

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ



РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

**Канцеларија за придруживање Европској унији
Влада Републике Србије**

Београд, октобар 2004.

ИЗДАВАЧ

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ПРИДРУЖИВАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ЗА ИДАВАЧА

РАДМИЛА МИЛИВОЈЕВИЋ

АУТОРИ

ВЛАДИМИР МЕЂАК
СРЂАН МАЈСТОРОВИЋ

ОБРАДА ТЕКСТА

ВОЈИСЛАВ НЕСТОРОВИЋ

ТЕХНИЧКА ОБРАДА

ПРОДИДЕ

ДИЗАЈН

ПРОДИДЕ

ШТАМПА

ТИПОГРАФИК

ТИРАЖ

1000 ПРИМЕРАКА

ШТАМПАЊЕ И ОБЈАВЉИВАЊЕ ОВЕ БРОШУРЕ ФИНАНСИЈСКИ ЈЕ ОМОГУЋЕНО
ДОНАЦИЈОМ МИНИСТАРСТВА СПОЉНИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ ФРАНЦУСКЕ.

CETTE PUBLICATION EST RÉALISÉE AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

Садржај

УВОД.....	5
ГЛАВА I	
ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ (1958–1988)	11
I.1 Прва фаза (1958–1975)	11
I.2 Друга фаза (1975–1988).....	13
ГЛАВА II	
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЕВРОПСКЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ (1988–2000)	19
II.1 Делоров 1. пакет (1989–1993)	20
II.1.1 Начела	22
II.1.2 Циљеви	26
II.2 Делоров 2. пакет (1993–1999)	28
II.2.1 Измене у структурним фондовима	29
II.2.1.1 Самит у Единбургу (повећање фондова).....	30
II.2.1.2 Циљеви 1993–1999.	32
II.2.1.3 Финансијски инструмент за Смернице у рибарству (ФИСР) (Financial Instruments for Fisheries Guidance (FIFG)).....	33
II.2.1.4 Комитет региона (КР)	33
II.2.2 Кохезиони фонд	34
ГЛАВА III	
АГЕНДА 2000 – ПРИПРЕМА ЗА ПРОШИРЕЊЕ	39
III.1 Агенда 2000 (Предлог)	41
III.1.1 Регионална и кохезиона политика	41
III.1.2 Заједничка пољопривредна политика.....	43
III.1.3 Буџетски оквир.....	44
III.2 Постизање договора	45
III.3.1 Регионална и кохезиона политика према Агенди 2000	48
III.3.2 Промене након проширења 2004–2006. године.....	50
III.4 Инструменти претприступне стратегије	52
III.4.1 Сапард – Помоћ у развоју пољопривреде и села (SAPARD – Support for Agriculture and Rural Development).....	52

Садржај

III.4.2	Испа – Инструмент структурне политике за претприступање (<i>ISPA – Instrument for Structural Policy for Pre-Accession</i>).....	54	
III.4.3	Фар – Програм помоћи за реструктурирање Пољске и Мађарске економије (<i>PHARE – Pologne, Hongrie, Assistance a la Restructuration Economique</i>)	55	
III.4.3.1	Изградња институција и реформа државне управе	56	
III.4.3.2	Подршка инвестицијама	56	
III.4.4	Кардс (помоћ Заједнице за обнову, развој и стабилизацију) и земље западног Балкана.....	57	
ГЛАВА IV			
РЕЗИМЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ БУДУЋЕ ЕКОНОМСКЕ И СОЦИЈАЛНЕ КОХЕЗИЈЕ			59
IV.1	Шта је досад постигнуто?	59	
СПИСАК СКРАЋЕНИЦА.....			62
БИБЛИОГРАФИЈА			64

УВОД

Државе-чланице Европске заједнице теже да обезбеде складни развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона.

(Преамбула Уговора из Рима, 1958)

Ради промовисања свеукупног складног развоја Заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области.

(члан 130а, Јединственог европског акта, 1986)

Унија ће унапређивати економску, социјалну и територијалну кохезију и солидарност међу државама-чланицама.

(члан 3, параграф 3, Нацрт уговора о Уставу за Европу, 2004)

Као што видимо из горњих цитата, економске и социјалне диспропорције у Европској унији су врло јасне, значајне и упорно одолевају зубу времена. Иако је прошло скоро педесет година између ових докумената, проблеми се нису нарочито променили. После четрдесет шест година, главно место, релативно говорећи, заузимају структурни проблеми и, међу њима, најважнији је проблем регионалних разлика. Ово се нарочито огледа у нивоу друштвеног производа и незапослености у појединим регионима ЕУ. Ниво друштвеног производа може да варира од 25% просечног европског БДП у сиромашним областима Грчке и Португалије до 212% просечног европског БДП у Хамбургу. Сличан јаз се може видети и у нивоу незапослености, који варира од 6,6% у Аустрији до 23,6% у Шпанији.¹ После проширења, овај јаз се повећао.

Од самог почетка процеса европске интеграције, педесетих и шездесетих година прошлог века, примећено је да ове разлике могу угрозити целокупну структуру европске интеграције, ако се запоставе. Данас, циљ ЕУ није да богати постану богатији а сиромашни сиромашнији, већ да се једнако поделе добици и губици, по принципу солидарности. Закључено је да се овај циљ не може постићи ако не по-

¹ Artis, M. J. and Lee, N. (eds.), *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1997, 2. издање, стр. 173–174

Увод

стоји заједничко тржиште са јединственом валутом, а актери на њему немају барем сличну, ако не подједнаку снагу.

Поставља се питање зашто се развија посебна регионална политика на нивоу заједнице, кад већ постоји регионална политика држава-чланица.

Неки аутори² користе исте аргументе не би ли оправдали постојање регионалне политике на нивоу ЕУ, а они се могу сврстати на следећи начин:

1. У интересу је богатијих држава-чланица побољшање економског стања у сиромашнијим државама-чланицама. Економија ЕУ постаје све боље интегрисана. Проширење трговине, слободно кретање капитала и радне снаге, имају јак ефекат преливања (енг. *spillover effect*) остварених резултата у ЕУ. Тако ће лош економски учинак једне земље засигурно утицати на заједничко тржиште. Регионална политика ЕУ могла би се оправдати као механизам који дозвољава једној држави чланица да активно стимулише економску активност друге. Смањењем разлика у степену развијености одређених региона, добити интеграције би се «поштено» расподелиле међу регионима и државама-чланицама. Истовремено, сиромашније државе-чланице би повећањем своје ефикасности могле, кроз порез, више да допринесу буџету ЕУ. Њихов бољи економски учинак такође би смањео свеукупни ниво инфлације и тако олакшао урбанистичке и популационе проблеме у великим градовима ЕУ, проузроковане миграцијом. На крају ће сви грађани ЕУ имати користи.
2. Други разлог за постојање регионалне политике јесте њена висока цена за државе-чланице. Свака земља нема подједнак број неразвијених региона. Неке земље имају јако велике проблеме (попут Грчке и Португалије), а друге релативно мале (попут Данске и Холандије). Овим земљама би било тешко да своје сиромашне регионе саме финансирају, нарочито ако би морале строго да контролишу своје јавне финансије, како то захтевају критеријуми конвергенције Европске монетарне уније. Само се на нивоу Заједнице могу сакупити неопходна средства из богатијих региона неких држава-чланица (као што су Немачка и Француска) и доделити најзаосталијим регионима ЕУ.
3. Ови послови такође унапређују већу политичку кохезију и «дух заједнице». Тако сиромашне земље немају осећај да су напуштене. Ово је веома важно јер, иако су узроци за заостајање различити, постоји постоји добро установљен јаз «средине–периферија» између богатих и сиромашних региона. Велики део најзаосталијих региона по правилу је груписан на периферији, нарочито у области

² Artis, M. J. and Lee, N. (eds.), *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1997, 2. издање, стр. 190–192, El-Agraa, M. Ali, *The European Union, Economics & Policies*, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, 6. издање, стр. 388–393

Медитерана. То значи да би ове земље вероватно нерадо наставиле са даљом интеграцијом, ако знају да ће морати саме да сnose трошкове. Проширењем се број држава са израженим разликама у степену развијености појединих региона повећао.

4. Регионална политика ЕУ је важна за превазилажење проблема проузрокованих заједничким тржиштем и процесом интеграције у целини (нпр. виши стандард захтева већу потрошњу у областима као што су животна средина, комуникације, док уклањање граница може имати негативан ефекат на пограничне регионе који зависе од пограничне трговине ...).
5. Координација свих послова чији је циљ смањење регионалних разлика може бити од виталног значаја ако се спроведе до краја. Делујући на наднационалном нивоу, ЕУ има велики потенцијал да унапреди ефикасност ових напора. Недостатак сарадње води конкуренцији, различитим ефектима мера које се једнострано спроводе, те губљењу и финансијских средстава и времена. Као наднационални координатор, ЕУ мора да покуша да истовремено повеже:
 - Регионалну политику са другим политикама ЕУ (заједничком пољопривредном политиком, социјалном, политиком животне средине...);
 - Циљеве регионалне политике ЕУ у оквиру једне државе-чланице са регионалном политиком националне владе;
 - Циљеве регионалне политике држава-чланица, нарочито у случајевима када су државе-чланице суседне земље;
 - Регионалну политику ЕУ, регионалне политике држава-чланица и иницијативе којима управљају регионалне и локалне организације и органи власти.³

Ови аргументи који говоре у прилог регионалној политици ЕУ, а која се разликује од активности појединачних земаља у истој области, веома су јаки, мада не оправдавају потпуни трансфер регионалне политике са држава-чланица на ЕУ.⁴

Од самог почетка, 1975. године, регионална политика је имала двојаку улогу у европским политикама. Истовремено, требало је да промовише регионални развој али и да буде врста додатних средстава државама-чланицама које не желе да подрже дубље интегрисање или веће проширење. Други аутори⁵ сматрају да ово друго, улога регионалне политике да представља додатна средства, јесте њена основна

³ El-Agraa, M. Ali, *The European Union, Economics & Policies*, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, 6. издање, стр. 391

⁴ Исто, стр. 392–393

⁵ Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996, стр. 28–30

Rumford, C. *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, Antony Rowe Ltd., Chippenham, 2000, стр. 28

Увод

сврха.⁶ Постоје јаки аргументи у прилог овом ставу, нарочито ако анализирамо кораке у процесу еволуције регионалне политике. Сваки корак ка даљој интеграцији праћен је на одговарајући начин већом регионалном дистрибуцијом:

Интегрисани медитерански програми (1985) помогли су Грчкој да прихвати иберијско проширење (1986); Делоров 1. буџетски пакет (1988) пратио је потписивање Јединственог европског акта (1986); Делоров 2. буџетски пакет (1993) пратио је Споразум из Мастрихта (1991)⁷ и тако даље. Ова дихотомија отежава дефинисање опште природе регионалне политике, али сматрамо да су обе улоге (кохезија и додатна средства) као мотори који заједно раде, гурајући процес интеграције напред и чинећи га оним што јесте.

Дуги низ година регионална политика је била попут сиромашног рођака другим политикама ЕУ, у погледу доступних средстава. Данас, редистрибуција фондова у оквиру буџета ЕУ, с циљем да се смање разлике међу регионима и повећа кохезија у Унији кроз регионалну политику, једна је од најважнијих области интервенисања ЕУ. Са око 35% буџета ЕУ намењеног овој сврси, регионална политика заузима друго место на попису активности за која су потребна средства, после заједничке пољопривредне политике, са 44% укупних средстава.

* * *

Намера нам је да, кроз приказ историјског развоја ове политике, покажемо који су то фактори утицали на њен развој и зашто је регионална политика толико важна за будуће чланове из средње и источне Европе и Балкана. Важност регионалне политике за земље средње и јужне Европе добро илуструје чињеница да регионална политика чини једно од три поглавља правних тековина ЕУ, тј. *acquis communautaire*⁸ (друга два су: Заједничка пољопривредна политика – Глава 21 и Финансије и буџет – Глава 29) која су државе средње и источне Европе затворила последња у процесу преговарања о чланству у ЕУ (сва три поглавља имају одредбе о финансијама).

У литератури постоје различите и сложеније анализе које се баве овом темом. Она се може анализирати с политичког, правног, економског или неког другог становишта, наглашавајући њене различите аспекте. Ми ћемо се усредсредити на следећа

⁶ Ови аутори дају прилично сложене анализе на ову тему и признају важност унапређења регионалног развоја, али по њима преовладава ова теза о додатним средствима.

⁷ Ови уговори представљају камен-темељац продубљивања европских интеграција, али су их сиромашније земље нерадо потписивале због евентуалних губитака које би могле имати на заједничком тржишту. Да би наставиле са дубљом интеграцијом, добиле су надокнаду кроз ове, посебно осмишљене пакете финансирања.

⁸ *Acquis communautaire* је израз који означава целокупно законодавство ЕЗ/ЕУ од 1951. г. надаље (укључујући уговоре којима се оснивају Европске заједнице и Европска унија, прописе, упутства, одлуке и пресуде Европског суда правде).

питања: како и зашто је створена регионална политика, како се развијала и како функционише.

Овај рад има четири поглавља.

У Глави 1, анализираћемо развој структурне политике од настанка Европске економске заједнице 1958. године, до 1. Делорове реформе структурне политике 1988. године. Ово поглавље је подељено на два дела. У првом анализирамо прву фазу регионалне политике од 1958. г. до стварања Европског фонда за регионални развој (ЕФРР) 1975. године.

У другом делу анализирамо другу фазу еволуције регионалне политике, од 1975. до 1988. године. Анализираћемо узроке који су довели до стварања ЕФРР 1975. године и борбу Комисије да стекне већу аутономију у вођењу регионалне политике. Овај део завршава се анализом снага које су довеле до почетка Интегрисаних медитеранских програма (ИМП), што је представљало релативно нов начин у борби против регионалних разлика.

У Глави 2, анализирамо период 1988–2000. године, када је настала регионална политика ЕУ у оном облику у коме је данас знамо. Ово поглавље је такође подељено на два дела, према буџетским периодима.

Први део описује 1. Делорову реформу буџетског периода 1988–1993. године. Овде се анализирају разлози који су довели до ове радикалне реформе, структурну политику из 1988. године и измене. Поћи ћемо од стварања јединственог тржишта и Јединственог европског акта (ЈЕА). Затим ћемо описати однос између ЈЕА и Делорове 1. реформе. У наставку следи анализа четири нова принципа за вођење регионалне политике, принципи програмирања, концентрације, партнерства и допуњавања – шта значе, како су променили облик регионалне политике и утицај који су имали на државе-чланице. Након тога говоримо о пет циљева регионалне политике, дајемо њихове дефиниције и обим.

У другом делу овог поглавља бавимо се периодом 1993–1999. и 2. Делоровом реформом. Починемо анализом преговора који су довели до потписивања Амстердамског уговора, с фокусом на део који се тиче регионалне политике, а затим настављамо с преговорима који су довели до договора из Единбурга (1993), који су поставили оквир за 2. Делорову реформу. Након тога описујемо промене у регионалној политици настале 2. Делоровом реформом, и то: повећање расположивих фондова, поновно дефинисање неких постојећих проблема и додавање нова два (циљеви 5б и 6) и шта је до тога довело, увођење нових структурних фондова, Финансијски инструмент за Смернице у рибарству (ФИСР) и увођење Комитета региона као саветодавног тела. Касније анализирамо стварање Кохезионог фонда, раз-

Увод

логе који су до тога довели, његову улогу у помагању најсиромашнијим члановима да испуне критеријуме за конвергенцију Европске монетарне уније, услове који се морају испунити да се добије ова помоћ и средства која се у ту сврху троше.

У Глави III, анализирамо документ Агенда 2000 и припреме које ЕУ врши за проширење ка истоку. Ово поглавље почиње објашњењем онога што ово проширење чини другачијим од претходних, с обзиром на економску ситуацију у државама-кандидатима и велики број земаља које истовремено аплицирају за чланство. Ово поглавље има четири дела.

У првом делу анализирамо предлог Комисије за Агенду 2000. Почећемо предлогом реформе у области структурне политике: концентрацијом фондова кроз смањење броја циљева са 7 на 3 и кроз смањење становништва покривеног овим циљевима са 51% на 35% становништва ЕУ. Након тога, детаљније ћемо анализирати и предлог новог буџета за период 2000–2006. године.

Затим следи опис преговора који су уследили након предлога Комисије све до Берлинског самита у марту 1999. године, када су председници држава или влада усвојили коначну верзију Агенде 2000. Такође ћемо описати процес погађања и привремене предлоге које су дале неке државе-чланице, покушавајући да се изборе за боље услове.

Анализираћемо облик који ће структурна политика имати након Агенде 2000, смањење циљева регионалне политике ЕУ и њима обухваћеног становништва, као и договор у вези са финансијским условима и изузецима који су омогућили постизање компромиса са државама које су биле на губитку спровођењем реформе. Такође ћемо описати и функционисање Кохезионог фонда.

У Глави IV, анализирамо инструменте створене за помоћ државама-кандидатима, из средње и источне Европе, у претприступном периоду. Ове инструменте (Сапард, Испа и Фар) анализирамо понаособ, да би се видела њихова сврха, област за коју се обезбеђује помоћ и расположиви фондови намењени за сваку специфичну сврху. Такође, анализирамо и Кардс – инструмент помоћи земљама западног Балкана (*CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*).

