност Уније са најјачим светским економским и политичким силама.

Већ 1984. год. у Fontenblou је потврђено снажно политичко одређење Европског савета ка убрзању европских интеграција<sup>10</sup>. У то време се воде активности на консолидацији заједничког тржишта. Најутицајније европске земље шире позитивну атмосферу коју, поред ентузијазма, прате неугодне реалности. Све се ово рефлектује на промене састава Европске комисије, којом председава Жак Делор. Заједница се укључује у креирање суштинских економских реформи и стварање јединственог тржишног простора<sup>11</sup>. Преговори између влада европских држава су завршени усвајањем Јединственог европског акта<sup>12</sup>, који апострофира неопходност заједништва у провођењу зацртаних реформи. Дакле, криза седамдесетих, пре свега њене негативне консеквенце утичу на долазеће економске и шире друштвене реформе и интеграционе процесе.

Нафтна криза је настављена 1979-1980. оштро погађајући најразвијеније европске земље (други “нафтни шок”)<sup>13</sup>, стварајући тако додатну неизвесност. Енергетска и економска криза се одржава све до почетка деведесетих (краћи изузетак се десио средином осамдесетих)<sup>14</sup>. За

<sup>9</sup> О јединственом европском тржишту видети више у: Јовановић Мирослав, Европска економска интеграција, ЦИД, Економски факултет Београд, 2006.; Прокопијевић Мирослав, Европска Унија-Увод, Службени Гласник, Београд, 2005.; Cristopher M. Dent, The European Economy, Routledge, London, 1997. и др.

<sup>10</sup> Решава се тзв. британско буџетско питање и пријем земаља Иберијског полуострва.

<sup>11</sup> Средином 1985. Савет доноси “белу књигу” са 300 различитих мера које се морају провести до 1992. ради стварања јединственог тржишта.

<sup>12</sup> О ЈЕА видети више у: Вукадиновић Д. Радован, Право Европске Уније, Правни факултет у Бањој Луци и Центар за право ЕУ Правног факултета у Крагујевцу, Бања Лука-Крагујевац, 2006.; Weiler J. N., Устав Европе, Филип Вишњић, Београд, 2002. и др.

<sup>13</sup> О макроекономским последицама другог нафтног шока на девизне курсеве водећих валута и кретање цена нафте, видети у: Michael Burda & Charles Wyplosz, Макроекономија стр. 294 и 315.

<sup>14</sup> Због апрецијације немачке марке према америчком долару, дошло је до краћег периода када су земље које су биле везане за немачку валуту повољније куповале нафту на светском тржишту.

превазилажење ових, али и других проблема са којима се суочавао европски привредни простор, биле су неопходне свеже идеје и нова институционална решења.

Зато су још увек постојале дилеме о ширини ових друштвених процеса и њиховом утицају на актуелну развојну и регионалну политику? Делимични одговори се могу наћи увидом у два Делорова пакета.

*Први Делоров пакет (буџетски период 1989-1993)* усвојен је после реформи структурних фондова 1988. Преласком на одлучивање квалификованом већином ослобођена је огромна енергија оних политичких снага које су се залагале за већу кохезију међу чланицама, чак и по цену да неке од њих такво одређење кошта више од других. Регионална политика је добила изузетно важну улогу. Смањивање разлика је фундаментални услов функционисања заједничког тржишта и ЕМУ. Зато “појава” регионалне политике у Јединственом европском акту, први пут под самосталним насловом<sup>15</sup>, није представљала неко изненађење. Предвиђено је да се регионална политика Уније треба проводити учешћем ЕИБ, структурних фондова<sup>16</sup> EFDR, ESF, EAGGF-одељење за усмеравање и координацијом економских политика земаља чланица. Пакет је удвостручио структурне фондове, који од 1993. износе око 25% буџета ЕУ (према 9,1% учешћа у 1987.)<sup>17</sup>. И поред политичких турбуленција изазваних активностима економски најјачих земаља, ванредни самит у Бриселу је постигао договор о двоструком повећању структурних фондова<sup>18</sup>. Промене, које је пакет донео нису се односиле само на раст трансфера структурних фондова, него и на друге две важне компоненте: утврђивање начела у вођењу структурне политике и утврђивање циљева и стандарда које поједини европски региони треба да испуне да би стекли услове за субвенције структурних фондова.

*Принципи и циљеви доделе средстава из структурних фондова.* У циљу обезбеђивања економске кохезије, Комисија је утврдила четири темељна принципа за управљање кохезионом политиком и доделу средстава из структурних фондова. То су: *програмирање (programming), концентрација (concentration), партнерство (partnership) и допуна (additionality).*

<sup>15</sup> Нови наслов “Економска и социјална кохезија” који се наставља на циљеве из чл. 2 “складног, уравнотеженог и одрживог развоја” ЕУ, на велика врата уводи инструменте регионалне политике.

<sup>16</sup> О структурним фондовима видети више у: Мирослав Прокопијевић, Европска Унија-Увод.

<sup>17</sup> Први Делоров пакет прате политичке опструкције, посебно Британије, која за прихватање буџета 1987. тражи уступке. Немачка и Француска прихватају нову структурну политику, али без измена у САР. Сиромашније земље ЕУ су снажно подржавале структурне промене.

<sup>18</sup> Њемачка пристаје да плати већи део Делоровог пакета I потврђујући историјску мисију најјачег државног фактора и ослонца идеје о јединственој Европи.

*Програмирање* чине вишегодишњи планови развоја, партнерство међу чланицама и њиховим извршним институцијама, укључујући националне, регионалне и локалне нивое власти и др. Оно указује на чињеницу да се регионална политика реализује дугорочним развојним програмима. *Начелом концентрације* се намећу економско-географски критеријуми класификације за стицање права на регионалну помоћ у процесима структурних реформи. Начело је унапређено 1994. утемељењем Кохезионог фонда који је усмерен на Шпанију, Португалију, Грчку и Ирску, и опредељењу ка концентрацији на приоритетне циљеве. *Начело додатне помоћи* је резултат реалности да структурни фондови нису утемељени због супституције националних фондова и субвенција, већ супротно, због њихове мултипликације. Због тога се средства за потребе регионалног развоја усмеравају директно на регионе или институције које управљају фондовима, а не у буџете држава чланица. Принцип се манифестовао обавезама националних влада да при подношењу програмских докумената искажу вољу према начелу додавања, уважавајући допунски карактер структурне политике ЕУ. *Начело партнерства* утврђује обавезу сарадње Комисије и влада чланица са регионалним структурама у планирању, провођењу и контроли финансијских трансфера структурних фондова.

