

Јована Тодорић¹

КОХЕЗИОНА ПОЛИТИКА КАО ФАКТОР РАВНОМЕРНОГ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Извод: Европска унија, као једно од најбогатијих подручја у свету, одликује се великим разликама у доходу и потенцијалима међу регионима. Заједничка регионална политика Европске уније (кохезиона политика) за циљ има уједначавање економског развоја у државама и регионима на подручју читаве Уније. Она је покренута средином 70-их година XX века, али је снажније развијена тек две деценије касније. У сваком новом буџетском периоду и са сваким новим проширењем Уније мењају се циљеви и принципи регионалне политике и материјална средства се другачије усмеравају.

Кључне речи: Европска унија, кохезија, диспаритети развоја, регионална политика.

Abstract: European Union, as one of the wealthiest regions of the world, among its own regions has vast differences considering their income and potential. Common regional policy of the European Union (cohesion policy) defined its goal to be equalization of economic development of all the states and regions covering the territory of the entire Union. This policy began its development in the middle '70-ies of the 20th century, but has been growing more in the last two decades. As the budget periods take turns and as the Union is spreading the objectives and general rules of regional policy are changing and financial means are differently organized.

Key words: European Union, cohesion, development disparities, regional policy.

Увод

ЕУ представља међународну економску интеграцију, која поред царинске уније и заједничког унутрашњег тржишта, обухвата и наднационалне институције за спровођење опште економске и монетарно-финансијске политике. Као највеће уједињено светско тржиште, по величини је јединствена заједница.

Данашњих 27 држава чланица веома се разликују, историјски, културно и у степену развијености. Богате и зреле тржишне демократије, које су основале Унију сада већ имају ниже стопе раста. На другој страни су транзиционе земље некадашњег „источног блока“, чија економија динамично расте. У последњој деценији XX века развијене западне земље ушле

¹ Јована Тодорић, дипл. географ, Београд

су у просек интеграција, уз јачање транснационалне димензије управљања и планирања, док је у источноевропским, бившим социјалистичким земљама дошло до дезинтеграције и распада вишенационалних на нове самосталне државе.

У контексту тих промена, јасно је зашто су основни циљеви ЕУ и њених чланица повећање функционалне, економске и социјалне интегритетности територије. Политика равномерног регионалног развоја ЕУ, путем фондова покушава да утиче на просторни развој европског континента, усклађујући међунационалне или међурегионалне диспаритете.

Диспаритети развоја унутар Европске уније

У Европској Унији, као једном од најбогатијих подручја у свету, постоје значајне разлике у стопама раста дохотка међу њеним чланицама. Као главни показатељ привредног развоја углавном се узима *брutto домаћи производ* – БДП (GDP – Gross Domestic Product), који означава укупну вредност произведених добара и услуга, најчешће по становнику за годину дана, изражено у новчаним јединицама.

У време када су регионалне политике покренуте највећа разлика у дохотку (развијености) између два региона била је 1:7. Крајности су представљали покрајина Хамбург у Немачкој на челу развијености ЕУ региона, а Калабрија у Италији на зачелју. Уласком десет нових чланица 2004. године, и посебно укључивањем Бугарске и Румуније 2007. године, ове разлике су се продубиле. Путем регионалне политике (солидарности и кохезије), ЕУ покушава да уједначи развој држава чланица, или региона.

Диспропорције развоја региона (земаља чланица), односно разлике у животном стандарду, најбоље и најпрецизније мери *БДП по становнику према паритету куповне моћи* - БДП PPS (Purchasing Power Standard – стандард куповне моћи). PPS означава сведену обрачунску јединицу којом се приказује вредност једне исте корпе добара у свим земљама ЕУ. Овим методом, БДП по куповној моћи утврђује се искључивањем разлика у нивоу цена. У обрачун се укључују производи и услуге довољно репрезентативног узорка укупних добара и услуга у земљама ЕУ и ОЕБС (око 3.000 производа) чије се цене прате и снимају у одређеном временском периоду. Други важан показатељ, *индекс БДП-а по становнику (PPS)* показује однос дохотка региона (државе) према просеку ЕУ-27 (Eurostat, 2006).