Овде такође дајемо кратку анализу о томе шта је структурна политика до сада постигла уз коришћење званичних статистичких података Европске уније, процентуално смањење јаза између богатих и сиромашних држава-чланица и региона. Затим анализирамо неке ставове који су у супротности са званичним подацима уније, у покушају да покажемо сложеност и контроверзност ове политике.

ГЛАВА I

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

Од стварања Европске економске заједнице (ЕЕЗ) 1958. године, регионална политика је прошла кроз три фазе. Прва је трајала од 1958. до 1975. године и њена основна карактеристика била је недостатак озбиљног приступа регионалној политици заједнице све до 1975. године. Главне карактеристике друге фазе (1975–1988) биле су стварање нових инструмената и јачање постојећих, као и мали али константан раст расположивих фондова. Трећа фаза почела је 1989. године и још увек траје, са извесним променама које су се временом догађале. Главна карактеристика ове фазе је драстичан пораст доступних фондова и повећање ефикасности коришћених инструмената и потрошених средстава.⁹ Можемо очекивати да ће четврта фаза почети са новим буџетским оквиром, који ће покривати период 2007–2013. године. О овом буџетском оквиру преговараће се током 2005. и 2006. године.

I.1 Прва фаза (1958 – 1975)

Шест држава оснивача ЕЕЗ су 1958. године биле релативно хомогене, са изузетком јужне Италије (Табела 1). Ова неуравнотеженост југа Италије са остатком Заједнице препозната је у Протоколу о Мецођорну¹⁰, додатом Уговору из Рима којим је основана Европска заједница 1957. године, а који је ратификован 1958. године. Члан 2 Уговора из Рима наводи принципе на којима се заснива ЕЕЗ, а један од њих је да се «кроз Заједницу унапређује *складан, уравнотежен и одржив развој економије ...*» У Преамбули иде се још даље, јер се тражи «смањење постојећих регионалних диспропорционалности».¹¹ Осим овога, врло мало је речено у Уговору о инструментима који су потребни да се постигне хармоничан и уравнотежен развој.

Европска инвестициона банка (ЕИБ) основана је како би обезбедила средства по ниским каматним стопама за слабије развијене регионе. Одредбе о слободном кретању радника индиректно су добиле регионалну димензију: кроз слободно кретање радника, незапосленост у слабије развијеним регионима (попут Мецођорна), требало је да се смањи.¹² Такође, оснивањем Европског фонда за управљање и

⁹ Tsoukalis, L., *The New European Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1993, 2. издање, стр. 232–233

¹⁰ Уговор о оснивању Европске заједнице, *Протокол бр. 12, о Италији*, 1957.

¹¹ Уговор о оснивању Европске заједнице.

¹² Одредбе о слободном кретању радне снаге нису имале тај ефекат, али димензија регионалне политике остаје.

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

гаранције у пољопривреди (ЕФУГП)¹³ требало је да се смањи јаз међу регионима, јер су приходи пољопривредника из Мецођорна генерално били далеко испод просека у ЕЕЗ.

Поред ових инструмената, Уговор из Рима је дозволио извесне изузетке од општег принципа слободне конкуренције и од забране државних субвенција изван одређених области. Најбољи пример ових изузетака је члан 87 (3) (некадашњи члан 92 (3)) који дозвољава државну помоћ мање развијеним регионима, наравно, ако план одобри Европска комисија.¹⁴

Слабост расположивих инструмената, разни изузеци и непостојање засебног поглавља о регионалној политици у Уговору о Европској заједници (УЕЗ), показује да су оснивачи ЕЕЗ, упркос томе што су препознали постојање разлика, ипак, мање-више, препустили владама и «невидљивој руци» тржишта да реше тај проблем.

У том периоду еволуције ЕЕЗ (шездесетих и седамдесетих година прошлог века), регионалне разлике нису представљале озбиљан проблем на комунитарном нивоу. Истовремено, државе-чланице су покушавале да међу собом једнако поделе и добит и губитке, али само на нивоу држава-чланица, не узимајући у обзир процес на регионалном нивоу. Иако су током шездесетих година средства била додељивања у ову сврху, врло је мало било учињено на нивоу Заједнице. ЕИБ јесте одобравала кредите за развој сиромашнијих региона, али додељена средства су била безначајна у поређењу са средствима која су трошила владе. Друга два расположива фонда, Европски социјални фонд (ЕСФ)¹⁵ и ЕФУГП, такође су у овом периоду имали мању улогу.

Један од изговора за овакву ситуацију може се наћи у чињеници да су шездесете биле «златно доба» западноевропске економије, нарочито италијанске, која је била право «економско чудо». То је допринело да ове земље доделе значајна средства за развој својих региона, па нису осећали потребу за комунитарном акцијом (у оној мери у којој ће им требати у будућности). Међутим, регионалне политике држава-чланица, због разлика у природи локалних проблема и различитих приступа, често су користиле потпуно различите инструменте који су често производили различите

¹³ ЕФУГП – основан 1965. г. за финансирање заједничке пољопривредне политике. Основни задатак Фонда је пружање подршке производњи кроз подршку ценама и подршка структурном развоју пољопривредног сектора. Фонд чине Одељење за гаранцију и Одељење за усмеравање. European Commission, *Europe from A–Z*, Brussels, 1997, стр. 229

¹⁴ *Article 87 (ex 92) TEC*.

¹⁵ ЕСФ – основан 1958. године ради финансирања социјалне политике ЕЗ. Главни циљ је борба против незапослености, нарочито међу младима и побољшање покретљивости радне снаге у оквиру Заједнице, нашта се троши 75% средстава овог фонда. ЕСФ је један од структурних фондова. European Commission, *Europe from A–Z*, Brussels, 1997, стр. 232

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

ефекте.¹⁶ Ипак, у периоду 1958–1968. године регионалне разлике у доходу по глави становника су се смањиле у свим државама-чланицама осим у Италији (Табела 1).

Табела 1. Доходак по глави становника у периферним регионима у поређењу са доходима у појединачним државама, изражено у процентима

Држава \ година	1958	1963	1968
Француска	Нема података	85,2	86,2
Зап. Немачка	89,5	93,1	93,2
Италија	73,0	73,1	71,6
Холандија	85,5	86,4	87,0

Извор: Button, K. and Pentecost, E. *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, p. 29

Ово «златно доба» имало је још једну важну последицу. Пораст животног стандарда у западној Европи и јачање социјалне демократије као доминантног политичког правца, довели су до јачања консензуса о значају елиминисања разлика у степену развијености одређених региона, у циљу несметаног наставка процеса европске интеграције.

1.2 Друга фаза (1975 – 1988)

Регионална политика је на нивоу Заједнице почела да јача почетком седамдесетих година. То је био одговор Заједнице на погоршавање глобалне економске ситуације, проузроковано првом нафтном кризом 1973. године, чиме је завршено «златно доба» европске економије. То је такође био и одговор на прво проширење до којег је дошло исте године. Ови догађаји приморали су државе-чланице да предузму одређене кораке чим су, по први пут, постале свесне сложености проблема.

Са првим проширењем, три нове чланице (Велика Британија, Ирска и Данска) са собом су донеле властите структурне проблеме али и искуства у решавању проблема регионалног развоја (нарочито у случају Ирске и Велике Британије, иначе прве европске земље која је усвојила сопствену регионалну политику 1928. године).¹⁷

¹⁶ Button, K. and Pentecost, E., *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, стр. 30

¹⁷ El-Agraa M. Ali, *The European Union, Economics & Policies*, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, 6. издање, стр. 388

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

Осим тога, када се Велика Британија прикључила заједничкој пољопривредној политици јавио се и велики проблем познат као «британско буџетско питање» (*British Budgetary Question – BBQ*). Када је приступила заједничкој пољопривредној политици, Велика Британија је почела значајно да доприноси буџету ЕЗ. С обзиром на то да је, историјски гледано, Велика Британија била велики увозник хране из својих колонија (касније, земаља Комонвелта), она је била принуђена да плаћа велике увозне дажбине на те производе. Истовремено, Велика Британија је имала мали али релативно ефикасан пољопривредни сектор, који је добијао ограничену помоћ од заједничке пољопривредне политике. С друге стране, Велика Британија није примала довољно средстава кроз друге видове расподеле у оквиру ЕЗ. Временом је овај проблем све више растао. Тако је 1973. године Велика Британија платила 60 милиона фунти више него што је примила из буџета ЕЗ, 1979. године, када је заједничка пољопривредна политика достигла врхунац упивши око 75% буџета ЕЗ, Велика Британија је платила преко 947 милиона фунти¹⁸, а 1983. године овај јаз је достигао свој максимум са око 1.150 милиона фунти¹⁹. Ово је постало неприхватљиво за британску владу, која је већ имала буџетских проблема код куће. Истовремено, највећи корисник средстава заједничке пољопривредне политике је још увек била Француска са својим великим пољопривредним комплексом, која је задавала додатне муке британској влади.

Тек је 1984. године, на самиту у Фонтенблоу, овај проблем био решен. Тада су се председници држава или влада земаља-чланица ЕЗ договорили да смање заједничке пољопривредне цене, смање производну квоту млека и не мењају гарантоване цене пољопривредних производа наредне године, док је годишњи буџетски повраћај био осмишљен тако да смањи нето допринос Велике Британије буџету ЕЗ.²⁰ Ове измене одговарале су британској влади и тако је окончано «британско буџетско питање».²¹

У међувремену, током тих дугих и тешких десет година, испробана су нека привремена решења «британског буџетског питања». Једно од њих било је оснивање Европског фонда за регионални развој (ЕФРР) 1975. године, кроз који је Заједница донекле надокнадила Британији губитак (оснивање ЕФРР договорено је на самиту у Паризу 1972. године). Улога ЕФРР је од самог почетка била амбициозна. Био је то покушај да се унапреди регионални развој и обезбеди канал за обезбеђивање додатних средстава владама за потребе финансирања регионалног развоја (нарочито британској). Конфликт између развојне и компензаторске функције био је у центру развоја Фонда (као и целокупне регионалне политике) и тај конфликт још увек прати регионалну политику ЕУ.

¹⁸ Dinan, D., *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 1999, 2. издање, стр. 89

¹⁹ El-Agraa M. Ali, *The European Union*, Economics & Policies, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, 6. издање, стр. 348

²⁰ Није одређен датум завршетка овог годишњег повраћаја.

²¹ Baun, M. J. *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 2000, стр. 152

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

Циљ ЕФРР је побољшање економске и социјалне кохезије у оквиру ЕУ, кроз помоћ у изједначавању разлика међу регионима и друштвеним групама.²²

У почетку је ЕФРР имао на располагању невелика средства (1,3 милијарде екија у периоду 1975–1978)²³ и та су се средства расподељивала на основу националих квота које су предодредиле државе-чланице међу собом (Табела 2). Овде се показао недостатак комунитарног духа јер иако су сви признали да је пожељна регионална прерасподела средстава сиромашнијим државама-чланицама, националне владе су биле склоније да као приоритет ставе помоћ сопственим неразвијеним подручјима. Резултат је био дистрибуција помоћи коју би тешко било оправдати помоћу икаквих регионалних економских критеријума (БДП или незапосленост).

Табела 2. Националне квоте ЕФРР за период 1975–1980 (%)

Држава	година	1975	1980
Белгија		1,5	1,11
Данска		1,3	1,06
Француска		15,0	13,64
Ирска		6,0	5,94
Италија		40,0	35,49
Луксембург		0,1	0,07
Холандија		1,7	1,24
Немачка		6,4	4,65
Велика Британија		28,0	23,80
Грчка		Није чланица ЕЗ	13,00

Извор: Button, K. and Pentecost, E. *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, стр. 34

Ово значи да су се средства расподељивала и међу регионима у којим је ниво незапослености био тек сан о коме су сањали у другом региону. Ово је смањило ефикасност већ недовољних средстава. Ова је значајна мана била примећена, па је 1979. године, по први пут, 5% средстава ЕФРР додељено Комисији, да их користи по сопственом избору и процени потреба. Осим те прве промене, 1984. године

²² Извор: званична интернет страница Европске уније, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24000.htm>

²³ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 247

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

уместо строгих државних квота, уведен је систем који се заснивао на «индикативним опсезима», а који је Комисији дао више простора за иницијативу (Комисија је имала дискреционо право на око 12% средстава ЕФРР). Комисија је искористила ову нову флексибилност да развије сопствене регионалне приоритете и да уведе властити програмски приступ регионалној помоћи.

Па ипак, додела већег дела средстава и даље је била предмет погађања на високом нивоу међу државама-чланицама, дајући им релативно прецизне показатеље о томе шта могу очекивати да ће добити.²⁴ Ово је Комисији отежало обликовање политике развоја. Комисија се надала да ће моћи да утиче на одабир пројеката које су владе држава-чланица подносиле, како би их спречила да замене националне трошкове фондовима ЕФРР. Међутим, способност држава-чланица да снизе укупну вредност пријављених пројеката на договорене квоте и њихова неспремност да обезбеде транспарентне финансијске информације, ограничавали су напоре Комисије. Ово је довело до, за тај период, уобичајене праксе да владе захтевају средства за пројекте који су били у фази планирања или спровођења, а у неким случајевима и за већ завршене пројекте. Са оваквим ставом, принцип «допуњавања» (енг. *additionality*) морао је да сачека 1988. годину и пуно спровођење 1. Делорове реформе²⁵. То је довело до маргинализације Комисије и локалних власти у процесу који је све више постајао инструмент креирања националне политике и био додатно погоршан процедуром једногласног гласања у Савету, што је спречавало Комисију да започне неку коренитију реформу.²⁶ Ово стање је остало непромењено до реформе 1988. године, када је Комисија по први пут исцртала сопствену мапу области које су имале право на помоћ и тако стекла већу независност од влада држава-чланица.

Такозвани Мекдугалов (MacDougall) извештај о фискалном федерализму²⁷ из 1977. године, који је сачинила Европска комисија, дао је емпиријске и интелектуалне разлоге за развој регионалне политике ЕУ. У Извештају су поновљене прогнозе о неуравнотежености коју ће произвести већа економска интеграција и либерализација трговине унутар држава-чланица. Наговештено је да ће бити потребне веће промене у погледу обима и усмеравања буџета Заједнице. Извештај нарочито наводи да ће «већа интеграција повећати укупно благостање у будућој Унији, али због политичке стабилности, биће неопходни финансијски трансфери из држава које добија-

²⁴ Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996, стр. 6

²⁵ У Глави II дајемо опис Делорове I реформе (зашто је до ње дошло и промене које је са собом донела).

²⁶ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 247–248

²⁷ D. Dinan, *Encyclopaedia of the European Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 2000, стр. 439

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

ју у оне које губе.»²⁸ Упркос својим налазима, овај извештај мораће да сачека десет година да се његов закључак спроведе.

Осамдесетих година прошлог века, расподела средстава се вршила исто као и пре, али су се корисници економске помоћи променили са другим и трећим проширењем на југ ЕЗ (1981. Грчка, и 1986. године Португалија и Шпанија). Примећено је да су разлике међу регионима порасле (разлика између најбогатијих региона, Хамбурга и Гронингена, и најсиромашнијих области Португалије и Грчке, почетком деведесетих година била је 4:1²⁹).

Временом су расположиви фондови расли у апсолутним вредностима (Табела 3, доле). Средства су се одобравала за појединачне пројекте, међу којима је највише било оних који су се фокусирали на структурне реформе и развој инфраструктуре (готово 85%³⁰ средстава у периоду 1975–1988). Све у свему, расположива средства су остала релативно мала, у поређењу са средствима која су се за исту сврху трошила на националном нивоу (1988. године Средства ЕФРП су се попела на 0.09% БДП ЕЗ³¹).

Табела 3. Раст Структурних фондова у периоду 1975–1987.

Година	Милиони екија	Процент буџета ЕЗ
1975	257	4,8
1981	1.540	7,3
1987	3.311	9,1

Извор: Wallace, H. and Wallace, W., (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 244 (аутори су направили компилацију из разних докумената)

У исто време, други по значају инструмент регионалне политике била је ЕИБ. Међутим, поред великих кредита које је ова банка одобравала у претходном периоду, сада су у центру пажње била мала и средња предузећа (МСП), као сигуран пут ка оживљавању економије, а у покушају да се понови прича о успеху из централне Италије, где су МСП била главни облик предузетништва.

²⁸ Button, K. and Pentecost, E. *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999, p. 32

²⁹ European Commission, *The Fifth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union*, 1994, стр. 9

³⁰ Tsoukalis, L., *The New European Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1993, 2. издање, стр. 238

³¹ Исто, стр. 240

Историјски развој регионалне политике ЕУ (1958–1988)

Квалитативно нов приступ регионалним разликама јавио се 1985. године, када су започети Интегрисани медитерански програми (ИМП). Стварање ИМП представљало је знак да су препознате посебне потребе ових региона и релативна пристрасност заједничке пољопривредне политике према пољопривредним регионима на северозападу на уштрб медитеранских области ЕЗ.