Практични аспекти реформи структурних фондова се односе на критеријуме према којима потенцијални корисници могу остварити права на коришћење субвенција:

*Први*, који обухвата слабије развијене регионе са ДБП “per capita” мањим од 75% од просека ЕУ<sup>19</sup>. Извори финансирања су ERDF, ESF, EAGGF-одељење за усмеравање и EIB, а критеријумом је обухватио 21,7% становника ЕУ. *Други*, обухвата регионе са неразвијеном индустријом и стопом незапослености већом од просека ЕУ<sup>20</sup>. Критеријум обухвата помоћ малим и средњим предузећима. Финансира се из ERDF, ESF и EIB и покрива око 16% становништва Заједнице.

*Трећи* је имао функцију смањења дугорочне незапослености радника старијих од 25 година и финансирао се из ESF. *Четврти* је служио за професионалну интеграцију младих до 25 година старости (финансира се из ESF). *Пети* критеријум се односио на унапређење и промоцију сеоског развоја, диверсификацијом традиционалних пољопривредних активности.

<sup>19</sup> Овим критеријумом су обухваћене комплетне територије Грчке, Португалије, Републике Ирске, Северне Ирске, јужна Шпанија и јужна Италија, те Корзика и француске прекоморске земље. Од 1999. обухваћено је и пет источнонемачких покрајина.

<sup>20</sup> Обухвата регионе у Великој Британији, Француској, Шпанији и Немачкој.



Финансиран је из EAGGF-одељења за усмеравање. Рурални развој<sup>21</sup> се у међувремену афирмише као засебан концепт (посебно у интеракцији са CAP-*Common Agricultural Policy*) и данас има важну улогу у развоју мање развијених, ненасељених и рубних територија ЕУ.

*Други Делоров пакет (буџетски период 1993-1999.).* Развој јединственог тржишта се скоро у потпуности завршава крајем 1991. У Мастрихту је потписан Уговор о ЕУ<sup>22</sup>, који је ступио на снагу 1993. Политичке, институционалне и економске реформе су предвиделе целовиту економску и монетарну интеграцију. Јачање економске и социјалне кохезије постало је нужан услов изградње економске и монетарне уније<sup>23</sup>. Јер, хронична дефицитарност кохезије угрожавала је целокупан пројекат Заједнице чак и темеље комунитарне идеје. Зато Јединствени европски акт апострофира “јачање економске и социјалне кохезије као начина за постизање уравнотеженог развоја”<sup>24</sup>.

Пуна интеграција ЕУ је била посебно тешка за мање развијене земље, које су све наде полагале у експанзију регионалне, социјалне и осталих заједничких политика. Неке земље очекујући раст структурних фондова, већ у Мастрихту траже чвршће гаранције у решавању нагомиланих проблема и јачању економско-социјалне кохезије<sup>25</sup>. Усвојен је Протокол о економско-социјалној кохезији (анекс ЈЕА), са захтевом за двоструко већим средствима у периоду 1988-1993. Предвиђа се релативно велика помоћ за земље са нижим ДБП и флексибилност у расподели структурних фондова, ослобађање ограничења, посебно оних, реформисаних 1988. Из тих разлога је, у замену за утицај начела додавања, код финансирања развојних пројеката, охрабрено оснивање Кохезионог фонда, који у највећој мери испуњава захтеве постављене Уговором о оснивању ЕУ.

<sup>21</sup> Видети више у: Закић Зорка и Стојановић Жаклина, Економика аграра, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2008. стр. 503-562.; Поповић Горан, Европска искуства у примени концепта руралног развоја, Економика пољопривреде, бр. 1-2, Београд, 2004.; Поповић Горан, Искуства САД у развоју мање развијених територија применом мера руралне политике-стање и тенденције, Acta economica, Економски факултет Бања Лука, 2005.

<sup>22</sup> О Уговору, настанку и еволуцији ЕУ видети више у: Jean-Claude Zarka, Основи институција ЕУ, Gualino Editeur, Paris, 2002, Институт Г17 плус, Београд, 2004.; Bulmer S., The Governance of the European Union, A New Institutional Approach, in Journal of Public Policy 13, 1994. page 351.; Илић Горгана-Гасми, Реформе Европске Уније, Прометеј, Београд, 2004.

<sup>23</sup> Видети више у: Simon Nix, Политички систем Европске Уније, Службени гласник, Београд, 2007.

<sup>24</sup> Чл. 2. Јединственог европског акта.

<sup>25</sup> ЕУ је један од најбогатијих делова света, али са великим доходовним разликама међу регионима. Тако се нпр. приступањем десет нових чланица 2004. са дохоцима испод просека ЕУ, проширио постојећи јаз. Проширењем се становништво Уније повећало за око 20%, а ДБП повећао за мање од 5%. ДБП нових чланица је варирао од око 72% просека Уније (Кипар) до 35-40% (балтичке државе). У периоду 2000-2006. инвестирано је у програме за помоћ и прилагођавање око 22 млрд. евра.

Захтеви се односе на унапређење економске и социјалне кохезије и редукцију постојећих разлика међу регионима и релевантним социјалним групама, што подразумева већу партиципацију у буџету и води ка јачању утицаја влада земаља чланица, и посебно, регионалних институција, уз слабљење утицаја Комисије.

На самиту у Единбургу<sup>26</sup> 1992. реализоване су две промене: измене у структурним фондовима и оснивање Кохезионог фонда. Структурне реформе су најзначајнији догађај у развоју регионалне политике. Промењена је доступност фондовима, редефинисани циљеви који детерминишу кориснике средстава, установљен нови структурни фонд и основан Комитет региона<sup>27</sup>. За спровођење кохезионих и структурних политика су задужена четири структурна фонда ЕУ. *Европски фонд за регионални развој* (ERDF-European Regional Development Fund) финансира пројекте ублажавања економских разлика међу географским подручјима или социјалним групама. Фонд је основан 1975. и финансира инфраструктурне пројекте који могу утицати на “имовинско унапређење” одређеног подручја<sup>28</sup>, развој Трансевропске мреже, заштиту околине, унапређење образовања, здравства, развој локалних иницијатива усмерених на отварање нових и подршку постојећих малих и средњих предузећа. Дакле, ради се о антикејнзијанском концепту усмереном на јачање агрегатне понуде, без респектабилних активности јачања агрегатне тражње.

*Европски социјални фонд* (ESF-European Social Fund) је задужен за решавања стратешких проблема запошљавања. Основан је 1960. Подржава регије погођене високом стопом незапослености, а пројекти се углавном односе на унапређење вештина, потицање предузетништва, едукације, подршку и умрежавање служби за запошљавање и афирмацију једнакости приликом запошљавања. *Део за управљање Европског фонда за гаранције и управљање у пољопривреди* (EAGGF-European Agricultural Guidance Fund) једна је од најважнијих финансијских институција ЕУ.