Приказани подаци (Табела 1.), указују да су регионалне разлике у дохотку ЕУ-27 веома велике, чак 1:10 (мерено по PPS - стандарду куповне моћи). Нека истраживања чак показују разлике 1:20 (Prokopiјевић, 2005). У сваком случају, оне су много веће него што су биле у ЕУ-15 и свакако су у вези са недавним проширењима заједнице.

Табела 1. – БДП по куповној моћи у неким европским регионима (2006. год.)

Регион	БДП по стан., према куповној моћи (PPS)	Индекс БДП-а по стан.(PPS), у односу на просек ЕУ27=100
Ужи Лондон (В. Британија)	79.400	335,9
Луксембург	63.100	267.1
Регион Брисела (Белгија)	55.100	233.3
Хамбург (Немачка)	47.200	199.7
Гронинген (Холандија)	41.000	173.7
Ил де Франс (Француска)	40.100	169.7
Праг (Чешка)	38.400	162.3
Ломбардија (Италија)	32.000	135.3
Корзика (Француска)	20.300	85.8
Корнвол и Сцили (В. Британија)	18.300	77.6
Кампања (Италија)	15.600	66.1
Југозападни регион (Бугарска)	13.500	57.1
Југоисточни регион (Бугарска)	7.400	31.5
Југозападна Олтенија (Румунија)	7.200	30.4
Јужни централни регион (Бугарска)	6.600	27.8
Северни централни регион (Бугарска)	6.400	26.9
Северозападни регион (Бугарска)	6.000	25.4
ЕУ-27	23.600	100.0

Извор: Eurostat

Најнижи доходак од 273 региона ЕУ-27 имају Северозападни регион (PPS 6.000), Северни централни (PPS 6.400) и Јужни централни (PPS 6.600), сва три у Бугарској. Неразвијени региони одликују се и ниским индексима у односу на просек ЕУ, али и високим стопама раста дохотка. Највиши доходак (као и највиши индекс дохотка од 335.9) има Лондон (PPS 79.400), за њим Луксембург (PPS 63.100), регион Брисела (PPS 55.100), Хамбург (PPS 47.200) Међу регионима нових чланица највиши доходак по становнику има Праг (PPS 38.400), док просек дохотка за ЕУ-27 износи PPS 23.600. У том светлу регион Лондона има 3.36 пута виши доходак од просека Уније, а Праг само 1.62 пута. У скоро свим регионима нових чланица (осим региона главних градова, као и Малте и Кипра) доходак је испод просека ЕУ-27.

Поред разлика у дохотку међу регионима различитих земаља, велике су и регионалне разлике у дохотку унутар исте земље. У већини земаља ове разлике највеће су између региона главних градова и периферних региона. Ово правило може се применити, како на развијене старе чланице (Британију, Немачку, Француску, Италију, Шпанију и др.), тако и на транзиционе земље, са „традиционално“ неуједначеним развојем, које су недавно примљене у ЕУ. Велики број земаља Уније карактеришу дис-

пропорције развоја веће од 1:2. Тако, у Британији, земљи са највећим диспаритетима, Лондон као најразвијенији регион има 4,3 пута виши доходак од најнеразвијенијег Корнвола. У Француској и Италији, Ил де Франс, односно Ломбардија, дупло су развијенији од Корзике, односно Кампање. У Бугарској су ови диспаритети приближни; Југозападни регион 2,2 пута је развијенији од најсиромашнијег Северозападног региона (Табела 1).

Табела 2. – БДП по глави стан. по куповној моћи (PPS), по тржишним ценама 2000-2008.