Стварање ИМП договорено је 1982. године на захтев нове чланице, Грчке, за већом финансијском помоћи. Циљ ИМП био је помоћ медитеранским областима Француске, југу Италије и, пре свега, целој Грчкој, како би се помогао развој туризма, пољопривреде и малих и средњих предузећа у овим регионима. Иако је Грчка тражила овај програм 1982. године, он је постао оперативан тек 1985, јер је Грчка добијала довољно средстава другим каналима. Године 1985. постало је јасно да се спрема ново проширење, а Грчка се осетила угроженом јер би морала да дели помоћ са друге две земље, Шпанијом и Португалијом. Грчка је успела да убеди Италију и Француску да је то последња шанса да и њихове медитеранске области добију већу помоћ, па су ове земље подржале Грчку у њеном условљавању сагласности за проширење, почетком ИМП. Овом захтеву се највише противила премијер Велике Британије, Маргарет Тачер, која се управо (1984) решила своје ноћне море, «британског буџетског питања», и није била спремна да прихвати нова буџетска оптерећења. Овај проблем је почео да успорава процес проширења, па је морало да се нађе компромисно решење.

Формула је пронађена на самиту у Бриселу 1985. године, када је 6,6 милиона екија додељено ИМП, од којих би Грчка добила 30%.³² Мада је грчка влада очекивала већа средства, оволико су остале чланице биле вољне да дају, па је Грчка морала да прихвати ову понуду те је коначно било договорено и иберијско проширење.

Мада су ИМП били резултат оштре политичке борбе и погађања, као и остатак регионалне политике, они су створили важан помак у вођењу регионалне политике. Највећи скок начињен је када је одлучено да се финансирају средњорочни програми развоја, а не како је до тада био случај, индивидуални пројекти, по принципу «случај по случај». Друга новина била је блиска сарадња ИМП са другим инструментима ЕЗ. Сваки ИМП је трајао од 3 до 7 година са укупном вредношћу од 6,6 милијарди екија сакупљених из других фондова (ЕФПР, ЕСФ, ЕФУГП), средства ЕИБ или буџета ЕЗ. ИМП су истовремено представљали припрему за квалитативно нову фазу у развоју регионалне политике. ИМП су припремили тло за нови приступ коришћењу инструмената регионалне политике, док је стварање заједничког тржишта, уз Јединствени европски акт из 1986. године, само убрзао цео процес.

³² Tsoukalis, L. *The New European Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1993, 2. издање, стр. 240

ГЛАВА II

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Владе западноевропских држава суочиле су се са економском кризом седамдесетих и почетком осамдесетих година. Слаба конкурентност европских предузећа у поређењу са онима из САД и, нарочито, из Јапана, допринела је великом трговинском дефициту, што је додатно увећано и наглим растом цена нафте након иранске револуције 1979. године. Било је то време рецесије у европској економији. Инфлација и незапосленост су нагло расли почетком осамдесетих. Пословна сигурност била је ниска и страни капитал почео је да напушта Европу.

Док је проблем био очигледан, његово решење није. Државе-чланице су покушале да га реше свака за себе, али је економска независност држава-чланица умањила ефикасност њихових некоординисаних мера. То је довело до јављања нових идеја о тржишту и конкуренцији, као одговора на проблеме европске економије. Дошло се до закључка да само јединствено европско тржиште може бити одговарајуће решење насталих проблема.

Европски савет је 1984. године у Фонтенблоу поново потврдио своје опредељење да ће радити на убрзавању европских интеграција. Савет је решио «британско буџетско питање» и проблеме које је проузроковало наступајуће иберијско проширење. Представљен је план за консолидацију јединственог тржишта. Јануара 1985. године Комисија је добила нови састав, а на њеном челу се нашао Жак Делор. У говору који је одржао у Европском парламенту поводом своје инаугурације, Делор се обавезао да ће довршити стварање јединственог тржишта до 1992. Европски савет је јуна 1985. године у Милану одобрио Белу књигу, која садржи 300 мера (касније смањених на 282), које би морале да се спроведу да би се до 1992. године створило јединствено тржиште.³³ У децембру 1985. године, међувладини преговори окончали су расправу на тему реформе уговора чији је резултат био Јединствени европски акт.

³³ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 94

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

II.1 Делоров 1. пакет (1989 – 1993)³⁴

Јединствени европски акт (ЈЕА) је усвојен 1986. године ради прилагођавања променама у ЕЗ након проширења и да би се припремила основа за завршавање пројекта стварања јединственог тржишта, пре свега мењањем правила о одлучивању у Савету министара од једногласног на одлучивање квалификованом већином. Ове промене морале су да утичу и на регионалну политику.

Џорџ Рос, у својој студији о Комисији у периоду када је њен председник био Жак Делор, сматра да ЈЕА мора да «предложи програм који ће поштовати клаузуле о социјалној и економској кохезији из ЈЕА, уз озбиљне напоре да се спречи да јединствено тржиште казни мање развијене државе-чланице ЕУ и «исплати» нове – Шпанију и Португалију».³⁵

Имајући на уму важност изједначавања разлика у степену развијености региона ако дође до стварања јединственог тржишта, у ЈЕА се овај проблем по први пут јавља под засебним насловом који се бави регионалном политиком. Уведен је нови, XIV наслов, чланови 130 а–д (сада XVII наслов, чланови 158–162), «Економска и социјална кохезија». Ово је био први покушај да се повежу циљеви члана 2 УЕЗ «складан, уравнотежен и одржив развој» са инструментима регионалне политике.³⁶

Анализирајући XIV наслов, можемо закључити да је регионална политика требало да се води кроз заједничке напоре:

- Европске инвестиционе банке (ЕИБ),
- Структурних фондова (ЕФРР, ЕСФ и ЕФУГП – Одељење за усмеравање), по први пут овако груписаних и названих, и
- Координацијом економских политика држава-чланица за регионални развој.³⁷

Из ове формулације је евидентно да Структурни фондови нису имали за циљ да сами стварају кохезију, већ да допуне ефекте слободног тржишта и економске политике држава-чланица. Истовремено, члан 130 г је захтевао да Комисија рационализује и реформише циљеве и спровођење структурних фондова.

³⁴ Делоров 1. пакет је популарни назив за буџетски пакет који је покривао период 1989–1993. Званични назив: *Стварање успешног јединственог тржишта*. Састојао се из четири дела: реформа заједничке пољопривредне политике, реформа структурне политике, прилагођавање нивоа и анализа властитих извора и Комисијино гарантовање «буџетске дисциплине». Добио је име по председнику Европске комисије, Жаку Делору. (преузето из: D. Dinan, (ed.) *Encyclopaedia of the European Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 2000, стр. 129–130).

³⁵ Ross, G. *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Oxford, 1994, стр. 71

³⁶ Члан 158 (некадашњи члан 130 а) УЕЗ.

³⁷ Члан 159 (некадашњи члан 130 б) УЕЗ.

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Свест о важности регионалне политике за продубљавање европских интеграција није била нови моменат који се јавио после ЈЕА. Чак и петнаест година пре ЈЕА, на самиту у Паризу 1972. године, председници држава или влада држава-чланица Европске заједнице подвукли су важност поновног успостављања равнотеже у регионалном развоју, у изјави датој након састанка:

“Европска унија не може постојати без економске и монетарне уније, а економска и монетарна унија без одговарајуће и делотворне регионалне политике потпомогнуте фондом који располаже довољном количином средстава... председници држава или влада су се сложили да приоритет има исправљање, структурних и регионалних неуравнотежености у оквиру Заједнице, који би могли утицати на реализацију економске и монетарне уније.”³⁸

Мада су сви актери стрепели од опасности да сиромашније државе-чланице могу да се прикључе заједничком тржишту неприпремљене, налажење неопходних средстава није био лак задатак. Делоров 1. пакет обезбедио је удвостручавање структурних фондова, тако да су до 1993. године чинили 25% буџета, у поређењу са 9,1% колико су чинили 1987. године (Табела 3), што је у периоду 1988–1993. године износило укупно 68 милијарди екија.³⁹ Поново је највећи противник повећању фондова била премијер Велике Британије, Маргарет Тачер. Мада су се у време потписивања ЈЕА све државе-чланице усагласиле око оквирне величине структурних фондова, Француска се у последњем тренутку поколебала у вези с планом Комисије, и на тај начин дала значајну подршку Великој Британији.⁴⁰

Неслагање је досегло врхунац на самиту у Копенхагену, децембра 1987. године. Британска влада није прихватила нови буџет упркос томе што је Комисија понудила уступке у вези са повраћајем дела средстава Велике Британије и неке измене у заједничкој пољопривредној политици. Француска и Немачка биле су за нову структурну политику али не и за измене у заједничкој пољопривредној политици. Сиромашније државе-чланице ЕЗ (Ирска, Шпанија, Португалија и Грчка), које је независно предводио премијер Шпаније, Фелипе Гонзалес, нису желеле да уступку у својим напорима да добију више средстава. Самит је био потпуно разочарење и судбина целокупног заједничког тржишта доведена је у питање. Да би се спречила дубља криза са неизвесним крајем, Немачка (која је у то време председавала Европским саветом) заказала је ванредни самит у Бриселу, фебруара 1988. године. Тамо су председници држава или влада постигли договор о удвостручавању

³⁸ Statement taken from: Button, K. and Pentecost, E. *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999, стр. 30

³⁹ Source: European Commission, Official web site, http://europa.eu.int/comm./regional_policy/intro/regions2_en.htm

⁴⁰ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 249

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

структурних фондова, тек када је Немачка пристала да плати већи део трошкова Делоровог 1. пакета.⁴¹

Веће промене које је донео Делоров пакет биле су:

- Удвостручавање структурних фондова у реалним вредностима, достигавши 25% буџета ЕЗ 1992. године;
- Утврђивање *Начела* вођења структурних операција;
- Утврђивање *Циљева* и стандарда, које је требало да испуне региони да би стекли право на добијање средстава из ових фондова.

II.1.1 Начела

Комисија је поставила четири начела за додељивање структурних фондова остваривању економске и социјалне кохезије. Уз помоћ ових начела, Комисија је желела да помогне даљи развој заједничке политике и за себе створи аутономну улогу у оквиру регионалне политике.

Та четири начела су:

- *Начело програмирања,*
- *Начело концентрације,*
- *Начело додавања и*
- *Начело партнерства.*

Начело програмирања

Позитивна искуства у финансирању средњорочних програма уместо пројеката «случај по случај», до којих се дошло кроз Интегрисане медитеранске програме, доживела су своју примену кроз ово начело. Од 1988. године ЕЗ је почела да води своју регионалну политику финансирајући средњорочне програме уместо пројеката. Ове програме могла је да иницира држава или Заједница, као Иницијативу Заједнице (ИЗ).⁴² Могли су се финансирати из једног или више фондова. У периоду 1988–1999. године, око 90% средстава отишло је на програме које је иницирала држава, а 9% на ИЗ.⁴³

Програмирање обухвата припрему вишегодишњих планова развоја и изводи се кроз партнерство засновано на процесу доношења политичких одлука, укључујући националне, регионалне и локалне нивое власти којима је оно поверено.

⁴¹ Dinan, D., *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 1999, 2. издање, стр. 433

⁴² Иницијативе Заједнице су можда потекле из реформе 1979. године, када је 5% (12% 1984. године) средстава из ЕФПР дато Комисији на располагање.

⁴³ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 255

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Ови планови развоја и конверзије се прво достављају државама-чланицама. Заснивају се на државним и регионалним приоритетима и укључују:

- Детаљан опис тренутног стања у региону (разлике, заостајање, развојни потенцијал);
- Идентификовање главних циљева и опис најпогодније стратегије за њихово постизање;
- Посебне показатеље о употреби и облику доприноса фондова.⁴⁴

Када се једном усвоји, програм прате комитети за праћење на националном, регионалном и локалном нивоу. Постоје три врсте оцењивања програма. Органи власти у државама-чланицама изводе претходно (*ex-ante*) оцењивање. Тело које управља програмом у сарадњи са Комисијом спроводи *средњорочно* оцењивање. Накнадно (*ex-post*) оцењивање је обавеза Комисије у сарадњи са државом чланицом и телима која управљају програмима.

Након реформе 1993. године, због учесталих захтева за поједностављивањем поступака, Комисија је била присиљена да додељује све већу улогу владама када је реч програмирању и свакодневном спровођењу. С друге стране, Комисија је успешно промовисала начела програмирања у области у којој има велику аутономију – области комунитарних иницијатива (КИ).

Комунитарне иницијативе⁴⁵ се заснивају на смерницама које је установила сама Комисија, обично их прате државе-чланице, али Комисија има значајну аутономију. Оне нису помагале регионе у одређеној држави чланици, већ су прелазиле државне границе, помажући регионе у више држава са сличним проблемом или заједничким интересом. У периоду 1988–1999, 9% структурних фондова је у ту сврху потрошено на 13 комунитарних иницијатива.

Владе нису одобравале овакав развој, па је 1993. године основан Комитет за комунитарне иницијативе (у оквиру Савета), како би се повећала контрола над спровођењем иницијатива. Владе држава су биле једногласне у критици комунитарних иницијатива. Такође, владе су заступале становиште да комунитарних иницијатива има превише и да су неке биле сувише мале да би имале значајнији утицај на решавање одређених питања.⁴⁶

У периоду 1993–1999, Комисија је предложила повећање фондова за КИ, који би тако достигли 15% структурних фондова.⁴⁷ Владе су одбиле овај предлог и задржа-

⁴⁴ Извор: званична интернет страна Европске уније <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160014.htm>

⁴⁵ Иако је овај одељак посвећен Делоровој I реформи, обрадићемо развој комунитарних иницијатива у периодима 1989–1993 и 2000–06 ради лакшег поређења.

⁴⁶ Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 46/47

⁴⁷ Предлог за рационализацију и смањење комунитарних иницијатива изнела је Комисија у Агенди 2000, али због лакшег обављања компаративне анализе навели смо измене у фондовима комунитарних иницијатива и у њиховом броју.

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

ле претходни ниво од 9%, али су за период 2000–2006 смањиле овај ниво на свега 5%. Такође су се сложиле, у оквиру начела концентрације фондова, да смање број КИ са тринаест на само четири за период 2000–2006 (Табела 4).

Табела 4. Комунитарне иницијативе 1993–2006.

Иницијатива	Намена
1993–1999	
<i>Interreg II</i>	Прекогранична, транснационална и међурегионална сарадња
<i>Leader</i>	Развој села
<i>Regis</i>	Помоћ најудаљенијем региону
<i>Adapt</i>	Прилагођавање радне снаге индустријским променама
<i>SME</i>	Мала и средња предузећа у неразвијеним крајевима
<i>Rechar</i>	Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на угаљ
<i>Konver</i>	Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на одбрамбену индустрију
<i>Resider</i>	Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на челик
<i>Retex</i>	Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на текстил
<i>Urban</i>	Урбанистичка политика
<i>Pesca</i>	Реструктурирање сектора рибарства
<i>Emploi</i>	Интеграција жена, младих и инвалида у процес рада
<i>Textile</i>	Специјални програм за прилагођавање португалске текстилне индустрије
	Укупно 11.850 милиона евра у овом периоду
2000–2006	
<i>Interreg III</i>	Прекогранична, транснационална и међурегионална сарадња
<i>Leader+</i> (земље ЦЈИЕ немају право у 2004–2006)	Развој села
<i>Equal</i>	Транснационална сарадња у борби против свих облика дискриминације и неједнакости на тржишту рада
<i>Urban II</i> (земље ЦЈИЕ немају право у 2004–2006)	Подстиче економски и социјални опоравак малих и великих градова и приградских насеља

Извор: Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996, стр. 52

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Начело концентрације

Искуство из претходног периода је показало да би концентрација фондова на искључиво проблематичне регионе могла да повећа ефикасност регионалне политике. Зато је Делорова 1. реформа увела концентрацију као начело структурне политике којим су наметнути доследни географски и економски критеријуми класификације за стицање права на структурну помоћ. Ово начело је унапређено увођењем Кохезионог фонда 1994. године, који је сва своја средства усмерио на само четири земље ЕУ (Ирску, Шпанију, Португалију и Грчку). Ово начело је додатно пооштрено реформом 1999. године (Агенда 2000), тако што је смањен проценат становништва које живи у регионима који имају право на помоћ и смањењем броја циљева који се финансирају из структурних фондова.

Начело додавања

Од самог оснивања структурних фондова ово је било изузетно болно питање. Идеја додавања јесте да се обезбеди помоћ заједнице као додатак оним фондовима које би националне владе користиле да нема комунитарних фондова. Другим речима, фондови заједнице нису основани да би заменили националне субвенције већ да помогну њихово интегрисање. Од самог почетка, владе су покушавале да учине управо то, да замене националне фондове комунитарним. Да би обезбедила примена овог принципа, од влада се захтевало да покажу поштовање начела додавања када подносе своје документе о програмирању Комисији. Комисија је имала право да не исплати средства ако се влада није придржавала својих обавеза. Ово се догодило 1991. године, када ја Комисија замрзла средства за финансирање комунитарне иницијативе *RECHAR* у Уједињеном краљевству, због спора око начела додавања.⁴⁸

Увођење Кохезионог фонда 1994. године подрило је ово начело. Фонд је основан са циљем да помогне неким државама чланицама да преброде структурне проблеме у свом економском развоју, нарочито у области саобраћаја и животне средине. Фонд је требало да помогне овим државама да испуне критеријум конвергенције и на крају се придруже Европској монетарној унији (ЕМУ).⁴⁹ Ово је требало да се постигне тако што би се омогућило финансирање из Кохезионог фонда до 80-85%⁵⁰ укупне вредности пројекта, чиме би се практично заменили државни фондови.