<sup>26</sup> На самиту је договорено да се износ структурних фондова са 18,6 млрд. евра повећа на 30 млрд. еура у 1999. (цене из 1992.). То је у буџетском периоду 1993-1997. износило 177 млрд. евра, односно 36% буџета. Фондови нису удвостручени (како је договорено у Мастрихту), али су повећани за 40% и исказана политичка воља за унапређење регионалне политике.

<sup>27</sup> Комитет региона је заменио Консултативни савет регионалних и локалних власти основан од стране Европске комисије 1988. Мастрихт је предвидео обавезу консултовања у фазама усвајања и имплементације регионалне политике, али и у другим областима које јачају кохезију ЕУ.

<sup>28</sup> О имовинској валоризацији и унапређењу мање развијених регија видети више у: Поповић Горан: *Macroeconomics aspects of rural investments efficiency*, 100 th Seminar of the EAAE, Development of agriculture and rural areas in Central and Eastern Europe, Нови Сад, 2007.; Поповић Горан, *Мерење макроекономске ефикасности улагања у рурални сектор методом капиталних коефицијената*, Економика пољопривреде, бр. 4, Београд, 2006. и Поповић Горан, *Улога производних коефицијената у мерењу ефикасности уложених средстава руралног комплекса*, Acta economica, бр. 6, Економски факултет, Бања Лука, 2007.

Горан Поповић    Макроекономски аспекти регионалне политике Европске уније

Основан је 1962. као конституент САР, али служи и код ублажавања регионалних разлика. У регионалној политици, делом партиципира и *Финансијски инструмент рибарства* (FIFG-Financial Instrument for Fishers), основан 1994.

*Табела 1: Расдела структурних фондова међу државама чланицама у периодима карактеристичном за провођење реформи:*

Држава чланица	1988-1992	1993-1999
Аустрија	-	1,04
Белгија	1,18	1,31
Данска	0,64	0,54
Финска	-	1,09
Француска	9,38	9,65
Немачка	9,56	14, 12
Грчка	11,96	10,12
Ирска	7,08	4,07
Италија	17,02	14,29
Луксембург	0,09	0,06
Холандија	1,15	1,59
Португалија	13,42	10,12
Шпанија	20,18	22,91
Шведска	-	0,85
Велика Британија	7,05	8,26

*Извор: Bache I, The Politics of European Union, Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeper? Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998. str.85.*

У периоду 1993-1999. забележене су мање измене у односу на циљеве из основне структуре, утврђене 1988<sup>29</sup>. Проширење земљама ЕФТА укључује нове чланице: Аустрију, Шведску и Финску. Због неразвијених северних региона уводи се нови циљни програм 6, ради решавања структурних проблема тих и сличних региона. Од 1993 до 1999. средстава су била дистрибуирана на: Циљ 1 (помоћ слабије развијеним регионима са ДБП “per capita” испод 75% просека ЕУ) са 67,6% средстава; Циљ 2 (помоћ регионима погођеним падом индустријске производње или територијама са стопом незапослености<sup>30</sup> изнад просека Уније) је учествовао са 11,1% структурних фондова; Циљ 3 је имао улогу у спречавању дугорочне незапослености, а Циљ 4 је третирао материју прилагођавања радника индустријским променама и заједно су партиципирали са 10,9% у структурним фондовима. Циљ 5 је структурно прилагођавао секторе пољопривреде и рибарства уз реформе САР и

<sup>29</sup> Регионални подаци су базирани на NUTS класификацији (Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques).

<sup>30</sup> О теоријским аспектима незапослености и стању у ЕУ, видети у: Michael Burda & Charles Wyplosz, Макроекономија, стр. 79-93.

учествовао са 5% у укупним средствима структурних фондова. Циљ 5.б је јачао диверсификацију сеоских подручја и партиципирао у структурним фондовима са 4,9%. Циљ 6, како је речено, односио се на структурно прилагођавање региона са изузетно ниском стопом насељености у Шведској и Финској и партиципирао у структурним фондовима са око 0,5%.

Неминовно, последице кохезионих политика су водиле ка оживотворењу старе идеје о Унији као “Европи региона”, с једне стране, и мотивисале регионалне и локалне власти да у Бриселу почну аутономно лобирати за своје интересе. Земље Уније су интензивирале постојеће и почеле развијати нове дугорочне и стабилне мреже контаката са централним органима, али и билатерално, саме међу собом. Субнационални регионални интереси су иницирали отварање бројних канцеларија регионалних и локалних власти у “центру” Уније, што се види из прегледа:

Табела 2: Представништва локалних и регионалних заједница у Бриселу (2004.)

Уједињено Краљевство	25	Француска	23	Немачка	21
Шпанија	20	Италија	19	Холандија	15
Аустрија	12	Пољска	12	Шведска	10
Данска	9	Финска	9	Белгија	5
Грчка	3	Словачка	3	Ирска	2
Чешка Република	1	Естонија	1	Мађарска	1
Норвешка	1				

Извор: Канцеларија за везу у Бриселу (<http://www.blbe.irisnet.be>)

У Бриселу су до 2004. отворена 192 регионална и локална представништва. Партнерство регионалних институција и Комисије је темељ кохезионе политике. Регионалне управе предлажу Комисији концепте финансирања, а она неретко, усмерава средства директно регионима. Регионалне управе преузимају одговорност за реализацију програма, подразумевајући право супервизије Европске комисије. С обзиром да је феномен европске кохезије изузетно комплексан, он интегриса и остале заједничке политике, пре свега, САР, социјалну политику, заједничку саобраћајну политику, рурални развој итд. Дакле, ради се о хоризонталним (друге кохезионе политике) и вертикалним видовима одлучивања. Како су регионалне управе постале равноправни партнери Заједнице, неке од њих се обавезно укључују и у делегације Савета ЕУ, посебно, уколико је реч о питањима из надлежности регионалне политике. Дакле, постоји интеракција заједничких политика и нивоа одлучивања, што ствара аутентичан систем управљања на више

нивоа<sup>31</sup>. Указано је на постојање идеје “Европе регија”, али је ЕУ још увек далеко од тога да региони, уместо националних држава, преузму кључне политичке или уставне ингеренције. Многи “Европу регија” свде на идеологију која не измирује супротности, већ супротно, ствара алијансу за спајање неспојиво<sup>32</sup>. По њима, регија је старија од нације, док је регионализам преднационални идентитет претворен у идеологију.