Држава / год.	2000	2002	2004	2006	2007	2008 (п)
ЕУ-27	19100	20500	21600	23600	24900	25900
ЕУ-25	20000	21400	22600	24600	25800	26800
ЕУ-15	22000	23400	24500	26500	27800	28700
Белгија	24000	25600	26100	28000	29400	29700
Бугарска	5300	6300	7300	8600	9300	10000
Чешка	13000	14400	16300	18300	20000	20900
Данска	25100	26300	27200	29100	29900	30100
Немачка	22600	23600	25200	27400	28600	29100
Естонија	8500	10200	12400	15400	16900	16800
Ирска	24900	28200	30700	34800	37400	36300
Грчка	16000	18500	20400	22200	23600	24400
Шпанија	18500	20600	21900	24600	26200	26300
Француска	22000	23700	23800	25900	27200	27400
Италија	22300	22900	23100	24500	25200	25300
Кипар	16900	18300	19600	21300	22600	23100
Летонија	7000	8400	9900	12400	14400	14400
Литванија	7500	9000	10900	13100	14800	15500
Луксембург	46400	49200	54900	63100	66300	67600
Мађарска	10700	12600	13700	15000	15600	15900
Малта	15900	16300	16700	18200	19300	19800
Држава / год.	2000	2002	2004	2006	2007	2008 (п)
Холандија	25600	27300	28000	30900	32600	33400
Аустрија	25000	25800	27400	29400	30800	31400
Пољска	9200	9900	11000	12400	13300	14000
Португал	14900	15800	16200	18000	19000	19100
Румунија	4900	6000	7400	9100	10500	11500
Словенија	15200	16800	18700	20700	22200	23100
Словачка	9500	11100	12400	15000	16700	17900
Финска	22300	23600	25200	27100	28800	29500
Шведска	24100	24800	27000	28700	30400	30600
В. Британија	22700	24700	26700	28400	29700	29900
САД	30300	31100	33500	36700	38000	38100
Јапан	22300	22900	24500	26600	27900	28100

Извор: Eurostat

Диспаритети развоја велики су и када показатеље развијености поредимо на нивоу држава (Табела 2). У овом случају, 2006. године, разлика у доходу између најслабије развијене Бугарске (PPS 8.600) и најраз-

вијенијег Луксембурга (PPS 63.100) и износила је 1:7,3. Према прогнози за 2008. годину диспропорције су се смањиле на 1:6,7.

Табела 3. Индекс БДП-а по становнику (PPS) у односу на просек ЕУ-27=100

Држава / год.	2000	2002	2004	2006	2008 (п)
ЕУ-27	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ЕУ-25	105.0	104.6	104.2	103.9	103.6
ЕУ-15	115.3	114.3	113.2	112.2	110.8
Белгија	125.9	125.0	120.7	118.5	114.7
Бугарска	27.8	31.0	33.7	36.5	38.5
Чешка	68.5	70.4	75.1	77.4	80.6
Данска	131.6	128.4	125.7	122.9	116.3
Држава / год.	2000	2002	2004	2006	2008 (п)
Немачка	118.5	115.2	116.4	115.8	112.3
Естонија	44.6	49.8	57.2	65.3	64.8
Ирска	131.0	137.9	142.0	147.4	140.1
Грчка	84.1	90.2	94.0	94.1	94.1
Шпанија	97.3	100.5	101.0	104.1	101.7
Француска	115.3	115.9	110.1	109.5	105.7
Италија	116.9	111.9	106.7	103.5	97.6
Кипар	88.8	89.2	90.3	90.3	89.3
Летонија	36.7	41.2	45.7	52.5	55.7
Литванија	39.3	44.1	50.5	55.5	59.9
Луксембург	243.7	240.3	253.4	267.1	261.1
Мађарска	56.1	61.3	63.1	63.6	61.5
Малта	83.6	79.5	77.2	76.9	76.4
Холандија	134.3	133.4	129.2	130.9	129.0
Аустрија	131.4	126.2	126.8	124.3	121.5
Пољска	48.2	48.3	50.6	52.3	54.3
Португал	78.0	77.0	74.6	76.4	73.7
Румунија	25.9	29.4	34.1	38.4	44.3
Словенија	79.8	82.3	86.4	87.7	89.3
Словачка	50.1	54.1	57.1	63.5	69.1
Финска	117.2	115.1	116.2	114.9	114.0
Шведска	126.7	121.1	124.8	121.5	118.1
В. Британија	119.0	120.6	123.5	120.4	115.5
САД	158.9	151.7	155.0	155.5	147.3
Јапан	116.9	112.0	113.0	112.6	108.7