⁴⁸ El-Agraa M. Ali, *The European Union, Economics & Policies*, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, 6. издање, стр. 405

⁴⁹ Један од релевантних критеријума јесте да се јавни дуг држи на нивоу испод 60% БДП земаља, а други да се буџетски дефицит одржава на нивоу од 3% (чл. 121 УЕЗ, бивши чл. 109j)

⁵⁰ Button, K. and Pentecost, E. *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999, стр. 39

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Начело партнерства

Увођењем овог начела, реформа је 1988. године по први пут захтевала веће ангажовање регионалних и локалних органа власти у планирању, доношењу одлука и спровођењу структурних фондова. Идеја је била да се повећа ефикасност додељених фондова и да се узму у обзир регионалне специфичности. Друга идеја је била да се ослаби утицај државе у додели фондова тако што ће се истовремено директно радити са државним и регионалним нивоима власти. Могућност да се директно ради са регионалним и локалним властима дала је Комисији моћног савезника у њеним сталним напорима да структурну политику учини што комунитарнијом.

Са циљем давања већег значаја локалних и регионалних органа власти, основан је Консултативни савет регионалних и локалних органа власти (које ће 1994. године бити трансформисано у Комитет региона⁵¹).

Неки аутори сматрају да је начело партнерства унапредило положај регионалних и локалних влада у европским и домаћим политичким процесима, док други тврде да је упркос значајној мобилизацији већи део активности био тек симболичног карактера.⁵²

Једно је сигурно, ово начело је помагало регионалним и локалним властима да се више активирају у лобирању за своје интересе, тако што су основали своја представништва у Бриселу и развијали мрежу контаката међу собом. Тако ће открити да често имају заједничке интересе и да ће се, ако лобирају заједно, њихов глас даље чути. Истовремено је начело промовисало идеју «Европе региона» и нови стил управљања.

II.1.2 Циљеви

Пет главних циљева који се финансирају из структурних фондова дефинисано је реформом из 1988. То су:⁵³

- *Циљ 1* је обухватао мање развијене регионе са БДП по глави становника мањим од 75% просека ЕУ (мерено према стандардима куповне моћи (*Purchasing Power Standards – PPS*)). Неке државе-чланице су инсистирале на попуштању овог

⁵¹ Cram L., Dinan D. and Nugent N. *Developments in European Union*, St. Martin's Press, London, 1999, стр.178–179

⁵² Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 259

⁵³ Dinan, D. *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 1999, 2. издање, стр. 434–435; Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 252

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

критеријума како би се укључили још неки региони, што би био услов за њихово слагање са целим пакетом. Савет је одлучио о условима за испуњавање овог циља, што значи да су неки региони који су премашивали праг од 75% добијали помоћ на основу овог циља. Циљ 1 је у овом периоду обухватао: целу Грчку, Португалију, Републику Ирску, Северну Ирску, велике делове Шпаније, јужну Италију, Корзику и француске прекоморске земље и, од 1990. године, пет источнонемачких покрајина. Овај циљ обухватио је 21,7% становништва ЕЗ.

Извори финансирања били су ЕФРР, ЕСФ, ЕФУГП – Одељење за усмеравање и ЕИБ. Скоро 80% од ЕФРР и 60% ЕСФ било је у овом периоду потрошено на 1. циљ, чинећи нешто мање од 70% укупног фонда.

- *Циљ 2* је обухватао регионе са неразвијеном индустријом, у којима је ниво незапослености био изнад просека ЕУ. Комисија и Савет преговарали су о томе који региони могу бити уврштени у овај циљ. Обухваћени су региони у Великој Британији, Шпанији, Француској и Немачкој, чиме је покривено око 16% становништва ЕЗ и коришћено је 11% укупне помоћи. Овај циљ углавном пружа помоћ малим и средњим предузећима.

Извори финансирања су били ЕФРР, ЕСФ и средства ЕИБ.

- *Циљ 3* је био намењен борби против дугорочне незапослености. Помаже раднике преко 25 година старости који су незапослени дуже од 12 месеци.

Извори финансирања: ЕСФ.

- *Циљ 4* је био намењен олакшавању професионалне интеграције младих, испод 25 година старости. Заједно са 3. циљем користио је нешто мање од 10% укупне помоћи.

Извори финансирања били су ЕСФ.

- *Циљ 5* је био усмерен промоцији сеоског развоја преваходно кроз диверсификацију традиционалних пољопривредних активности. Циљ 5 је добио око 9% укупне помоћи. Главни извор финансирања био је ЕФУГП – Одељење за усмеравање.

Када је 1990. године бивша Источна Немачка (Демократска Република Немачка) постала део Савезне Републике Немачке, на неки је начин постала прва источноевропска земља која је ушла у ЕУ. Пет нових покрајина (*Lander*) Савезне Републике Немачке постало је пет најсиромашнијих и најзаосталијих региона ЕУ. Како је буџетски период већ био почео 1989. године, није било могуће додати ове регионе

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

на списак региона који имају право на постојеће фондове. Да би се удовољило њиховој структурној конвергенцији и припремама за улазак на заједничко тржиште, осмишљен је посебан програм за источнемачке покрајине којима је намењено додатних 3 милијарде екија за период 1991–1993 године.

II.2 Делоров 2. пакет (1993 – 1999)⁵⁴

До краја 1991. године, пројекат креирања јединственог тржишта предвиђеног Јединственим европским актом 1986. године, био је скоро завршен. ЕЗ је достигла нови ниво интеграције који је у том тренутку захтевао промену структуре Заједнице. Овај нови корак био је стварање Европске уније 1991. године Уговором о Европској унији (УЕУ), који је потписан у Мастрихту (ступио на снагу 1993).

Између осталих институционалних, политичких и економских реформи, УЕУ је поставио план за пуну економску и монетарну унију до краја деценије. Постављањем тако високог циља, државе-чланице су дале ново значење економској конвергенцији. Као што је примећено раније, јачање економске и социјалне кохезије је неопходан предуслов за успостављање економске и монетарне уније, тако да би непостојање економске и социјалне кохезије могло да подрије цео пројекат. Члан 2 ЈЕА изричито поставља *јачање економске и социјалне кохезије* као инструмент за достизање циља *уравнотеженог и одрживог развоја*.⁵⁵

Стварање потпуне економске и монетарне уније до краја деведесетих година прошлог века било је велики изазов за земље које су заостајале у напорима да достигну критеријуме конвергенције, као и за целу Унију. Да би решиле овај проблем, државе-чланице су користиле исти приступ који је коришћен у преговорима о Делоровом 1. пакету.

Оне су, настојећи да лакше постигну споразум, поделиле процес преговарања у две фазе. Први корак је био да се постигне сагласност око циљева које треба остварити Уговором из Мастрихта, а то је коначно успостављање ЕМУ. Друга и много тежа фаза састојала се из преговарања о тачним детаљима у вези са спровођењем и финансирањем тих циљева. Споразум о другој фази преговора постигнут је на самиту у Единбургу децембра 1992.

Имајући у виду важност стратешке одлуке која је донета (о стварању ЕУ) и очекиваног повећања структурних фондова, неке државе-чланице су већ на самиту у

⁵⁴ Делоров 2. пакет је популарни назив за буџетски пакет који је предложио председник Комисије Жак Делор за покривање трошкова спровођења Уговора о Европској унији (УЕУ). Преузето из *D. Dinan, (ed.), Encyclopaedia of the European Union, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 2000*, стр. 130)

⁵⁵ Наш курзив.

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Мастрихту желеле да добију чвршћа уверавања да ће се будућа финансијска питања решавати у складу са њиховим интересима. Као резултат овога настао је Протокол о економској и социјалној кохезији, који је у облику анекса додат ЈЕА. Овај протокол представља оквирни договор држава-чланица и широко поставља основе за будући договор из Единбурга, који би Протокол уградио у нова правила о структурним фондовима, која ступају на снагу 1993. године.

Протокол је захтевао удвостручавање фондова намењених регионалном развоју у периоду 1988–1993. године. У Протоколу се такође каже да «ово подразумева велике трансфере, нарочито део БДП мање развијених држава-чланица» и додаје да је постојала «жеља за већом флексибилности у начину расподеле структурних фондова», те «жеља за модификовањем нивоа учешћа Заједнице у програмима и пројектима у појединим земљама» као и за «озбиљнијим узимањем у обзир релативног просперитета држава-чланица».

Из ових цитата се види да су државе-чланице желеле да се ослободе ограничења која им је наметнула реформа из 1988. године. Нарочито им је сметало начело додавања. Оне су биле вољне да подрже оснивање новог фонда (Кохезионог фонда) у замену за умањивање значаја начела додавања приликом финансирања развојних пројеката.⁵⁶

Сви ови предлози имали су веома јасан циљ – требало је да повећају моћ влада држава-чланица на уштрб Комисије и државних тела.⁵⁷

На самиту у Единбургу одржаном децембра 1992. године, основне карактеристике структурне политике остале су непромењене. Па ипак, две веће измене јесу биле начињене:

1. измене у структурним фондовима и
2. оснивање Кохезионог фонда.

II.2.1 *Измене у структурним фондовима*

У области структурних фондова дошло је до неколико промена (повећање доступних фондова, поновно дефинисање циљева који дефинишу кориснике, стварање новог структурног фонда и оснивање Комитета региона) које ћемо анализирати у наставку текста.

⁵⁶ Ово је имало чврсто упориште на економској логици. Кохезиони фондови би били утврђени на око 16 милијарди екија, а структурни на око 180 милијарди. Разлика је очигледна.

⁵⁷ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 251

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

II.2.1.1 Самит у Единбургу (повећање фондова)

Да би се поднели додатни трошкови спровођења ЈЕА, Комисија је прво предложила повећање буџетског лимита са дотадашњих 1,2% БДП ЕУ на 1,37%. Комисија је такође предложила повећање потрошње на регионалну политику, 66% за *Циљ 1*, 50% за остале циљеве; 11 милијарди екија за новоформирани Кохезиони фонд, 12% структурних фондова би се издвајало за комунитарне иницијативе; (укупно, четири најсиромашније државе би примиле 100% повећање средстава).⁵⁸

Такав амбициозни план морао је да наиђе на хладан пријем. Никаквог напретка није било током председавања Португалије у првој половини 1992. године, па је споразум одложен за самит у Единбургу, одржаном децембра исте године. Велика Британија, која је тада председавала Саветом, није имала разумевања за Делоров 2. пакет и плашила се за будућност свог повраћаја буџетских средстава. Истовремено је Немачка, земља која је обично финансирала овако амбициозне планове, овог пута имала велике трошкове око уједињења и није била нарочито вољна да подноси додатна финансијска оптерећења.

С друге стране, ту су биле четири најсиромашније државе-чланице, незванично предвођене шпанским премијером Фелипеом Гонзалесом. Оне су одлучно подржавале стварање ЕМУ уз повећање структурних фондова.

Под овим условима су се састали шефови држава или влада у Единбургу.

На самиту у Единбургу, владе држава-чланица су се сложиле да се износ структурних фондова повећа са 18,6 милијарди екија (по нивоу цена из 1992. године) на 30 милијарди екија 1999. године (по нивоу цена из 1992. године), достигавши 177 милијарди екија за буџетски период 1993–1997, или 36% буџета ЕУ.⁵⁹ Овим фондови нису удвостручени, како је договорено у Мاستрихту, али је повећање ипак било значајно (40%), имајући у виду да је ово било друго велико повећање у периоду од пет година, након реформе 1988. године. Истовремено, предлог Комисије да се буџетски лимит подигне на 1,37% био је само делимично одобрен, зауставивши се на 1,27% и продуживши период програмирања на шест година, ради усаглашавања са буџетским планирањем Заједнице.⁶⁰

Шефови држава или влада су се такође сложили о расподели средстава на циљеве, али у области расподеле средстава међу државама-чланицама истовремено је

⁵⁸ Dinan, D. *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 1999, 2. издање, стр. 437

⁵⁹ Извор: званична интернет страна Европске комисије http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm

⁶⁰ Hooghe, L., (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996, стр. 49

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

постигнут само неодређени договор. Тачно одређивање удела сваке државе-чланице и списак региона који су имали право на добијање средстава остављени су за касније. Па ипак, било је јасно да су нека оквирна обећања била дата, као и раније, да би се постигао договор у Единбургу и самит успешно закључио. Волас и Волас⁶¹ сматрају, на пример, да се немачка влада, под притиском источних провинција, сложила са повећањем буџетског повраћаја Великој Британији али под условом да се гарантује тим провинцијама право на најмање 13 милијарди екија из фонда у оквиру Циља 1.

Тек након преговора у Савету, био је одређен удео сваке државе-чланице, чиме је омогућено доношење целокупног пакета крајем 1993. године.

Табела 5. Расподела структурних фондова међу државама-чланицама (1988–1999) у процентима

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	20,81	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, стр. 85

⁶¹ Wallace, H. and Wallace, W., (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 251

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

II.2.1.2 Циљеви 1993 – 1999.

Када је реч о циљевима у овом периоду, дошло је до мањих измена, али се задржала основна структура из 1988. године.

Број региона обухваћених Циљем 1 се повећао и обухватио преко четвртине становништва Европске уније (само Данска и Луксембург нису имале регионе у Циљу 1).⁶² Истовремено, уведен је нови циљ. Да би се помогло регионима који су зависили од рибарства, додат је Циљ 5а, а некадашњи циљ 5 је постао нови Циљ 5б – помоћ руралним областима. Некадашњи циљеви 3 и 4 су се спојили у нови циљ 3. Нови циљ 4 је уведен да би се олакшало прилагођавање запослених индустријским променама и реструктурирању.

Године 1995, такозвано ЕФТА проширење било је закључено и три нове државе, са својим неразвијеним регионима, постале су чланице: Аустрија, Финска и Шведска. Нови неразвијени региони одликовали су се слабом насељеношћу, а налазили су се на северу Шведске и Финске. Уговором о приступању Аустрије, Финске и Шведске уведен је нови циљ, Циљ 6, како би се помогло решавање структурних проблема у овим регионима.⁶³ Тако је број циљева за период 1993–1999. године порастао на седам, а средства су се додељивала на следећи начин:

- Циљ 1: помоћ мање развијеним регионима чији је БДП по глави становника мањи од 75% просека ЕУ (67,6% укупних средстава структурних фондова);
- Циљ 2: помоћ регионима погођеним падом индустријске производње, где је ниво незапослености изнад просека ЕУ (11,1%);
- Циљ 3: намењен сузбијању дугорочне незапослености (помоћ радницима старијим од 25 година који су незапослени дуже од 12 месеци) и олакшавање интеграције младих људи и других друштвених група на тржиште рада;
- Циљ 4: помоћ прилагођавању радника индустријским променама (заједно са циљем 3 добили су 10,9% средстава структурних фондова);
- Циљ 5а: намењен прилагођавању сектора пољопривреде и рибарства заједно са реформом заједничке пољопривредне политике (5,0%);
- Циљ 5б: помоћ економској диверсификацији осетљивих сеоских подручја (4,9%);
- Циљ 6: намењен је структурном прилагођавању региона са изузетно ниском стопом насељености (нарочито у Финској и Шведској, 0,5%).⁶⁴

⁶² Cram L. Dinan D. and Nugent N. *Developments in European Union*, St. Martin's Press, London, 1999, стр. 185; Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996, стр. 50

⁶³ Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160014.htm>. *Regions eligible for assistance under Objective Six were regions with population density less than 8 inhabitants per square kilometre*

⁶⁴ Rumford, C. *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, Macmillan Press Ltd, London, 2000, стр. 30

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Ово повећање броја приоритета и одговарајућих циљева довело је до пораста становништва ЕУ обухваћеног регионалном политиком. У овом шестогодишњем периоду око 51% становништва ЕУ имало је право на европску регионалну помоћ у оквиру различитих циљева.

Да би се обезбедила јединствена и једнообразна регионална статистика, комисија је основала Номенклатуру територијалних статистичких јединица – Натс (*NUTS*). Овом номенклатуром свака држава-чланица била је подељена у неколико Натс I региона; сваки од њих дели се на Натс II регионе, који се, опет, деле на Натс III регионе. Ова административна подела/номенклатура поставља објективне критеријуме (број становника, величина територије, БДП по глави становника) на основу којих се одређује подобност за добијање помоћи. Свака држава-кандидат је у обавези да уведе *NUTS* номенклатуру као предуслов за добијање структурне помоћи⁶⁵

II.2.1.3 Финансијски инструмент за Смернице у рибарству (ФИСР)

Финансијски инструмент за Смернице у рибарству (ФИСР) основан је 1993. године, као одговор на кризу у сектору рибарства почетком деведесетих година, са циљем да се помогне овом сектору у процесу реструктурирања. ФИСР је постао четврти Структурни фонд и у периоду 1993–1999. године финансирао је део Циља 5а.

Овај фонд има за циљ да допринесе бољој уравнотежености ресурса у сектору рибарства и њихове експлоатације, да повећа конкурентност и развој предузећа и читавог сектора рибарства и аквакултуре, и ревитализује регионе који од њих зависе. У периоду 2000–2006. године, 1.106 милиона евра биће намењено финансијским инструментима за рибарство.⁶⁶

II.2.1.4 Комитет региона (КР)

Стварање Комитета региона (КР) донело је промену не само у области структурне политике, већ је требало да буде и од општег утицаја на спровођење политика ЕУ. Успостављањем КР требало је да се разреше два главна питања. Прво, скоро три четвртине законодавства ЕУ требало је спроводити на локалном и регионалном нивоу, па је имало смисла да се чује глас представника локалних и регионалних власти у вези с развијањем нових закона ЕУ. Друго, постојала је бојазан да се интереси обичних грађана занемарују, те да се напредак ЕУ тиче елитних слојева.