## 2. Фондови – макроекономски аспекти

*Кохезиони фонд* пружа помоћ неким земљама чланицама у финансирању значајних појединачних пројеката<sup>33</sup>. Пројекти се односе на област изградње трансевропске мреже<sup>34</sup> и друге саобраћајне инфраструктуре, заштиту природне средине итд. Фонд даје значајне макроекономске импулсе, јача агрегатну понуду, утиче на раст цена земље, решава проблеме дугорочног запошљавања итд. Постаје оперативан 1994 године. Циљ фонда је помоћ чланицама за што бржи улазак у завршну фазу монетарне уније без већих потреса, јер, највећи проблеми земаља при уласку у МУ јесу проблеми макроекономског карактера. Редистрибуцијом средстава у циљу јачања економске кохезије Фонд делује на јачање макроекономске стабилности земаља чланице нижег ДБП “per capita”. Макроекономски ефекти на регионалном и националном нивоу имају посредно дејство на кретања у Заједници, чиме се улога Фонда проширује, од помоћи при приступању ЕМУ до решавања других макроекономских проблема. Пројекти који се финансирају из Кохезионог фонда су ускраћени за средства других фондова. Они су се могли једнократно прекинути у случају кршења правила конвергенције<sup>35</sup>. Дефинитивна расподела средстава међу земљама које су стекле услове за подршку Фонда утврђена је 1994. Остали услови регулишу максимално

<sup>31</sup> О систему управљања на више нивоа, видети више у: Marks G., “Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community”, (in eds.) A.W. Carfuny and G. Rosental, *The State of the European Community*, 2, Longman, London, 1993.

<sup>32</sup> Karl Markus Gaus, *Европски алфавет*, ZEPTEK BOOK WORLD, Београд, 2006. стр. 127-130.

<sup>33</sup> Протокол о економској и социјалној кохезији, као анекс ЈЕА утврђује обавезу помоћи од стране ЕУ оним државама чланицама са ДБП “per capita” мањим од 90% просека Заједнице. По том критеријуму Шпанија, Португалија, Грчка и Ирска су имале право на коришћење помоћи из Кохезионог фонда, што је “покривало” 63 мил. становника (око 25% становништва ЕУ). Према ЈЕА укупна вредност пројекта мора бити изнад 10 мил. евра, а за евалуацију је задужена Комисија и ЕИВ.

<sup>34</sup> Члан 161 Јединственог европског акта (претходни 130).

<sup>35</sup> Европски Савет на самиту у Единбургу 1992. год. је ставио на располагање Кохезионом фонду 15 млрд. евра. Привремена расподела средстава је извршена према следећем учешћу: Шпанија 52-58%, Португалија и Грчка по 16-20% и Ирска 7-10%.

учешће Кохезионог и структурних фондова у финансирању пројеката појединих земаља чланица до 4% од укупног ДБП.

Табела 3: Учешће помоћи из Кохезионог фонда по земљама:

Држава Чланица	Укупно	Животна средина	Саобраћај
Шпанија	54,9	29	71
Португалија	18,1	43	57
Грчка	17,9	62	38
Ирска	9,1	39	61
Техничка помоћ	0,02	-	-
УКУПНО	100,0	38,7	61,3

Извор: *Button K&Pentecost E, Regional Economic Performance within the European Union, Edvard Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999. стр. 41.*

Коришћење средстава је различито, а трансфери зависе од коначне расподеле и услова коришћења међу државама примаоцима. Разлике су видљиве у колони структуре средстава за поједине државе чланице (нпр. између Шпаније и Грчке). Оснивачки акт Фонда је утврдио клаузулу “одрживости”<sup>36</sup> за пројекте изградње саобраћајне инфраструктуре и очувања животне средине.

Ширење Уније<sup>37</sup> је генерисано њеним фундаменталним циљевима и вредностима. Као историјско наслеђе, ширење детерминише будућност Заједнице и у глобалним односима. Оно осликава кључне друштвено-економске рефлексије европског и субевропског простора. Вредности на којима почива структура европских интеграција, технички су сублимиране кроз услове за улазак у ЕУ. Њих потенцијалне чланице требају испунити, прије, и у тренутку формалног уласка у Заједницу. Ти услови су се временом мењали, али се њихов број континуирано повећавао, а оперативна реализација усложњавала<sup>38</sup>.

Ипак, реформе из 1993. апострофирају улогу регионалне политике, као важног “макроекономског стабилизатора”. Иако је реч о релативно скромним процентима учешћа средстава редистрибуције, треба истаћи да се они ипак односе на укупан аутпут заједничког тржишта, које је уз тржиште САД највећи привредни простор и економски потенцијал на свету.

<sup>36</sup> О одрживости више видети у: Поповић Горан, Макроекономски аспекти ЦСД индикатора, *Acta economica*, бр. 8, Економски факултет Бања Лука, 2008.

<sup>37</sup> Оп. видети у: Мишчевић Тања, Придруживање ЕУ и Тадић Бојана, Уговори о придруживању ЕУ.

<sup>38</sup> Мастрихт поставља критеријуме конвергенције (разрађени у Копенхагену и Луксембургу). Јавни дуг може достигати до 60% од ДБП, а буџетски дефицит до 3%. Стопа инфлације може бити већа до 1,5%, а дугорочне каматне стопе не могу прећи 2% од просечне непондерисане инфлације три чланице са најнижом инфлацијом. Девизни курс мора бити стабилан и у границама колебања девизних курсева ЕМС у последње две године.

Уочава се, опредељење ЕУ да мерама регионалне политике делује и на дугорочну макроекономску стабилност. При оваквим економским трансакцијама се мора пазити да се не угрозе унутрашња и спољна конкурентност, платнобилансна равнотежа, поремети девизни курс или угрози примарни текући рачун итд. Мере регионалне политике морају бити веома сензибилне на крајње ефекте употребе властитих инструмената. Оне представљају “ход по жици” на економском простору ЕУ. Ако су добро креиране, могу добити позитивне макроекономске резултате, посебно у инфраструктури, равномерном развоју, запослености, очувању околине и других позитивних екстерналија<sup>39</sup>. Обрнуто, лоше пројекције регионалне политике, стварају негативне макроекономске ефекте. Оне имају снажно дејство на буџет и фискалну компоненту. Нерационална алокација буџетских трансфера негативно утиче на вредности многих макроекономских агрегата и показатеља. Зато је улога комунитарних институција које проводе регионалну политику веома важна. Смањење или потпуна елиминација утицаја политичких, формалних или неформалних лобија, још у фази креације, важна је колико и сама имплементација. Транспарентност представља један од најважнијих услова реализације планираних циљева. У томе је примарна улога надлежних институција ЕУ<sup>40</sup>, нпр. Генералног директората за регионалну политику, Комисије, Рачуноводственог суда, фондова, невладиног сектора итд.

Регионалну политику оптерећују различити проблеми и контроверзе. Неке чланице се оштро супротстављају новим стандардима, наметнутим реформама регионалне политике. Нпр. отпор постоји код земаља које су биле корисници регионалних финансијских бенефиција, јер промене често умањују субвенције које су до тада користиле. Тако нпр. проширење земљама средње и источне Европе даје негативне “статистичке ефекте”, па се праг од 75% просечног ДБП ЕУ као услова за право на субвенције статистички смањује. Последице, многи региони су изгубили већ стечена права на коришћење средстава из ових, повољних финансијских извора.