Извор: Eurostat

Бројке везане за раст националног дохотка 2000-2008. такође показују да су динамичније расле нове чланице, као и њихови региони. Не рачунајући најмлађе чланице (Румунију и Бугарску), Естонија, Литванија и Словачка (чији је БДП PPS порастао за око 50%) су на челу с најдинамичнијим растом, док су Малта и Кипар на зачељу (са растом од око 25%). И у погледу односа националних економија са просеком Уније, види се, с једне стране брз развој нових чланица, а с друге стране стагнација раста у старим чланицама. Одступања од овог правила постоје у случају Ирске, Грчке,

Шпаније и Луксембурга, које и даље бележе раст БДП-а у односу на просек, али и у случају млађих чланица Малте и Кипра, чији удео, ипак, опада.

Једна од теорија тврди да се географски централни регион ЕУ (северозападна Француска, Бенелукс и западни и југозападни део Немачке) напросечно брзо развијају, управо захваљујући свом положају. Та теорија је послужила као други кључни мотив за покретање регионалних политика, осим регионалних разлика у висини БДП-а.

Регионални развој и регионална политика ЕУ

Равномеран развој, дефинисан као стварање једнаких могућности за све људе, има своје економске, социјалне и политичке аспекте. Циљ политике равномерног регионалног развоја ЕУ је постизање хармоничног, уједначеног и одрживог развоја и јачање привредне и социјалне кохезије заједнице. Основно начело на коме се заснива регионална политика Европске уније је финансијска солидарност свих чланица заједнице, а која се огледа у усмеравању средстава кроз два (раније четири) структурна фонда и један кохезијски фонд. Сваки фонд има специфичне циљеве (Шабић и др, 2007).

Финансирање регионалне политике у периоду 2007-2013. Европска комисија је реорганизовала своју стратегију финансирања за *буџетски период 2007-2013*. Обезбеђено је више фондова који су доступни дословно свим европским организацијама.

У односу на период 2000-2006. године знатно су измењени циљеви, приоритети и стратегије регионалне политике. Промене у структури финансирања и нови програми осликавају следећа главна проблематична питања која је утврдила ЕУ (Racković, 2007):

- Јединствено тржиште ЕУ је неоствариво будући да многи национални системи нису хомогени; нема повезаности и мобилност је слаба.
- Прекограничне активности ЕУ нису ефикасне будући да доносе трошкове влади нације, а финансијски приход остаје ван граница.
- Активности на различитим нивоима нису комплементарне; синергија између активности и циљева је слаба.

Циљеви и принципи регионалне политике ЕУ мењали су се са сваким новим буџетским периодом, пратећи проширивање ЕУ и прилагођавајући се новонасталим околностима. У актуелном буџетском периоду 2007-2013. године, *принципи* на којима се заснива регионална политика су (Racković, 2007):

- Програмирање – финансирају се програми који за циљ имају дугорочни развој, а не пројекти

- Концентрација – финансира се мањи број програма, који су већег обима и скупљи
- Допуњавање – фондови ЕУ не замењују националне фондове, већ их допуњују, што значи да се ЕУ појављује као кофинансијер
- Партнерство – један од кључних принципа који предвиђа сарадњу свих нивоа власти, од европских институција, преко централних институција држава чланица, до локалних нивоа власти.



Слика 1. Конвергенција – ERDF, ESF 2007-2013

Извор: European Commission, 2007.

За буџетски период 2007-2013. финансирање је структурирано у пет категорија, и то: претприступна помоћ, екстерна (страна) помоћ, регионална помоћ, очување природних ресурса и тзв. „програми заједнице“.

Циљеви регионалне политике за период 2007-2013. су следећи:

Конвергенција – помоћ неразвијеним регионима чији је БДП испод 75% просека ЕУ. Треба да допринесе њиховом привредном развоју као и расту броја запослених. Нарочиту пажњу поклања развоју друштва заснова-

ног на знању, прилагођавању новим друштвено-економским околностима, заштити животне средине и јачању капацитета локалних администрација.