⁶⁵ Bachtler, J., and Turok, I., (eds.), *The Coherence of EU Regional Policy, Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, Jessica Kingsley Publishers Ltd., London, 1997, стр. 21

⁶⁶ Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60017.htm>

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Укључивање изабраног дела владе најближег грађанима био је један од начина да се тај јаз премости.⁶⁷

КР је саветодавно тело које је основано Уговором из Мастрихта, са допунском улогом у процесу доношења одлука, дозвољавајући представницима локалних и регионалних органа власти да дају своје мишљење о политикама ЕУ. Комисија и Савет морају да траже мишљења КР о неким темама од непосредне важности за локалне и регионалне власти, али она нису обавезујућа. Теме о којима се КР мора консултовати су питања економске и социјалне кохезије (регионална политика и Структурни фондови), трансевропска саобраћајна мрежа и животна средина (Кохезиони фонд). Праћењем начина коришћења средстава у горепоменуте сврхе, КР олакшава делотворно спровођење структурних мера, истовремено бранећи локалне и регионалне интересе. Комитет такође може самоиницијативно давати мишљења о стварима које су у његовој надлежности. Ова мишљења нису обавезујућа за Савет и Комисију, али се на њих често позивало у Ревизорском суду када се оцењивало коришћење средстава и спровођење структурне политике.

II.2.2 Кохезиони фонд

Уговор из Мастрихта поставио је формални циљ стварања Европске монетарне уније (ЕМУ) 1999. године. Овај уговор је истовремено поставио критеријуме конвергенције који морају бити испуњени ако држава-чланица жели да постане чланица ЕМУ (Члан 121 ЈЕА (бивши 109и)). Један од тих критеријума је контролисање јавних финансија (јавни дуг треба да буде испод 60% БДП, а буџетски дефицит мањи од 3%).

Ови услови захтевали су од држава-чланица велике напоре, а сиромашније земље су имале највише тешкоћа у држању јавних финансија под строгим контролом. Оне су се нашле између два опречна циља: или да одржавају строгу финансијску дисциплину да би се придружиле ЕМУ или да развијају економску конвергенцију како би достигле богатије чланице Уније.

Да би се помогло овим земљама да испуне критеријуме конвергенције, основан је нови фонд који је требало да буде оперативан пре 1994. године – Кохезиони фонд.

Овај фонд имао је за циљ да омогући свим државама-чланицама да уђу у последњу фазу монетарне уније што је брже могуће, помажући онима са највећим бројем проблема да их превазиђу и самим тим јачањем социјалне кохезије у оквиру Уније.⁶⁸

Са овако дефинисаним циљем, Кохезиони фонд је много другачији од структурних фондова – док се други баве проблемима регионалних разлика, реструктурира-

⁶⁷ Извор: званична интернет страна Комитета региона, <http://www.cor.eu.int/corz101.htm>

⁶⁸ Button, K. and Pentecost, E. *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999, стр. 38

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

њем индустрије или незапосленошћу, Кохезиони фонд је инструмент који помаже неколицини држава-чланица у финансирању важних, појединачних пројеката.

Протокол о економској и социјалној кохезији (као анекс ЈЕА) утврђује да ће «Заједница давати финансијске доприносе државама-чланицама чији је БНП по глави становника испод 90% просека ЕУ и разрадити програм који ће довести до испуњења услова економске конвергенције».⁶⁹ Захваљујући овој одредби, четири земље ЕУ означене су као оне које имају право на помоћ из Кохезионог фонда: Шпанија, Португалија, Ирска и Грчка, са укупном популацијом од 63 милиона становника (око 25% становништва ЕУ).

Члан 161 ЈЕА (бивши 130г) наводи да ће Кохезиони фонд «обезбедити финансијску помоћ пројектима у областима животне средине и трансевропске мреже у области саобраћајне инфраструктуре». Ове две области су одабране због велике количине средстава неопходних за њихово спровођење. Осим тога, пројекти из ових области су важан извор економске активности и дугорочног запошљавања, а ове четири земље су имале висок ниво незапослености. Такође, финансирање унапређења и модернизације саобраћајне инфраструктуре неопходно је за повезивање ових периферних држава са економским средиштем Уније.

У ЈЕА такође стоји да сви пројекти морају да допринесу економском развоју државе-чланице (укупна вредност пројекта мора бити изнад 10 милиона евра). Да би испунили овај критеријум, сви пројекти морају да прођу евалуацију Комисије, обично уз помоћ ЕИБ, и имају обим који би гарантовао «средњорочну економску и социјалну корист која би била сразмерна распоређеним средствима».⁷⁰

Пројекти који се финансирају из Кохезионог фонда не могу истовремено да користе средства из неког другог структурног фонда. Коришћење средстава из Кохезионог фонда прати се на исти начин као и коришћење средстава из других фондова, кроз претходну, средњорочну и накнадну контролу. Финансирање се може зауставити у било ком тренутку ако држава-чланица прекрши програм конвергенције који је припремила у време пријављивања за доделу средстава из Фонда.

На самиту у Единбургу 1992. године, Европски савет је одлучио да се 15 милијарди екија (по нивоу цена из 1992.) стави на располагање Кохезионом фонду за период 1993–1999. године. У Анексу 3 Единбуршког коминикеа, извршена је привремена расподела средстава из Фонда до 1996. године између четири горепоменуте државе-чланице, па је Шпанија добила 52-58%, Грчка и Португалија 16-20% и Ирска 7-10%.⁷¹

⁶⁹ Уредба Савета (ЕЗ) бр. 1164/94 од 16. маја 1994 којом је основан Кохезиони фонд

⁷⁰ Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60018.htm>

⁷¹ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 251

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

Уредба о оснивању Кохезионог фонда из 1994. године⁷² поставила је коначну расподелу расположивих средстава међу државама-примаоцима. У Уредби се такође каже да треба остварити одрживу равнотежу између финансирања пројеката саобраћајне инфраструктуре и финансирања пројеката у вези с животном средином (Табела 6). Такође, укупан годишњи прилив из Кохезионог фонда и помоћ додељена овим државама из Структурних фондова (за период 2000–2006) не сме премашивати 4% њиховог БДП.⁷³

Табела 6. Помоћ из Кохезионог фонда 1993. године изражена у процентима

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	38,7	61,3

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

Иако су све четири државе достигле задате критеријуме конвергенције и приступиле ЕМУ, помоћ из Кохезионог фонда за период 2000–2006. године се наставила.

* * *

Пошто смо описали ова два буџетска периода (1989–1993. и 1994–1999. године) можемо се укратко осврнути на постигнуто.

Према службеним подацима ЕУ⁷⁴, Структурни фондови и Кохезиони фонд већ су значајно допринели смањењу регионалних разлика. Смањене су разлике у просечном доходу по глави становника⁷⁵ међу регионима и, нарочито, међу државама-чланицама. У најсиромашнијим регионима, у којима живи 10% становништва ЕУ, БДП по глави становника порастао је са 54,2% просека Заједнице 1987. године на 61,1% 1997. године. На нивоу држава, конвергенција је била још значајнија у најсиромашнијим земљама (Шпанија, Португалија, Ирска и Грчка) са просечним БДП

⁷² Уредба Савета бр. 1164/94 од 16. маја 1994 којом је основан Кохезиони фонд.

⁷³ Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60018.htm>

⁷⁴ Извор: званична интернет страна Европске комисије, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions10_en.htm

⁷⁵ Мерено по стандардима куповне моћи (PPS – purchasing power standards).

Институционализација европске регионалне политике (1988–2000)

по глави становника који је 1988. године износио 67,6% и скочио на 78,8% 1998. године.

Табела 7. Раст БДП у четири најсиромашније државе-чланице ЕУ (према стандарду куповне моћи)

Држава/Година	1988.	1998.
Грчка	58,3	66,0
Шпанија	72,5	81,1
Ирска	63,8	108,2
Португалија	59,2	75,3

Извор: Европска комисија, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/tab4.pdf

Неки аутори⁷⁶ сумњају у ове закључке и сматрају да је тачно да се јаз међу државама-чланицама смањује, али истовремено јаз између сиромашних и богати региона остаје и, у неким случајевима, чак се и продубљује (нарочито у Великој Британији).

Ови различити ставови само одсликавају сложеност европске регионалне политике. Разлике у привредном развоју Грчке и Ирске (Табела 7) показују да су средства добијена у оквиру регионалне политике само један од узрока економског и друштвеног развоја. У сваком случају, утицај европске регионалне политике тешко је измерити, ако се изолује од других фактора који утичу на развој. Изгледа да је кључ економског и друштвеног развоја у сиромашнијим државама-чланицама у комбиновању разумне макроекономске политике, повољне међународне економске климе, доделе значајних средстава из ЕУ и блиска сарадња при формулисању и спровођењу регионалних политика на европском и националним нивоима.⁷⁷ Иако не можемо да израчунамо утицај европске регионалне политике засебно, велики део напретка који је протеклих година постигнут треба приписати управо њој.

⁷⁶ Dinan, D. *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 1999, 2. издање, стр. 438; Tsoukalis, L. *The New European Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1993, 2. издање, стр. 232

⁷⁷ Dinan, D. *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 1999, 2. издање, стр. 438

ГЛАВА III

Агенда 2000 – припрема за проширење

Проширење представља важан део историје развоја Европске уније. Откад је основана као Европска економска заједница педесетих година прошлог века, ЕУ је доживела шест проширења. Велика Британија, Ирска и Данска ушле су у Заједницу 1973. године, Грчка 1981. године, а иберијско проширење (Шпанија и Португалија) догодило се 1986. године. Четврто проширење било је 1995. године, када су Шведска, Аустрија и Финска постале чланице ЕУ.

Ниједно од ових проширења није било без проблема. Велика Британија је била примљена тек након друге молбе за чланство због негативног гласа француског председника Де Гола (1963). Грчка је била примљена иако су постојале велике сумње у то да њена привреда задовољава услове за чланство⁷⁸, док је приступање Шпаније и Португалије начело несугласице око пољопривредних и буџетских питања. Само је приступање Шведске, Финске и Аустрије прошло без проблема, јер су све три државе имале високо развијену тржишну привреду, чија је већина макроекономских параметара превазилазила просек ЕУ (БДП, незапосленост итд.). Па ипак, сви проблеми са којима се ЕУ суочавала током претходних проширења не могу се поредити са проблемима које ствара такозвано проширење на исток Европе.

Након пада Берлинског зида 1989. године и распада комунистичког блока, земље средње и источне Европе су своју будућност виделе у уласку у Европску унију.

Ово је довело до тога да је дванаест држава⁷⁹ истовремено аплицирало за чланство у ЕУ, што ово проширење од самог почетка издваја од ранијих. Никада пре није више од три земље истовремено аплицирало за чланство. Ове земље су релативно мале (осим Пољске која отприлике има површину Шпаније, и Румуније) – оне заједно чине 28,3%⁸⁰ укупног становништва ЕУ.

Друго по чему се ово проширење разликује од претходних јесте лоше стање привреда земаља-кандидата. Ниво БДП по глави становника ових десет земаља средње и источне Европе заједно испод је једне трећине просечног БДП Европске уни-

⁷⁸ Грчка је била једина земља која је добила негативно мишљење Комисије, а коју је Савет једногласно подржао.

⁷⁹ Десет бивших комунистичких земаља: Естонија, Литванија, Летонија, Пољска, Чешка Република, Словачка, Мађарска, Румунија, Бугарска и две медитеранске земље – Малта и Кипар.

⁸⁰ Henderson, K. (ed.), *Back to Europe, Central and Eastern Europe and the European Union*, UCL Press Ltd., London, 1999, стр. 108–110

Агенда 2000 – припрема за проширење

је, и нижи је од половине БДП четири најсиромашније државе чланице ЕУ (државе које примају средства из Кохезионог фонда). Појединачно, 1999. године БДП је износио од 23%⁸¹ у Бугарској до 68% у Словенији, у поређењу са 74% просека ЕУ у Португалији.⁸²

Један од већих проблема са којима се ЕУ суочава у вези с овим проширењем је низак степен развоја нових држава-чланица и потенцијални утицај њиховог придружења на тренутно стање политика ЕУ, нарочито у структурној и заједничкој пољопривредној политици.

Да је проширење настављено са пет најбогатијих држава средње и источне Европе,⁸³ ЕУ би добила еквивалент државе са бројем становника као у Француској, али чија је привреда мања од аустријске. Приступањем десет држава средње и источне Европе ЕУ би добила еквивалент државе са бројем становништва које имају Немачка, Белгија и Холандија заједно, али са привредом мањом од холандске и БДП по глави становника већим од једне трећине португалског БДП. Пријемом десет земаља средње и источне Европе, просечан БДП Европске уније опао је за 16%⁸⁴ и потпуно је измењен географски распоред богатих и сиромашних држава и региона. Удвостручио се број становника са правом на структурну помоћ у оквиру Циља 1. Истовремено, са великим и генерално, неефикасним пољопривредним сектором, који запошљава преко 22%⁸⁵ радне снаге (у поређењу са 5% у старим државама-чланицама), нове државе-чланице ће бити главни примаоци помоћи у оквиру заједничке пољопривредне политике.⁸⁶

Према проценама Комисије из 1995. године, повећање постојећих структурних фондова за додатних 38 милијарди евра, како би се обухватило ових десет држава средње и источне Европе, више би се него удвостручили постојећи трошкови структурне политике.⁸⁷

Кроз историју ЕУ, сва претходна проширења праћена су порастом буџетских трошкова неопходних за подмиривање потреба проширења, што су финансирале богате државе-чланице, пре свих Немачка и Велика Британија, све до деведесетих година прошлог века. По први пут то није случај. Државе које највише доприносе

⁸¹ Сви проценти су изражени према стандардима куповне моћи.

⁸² Cram L., Dinan D. and Nugent N. *Developments in European Union*, St. Martin's Press, London, 1999, стр. 270

⁸³ У овој групи налазе се Чешка Република, Пољска, Мађарска, Естонија и Словенија.

⁸⁴ Henderson, K., (ed.), *Back to Europe, Central and Eastern Europe and the European Union*, UCL Press Ltd., London, 1999, стр. 110

⁸⁵ У Румунији и Бугарској.

⁸⁶ Cram L., Dinan D. and Nugent N. *Developments in European Union*, St. Martin's Press, London, 1999, стр. 271

⁸⁷ Barber, L., *EU Warned Budget Cannot Grow To Pay for Expansion*, Financial Times, 23. октобар 1995.

Агенда 2000 – припрема за проширење

буџету ЕУ, Немачка и Холандија, нису вољне да плаћају додатне трошкове и одлучне су да смање свој нето допринос.

Оваква ситуација захтева унутрашње реформе које би ЕУ прилагодиле новим условима, које је створило проширење. Неопходне су две врсте реформи: промене у институцијама и поступцима доношења политичких одлука у ЕУ, чиме би се обезбедило ефикасно функционисање проширене ЕУ⁸⁸, и радикалне реформе најмање двеју области европских политика у буџетском смислу (регионална политика и ЗПП). Такође, било је неопходно прилагодити систем финансирања ЕУ.⁸⁹ Као одговор на изазов који представља проширење на исток, Комисија је 1997. године објавила извештај под називом «Агенда 2000» који садржи предлоге Комисије за реформу ЗПП и структурних фондова, финансијску перспективу ЕУ за период 2000–2006. године и препоруке у вези са стратегијом проширења.⁹⁰

III.1 Агенда 2000 (Предлог)

III.1.1 Регионална и кохезиона политика

Са реформом 1993. године (Делоров 2. пакет), расположива средства за потребе регионалне политике износила су 0,46% БНП ЕУ, због чега је реформа регионалне политике постала важан предуслов за проширење. Да је новим државама-чланицама био одобрен приступ структурним фондовима под условима који сада важе, трошкови би се више него удвостручили. Истовремено, одбијање или одлагање структурне помоћи државама средње и источне Европе није било могуће јер се противи начелу солидарности и због тога што би заостајање ових држава било на штету заједничког тржишта. С друге стране, реформа регионалне политике не одвија се лако јер доводи у питање тренутне циљеве држава-чланица. ОвOME су се нарочито противе државе-чланице које су у том тренутку уживале финансијске бенефиције. Оне су, логично, биле против проширења ако би оно подразумевало смањење помоћи коју оне примају. Приступање држава средње и источне Европе има и тзв. статистички ефекат јер се праг од 75% просечног БДП у ЕУ као услов за примање помоћи статистички смањило и многи региони неће имати право на коришћење ових средстава. Да би се избегла веза између проширења и реформе политике, Комисија је нагласила да би се ове политике (регионална и ЗПП) морале реформисати и без проширења. На тај начин, антипатија према политичкој реформи не би се претворила у глас против проширења.

⁸⁸ Ови проблеми би требало да се реше усвајањем новог устава за Европу.

⁸⁹ Baun, M. J. *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc. Oxford, 2000, стр. 141

⁹⁰ European Commission, *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*, Bulletin of the European Union, supp. 5/97

Агенда 2000 – припрема за проширење

У Агенди 2000, Комисија је изјавила да «економска и социјална кохезија мора да остане политички приоритет» за проширену ЕУ. Предложено је задржавање плафона од 0,46% за структурну потрошњу до 2006. године, па би укупна потрошња за период 2000–2006. године износила до 275 милијарди евра (по нивоу цена из 1997. године), од чега би 45 милијарди евра било намењено новим државама-чланицама.⁹¹

Да би се остварили циљеви регионалне политике о проширеној ЕУ и одржао предвиђен буџетски лимит, Комисија је предложила консолидацију активности на пољу регионалне политике и у географском смислу и када се ради о циљевима помоћи. Ово практично значи смањење броја циљева са седам на три и поштравање критеријума за добијање помоћи. Нови циљеви су:

- Циљ 1 (бивши циљеви 1 и 6) – помоћ најсиромашнијим регионима који имају БДП мањи од 75% просека ЕУ,
- Циљ 2 (бивши циљеви 2 и 5б) – региони које очекује економско и социјално реструктурирање и
- Циљ 3 – помоћ државама-чланицама у развоју људских ресурса, ради сузбијања незапослености.