Обезбеђивањем интегритета и континуитета регионалне политике, с једне стране, те одржавање фискалне аутономије и буџетских лимита, с друге стране, Комисија утврђује и географску консолидацију, пружајући синергију и синхронизацију мера и поступака у реализацији комунитарних циљева. Зато су редуковани циљеве (са 7 на 3) и заострени критеријуми права на помоћ. На тај начин су успостављени нови циљеве регионалне политике: циљ 1 (бивши 1 и 6) за помоћ најсиромашнијим

<sup>39</sup> О екстерналијама видети више у: Michael Burda & Charles Wyplosz, Макроекономија, стр. 418-419.

<sup>40</sup> О институцијама ЕУ видети више у: Jean-Claude Zarka, Основи институција ЕУ, стр. 23-106. или Jean-Mark Favre, Основи ЕУ и комунитарног права, Gualino editeur, Институт Г17 плус, 2004.

регионима са ДБП мањим од 75% просека ЕУ; циљ 2 (бивши 2 и 5б) за регије које очекују економско и социјално реструктурирање и циљ 3 који помаже у сузбијању незапослености. Сукобљавања и противречности регионалне политике по многим питањима, посебно у односу на остале структурне политике и САР су свакодневни. Ово није изненађење, када се зна да је нпр. 1995. од укупне структурне потрошње на пољопривреду одлазило 53,6%, а на регионалну политику (структурне фондове) 25,5% структурне потрошње. Само десет година касније, учешће пољопривреде је смањено на 46,4%, док је учешће структурних фондова повећано на 35,7% укупне структурне потрошње<sup>41</sup>. Различити погледи на редистрибуцију средстава доводе до бројних несугласица међу контрибуторима и примаоцима помоћи, што проузрокује спорове или одбијање контрибутора да финансирају трошкове проширења<sup>42</sup>.

Углавном, реформама је смањен удео становништва (са 51% на 35-40%) које прима помоћ у оквиру циљева 1 и 2. Региони који су изгубили субвенције структурних фондова су добили право коришћења “транзиционе помоћи”. Новим чланицама је помоћ расла постепено и не више од 4% њиховог ДБП. Комисија је предложила и два нова приступна инструмента. У области пољопривреде, понуђен је програм SAPARD<sup>43</sup>, а структурну помоћ усмерава ISPA<sup>44</sup>. Уз постојећи програм PHARE<sup>45</sup> комплетирани су инструменти реконструкције и модернизације за земље које приступају европским интеграционим процесима, што омогућава успостављање европских стандарда у различитим областима. Ни ови процеси нису прошли без унутрашњих тензија, посебно код буџетских контрибутора (Немачка, Холандија и др.), али и земаља корисника (Шпанија, Грчка, Португалија и Ирска). SAPARD помаже одрживи развој на доминантно пољопривредним територијама средње и источне Европе, посебно у увођењу прописа и стандарда САР. Фокусиран је на развој и диверсификацију, улагања у задруге, одрживу производњу, инвестиције за развој сеоске инфраструктуре и водопривреду. Дакле, реч је о макроекономским мерама јачања агрегатне понуде и позитивних екстерналија које индиректно доприносе расту фиксних фондова<sup>46</sup> и расту

<sup>41</sup> Подаци преузети из Eurostat 2005.

<sup>42</sup> О проблематици проширења, видети више у: Hanes Hofbauer, Проширење ЕУ на исток (превод), CHRONOGRAM, Београд, 2004.

<sup>43</sup> Support for Agriculture and Rural Development.

<sup>44</sup> Instrument for Structural Policy for Pre-Accession.

<sup>45</sup> Pologne, Hongrie, Assistance a la Restructuration Economique.

<sup>46</sup> О теоријским и практичним аспектима фиксних фондова видети више у: Војнић Драгомир, Инвестиције и друштвена репродукција, Информатор, Загреб, 1977.; Мијо Секулић и Драгомир Војнић, Увод у анализу и планирање инвестиција, Информатор, Загреб, 1980. и оп. види у: Поповић Горан, Macroeconomics aspects of rural investments efficiency.



економско-социјалног благостања на одређеној територији. У предприступном периоду 2006-2013. год. на пољу помоћи пољопривреди и руралном развоју стоји на располагању програм IPARD<sup>47</sup>. Циљеви програма SAPARD и IPARD су слични. Прво, оба су одобрена од стране Комисије. Друго, коришћење сваког је условљено правном сагласности тј. потписивању билатералног споразума између ЕУ и кандидата за чланство. Треће, у оба случаја је неопходно формирање националних регулаторних тела која доказују капацитет земље кандидата за чланство да може адекватно управљати овим пројектима.

ISPA помаже развоју економско-социјалне кохезије, посебно у секторима саобраћаја и заштите животне средине. Фонд пружа подршку припремама за приступање кандидата у ЕУ, едукује о процедурама ЕУ, пружа помоћ економским јединицама у приближавању стандардима ЕУ у области заштите животне средине итд. Из ових извора се обезбеђују средства за унапређење и спајање саобраћајне мреже средње и источне Европе са Трансевропском мрежом. PHARE унапређује инфраструктуру, развој приватног сектора и предузетништва. Програм обезбеђује улагања у образовање, истраживање и развој, заштиту околине, реконструкцију конвенционалне пољопривреде<sup>48</sup> итд. AGENDA 2000 модификује функције овог програма и додатно га усмерава према изградњи институција и адаптацији административних и законодавних система држава кандидата. CARDS<sup>49</sup> није предприступни фонд, јер му је намена пружање помоћи земљама западног Балкана које још немају статус држава кандидата. Он подржава економску обнову, демократске процесе, модернизацију државне управе, пораст регионалне сарадње и пружа помоћ повратку избеглих и расељених лица<sup>50</sup>. Усмерен је и на реформе институција надлежних за провођење Споразума о стабилизацији и придруживању.

### 3. Макроекономске консеквенце регионалне политике

Мере регионалне политике утичу на трансформацију целокупне друштвене структуре одређеног простора. Као кохезиона политика, помаже у превазилажењу економско-социјалних проблема, посебно при уласку у ЕМУ и пружа помоћ процесима проширења. Познато је да су

<sup>47</sup> IPARD за Хрватску, Турску и Македонију у периоду 2007-2010. год. предвиђа 424,9 милиона евра.

<sup>48</sup> Јоковић Славица, PHARE, Програм помоћи ЕУ за земље централне и источне Европе, Прометеј, Београд, 1997.