Финансира се из Европског фонда за регионални развој (ERDF), Европског социјалног фонда (ESF) и из Кохезионог фонда (за циљ конвергенције намењено је 75% средстава ових фондова). Овим циљем обухваћени су готово сви региони нових држава чланица, са изузетком централне Мађарске, региона Прага и Братиславе, али и неки региони старих чланица: јужне италијанске покрајине, већи део Португала и Грчке, Андалузија, Естрамадура, Галиција и Кастиља ла Манча, затим Корнвол, западни Велс и острво Сцили (Слика 1).

Региони квалификовани за транзициони систем помоћи у овире циља конвергенције, постепено се укључују у систем коришћења помоћи.

Регионална конкурентност и запошљавање – борба против незапослености на нивоу ЕУ, стимулисање и подстицање конкуренције, отварање нових радних места, адаптација на друштвене и економске промене и помоћ регионима који би, да није било проширења, били испод просека од 75%. Он се финансира из ERDF-а и ESF-а. Ту спадају сви остали региони који нису обухваћени првим циљем (Слика 2.).

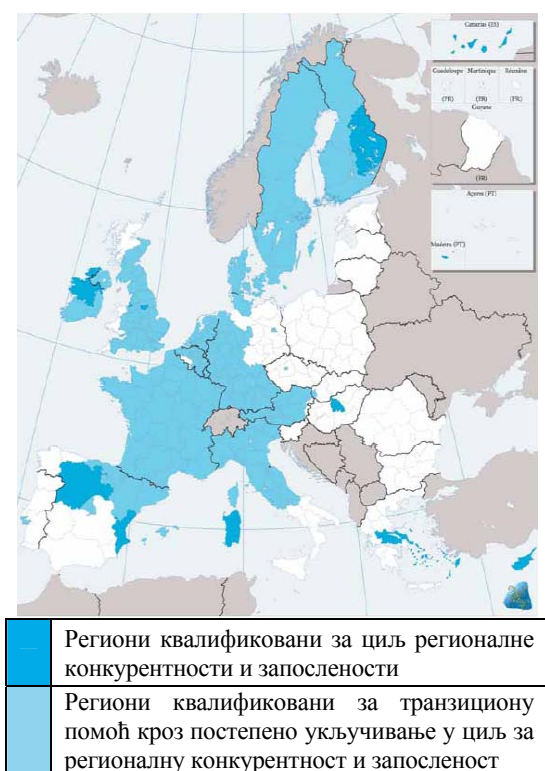
Региони у ЕУ који нису квалификовани за циљ конвергенције или за транзициону помоћ кроз регионалну конкурентност и запосленост, квалификују се за "постепено укључивање" у циљ за регионалну конкурентност и запосленост.

Прекогранична територијална сарадња региона – усмерен на интензивирање прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње. Овај циљ представља допуну претходна два циља, покривајући регионе који су њима обухваћени. Финансира се из ERDF-а. Нуди заједничка решења локалним властима региона која се односе на урбани, рурални развој, као и на развој малих и средњих предузећа. Инсистира се на научном развоју и на друштву заснованом на знању.

Европска Комисија је у веома чврстој сарадњи са земљама чланицама утврдила стратешке смернице Уније за кохезиону политику. Свака земља чланица доноси национални стратешки референтни оквир у складу са смерницама, који служи као путоказ за програмирање фондова. На тај начин, чланице имају више простора за маневрисање у оперативним програмима, а квалификациона правила о трошковима утврђена су више на националном него на комунитарном нивоу.

За кохезиону (регионалну) политику обезбеђен је буџет од 347 млрд € за период 2007 - 2013 (по ценама из 2007.), што је више од трећине целокупног буџета Уније. Али, он се не своди само на обичну финансијску помоћ већ је усмерен (кроз фондове, нове програме и иницијативе) на

побољшање конкурентности и потенцијале раста на локалном, регионалном и националном нивоу (www.europa.eu.int/).



Слика 2. Регионална конкурентност и запосленост - ERDF, ESF 2007-2013
Извор: European Commission, 2007.