Овај план је смањио удео становништва ЕУ који прима структурну помоћ у оквиру циљева 1 и 2 (са 51% на 35-40%) и произвео лагани пад у годишњем финансирању постојећих држава-чланица. Други новитет је тај што ће региони који више неће имати право на структурну помоћ примати такозвану «транзициону помоћ» како би се ублажили негативни ефекти ове промене. Владе држава имаће већу контролу над спровођењем ове политике. Комисија је такође предложила да државе које примају помоћ из Кохезионог фонда треба да наставе да је примају у садашњем облику, с тим што је 2003. године спроведена ревизија како би се утврдило које државе испуњавају услове за наставак примања помоћи.⁹²

Према плану Комисије, помоћ намењена новим чланицама постепено треба да расте не прелазећи лимит 4% њиховог БДП. Комисија је проценила да ће структурна помоћ новим државама-чланицама порастати на око 12,6 милијарди 2006. године и тако достићи једну трећину укупне структурне потрошње ЕУ.

Како би се помогло земљама у приступању да се припреме за чланство, Комисија је предложила стварање два нова претприступна инструмента: за пољопривредну (Сапард) и за структурну помоћ (Испа). Заједно са постојећим програмом Фар, ови инструменти би се користили за реконструкцију и модернизацију ових земаља, као и за помоћ у усклађивању њихових стандарда са стандардима ЕУ.⁹³

⁹¹ European Commission, *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*, стр. 21

⁹² Cram L, Dinan D. and Nugent N. *Developments in European Union*, St. Martin's Press, London, 1999, стр. 281

⁹³ Ближе ћемо описати ове инструменте у одељку III.4.

Агенда 2000 – припрема за проширење

Сви чланови су се једногласно сложили са предлогом о реформи регионалне политике имајући у виду њену неопходност, али су били и једногласни и у покушају да натерају друге да за њу плате. Дошло је до поларизације, и то између буџетских нето контрибутора (Холандија и Немачка) с једне стране, и корисника буџетских средстава (Шпанија, Грчка, Португалија и Ирска).⁹⁴ Док први нису хтели поново да плаћају проширење, други су сматрали да би се без повећања буџета средства која они примају смањила, што би их индиректно натерало да они плате проширење. Скоро свака држава имала је понеки регион који би био изостављен са списка структурне помоћи, па је у марту 1998. године Комисија морала да одустане од предлога за смањење дела становништва са правом на структурну помоћ на 35% и повећа га на 38%. Међутим, позиције држава-чланица су још увек биле различите: Немачка и други нето контрибутори били су за лимит испод 200 милијарди евра за период 2000–2006. године, док су Шпанија и друге, државе-чланице којима су намењена средства браниле плафон од 239 милијарде евра или више. Непосредно уочи самита у Берлину у марту 1999. године, Немачка је предложила компромис између 190,5 и 216 милијарди евра.⁹⁵

III.1.2 Заједничка пољопривредна политика

Откад је формулисана заједничка пољопривредна политика шездесетих година прошлог века, представљала је активност Уније са највећом количином потрошених средстава. Свој врхунац је достигла 1979. године, када је апсорбовала око 79% буџета ЕЗ. Макшаријева (MacSharry) реформа је олакшала овај проблем, па се на пољопривредну политику, данас, троши око 44% буџета ЕУ. Са тако великом количином средстава која се троше у ову сврху, државе-чланице нису могле да приуште да државе средње и источне Европе учествују у ЗПП, а да се претходно не изврше промене у систему.

У десет држава средње и источне Европе, око 22,5% запослених ради у пољопривреди. Приступање држава средње и источне Европе заједничкој пољопривредној политици скоро би удвостручило радну снагу у области пољопривреде у ЕУ. Извештај Комисије из 1995. године процењује да би у случају приступања 10 земаља ЦИЕ, потрошња средстава у оквиру ЗПП порасла за око 12 милијарди евра годишње.⁹⁶

Ово значи да би без суштинских промена у ЗПП, утицај проширења на буџет ЕУ био неподношљив.

⁹⁴ Анализираћемо ово питање у делу III.1.3.

⁹⁵ Norman, P. *Bonn Offers Compromise Reform Plan*, Financial Times, 22.3.1999, стр. 3

⁹⁶ Европска комисија, *Agricultural Strategy Paper*, 1995, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/buck_en/221.htm

Агенда 2000 – припрема за проширење

У Агенди 2000, Комисија је предложила смањење субвенционисања цена пољопривредних производа за једну трећину и даљи прелазак на директну уплату дохотка. Комисија је такође предложила благи пад процента буџетских средстава намењених ЗПП за 0,6%.⁹⁷ Комисија је такође предложила дужи транзициони период пре него што новим чланицама буде омогућен несметан приступ фондовима ЗПП, првенствено кроз директне уплате дохотка, што чини велики део трошкова ЗПП. На тај начин проширење, које би обухватило само пет најразвијенијих држава средње и источне Европе, коштало би тек око 3,9 милијарде евра.⁹⁸

Међутим, најконтроверзнији део целог пакета био је предлог за делимичну ренационализацију ЗПП, при чему би владе држава преузеле суфинансирање директних уплата дохотка пољопривредницима, можда чак и до 25%.

Овај део Агенде 2000 оштро су критиковали и лоби пољопривредника и државних чланица. Његови највећи противници били су Немачка, због губитка прихода који би погодио њене пољопривреднике, те Француска, Ирска и Шпанија, које су биле највећи корисници ЗПП.

III.1.3 Буџетски оквир

Контроверзе у вези са ЗПП и структурном политиком могу се видети само као део општег питања припреме буџета за проширење. Дуги низ година је постојала јасна разлика између нето контрибутора буџету (државе које су давале више него што су добијале из буџета), попут Немачке, Холандије, Аустрије и Шведске с једне стране, и нето корисника (који су примали више из буџета него што су му доприносили) попут Шпаније, Португалије, Грчке и Ирске, с друге стране. До средине деведесетих година, када је ЕУ предстојало проширење на исток, ово питање је постало све важније. До 1997. године, Немачка је доприносила са око 62% укупног нето доприноса буџету, а Холандија са око 13%. Највећи нето корисник била је Шпанија, са 34% укупног нето прихода.⁹⁹ Државе које су биле нето контрибутори нису хтеле да плате проширење на исток. Осим тога, захтевале су и смањење свог нето доприноса јер је њихова буџетска позиција у оквиру ЕУ постала важно питање у њиховим секторским политикама.

Због тога је у припреми финансијске перспективе за период 2000–2006. године Комисија кренула од тога да плафон од 1,27% не треба да се помера навише. У Агенди 2000, Комисија је предложила укупну потрошњу од 114.5 милијарди евра за

⁹⁷ Европска комисија, *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*, стр. 29–33

⁹⁸ Исто, стр. 62–63, 73

⁹⁹ Baun, M. J. *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 2000, стр. 152/153

Агенда 2000 – припрема за проширење

2006. годину, благи пораст у односу на пројектовану укупну потрошњу од 97,8 милијарди екија за 1999.¹⁰⁰ Па ипак, овај предлог није уверио нето контрибуторе да ће доћи до равномерније расподеле, те је контроверзно питање остало неразрешено.

Октобра 1998. године, Комисија је објавила Извештај¹⁰¹ о томе како се треба финансирати ЕУ, признајући по први пут постојање буџетске неуравнотежености између неких држава-чланица. У свом извештају Комисија понавља идеје о решавању овог проблема кроз делимичну ренационализацију ЗПП (суфинансирање), при чему ће владе држава постати одговорне за један део (25%) директних уплата за доходак пољопривредника. Комисија је такође била за елиминисање британског буџетског повраћаја (који је постојао од 1984. године и самита у Фонтенблоу). Истовремено, Комисија је изјавила да ове промене нису хитне и да могу да сачекају до приступања нових држава-чланица.¹⁰²

III.2 Постизање договора

На самиту у Бечу у децембру 1998. године није учињен значајнији напредак у постизању договора о предлогу из Агенде 2000. Након самита, све државе-чланице су биле у мање-више истом положају у коме су биле и пре њега.

Француска влада је одлучно одбијала предлог о суфинансирању ЗПП. Као највећи корисник помоћи за пољопривреду, Француска би нарочито осетила негативне последице промена. Британска влада је такође одбила предлог да се елиминише њен буџетски повраћај. С друге стране, немачка влада је сматрала да само суфинансирање ЗПП и елиминација британског буџетског повраћаја и општа корекција механизма за нето контрибуторе могла да реши проблем буџетске неуравнотежености.¹⁰³ Холандска влада је такође била одлучна у настојању да промени свој буџетски положај претећи да ће по први пут употребити вето како би блокирала финансијски договор који није на одговарајући начин третирао Холандију.¹⁰⁴

Једино око чега су се председници држава и влада договорили формулисано је у закључку Председавајућег:

*“Лидери ЕУ изјавиле су чврсто опредељење за постизање општег договора о Агенди 2000 на Европском савету, 24–25. марта 1999. године.”*¹⁰⁵

¹⁰⁰ Европска комисија, *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*, стр. 29–33

¹⁰¹ Званични назив извештаја је *Financing the European Union*

¹⁰² Европска комисија, *Financing the European Union*, *Europe Daily Bulletin*, No. 7317, 8. 10. 1998, стр. 7–8

¹⁰³ Peel, Q. *French Squash Hopes of EU Financial Deal*, *Financial Times*, 13. 10. 1998, стр. 2

¹⁰⁴ Cramb, G. *Dutch Anger Over EU Payment*, *Financial Times*, 16. 10. 1998, стр. 2

¹⁰⁵ Vienna European Council, *Presidency Conclusion*, December 11–12 1998, *European Daily Bulletin* Number 7363, 13. 12. 1998, стр. 7–21

Агенда 2000 – припрема за проширење

Белгијски премијер, Жан Лик Даен (Jean-Luc Dehaene), дао је најбољи резиме самита:

“Нико не жели да плати више, неки желе да плате мање, нико не жели да добије мање а сви морамо да потрошимо више на проширење!”¹⁰⁶

Постало је јасно да се не могу правити никакви одвојени договори. ЗПП, Структурни фондови и буџет морају се третирати на исти начин у процесу преговарања.

Неуспех да се 1999. године постигне договор о Агенди 2000 би готово сигурно изазвао период кризе и несигурност за ЕУ. Такође би се угрозило проширење и ЕУ би започела нови буџетски период 2000–2006. године без одговарајућег финансијског оквира. Све владе су биле свесне овога, али је још увек требало обавити бројне преговоре.

Јануара 1999. године, француска влада је објавила да ће се сложити са смањењем директне помоћи пољопривредницима, избегавајући тако повећање потрошње ЗПП, али је још увек била против ренационализације финансирања ЗПП.¹⁰⁷

Први знаци напретка појавили су се на незваничном самиту у Петерсбургу крајем фебруара. Иако није постигнут договор, некакав помак јесте био постигнут. Немачки канцелар Шредер више није инсистирао на суфинансирању ЗПП и тиме понудио уступак Француској. Такође, председници држава или влада су се генерално сложили о стабилизацији потрошње у ЕУ. «Кохезионе државе» (Шпанија, Португалија, Грчка и Ирска) биле су против овог предлога јер су желеле већа средства; неке државе-чланице (Белгија, Луксембург) захтевале су замрзавање трошкова, а нето контрибутори (попут Холандије) смањење потрошње. Такође су били готово једногласни у критиковању министара пољопривреде што нису постигли договор на састанку који су одржали недељу дана раније. Закључак састанка био је да треба постићи договор на самиту у Берлину, који ће бити одржан марта 1999. године.¹⁰⁸

Почетком марта, после билатералних састанака Француске и Немачке у Бону, немачка влада је објавила да одустаје од свог предлога за суфинансирање ЗПП. Државе које су биле склоније реформама снажно су се успротивиле, као и Комисија која је указала да би проширење и неререформисана ЗПП били прескупи. Коначан договор, који је следио немачки предлог, постигнут је 11. марта. Реформски оријентисане државе нису биле задовољне. Истицале су да договор није обезбеђивао постепено смањење директне исплате дохотка пољопривредницима и да је према-

¹⁰⁶ Baun, M., J., *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 2000, p. 156

¹⁰⁷ Norman, P. *Details of EU Reforms in Dispute*, Financial Times, 9.2.1999, стр. 2

¹⁰⁸ Baun, M. J. *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 2000, стр. 158–159

Агенда 2000 – припрема за проширење

шивао лимит потрошње у пољопривреди од 40,5 милијарди евра.¹⁰⁹ Коначан договор о Агенди 2000, структурној политици и буџету уследио је на самиту у Берлину одржаном две недеље касније.

На отварању Берлинског самита, канцелар Шредер је апеловао на све државе-чланице да покажу флексибилност и спремност на компромис, уз тврдњу да је неопходан одговарајући договор «заснован на начелу строге буџетске дисциплине, солидарности, поштеној подели терета и равнотежи» како би се отворила врата проширењу.¹¹⁰

Упркос овом апелу, преговори су почели са различитим позицијама. Француска је тражила поново отварање преговора о ЗПП, Шпанија и друге сиромашније државе-чланице су одбиле предлог Немачке да се установи плафон за Кохезиони и Структурне фондове од 210 милијарди евра, док је Холандија тражила плафон од 190 милијарди евра. Британска влада је одбила да прихвати икакве измене у вези са британским буџетским повраћајем.

Трећег дана самита постигнут је договор.

Због притиска који је вршила Француска, питање договора о ЗПП је поново било отворено и цене неких пољопривредних производа су смањене. Овим је смањена потреба за повећањем директних исплата доходака и целокупан пакет ЗПП је износио нешто изнад плафона од 40,5 милијарди евра.

Договор о структурној политици је постигнут фиксирањем укупних средстава од 213 милијарди евра за седмогодишњи период за структурне фондове, укључујући и Кохезиони фонд (Табела 8, доле). Број циљева је смањен са седам на три, а смањен је и удео становништва који је живео у овим регионима са 51% на 42%. За регионе који су изгубили право на структурну помоћ договорени су транзициони периоди и посебни пакети. Уведена је такозвана «резерва за учинак» (4% структурних фондова) која представља облик додатне стимулације намењене расподели након средњорочне оцене учинка програма. Четири најсиромашније државе-чланице добиле су битку за очување Кохезионог фонда за период 2000–2006. године, са порастом расположивих средстава са 15 милијарди евра у периоду 1994–1999. године на 18 милијарди евра.

Буџетски оквир за наредни период износио је 1,27% БНП ЕУ и тако оставио буџетске позиције држава-чланица мање-више непромењеним. Британија је успела да одбрани свој буџетски повраћај, а Немачкој је смањена обавеза нето доприноса испод пређашњег нивоа од 11 милијарди евра годишње.

¹⁰⁹ Исто, стр. 159

¹¹⁰ White, D. and Norman, P. *Signs of EU Regional Funding Deal Emerge*, Financial Times, 24.3.1999, стр. 3

Агенда 2000 – припрема за проширење

Агенда 2000 такође обухвата финансијска средства која прате процес проширења. Претприступној помоћи државама-кандидатима било је намењено 3,12 милијарди евра. Агенда 2000 такође укључује изворе намењене искључиво новим државама-чланицама, као постприступну помоћ која почиње већ са 4,14 милијарди евра 2000. године и достиже 14,22 милијарде евра 2006. године.¹¹¹

Табела 8. Измене предлога Агенде 2000 (у милионима евра)

	Предлог Комисије	Европски савет у Берлину
Пољопривреда	302.430	297.740
Структурна политика	239.400	213.010
Претприступна помоћ	21.840	21.840
Постприступна помоћ (након 2002)	14.200	45.400

Извор: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9903/l1602.htm>

Агенда 2000 је од самог почетка критикована као недовољна, јер иако је постигнуто буџетски договор за наредни период, Агенда није успела да у потпуности договори на захтеве за реформу.¹¹²

III.3.1 Регионална и кохезиона политика према Агенди 2000

Агенда 2000 поново је потврдила приоритет економске и социјалне кохезије, али није предложила драматичан пораст удела средстава у Структурним фондовима, као што је био случај са претходним реформама. Берлински Европски савет доделио је 213 милијарди евра Структурним фондовима, од којих је 18 милијарди евра било намењено Кохезионом фонду. Ово је представљало благи пораст средстава у односу на 200 милијарди екија потрошених у претходном периоду. Додатних 45 милијарди евра било је намењено постприступној помоћи.¹¹³

Иако је дошло до драстичних промена у расположивим средствима, те промене су извршене у вези са циљевима и регионима који имају право на помоћ. Постојећа

¹¹¹ Извор: званична интернет страна Европске комисије, http://europa.eu.int/comm/budget/index_en.htm

¹¹² Baun, M. J. *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 2000, стр. 162

¹¹³ Wallace, H. and Wallace, W. (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање, стр. 261

Агенда 2000 – припрема за проширење

начела вођења политике (партнерство, додавање, концентрација и програмирање) задржала су своје централно место, али начело концентрације је добило нарочито важно место. Имајући у виду предстојеће проширење, ЕУ је одлучила да концентрише расположива средства на мањи број циљева. Број циљева је смањен са седам на само три за период 2000–2006. године, а то су:

1. Циљ 1 (некадашњи циљеви 1 и 6). Помоћ ће се концентрисати на регионе у којима је БДП по глави становника испод 75% просека ЕУ. Ово ће дозволити координисање структурних фондова са националном помоћи (регионалном државном помоћи) коју обезбеђују државе-чланице. Режим транзиционе подршке примењиваће се на оне регионе коју су имали право на помоћ у оквиру бившег Циља 1, али који нису испуњавали услове (75% просека БДП ЕУ). То значи да је цела Ирска требало да изгуби свој статус у оквиру Циља 1 и помоћ из Кохезионг фонда, јер је он сада био изнад прага од 90%.¹¹⁴ Овај циљ покрива 24% становништва ЕУ и велики део структурних фондова (преко 60%¹¹⁵) биће додељено овим регионима.
2. Циљ 2 (некадашњи циљеви 2 и 5б). Овај циљ ће обухватити следеће области: области погођене променама у индустријском сектору, рибарству или сектору услуга; сеоске области које пропадају због недостатка економске диверсификација; градске четврти које трпе због губитка економске активности. Нови циљ 2 ће посебно обратити пажњу стопи незапослености и променама у запошљавању у области индустрије и пољопривреде. Области које су некада имале право на помоћ у оквиру бивших циљева 2 и 5б, а које више немају право на помоћ у оквиру новог циља 2, примаће транзициону помоћ. Овај циљ покрива око 18% становништва ЕУ.
3. Циљ 3 (бивши циљеви 3 и 4). Ово није територијално условљен циљ, већ покрива целу територију ЕУ, осим региона које покрива Циљ 1. Његова сврха је подршка модернизацији образовања, стручног усавршавања и запошљавања.