<sup>49</sup> Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation

<sup>50</sup> Видети више у: Група аутора, Југоисточна европа 2000-поглед из Србије, Стубови културе, Београд, 2000.

централне монетарне институције Уније (ECB и SECB) задужене искључиво за ценовну стабилност и стабилан курс европске валуте<sup>51</sup>. За разлику од америчких FED, које имају улогу и у решавању структурних проблема, европски модел их решава преко заједничких политика. Незапосленост на одређеном простору ЕУ се може смањити мерама регионалне, социјалне, пољопривредне или руралне политике. Унија ове структурне проблеме решава сериозно и на дуги рок, уз услов очувања задатих буџетских лимита. Незапосленост је екстремно негативна појава модерне епохе. О узроцима и начину њеног превазилажења монетаристи и кејнзијанци воде сталне полемике, неретко и на маргинама интелектуалних ексцеса. Обзиром на јако политичко-последично дејство, незапосленост није ексклузивно економска, већ значајна политичка и општедруштвена тема. Макроекономска равнотежа и политичка стабилност, дугорочно, зависе од уступака у сектору запослености. Многи агрегати и показатељи, посебно агрегатна понуда и тражња, зависе директно или посредно од висине стопе незапослености. Аутпут, инвестиције и инфлација се крећу у одређеној релацији према стопи незапослености. Phillipsova<sup>52</sup> крива даје релацију између изразито негативних величина, инфлације и незапослености. Теорија креаторе макроекономске политике доводи пред избор: или ће се на одређеном тржишту редуковати стопа инфлације, што ће довести до раста стопе незапослености, или ће се подгријавањем инфлације проузроковати раст тражње и инвестиција и смањити незапосленост. Дакле, болни уступци на страни инфлације могу донети користи у сектору запослености, и обрнуто. Теоријска и практична вредност овог феномена се огледа у успостављању везе између Phillipsove криве и агрегатне понуде. Овим би се могли разоткрити и практични ефекти регионалне политике, као политике јачања агрегатне понуде. Активности јачања агрегатне понуде се проводе мерама економске политике, предузетим од стране владиних или монетарних институција. Иначе, Phillipsova крива је увек била интересантна и за европске политичаре који су преко ње могли оправдати многе економске проблеме. Нпр. карактеристична је изјава немачког канцелара Helmuta Schmidta који је једном приликом 1978. рекао да би више волео инфлацију од 5% него незапосленост од 5%.

Но, вратимо се питањима структурне и кохезионе политике. Констатовано је да се у ЕУ оне проводе инструментима заједничких политика. Регионалном

<sup>51</sup> О монетарној политици ЕУ видети више у: Paul de Grauwe, Економија монетарне уније (превод), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 2004.

<sup>52</sup> О Phillipsovoj кривој је речено да представља негативни "trade off" инфлације и незапослености. О овом открићу су се критички освртали бројни аутори. Milton Friedman је био један од најпознатијих.

Горан Поповић    Макроекономски аспекти регионалне политике Европске уније

политиком се дугорочно решавају структурни и макроекономски проблеми. Циљеви политике су усмерени на развој недовољно развијених територија са израженим структурним неусклађеностима итд. Дугорочно, све наведене мере и поступци, без обзира на чињеницу да се примењују само према регионима, доприносе макроекономској стабилности и унапређењу целокупног заједничког тржишта.

Вредност уложених средства (апсолутно и релативно, посебно у односу на реални БДП) и позитивно дејство на макроекономском нивоу, указују на оправданост решавања крупних друштвених тема у ЕУ мерама регионалне политике. Са правом се могу поставити питања: како би функционисало заједничко тржиште без регионалне помоћи, или, како би неке земље задовољиле критеријуме уласка у ЕМУ? Алоцирана буџетска средства и ефекти које регионална политика даје (посебно у сфери економске стабилности) указују на исправност идеја њених творца и креатора. Издвајања сигурно нису од стратегијског значаја, али су консеквенце веома повољне, не само за равномеран развој свих територија Уније (лакше приступање старих и нових чланица у ЕМУ итд.), него и у решавању других структурних проблема (раст, незапослености итд.). Како већина наведених аспеката има важну макроекономску улогу, може се рећи да ЕУ редистрибуцијом релативно скромних средстава решава крупна друштвена питања. Овако профилисана, регионална политика применом различитих инструмената (углавном субвенција у производњи и инфраструктури, убрзању раста и запослености) делује повољно на социјалну и демографску структуру.

*Табела 4: Приходи држава чланица од кохезионе политике у периоду 2000-2006. (структурни фондови и иницијативе Заједнице)*

Чланица	Укупно	“per capita”	Чланица	Укупно	“per capita”
Грчка	24	2370	Финска	2	397
Португал	23	2300	Шведска	2	246
Шпанија	56	1423	Аустрија	2	226
Италија	30	518	Холандија	3	207
Немачка	30	363	Белгија	2	198
В.Британија	17	278	Данска	1	156
Француска	16	266	Луксембург	-	228
Ирска	4	1046	<b>Укупно ЕУ</b>	<b>212</b>	<b>564</b>

*Укупни приходи<sup>53</sup> су приказани у милијардама евра, а “per capita” приходи у еврима: Извор: Европска Комисија, 2001.*

<sup>53</sup> Кохезиона политика се финансира из структурних фондова и иницијатива Заједнице. Структурни фондови се састоје од циљева 1, 2 и 3, те средстава Кохезије, FIFG и циљева 1, 2 и 5б финансираних као транзициона помоћ. Иницијативе заједнице су финансиране средставима Interreg, Urban, Equal и Leader. Структурни фондови су изражено доминантни у односу на средства иницијатива Заједнице.

Дакле, регионална политика активно делује на макроекономију заједничког тржишта. О експанзији регионалне политике говори чињеница да је у првих шест година новог миленијума регионалну помоћ користило више од половине становника Уније.

Редистрибуцијом аутопута, кохезиона политика се претвара у инструмент преливања средстава пореских обвезника из развијених у неразвијене области. Финансијски трансфери преко буџета Заједнице се одвијају између развијених и неразвијених држава чланица, или у оквиру региона у једној држави чланици (нпр. север и југ Италије). У многим регионима средства кохезионих и структурних фондова износе и до 5% регионалног ДБП. Високи износи помоћи “*per capita*”, који се крећу и до нивоа друштвеног производа неких земаља у развоју (пример Грчке и Португала од око 2300 евра) осликава макроекономску димензију регионалне политике ЕУ.