Фондови

Структурни фондови ЕУ имају за циљ да обезбеде финансијску помоћ државама чланицама које се суочавају са структурним економским и социјалним проблемима и смање регионалне диспаратете у циљу веће кохезије између држава (Јовановић, 2007):

-**Европски фонд за регионални развој (ERDF)** намењен је развоју региона који остварују мање од 75% просечног БДП Уније. Ово је инструмент који се користи за кофинансирање инфраструктурних пројеката, инвестиција које омогућавају отварање нових радних места и локалних иницијатива и пословних активности малих и средњих предузећа. Овај

фонд у пракси покрива све области привреде: транспорт и телекомуникације, енергетику, истраживање и иновације, рибарство, туризам и др. Основни циљ је да финансирањем одређених акција и иницијатива допринесе смањењу јаза између вискоразвијених и сиромашних региона ЕУ.

Табела 5. Структурни фондови ЕУ, финансирање 2007-2013.

Циљеви	% укупних средстава	Износ у млрд €, цене 2004.
Конвергенција	81,5	251,163
Регионална конкурентност и запошљавање	16,0	49,127
Европска територијална сарадња	2,5	7,750
Укупно	100,0	308,2

Извор: Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund

-Европски социјални фонд (ESF) је финансијски инструмент ЕУ за инвестирање у људе, то јест у тзв. социјални капитал. Овај фонд каналише средства државама чланицама у циљу креирања нових радних места и смањења незапослености и оснаживања тржишта рада у ЕУ. ESF подржава антиципирање и управљање друштвеним променама (нарочито демографским).

Кохезиони фонд помаже мање развијеним чланицама Уније да достигну задовољавајући ниво развијености како би се смањили регионални диспаратети и стабилизовале националне економије. Највише се овим фондом улаже у секторе транспорта и заштите животне средине. У том смислу финансирају се следећи пројекти:

Заштита животне средине, са приоритетима из области обезбеђивања пијаће воде, третмана отпадних вода и чврстог отпада, контроле ерозија и заштите природе.

Инфраструктурни пројекти у саобраћају који подразумевају развој транспортне инфраструктуре трансевропске мреже (TEN-T).

Нова регулатива олакшава улогу Комисије и она може више да се концентрише на стратешки приступ, што значи и нову додатну вредност Уније. Поједностављење се манифестује углавном кроз мањи број фондова (који на тај начин лакше координирају) и програмских етапа, али и лакшу координацију између фондова, финансијера или кредитера и Европске инвестиционе банке (EIB) и Европског инвестиционог фонда (EIF), зајмодавца, посебно када је реч о комплексним финансијским аранжманима.

ЕУ као глобални партнер, има за циљ да заштити европске грађане, обезбеди стабилност и просперитет земаља ван граница ЕУ. Ранији инстру-

менти за спољну помоћ (MEDA, TACIS, CARDS) и помоћ земљама кандидатима, као и земљама у процесу приступања (PHARE, SAPARD, ISPA) спојени су у четири нова специфична инструмента (Cukić, 2007):

Инструмент за европско суседство и партнерство, ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) обезбеђује помоћ за европску политику према суседима. Финансира заједничке пројекте који зближавају регионе држава чланица ЕУ и земаља партнера који имају заједничке границе. Не покрива земље кандидате, нити потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ.

Инструмент за предприсупну помоћ, IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) објединио је претходне претприсупне фондове: PHARE, SAPARD, ISPA и CARDS, као и предприсупни инструмент за Турску. IPA је намењен земљама кандидатима за чланство у ЕУ (Турска, Хрватска, БЈР Македонија) и потенцијалним кандидатима (Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Албанија), које се применом овог инструмента обједињују и олакшава им се прелаз из једног статуса у други. Да би се ефикасно постигли циљеви свих земаља, програм се састоји од пет основних компоненти:

1. подршка у транзиционом процесу и изградњи институција,
2. регионална и прекогранична сарадња,
3. регионални развој,
4. развој људских ресурса
5. рурални развој.

Прве две компоненте намењене су земљама потенцијалним кандидатима, док земље кандидати могу користити све компоненте.

Инструмент за развојну и економску сарадњу, DСЕСI (Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument). Ова политика посебно обухвата све територије и регионе који немају право на помоћ у оквиру ENPI и IPA инструмента. Његова сврха је помоћ за развојну, економску, научну, техничку и друге врсте сарадње са земљама и регионима партнерима, како би се земљама у развоју помогло и смањило сиромаштво.