Осим средстава намењених за ове циљеве, на Берлинском самиту је 11,142 милиона евра било намењено транзиционој помоћи. Такође, да би се удовољило државама-чланицама чији ће региони изгубити помоћ и да би се поштовао договор о Агенди 2000, обезбеђена су средства намењена финансирању посебних потреба у државама-чланицама.

Примена начела концентрације довела је до пада броја комунитарних иницијатива са 13 на само четири у овом периоду (*Interreg III*, *Leader+*, *Equal* и *Urban II*; погледати табелу 4, горе, а за расподелу средстава међу њима, погледати Табелу 9).

¹¹⁴ Rumford, C. *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, Macmillan Press Ltd., London, 2000, стр. 33

¹¹⁵ Извор: званична интернет страна Европске комисије, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/activity/erdf/erdf3_en.htm

Агенда 2000 – припрема за проширење

Истовремено, расположива средства су смањена са 9% средстава из Структурних фондова за период 1989–1999. године на само 5%.¹¹⁶

Табела 9. Расподела Структурних фондова по Комунитарним иницијативама (у милионима евра)

КИ	Interreg III	Urban II	Equal	Leader+	УКУПНО
Средства	4,875	700	2,847	2,020	10,442

Извор: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm

Мада је Кохезиони фонд основан како би се помогло сиромашнијим државама-чланицама (Шпанији, Португалији, Грчкој и Ирској) да се придруже ЕМУ, овај фонд је остао подршка овим земљама чак и након њиховог уласка у ЕМУ. Споразумом постигнутим на самиту у Берлину расположива средства су чак и порасла на 18 милиона евра (у поређењу са 16 милиона евра у претходном периоду) за период 2000–2006. године. Праг који је постављен за испуњавање услова за овај фонд је остао 90% просечног БНП ЕУ, а 2003. године, биће обављен општи преглед права на фонд и државе изнад овог лимита ће, у складу с тим, изгубити право на овај вид помоћи. Такође, Берлински самит је поставио оквирну суму средстава која ће свака од ових држава добити (Грчка 16-18%, Шпанија 61-63,5%, Португалија 16-18% и Ирска 2-6%).

III.3.2 Промене након проширења 2004 – 2006. године

Уговор о приступању Чешке Републике, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније и Словачке¹¹⁷, који је потписан у Атини, 16. априла 2003. године утврђује промене у регионалној политици ЕУ, проузроковане приступањем ових држава у периоду 2004 – 2006. године. Ове промене покривају све структурне фондове и Кохезиони фонд. Према Уговору, нове државе-чланице имају омогућен приступ Структурним фондовима (ЕФРР, ЕСФ, ЕФУГП – Одељење за усмеравање, ФИСР), Кохезионом фонду и свим комунитарним иницијативама (осим *Leader+* и *URBAN*).

Почев од дана приступања, ове државе имају право на помоћ из свих ових фондова. Уговор покрива период од дана приступања до 31. децембра 2006. године,

¹¹⁶ Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996, стр. 52

¹¹⁷ Annex II, Title 15 Regional policy and coordination of structural instruments, стр. 1892, http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/

Агенда 2000 – припрема за проширење

када се завршава текући буџетски период. Ниво помоћи старим државама-чланицама остао је непромењен након приступања, али су додељена додатна средства новим државама-чланицама. Ако посматрамо бројке, морамо имати на уму да се исто правило, да помоћ ЕУ не сме премашити 4% БДП државе-чланице, примењује и на старе и на нове државе-чланице.

На овај начин је 14.2 милијарди евра, по нивоу цена из 1999. године, из Структурних фондова било додељено новим чланицама до 31. децембра 2006. године, од којих је 93,5% било намењено регионима из Циља 1.

Расподела средстава из Структурних фондова за Циљ 1 међу новим државама-чланицама од дана приступања до 2006. године (у милионима евра (по ценама из 1999))

Држава-чланица	Ангажована средства
	Региони који имају право у оквиру Циља 1
Чешка Република	12,864
Естонија	329
Кипар	–
Летонија	554
Литванија	792
Мађарска	1,765
Малта	56
Пољска	7,321
Словенија	210
Словачка	921
Укупно	13,234

Из Кохезионог фонда, према нивоу цена из 1999. године, 7,6 милијарди евра било је додељено новим државама-чланицама, остављајући и расположива средства Грчкој, Шпанији, Португалији и Ирској за период 2000–2006. године у износу од 18 милијарди евра (према нивоу цена из 1999. године).

Расподела укупних расположивих средстава из Кохезионог фонда (18 милијарди евра) међу старим државама-чланицама изгледа овако:

- Грчка: 16-18% укупних расположивих средстава
- Шпанија: 61-63,5% укупних расположивих средстава
- Ирска: 2%-6% укупних расположивих средстава
- Португалија: 16-18% укупних расположивих средстава

Расподела укупних расположивих средстава из Кохезионог фонда (7,6 милијарди евра) међу новим државама-чланицама изгледа овако:

Агенда 2000 – припрема за проширење

- Чешка Република: 9,76-12,28% укупних расположивих средстава
- Естонија: 2,88-4,39% укупних расположивих средстава
- Кипар: 0,43-0,84% укупних расположивих средстава
- Летонија: 5,07-7,08% укупних расположивих средстава
- Литванија: 6,15-8,17% укупних расположивих средстава
- Мађарска: 11,58-14,61% укупних расположивих средстава
- Малта: 0,16-0,36% укупних расположивих средстава
- Пољска: 45,65-52,72% укупних расположивих средстава
- Словенија: 1,72-2,73% укупних расположивих средстава
- Словачка: 5,71-7,72% укупних расположивих средстава

Ова правила ће се примењивати док се не усвоји буџетски оквир за 2007–2012. године. Наредни буџетски оквир, као и претходни, биће предмет тешких преговора током 2005. и 2006. године.

III.4 Инструменти претприступне стратегије

Европска унија је створила три инструмента за помоћ државама средње и источне Европе¹¹⁸ на путу ка чланству ЕУ. Агенда 2000 је произвела два од та три инструмента – Сапард (који помаже реструктурирање пољопривреде) и Испа (инструмент структурне политике за претприступање). Истовремено је програм Фар, који је већ постојао, добио нову улогу у том процесу. Агенда 2000 је поставила и финансијски оквир за финансирање ових инструмената одвојивши око 22 милијарде евра за период 2000–2006.¹¹⁹

III.4.1 Сапард – Помоћ у развоју пољопривреде и села (SAPARD – Support for Agriculture and Rural Development)

Сапард има за циљ да помогне одрживи пољопривредни и сеоски развој у државама средње и источне Европе. Он треба да помогне и у решавању проблема проузрокованих дугорочним прилагођавањима пољопривредног сектора и сеоских области у периоду транзиције из старих, комунистичких облика пољопривредне производње у облике производње који одговарају стандардима ЕУ. Сапард такође треба да пружи помоћ у спровођењу правних тековина ЕУ у оквиру заједничке пољопривредне политике и одговарајућим областима те политике. Сапард нарочито посвећује пажњу следећим областима:

¹¹⁸ Ови инструменти помажу само 10 држава средње и источне Европе – Малта и Кипар нису укључени

¹¹⁹ Извор: званична интернет страна Европске комисије, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/activity/erdf/erdf3_en.htm

Агенда 2000 – припрема за проширење

- развоју и диверсификацији привредних активности;
- улагањима у пољопривредне задруге;
- облицима пољопривредне производње који треба да заштите животну средину и не нарушавају природу;
- управљању водама,
- развоју и унапређењу сеоске инфраструктуре.¹²⁰

За ове намене је издвојено око 540 милиона евра годишње за период 2000–2006. године из редовног пољопривредног буџета ЕУ. Државе-кандидати су, у сарадњи са Комисијом, обавезне да припреме «програма развоја села» који даје смернице за коришћење ових средстава.¹²¹ Након приступања ЕУ, нове државе-чланице губе право на средства из програма Сапард.

III.4.2 Испа – Инструмент структурне политике за претприступање (ISPA – Instrument for Structural Policy for Pre-Accession)

Испа има за циљ да обезбеди финансијску помоћ у области економске и социјалне кохезије, нарочито за саобраћај и животну средину, истовремено пружајући помоћ у припремама за приступање земаља-кандидата из средње и источне Европе Европској унији.¹²² Помоћ Заједнице коју обезбеђује Испа ограничена је на пројекте у области саобраћаја и животне средине. Основни циљеви овог фонда су:

- Упознавање ових земаља са политикама и процедурама ЕУ. Имајући у виду области у којима Испа пружа помоћ (саобраћај и животна средина), овај фонд служи као допуна Кохезионом фонду. На овај начин су се земље средње и источне Европе навикавале на правила и поступке које ће морати да поштују када постану чланице ЕУ и када стекну право на помоћ из Кохезионог фонда.
- Помоћ у достизању стандарда ЕУ у области заштите животне средине. Свесна еколошких проблема у земљама средње и источне Европе и цене вођења ефикасне еколошке политике, ЕУ инсистира на решавању најхитнијих и најскупљих проблема, као што су:
 - Снабдевање пијаћом водом и
 - Одлагање отпада (чврстог и течног).

¹²⁰ Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60023.htm>

¹²¹ Baun, M. J. *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 2000, стр. 103

¹²² Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60022.htm>

Агенда 2000 – припрема за проширење

- Унапређење и спајање постојеће саобраћајне мреже ових земаља са Трансевропским мрежама (*Trans-European Networks – TENs*). Постоји очигледна веза између тржишних економија и саобраћајне инфраструктуре. Лоша саобраћајна инфраструктура у земљама средње и источне Европе штети економској интеграцији и ЕУ помаже њеном унапређењу. Приоритет су имали саобраћајни пројекти у оквиру Трансевропских мрежа, као и пројекти који обезбеђују приступ инфраструктурним мрежама.

Комисија је израдила расподелу укупних расположивих средстава међу државама-корисницима, заснивајући је на критеријумима броја становника, БДП по глави становника, куповној моћи становништва и површини територије (Табела 10).

За пројекте који се финансирају из Испа, ЕУ је наменила 1.04 милиона евра за период 2000–2006. године, од којих је половина потрошена на пројекте у области саобраћаја. Након приступања, нове државе-чланице губе право на финансирање из Испе, али ће се већ пријављени пројекти спровести.

Табела 10. Оквир за расподелу средстава из Испе међу земљама средње и источне Европе¹²³

Бугарска	8,0% – 12,0%
Чешка Република	5,5% – 8,0%
Естонија	2,0% – 3,5%
Мађарија	7,0% – 10,0%
Литванија	4,0% – 6,0%
Летонија	3,5% – 5,5%
Пољска	30,0% – 37,0%
Румунија	20,0% – 26,0%
Словенија	1,0% – 2,0%
Словачка	3,5% – 5,5%

Извор: Европска комисија,

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/toc_en.htm

¹²³ Европска комисија, *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, 1999, стр. 90

III.4.3 Фар – Програм помоћи за реструктурирање пољске и мађарске економије (PHARE – Pologne, Hongrie, Assistance a la Restructuration Economique)

Фар је најстарији и најважнији инструмент помоћи за државе-кандидате. Фар је основан 1989. године, након пада комунизма у централној и источној Европи. Како му име каже, Фар је првобитно требало да помогне привредни опоравак Пољске и Мађарске, али је касније проширен на све земље средње и источне Европе.¹²⁴ Првобитни циљеви програма Фар били су пружање помоћи економском реструктурирању, приватизацији и изградњи тржишних привреда у бившим комунистичким земљама.¹²⁵

У периоду 1997–1999. године, финансијска помоћ у оквиру програма Фар је износила око 6,7 милијарди евра и покривала је 15 сектора, од којих је пет најважнијих било:

- инфраструктура (енергетика, саобраћај, телекомуникације);
- развој приватног сектора и помоћ предузетништву;
- образовање, обука и истраживачки рад;
- заштита животне средине и нуклеарна безбедност;
- реконструкција пољопривреде.

Агенда 2000 на неки начин модификује функционисање програма Фар: нови инструмент, Сапард, успостављен је за реконструкцију пољопривреде, а Испа за саобраћај и животну средину, па ове области више нису биле у надлежности програма Фар. Агенда 2000 овако дефинише програм Фар:

«Превасходни циљ програма Фар јесте да припреми државе-кандидате за приступање, усмеравањем помоћи на два кључна приоритета у припреми за примену правних тековина ЕУ: изградњи институција и финансирању инвестиционих пројеката, на које ће се трошити 30% и 70% (понаособ) средстава из буџета.»¹²⁶

То значи да је фокус програма Фар у овом периоду изградња институција, која подразумева прилагођавање административних и законодавних система у државама-кандидатима, како би могле да се примењују правне тековине Заједнице и обезбеде структурна улагања. У ту сврху одвојено је 10,5 милијарди евра за период 2000–2006. године.

¹²⁴ Данас Фар покрива: Бугарску, Чешку Републику, Естонију, Мађарску, Литванију, Летонију, Пољску, Румунију, Словачку и Словенију.

¹²⁵ Rumford, С. *European Cohesion? Contradictions in EU integration*, Macmillan Press Ltd., London, 2000, стр. 89

¹²⁶ European Commission, *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*, стр. 85

III.4.3.1 Изградња институција и реформа државне управе

Изградња институција подразумева прилагођавање и јачање демократских институција, државне управе и организација надлежних институција за усвајање и спровођење законодавства Заједнице.¹²⁷ Процес приступања ЕУ није само питање копирања правне регулативе Заједнице. Он подразумева и стварање одговарајућег окружења у којем ће се она спроводити и развој институција које схватају логику њеног функционисања. Ово значи развој одговарајућих структура (у правосуђу и државној управи), људских ресурса и управљачких вештина.

Око 30% средстава из програма Фар користи се за задовољавање потреба институционалне изградње, нарочито кроз механизам «Твининг».

Откад је уведен, «Твининг» је заузео централно место у претприступној стратегији.¹²⁸ Уз помоћ ЕУ, велики број стручњака стоји на располагању државама-кандидатима, кроз дугорочне ангажмане (до 24 месеца) државних службеника и пратећих експертских мисија, у циљу пружања подршке њиховим напорима у усвајању и спровођењу правних тековина ЕУ. Док је програм «Твининг» првобитно покривао пољопривреду, животну средину, јавне финансије, правосуђе и унутрашње послове, социјалну политику и регионалну политику, данас он покрива све области правних тековина ЕУ. У периоду 1998–2001. године, било је одобрено више од 475 пројеката.¹²⁹

III.4.3.2 Подршка инвестицијама

Овај циљ је од 2000. године попримио два облика. Први, инвестиције које треба да ојачају инфраструктуру неопходну за усклађивање регулативе са правним тековинама ЕУ и други, инвестирање у социјалну и економску кохезију. Око 70% средстава програма Фар додељује се инвестицијама, уз подједнаку расподелу између ове две врсте инвестирања. Ови пројекти се финансирају кроз поступке суфинансирања, слично начину на који функционишу Структурни фондови ЕУ, чиме се државе-кандидати припремају за стандардне процедуре у ЕУ.

Инвестирање у регулаторни оквир је неопходно јер државе-кандидати морају да усвоје правни тековине ЕУ, како би почеле да поштују норме и стандарде ЕУ што је пре могуће. Ово је нарочито случај код примене комунитарних стандарда у обла-

¹²⁷ Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare>

¹²⁸ Извор: званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare>

¹²⁹ Исто.