При томе, важно је уочити да су кохезионе политике, у највећој мери, усмерене на јачање регионалне понуде, док се агрегатној тражњи указује минималан значај. Развој инфраструктуре и улагања у Трансевропску мрежу и телекомуникације, унапређење здравственог и образовног система, улагања у производне и услужне капацитете малих и средњих предузећа, производна диверзификација итд. јачају потенцијале агрегатне понуде. Видљиво је, да су мере регионалне политике ЕУ супротне принципима кејнзијанске теорије, која је оријентисана на трајно јачање агрегатне тражње и управљање привредним растом њеним регулисањем. Дакле, кејнзијанци се залажу за повећање куповне моћи становништва, субвенционирање личних примања и раст реалних надница, пензија и сл. По њима, раст куповне моћи повећава агрегатну тражњу, што изазива и промене на страни понуде и делује повољно на раст производних потенцијала и инвестиција, те пад незапослености. Креатори регионалне политике су имали на уму чињеницу да кејнзијански модел, без обзира на пораст тражње, доводи и до нежељених прерасподела на страни понуде, које би могле повећати инвестиције на развијеним подручјима Заједнице, а раст инвестиција може изазвати подгријавање агрегатне тражње, што све може негативно утицати на пораст инфлације.

Економске интеграције и највећи степен тржишних слобода заједничког тржишта утичу на дивергенције у понашањима инвеститора. Иако је логично да се у таквим ситуацијама капитал креће према територијама са нижом ценом радне снаге, недостатак инфраструктуре и други контекстуални услови, понекад могу усмерити инвестиције према најразвијенијим регионима. А то није циљ регионалне политике. Напротив, комунитарни планери преко редистрибуције буџетских средстава имају намеру дугорочно ојачати агрегатну понуду на слабије

развијеним територијама. Поред тога, ефекти мера могу утицати и на конвергенцију регионалних буџетских прихода и регионалних економија<sup>54</sup>, посебно код најмање развијених територија Заједнице чије економије значајно зависе од кохезионих и структурних фондова. Како је европски модел регионалне политике супротан кејнзијанском приступу, конвергенција регионалних буџетских прихода и директних социјалних расхода је веома упитна. Чак би се могло тврдити да у неким регијама мере нису ублажиле социјалне диспаритете. Директни социјални трансфери неће бити приоритет ни у будућности јер непосредно решавање социјалних проблема није примарни циљ кохезионе политике.

Практични систем финансијских трансфера регионалне подршке се не темељи на фискалном федерализму и редистрибуцију средстава међу земљама чланицама. Супротно, инструменти регионалне политике функционишу преко “централних” институција ЕУ. Критеријуми за коришћење средстава кохезионих фондова (односно, стицање права на помоћ) су такви да се чланице са средњим нивоом дохотка равномерно субвенционирају, док земље са нижим дохотком од просека Уније могу остварити значајне економске користи. Ипак, у неким чланицама са високим дохотком има примера субвенционирања, као што су могући случајеви да поједина подручја слабије развијених земаља не користе регионалну помоћ.

И на крају, неопходно је истаћи да се чланице Заједнице али и земље у фази приступања требају прилагођавати стандардима NUTS класификације<sup>55</sup>. Посебну пажњу треба посветити успостављању базе података за показатеље регионалног значаја, што ће и Eurostatu дати важнију улогу у регионалном развоју ЕУ.

#### 4. Закључак

Регионална политика је једна од најзначајнијих заједничких политика ЕУ. Настала је због потребе за јачањем економске и социјалне кохезије, бржим савладавањем препрека при уласку у ЕМУ и еволуирала у политику равномерног привредног развоја. Буџетским трансферима у

<sup>54</sup> О користима кохезионе и структурне политике видети више у: Anderson J.J., *Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy*: Springboard of Stumbling Block, у едицији S. Leibfried and P. Pierson, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC, 1995.; или у: Anderson C. and Reichert M.S., *Economic Benefits and Support for Membership in the EU: A Cross-National Analysis*, *Journal of Public Policy*, 15 (3), 1996.

<sup>55</sup> У ЕУ су статистичке јединице према NUTS (1995. и 1999. год.) класификоване на следећи начин: NUTS 1-национални ниво, NUTS 2-велики региони, NUTS 3-мали региони, NUTS 4-локалне административне јединице (општине) и NUTS 5-месне заједнице.

саобраћајну инфраструктуру, комуникације, транспорт, мала и средња предузећа, диверзификацију привредних активности, оплемењивање природне средине, али и субвенцијама у остале области друштва, регионална политика је остварила многе од постављених циљева. Ипак, она се често оспорава, посебно због нарушавања других комунитарних политика, нпр. политике конкуренције, буџетских издвајања итд. И поред неспорних резултата, регионалне разлике у нивоу развијености су у неким случајевима чак и повећане, а негативне последице деловања регионалне политике на макроекономску структуру нису реткост. Зато је у периоду усаглашавања стратешких докумената долазило и до опструкција регионалне политике од стране неких политичко-пословних лобија, па чак и од појединих земаља чланица. Незадовољство је долазило од земаља контрибутора. То су најважније контроверзе, не само у регионалној политици и развоју, већ и супротности у вези са темељним вредностима које су дефинисане у оснивачким принципима и најважнијим актима Заједнице.

Мало је комунитарних политика које имају толике разлике у оцени успешности, у односу на њихов учинак. Један од разлога се може наћи у отежаној квантификацији резултата регионалне политике, док се с друге стране, негативни ефекти у односу на друге политике и нарушавање комунитарних принципа релативно лако уочавају.

Европске интеграције су незамисливе без јединственог тржишта, као што је оно нефункционално са неподношљивим регионалним разликама економско-социјалне развијености. Та чињеница је добро позната европланерима. Зато, и поред критика, расходи по основу издатака за регионални развој, партиципирају у буџету Уније са више од једне трећине (по редоследу друга заједничка политика). Високо буџетско учешће уз стални пораст средстава регионалне помоћи, дају регионалној политици престижну развојну позицију и у будућности. Субвенције се повећавају, не само за потребе чланица, већ и у процесу ширења ЕУ на Исток. Процењујући улогу, обим и структуру регионалне компоненте у развоју Заједнице, рад идентификује ефекте таквог концепта и уочава његове кључне контроверзе.

Регионална политика Уније се проводи на различитим административним нивоима. У Бриселу су отворена бројна представништва која заступају интересе европских региона, чак независно од политика националних влада. Тако је регионални развој постао важан кохезиони и политички конституент реализације дугорочних циљева ЕУ са снажним макроекономским реперкусијама. Иако се не примењује на целом економском простору ЕУ, регионална политика синергички делује на укупне макроекономске агрегате и

показатеље. Њено макроекономско дејство ће постати респектабилно тек за деценију-две, дакле, после неколико планских периода. Када се томе као надградња придружи и сегмент структурних промена, јасно је да мере регионалне политике делују дугорочно и веома повољно на целокупан друштвено-економски систем Заједнице.