Инструмент за стабилност (Instrument for Stability) има улогу да понуди одговор на нестабилности и кризе у трећим земљама, као и на дугорочније изазове са аспектом стабилности или сигурности. Бави се питањима као што су трговина људима, организовани криминал, тероризам и нуклеарна сигурност.

Резултати регионалне политике

Основна сврха регионалне политике је помагање мање развијеним регионима. Помоћ је по теорији у функцији њиховог развоја, чиме би требало да се усклади укупни развој Уније.

Генерално оправдање за средства која се расподељују неразвијеним регионима нађено је у лошем функционисању неокласичног модела. Неокласични модел предпоставља да у идеалним теоријским условима нема потребе ни за каквом регионалном помоћи, јер ће неразвијени региони сами привући улагања. Међутим, периферан географски положај, мали број становника, фискалне слабости, неквалификована радна снага, лоше локалне политике и други фактори учинили су да нема аутоматског прилагођавања неразвијених региона развијеним. Да би се несавршености отклониле, прибегло се распоређивању средстава преко фондова регионалне политике. Да би била успешна, регионална политика се ослања на бирократију, која треба да исправи тржишне дисфункције (Прокоријевић 2005). Међу оценама успешности регионалне политике налазе се различите констатације. Ретко је потпуно прихватање или одбијање, а најчешће се оцене крећу између тих крајности. Једна похвална оцена истиче примере брзог развоја Ирске и Португала које су се опоравиле захваљујући Заједници. Међутим, из ирског примера је познато да ова земља свој просперитет више дугује темељној либерализацији економског система, а не помоћи из Брисела, тим пре што се периоди раста и помоћ из Брисела не поклапају (Powell, 2003). Не помиње се обиље других региона и земаља у којима је економски напредак био једва видљив упркос знатној помоћи. Такав случај је и Португал, који је упркос великим средствима остао међу најнеразвијенијим земљама ЕУ-15.

Ови примери показују да се субвенцијама не може премостити јаз у развијености. Држава, у овом случају Унија и нетржишни фондови, инвестиционо делују и политички интервенишу, врло често према својим (бирократским) приоритетима, а не према економској оправданости и ефикасности. Смисао регионалне политике доводи се у питање и када се имају у виду развојне тенденције у европским регионима, државама, а које се односе на веома, просторно и временски неусклађен развој. Подаци о доходу, његовој усклађености и блискости просеку Уније, као и подаци о стопама раста, у различитим развојним периодима показују низак степен корелације између националних или регионалних економија. То упућује на закључак да је конвергенција слаба, а да регионална политика улаже велика средства како би постигла извесно, незнатно уједначавање развоја.

Регионална политика Уније базира се на трансферу средстава, која се из развијених делова, путем бриселских фондова, преносе у неразвијене делове. Она игнорише значај либералног тржишта и слободне конкуренције. Као таква, носи са собом и многе негативне импликације, због чега је у литератури и доста критикована. Често се оцењује као „контровверзна“, „интервенционистичка“ и „казнена“ (El-Agraа, 2001), јер се њоме успешнији региони кажњавају додатним захватањем, а мала је корист за регионе који-

ма се помаже. Разлози за овакву њену неефикасност леже у аргументима да је помоћ, сама по себи, погрешан подстицај који ствара зависност код корисника. Помоћ успорава промене, стимулише потрошњу уместо штедње и улагања. Проблем је сложенији посебно када постоје злоупотребе фондова и када од ње профитирају одређене друштвене групе, што није редак случај.

Каква је онда стварна корист од регионалне политике? Уколико се средства улажу у градњу инфраструктуре, тада сви корисници профитирају. Осим тога, инвестирањем или давањем субвенција и неке индустрије могу да имају користи. И део популације у циљним регионима понекад успева да задржи део средстава. Иако не можемо рећи да веома много и у целини користи сиромашним регионима, можемо јој признати и смисао који има уколико се користи на прави начин. То потврђују примери развоја традиционално сиромашних земаља, Грчке, Шпаније, Португала. У том случају помоћ може да буде у функцији развоја.