Агенда 2000 – припрема за проширење

стима као што су животна средина, нуклеарна безбедност, безбедност саобраћаја, информисање потрошача итд. Ове инвестиције повећавају способност земаља-кандидата да испуне критеријуме за приступање и изађу на крај са притиском конкуренције јединственог тржишта.

Разлике у развоју између држава-кандидата и држава-чланица су велике. БДП по глави становника (тржишне цене) у државама-кандидатима има распон од једне четвртине до три четвртине европског просека. Тиме је питање економске и социјалне кохезије још више добило на значају. Успостављањем фондова Испа и Сапард 2000. године, велики део средстава из програма Фар могао се ослободити и ставити у функцију унапређења економске и социјалне кохезије у земљама средње и источне Европе. Комисија планира да развије ову помоћ у односу на приступ усвојен 2000. године, и приближи је приступу који важи код структурних фондова и то што је пре могуће. При том ће се узети у обзир посебне карактеристике сваке држава-кандидата. Партнерство и диференцијација међу државама-кандидатима постаће главни принцип у функционисању програма Фар у будућности.

III.4.4 Кардс (помоћ Заједнице за обнову, развој и стабилизацију) и земље западног Балкана

Програм Кардс (*CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) не спада у групу претприступних фондова јер је намењен пружању финансијске помоћи државама западног Балкана које (изузев Хрватске) још увек немају статус држава-кандидата, стога ћемо га овде само укратко поменути.

Програм Кардс помаже остваривање циљева политике ЕУ према државама западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и СЦГ) у оквиру Процеса стабилизације и придруживања: економску обнову, демократску стабилизацију, модернизацију државне управе, помирење и повратак избеглих и интерно расељених лица и унапређивање регионалне сарадње. Такође, програм Кардс помаже државама западног Балкана да што адекватније спроведу неопходне реформе и припреме своје институције за извршавање обавеза које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању. Сва помоћ програма Кардс заснива се на вишегодишњим индикативним програмима које израђује Комисија у сарадњи са државама корисницима.

До сада је у оквиру програма Кардс издвојено преко 5 милијарди евра финансијске помоћи за државе западног Балкана. У периоду 2005–2006. средства из програма Кардс ће бити намењена преосталим земљама, потенцијалним кандидатима:

Агенда 2000 – припрема за проширење

Албанији, Босни и Херцеговини, Македонији и СЦГ. Иако још увек учествује у ПСП (нарочито у програмима регионалне сарадње који су обавезни), Хрватска је у међувремену добила статус држава-кандидата тако да ће у будуће имати могућност да користи средства из, раније описаних, претприступних инструмената ЕУ.

Препознајући изузетан значај регионалне сарадње која представља основни показатељ способности држава западног Балкана да сарађују међу собом на начин на који ће једног дана сарађивати у оквиру ЕУ, програм Кардс обезбеђује посебна средства за регионалне пројекте. Држећи се начела субвенционисаности као једног од основних начела ЕУ, програм Кардс стимулише решавање одређених питања на регионалном нивоу уколико је на тај начин најлакше доћи до општеприхваћеног решења.

Према вишегодишњем индикативном програму Кардс, за период 2005–2006, државама западног Балкана је намењено 85 милиона евра.

Табела 11. Средства намењена појединачним приоритетима ПСП према Вишегодишњем индикативном програму Кардс 2005–2006.

ПРИОРИТЕТИ	Милиона евра
Изградња институција	16–18
Правосуђе и унутрашњи послови	5–6
Прекогранична сарадња	33–39
Развој приватног сектора	2,5–3,5
Развој инфраструктуре	21–26
Резервна средства	0,7–0,9
Укупно	85

Извор: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/2004/mip_151204.htm, Кардс – вишегодишњи индикативни програм 2005–2006.

ГЛАВА IV

Резиме и перспективе будуће економске и социјалне кохезије

IV. 1 Шта је досад постигнуто?

Према Другом извештају о економској и социјалној кохезији (јануар 2001),¹³⁰ државне-чланице ЕУ могле би се поделити у две категорије. Прву категорију чине државе које заостају, као што су Португалија, Шпанија и Грчка, где је БДП по глави становника (мерено према стандардима куповне моћи, како би се оценио релативни ниво богатства) износи свега 67-82% просека ЕУ. Друга група састоји се од земаља чији је БДП изнад европског просека. Чак иако су земље које припадају првој категорији у последње две декаде учиниле значајне напоре на пољу конвергенције како би сустигле остале државе-чланице, јаз још увек постоји. БДП по глави становника прве категорије земаља (као групе) порастао је са 68% европског просека 1988. на 79% у 1999. години.¹³¹

Индивидуално, јаз између Шпаније и Грчке и европског просека сужен је за 9-10%, а за Португалију за 17%. Мада је јаз у БДП по глави становника између трију земаља и остатка ЕУ у овом периоду смањен за једну трећину, по овој стопи конвергенције биће потребно још 20-30 година да он потпуно нестане.¹³² То показује дуготрајност процеса конвергенције и постојаност овог проблема. Охрабрујући је пример Ирске, земље која је 1988. године БДП од 63,8% европског просека, а који је 2000. године достигао ниво од 118,9%, и тако био далеко изнад европског просека.¹³³

С друге стране, према истом извештају, разлике у развоју међу регионима су се такође смањиле али не толико колико разлике међу појединачним земљама. Док је 1988. године десет региона било испод нивоа од 50% европског просека, 2001. године само је грчки регион Епир био испод ове границе, са 41.8%.¹³⁴ Према Шестом периодичном извештају о социјалној и економској ситуацији и развоју региона ЕУ,¹³⁵ БДП по глави становника у регионима у оквиру Циља 1 је са 63,5% европског просека 1989. године порастао на 69% у 1996. години, док је, истовремено,

¹³⁰ Европска комисија усвојила 31. јануара 2001. Сви подаци у овом поглављу узети су из овог извештаја или из Шестог периодичног извештаја о социјалној и економској ситуацији и развоју региона ЕУ.

¹³¹ European Commission *Second Report on Economic and Social Cohesion*, стр. 2

¹³² Исто, стр. 3

¹³³ European Commission, *Second Report on Economic and Social Cohesion – Statistical Annex, Table A. 1*, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/taaa.pdf

¹³⁴ Извор: званична интернет страна Европске комисије http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions10_en.htm, Табела 1

¹³⁵ Објавила Европска комисија 1999. године.

Резиме и перспективе будуће економске и социјалне кохезије

незапосленост која спада у Циљ 2 порасла са 11% у 1989. години на 11.9% у 1997. години.¹³⁶

Диспропорције су подељене по две осе – север–југ и центар–периферија. Десет одсто региона са највишим БДП по глави становника углавном чине главни финансијски градови на северу Европе (Лондон, Хамбург, Амстердам, Париз, Гронинген) и најбогатији региони јужне Немачке и северне Италије. Десет одсто региона који заостају су региони Грчке, француске прекоморске земље, неки региони Шпаније, Португалије и јужне Италије. Јаз између ових региона је веома велик, тако да БДП најбогатијих региона износи 60% изнад просека ЕУ а најсиромашнијих 40% испод европског просека. Другим речима, у првих десет региона на листи, БДП по глави становника је за око 2½ пута већи од БДП у десет најниже пласираних земаља.¹³⁷ Овај јаз ће постојати упркос томе што је просечан БДП најсиромашнијих региона скочио са 55% у 1988. години на 60% у 1998. години. Па ипак, ово је напредак у поређењу са ситуацијом крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века, када је јаз био 4:1 (погледајте одељак I. 2).

Према Шестом периодичном извештају, велики допринос конвергенцији могао би се приписати Структурним фондовима и њиховим инвестицијама. По овом извештају:

*"Структурни фондови су значајно допринели смањењу регионалних разлика широм ЕУ... они су додали око 0,5 процентног поена или више развоју региона у оквиру Циља 1. Процењује се да је до 1999. године, кумулативни ефекат Структурних фондова подигао БДП у Грчкој, Ирској и Португалији за скоро 10% појединачно, а у случају Шпаније за преко 4%."*¹³⁸

Међутим, Извештај такође истиче да је до напретка дошло само захваљујући добром броју комбинација структурне помоћи, добре макроекономске и других политика на нивоу држава.

Неки аутори, попут Г. Терборна (G. Therborn) и А. Метјуза (A. Mathews), не слажу се са овим званичним извештајем ЕУ. Према Г. Терборну, није тачно да је постојање ЕУ довело до економске конвергенције међу државама-чланицама и да «ЕУ није ничим допринела на пољу територијалне конвергенције.» Он сматра да би се конвергенција између 12 држава-чланица одиграла и без постојања ЕУ, током економског процвата који се одиграо педесетих и шездесетих, а завршио се 1973. године.¹³⁹

¹³⁶ European Commission, *Sixth Periodic Report on the Social and economic situation and development of the region of the European Union*, 2000, стр. 11
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/document/pdf/document/radi/en/2_s1_en.pdf

¹³⁷ Rumford, C. *European Cohesion? Contradictions in EU integration*, Macmillan Press Ltd., London, 2000, стр. 26, 45 и 55

¹³⁸ European Commission, *Sixth Periodic Report on the Social and economic situation and development of the region of the European Union*, 2000, стр. 155–157

¹³⁹ Therborn, G. *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945–2000*, Sage Press, London, 1995, стр. 195–196

Резиме и перспективе будуће економске и социјалне кохезије

По његовом мишљењу, чланство у Европској унији нема јасан ефекат на сиромашније државе-чланице. Стопе конвергенције које смо горе навели само показују да европске политике *per se* не генеришу развој који води конвергенцији. Одлучујући фактор представља начин на који ће индивидуална држава-чланица одговорити на економске могућности које им се пружају у оквиру ЕУ.

А. Метјуз подржава ову теорију и сматра да је најбољи аргумент за конвергенцију, Ирски пример, «углавном статистичка илузија». По њему, кад би се учинак Ирске израчунавао у БНП уместо у БДП по глави становника, бројке би биле сасвим другачије, због великих прихода које мултинационалне компаније остварују у Ирској, што се види у БДП али се изоставља у БНП. Метјуз такође сматра да ако посматрамо ниво развоја региона, јаз је у касним осамдесетим порастао.¹⁴⁰

Случај Ирске показује како би било тешко израчунати индивидуални допринос регионалне политике привредном развоју. Многи фактори утицали су на учинак Ирске. Шездесетих година Ирска је започела реформу образовног система и увела нове методе и технологије. Седамдесетих је Ирска увела нове информационе технологије и смањила порез на добит предузећа, привлачећи тако мултинационалне компаније из ЕУ и САД. Тек крајем осамдесетих у Ирску су стигли Структурни фондови, када је генерација која је прошла кроз реформисано школство шездесетих година дошло у ситуацију да води и унапређује ирску привреду.

Након анализе ових различитих ставова о природи регионалне политике ЕУ и њеним достигнућима, закључујемо да се сви ставови заснивају на реалним чињеницама које, мање-више, јесу саставни елементи регионалне политике.

У једноме се сви аналитичари слажу са званичним документима Европске уније. Врло је тешко израчунати стварни утицај структурне политике ЕУ и изоловати је од других извора привредног раста и конвергенције, а у случају земаља средње и источне Европе, од процеса политичких и социјалних промена (демократизације, процеса изградње институција итд.). Међутим, њен утицај не треба ни прецењивати ни потцењивати. Ако структурна политика ЕУ нема толики значај, да ли би се државе-чланице ЕУ толико бориле за ову врсту помоћи која им пружа реалне могућности за развој својих региона? Међутим, желимо да нагласимо да структурна политика ЕУ никада није требало да буде једина покретачка снага напретка, већ само помоћ и допуна ефектима слободног тржишта и економских политика држава-чланица како је дефинисано у члану 159 (бивши члан 130б) ЈЕА. Само заједно са другим европским и националним политикама, са добром националном макро-економском политиком и добрим одговором сваке државе-чланице на привредне могућности које им се пружају у оквиру ЕУ, она може остварити задовољавајуће резултате и повећати позитиван учинак других политика.

¹⁴⁰ Mathews, A. *Managing the EU Structural Funds*, Cork University Press, Cork, 1994, стр. 4–5

Списак скраћеница

- **ББП** – Британско буџетско питање (*BBQ – British Budgetary Question*)
- **БДП** – Бруто домаћи производ (*GDP – Gross Domestic Product*)
- **БНП** – Бруто национални производ (*GNP – Gross National Product*)
- **ЕЕЗ** – Европска економска заједница (*EEC – European Economic Community*)
- **ЕЗ** – Европска заједница (*EC – European Community*)
- **ЕЗУЧ** – Европска заједница за угаљ и челик (*ECSC – European Coal and Steel Community*)
- **ЕИБ** – Европска инвестициона банка (*EIB – European Investment Bank*)
- **ЕМУ** – Европска монетарна унија (*EMU – European Monetary Union*)
- **ЕП** – Европски парламент (*EP – European Parliament*)
- **ЕСФ** – Европски социјални фонд (*ESF – European Social Fund*)
- **ЕУ** – Европска унија
- **ЕФРР** – Европски фонд за регионални развој (*ERDF – European Regional Development Funds*)
- **ЕФТА** – Европско удружење слободне трговине (*EFTA – European Free Trade Association*)
- **ЕФУГП** – Европски фонд за управљање и гаранције у привреди (*EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*)
- **ЗПП** – Заједничка пољопривредна политика (*CAP – Common Agricultural Policy*)
- **ЗЦИЕ** – Земље средње и источне Европе (*CEEC – Central and Eastern European Countries*)
- **ИМП** – Интегрисани медитерански програми (*IMP – Integrated Mediterranean Programs*)
- **Испа** – Инструмент структурне политике за претприступање (*ISPA – Instrument for Structural Policy for Pre-Accession*)
- **ЈДП** – Јединствени документ за програмирање (*SPD – Single Programming Document*)
- **ЈЕА** – Јединствен европски акт (*SEA – Single European Act*)
- **Кардс** – Помоћ Заједнице за обнову, развој и стабилизацију (*CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*)
- **КИ** – Комунитарна иницијатива (*CI – Community Initiative*)
- **КР** – Комитет региона (*CoR – Committee of the Regions*)
- **МВК** – Међувладина конференција (*ICG – Intergovernmental Conference*)
- **МСП** – Мала и средња предузећа (*SME – Small and Medium Enterprises*)
- **Натс** – Статистичка номенклатура територијалних јединица (*NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics*)
- **ОП** – Оперативни програм
- **ОПЗ** – Оквири помоћи Заједнице (*CSF – Community Support Frameworks*)
- **Сапард** – Помоћ пољопривреди и сеоском развоју (*SAPARD – Support for Agriculture and Rural Development*)
- **СКМ** – Стандард куповне моћи (*PPS – Purchasing Power Standard*)
- **ТЕМ** – Трансевропска мрежа (*TEN – Trans-European Networks*)

Списак скраћеница

- **Фар** – Програм помоћи за реструктурирање пољске и мађарске економије (*PHARE – Pologne, Hongrie, Assistance a la Restructuration Economique*)
- **ФИСР** – Финансијски инструмент за Смернице у рибарству (*FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance*)
- **УЕЗ** – Уговор о Европској заједници (*TEC – Treaty on European Community*)
- **УЕУ** – Уговор о Европској унији (*TEU – Treaty on European Union*)

Библиографија

1. Artis, M., J., and Lee, N. (eds.), *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1997, 2. издање
2. Bachtler, J., and Turok, I., (eds.), *The Coherence of EU Regional Policy, Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, Jessica Kingsley Publishers Ltd., London, 1997
3. Baun, M., J., *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 2000
4. Button, K. and Pentecost, E., *Regional Economic Performance within the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999
5. Cram L., Dinan D. and Nugent N., (eds.), *Developments in European Union*, St. Martin's Press, London, 1999
6. Dinan, D., *Ever Closer Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 1999, 2. издање
7. Dinan, D., (ed.), *Encyclopaedia of the European Union*, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, London, 2000
8. El-Agraa, M. Ali, *The European Union, Economics & Policies*, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, 6. издање
9. European Commission, *Europe from A–Z*, Brussels, 1997
10. Henderson, K., (ed.), *Back to Europe, Central and Eastern Europe and the European Union*, UCL Press Ltd., London, 1999
11. Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996
12. Mathews, A., *Managing the EU Structural Funds*, Cork University Press, Cork, 1994
13. Ross, G., *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Oxford, 1994
14. Rumford, C., *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, Macmillan Press Ltd., London, 2000
15. Therborn, G., *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945–2000*, Sage Press, London, 1995
16. Tsoukalis, L., *The New European Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1993, 2. издање
17. Wallace, H. and Wallace, W., (eds.), *Policy Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford, 2000, 4. издање
18. Barber, L., *EU Warned Budget Cannot Grow To Pay for Expansion*, Financial Times, October 23 1995
19. Peel, Q., *French Squash Hopes of EU Financial Deal*, Financial Times, October 13 1998
20. Cramb, G., *Dutch Anger Over EU Payment*, Financial Times, October 16 1998
21. Norman, P., *Details of EU Reforms in Dispute*, Financial Times, February 9 1999
22. Norman, P., *Bonn Offers Compromise Reform Plan*, Financial Times, March 22 1999
23. White, D., and Norman, P., *Signs of EU Regional Funding Deal Emerge*, Financial Times, March 24 1999
24. European Commission, *Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union*, 1999
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/toc_en.htm
25. European Commission, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, 2001
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpd
26. Званична интернет страна Европске уније, <http://europa.eu.int>