Структурна компонента регионалне политике чини приступ ЕМУ проходнијим, а процесе придруживања безболнијим. Треба напоменути, да би се у другачијим друштвеним околностима структурне промене проводиле кроз друге институције (нпр. Централна банка или надлежна министарства итд.). Комунитарни карактер европских интеграција, с једне стране, и улога ЕЦВ с друге стране, лимитирају структурну политику, у границама које одређује регионална политика ЕУ.

Регионална политика има антикејзијански карактер, што се види из номенклатуре мера регионалног развоја. Активан однос према агрегатној понуди, уз игнорисање стимулусања агрегатне тражње у слабије развијеним регионима, потврђује овакву квалификацију. Јер, план креатора регионалне политике не форсира индивидуалну помоћ и раст тражње, већ инвестиције у инфраструктуру и производне капацитете. Зато неке макроекономске консеквенце регионалне политике нису још довољно снажне као код кејнзијанског приступа управљања регионалном тражњом. Једна од сигурних последица јачања агрегатне понуде је раст цена имовине, посебно земље, на мање развијеним територијама ЕУ.

И на крају, регионална политика је, без обзира на бројне контроверзе и критике оправдала очекивања европланера. Еврооптимисти од ње очекују више, али ће за такав развој ситуације требати још неколико деценија, што неће представљати већи проблем, јер регионална политика има високо место у будућности ЕУ.

## Литература

1. Јовановић Мирослав, *Европска економска интеграција*, Економски факултет, Београд, 2006.
2. Иво Вински, *Уводу у анализу националног дохотка и богатства*, Напријед, Загреб, 1967.
3. Michael Burda & Charles Wyplosz, *Макроекономија* (превод са енгл.), ЦЛДС, Београд, 2004.
4. David Colander, *Macroeconomics*, Richard D. Irwin, INC, 1994 and 1995.
5. Campbell McConnel & Stanley Brue, *Macroeconomics*, McGraw-Hill, 1996.
6. Прокопијевић Мирослав, *Европска Унија-Увод*, ЈП Службени Гласник, Београд 2005.

7. Закић Зорка и Стојановић Жаклина, *Економика аграра*, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2008.
8. Поповић Горан, *Европска искуства у примени концепта руралног развоја*, Економика пољопривреде бр. 1-2, Београд, 2004.
9. Поповић Горан, *Искуства САД у развоју мање развијених територија применом мера руралне политике-стање и тенденције*, Acta economica, Економски факултет Бања Лука, 2005.
10. Поповић Горан, *Macroeconomics aspects of rural investments efficiency*, 100 th Seminar of the EAAE, Development of agriculture and rural areas in Central and Eastern Europe, Нови Сад, 2007.
11. Поповић Горан, *Мерење макроекономске ефикасности улагања у рурални сектор методом капиталних коефицијената*, Економика пољопривреде, бр. 4, Београд, 2006.
12. Поповић Горан, *Улога производних коефицијената у мерењу ефикасности уложених средстава руралног комплекса*, Acta economica, бр. 6, Економски факултет, Бања Лука, 2007.
13. Jean-Claude Zarka, *Основи институција ЕУ*, Gualino Editeur, Paris, 2002, превод Институт Г17 плус, Београд, 2004.
14. Jean-Mark Favre, *Основи ЕУ и комунитарног права*, Gualino Editeur, Paris, 2004. превод Институт Г17 плус, Београд, 2004.
15. Vache I, *The Politics of European Union, Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeper*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998.
16. Јоковић Славица, РНАРЕ, *Програм помоћи ЕУ за земље централне и источне Европе*, Прометеј, Београд, 1997.
17. Група аутора, *Југоисточна европа 2000-поглед из Србије*, Стубови културе, Београд, 2000.
18. Мишчевић Тања, *Придруживање Европској унији*, ESPI Институт за економска и социјална истраживања, Београд, 2005.
19. Тадић Бојана, *Уговори о придруживању ЕУ*, IES-Институт за Европске студије, Београд, 1995.
20. Fridrih fon Најек, *Студије из филозофије, економије и политике*, РАИДЕИА, Београд, 2002.
21. John Kenneth Galbraith, *Добро друштво-хумани редослед*, Грмеч-Привредни преглед, Београд, 2001.
22. Milton Friedman, *Капитализам и слобода*, Global Book, Нови Сад, 1997.
23. James Buchanan, *Границе слободе*, ДЕРЕТА, Београд, 2002.
24. Mike Artis & Norman Lee, *The Economics of the European Union- Policy and Analysis*, Oxford University Press, 1997.
25. Adams W. J., *Economic Analysis of European Integration*, Academy of European Law, vol. IV, book 1, 1995.



26. Richard Baldwin & Charles Wyplosy, *The Economics of European Integration*, The Mc Graw-Hill Companies, 2006.
27. Bulletin of the European Communities, *Институционални систем Заједнице-Обнављање равнотеже*, додатак бр. 3, 1982.
28. Bulletin of the European Communities 14, *Меморандум Француске владе о ревитализацији Заједнице*, 11 од 1981.
29. Cristopher M. Dent, *The European Economy*, Routledge, London, 1997.
30. Вукадиновић Д. Радован, *Право Европске Уније*, Правни факултет у Бања Луци и Центар за право ЕУ Правног факултета у Крагујевцу, Бања Лука-Крагујевац, 2006.
31. Закић Зорка и Стојановић Жаклина, *Економика аграра*, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2008.
32. Weiler J.N., *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002.
33. Simon Нix, *Политички систем Европске Уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
34. Bulmer S., *The Governance of the European Union, A New Institutional Approach*, in Journal of Public Policy 13, 1994.
35. Илић Горгана-Гасми, *Реформе Европске Уније*, Прометеј, Београд, 2004.
36. Marks G., “*Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community*”, у едицији А.W. Carfuny and G. Rosental, *The State of the European Community*, 2, Longman, London, 1993.
37. Karl Markus Gaus, *Европски алфабет*, ZEPTEK BOOK WORLD, Београд, 2006.
38. Button K & Pentecost E, *Regional Economic Performance within the European Union*, Edvard Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999.
39. Hanes Hofbauer, *Проширење ЕУ на исток* (превод), CHRONOGRAM, Београд, 2004.
40. Војнић Драгомир, *Инвестиције и друштвена репродукција*, Информатор, Загреб, 1977.
41. Мијо Секулић и Драгомир Војнић, *Увод у анализу и планирање инвестиција*, Информатор, Загреб, 1980.
42. Paul de Grauwe, *Економија монетарне уније* (превод са енгл.), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 2004.
43. Anderson J.J., *Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard of Stumbling Block?*, у едицији S. Leibfried and P. Pierson, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC, 1995. год.
44. Anderson C. and Reichert M.S., *Economic Benefits and Support for Membership in the EU: A Cross-National Analysis*, Journal of Public Policy, 15 (3), 1996. год.