Закључак

И поред великих улагања у равномеран регионални развој, велике разлике, не само међу регионима, него и међу читавим државама чланицама ЕУ и даље постоје. Свакако, разлике и даље јесу највеће између региона старих чланица и оних које су тек недавно приступиле Унији. Нека истраживања чак тврде да се разлике и повећавају. Административно и политички утемељен начин све тешњег уједначавања развоја, тј. дохотка и успостављања већег степена економске кохезије није у пракси, бар за сада дао значајније резултате. Они су поготову изостали у најнеразвијенијим периферним и често депопулацијским регионима чланица прикључених 2004. и 2007. године. Неки од разлога су и ти што корист од тих средстава, углавном имају одређене интересне групе, а не региони у целини, јер су секундарни ефекти веома скромни. Након што се државе или региони квалификују за коришћење фондова, та средства треба и да усмере у нове привредне активности. Примање помоћи значајно је и доноси користи ако се средства троше на прави начин. За брз економски развој није одлучујуће да ли су нека земља или регион у ЕУ или нису, као ни од тога да ли добијају регионалну и другу помоћ или не, него је од пресудне важности какво је пословно окружење у тој земљи (региону) и да ли је оно у стању да привуче приватна директна улагања или не.

Литература

Adžić S. (2005): Privredni sistem i ekonomska politika, Sedmi deo, *Ekonomska politika Evropske unije*. Ekonomski fakultet u Subotici, Univerzitet u Novom Sadu, Subotica.

- Algieri F. (2004): *Politika pridruživanja i saradnje*, Evropa od A do Š, priručnik za evropsku integraciju, Fondacija „Konrad Adenauer“, Bon.
- Грчић М. (2000): *Политичка географија*. Географски факултет, Универзитет у Београду, Београд.
- Сukić М. (2007): *Fondovi Evropske unije od 2007. do 2013. godine*, Међународна међувладина организација Европска експертска група, Службени лист СРЈ, Београд.
- El-Agraа А.М. (2001): *The European Union. Economics and politics*, Harlow I dr., Prentice Hall, 6.izdanje. *Prodi woos EU islands on enlargement prospect*, Enlargement weekly, 04.februar 2003.
- European Commission (2007): *Cohesion Policy 2007-2013 – Commentaries and Official Texts*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Jovanović A. (2007): *Struktura strukturnih fondova*, Putokaz, časopis za pravna, politička i kulturna pitanja Evropskih integracija, Asocijacija za evropske integracije, Beograd.
- Међак В. и Мајсторовић С. (2004): *Регионална политика Европске уније*, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, Београд.
- Popescu G. (2003): *The Geopolitics of Euroregions in the Context of European Reterritorialization*. AAG (Annual Meeting of Association of American Geographers, USA.
- Prokopiјеvić М. (2005): *Evropska unija, uvod*. JP Službeni glasnik, Beograd.
- Racković V. (2007): *Formula za smanjenje razlika*, Putokaz, časopis za pravna, politička i kulturna pitanja Evropskih integracija, Asocijacija za evropske integracije, Beograd.
- Totev S., Boyadjieva M. (2003): *Sustainable Regional Development trough Institutionalised Trans-frontier Cooperation in the Sofia-Skolje-Nis Triangle – Towards the Establishment of a Euroregion*, Sofia.
- Шабић Д., Павловић М. (2007): *Глобални и регионални развој Европске уније*. Географски факултет, Универзитет у Београду, Београд.
- Интернет: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; <http://ec.europa.eu/inforegio/>; www.coe.int/; www.evropa.sr.gov.yu

Todorić Jovana

COHESION POLICY AS A FACTOR OF EVENLY REGIONAL DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Regional policy of the European Union represents an important mechanism for correcting market irregularities in the European regions. This policy is especially directed towards helping and stimulating regional development of the young, new members of the European Union. With its all weak sides it has, never the less, succeeded to develop and become financially second most important (the most expensive) policy of the Union, right behind agricultural one. Despite of great efforts, economic cohesion, evenly commercial development – that have been set as the main objectives of this Regional policy – are not fully accomplished. It is not possible to avoid specific historical, geographic and economic circumstances of European regions and states that European Union is facing.