

ТМ	Г. XXXVI	Бр. 4	Стр. 1613-1629	Ниш	октобар – децембар	2012.
----	----------	-------	----------------	-----	-----------------------	-------

UDK 339.92(497-15)
Originalan naučni rad
Prимljeno: 09. 08. 2012.

Srdan Golubović
Univerzitet u Nišu
Pravni fakultet
Nataša Golubović
Univerzitet u Nišu
Ekonomski fakultet
Predrag Cvetković
Univerzitet u Nišu
Pravni fakultet
Niš

PREKOGRANIČNA SARADNJA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA – MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA*

Apstrakt

Zemlje Zapadnog Balkana, po svim parametrima (visina bruto društvenog proizvoda, kvalitet životnog standarda, stopa nezaposlenosti i dr.), predstavljaju ekonomsku periferiju Evrope. Na početku dvadeset prvog veka ovo područje je na istorijskoj prekretnici od koje zavisi da li će i u budućnosti biti poznato kao područje sukoba i podela ili se pak na ovom prostoru može obezbediti mir, saradnja i ekonomski prosperitet. Evropsko iskustvo nam govori da je za regionalnu integraciju neophodno da se pored unapređenja saradnje među državama, unapređuje saradnja i između lokalnih teritorijalnih zajednica u pograničnom području. U tom smislu, unapređenje prekogranične saradnje može da predstavlja dobru osnovu za uspostavljanje doborosusedskih odnosa, koji ne samo da doprinese miru i stabilnosti u regionu, već i predstavljaju pokretač ekonomskog razvoja ovih zemalja. U radu se ukazuje na mehanizme za unapređenje regionalnih odnosa i specifičnosti prekogranične saradnje u zemljama Zapadnog Balkana. Nakon toga, u radu se analiziraju mogućnosti i ograničenja za razvoj prekograničnih odnosa u ovim zemljama.

Ključne reči: Zapadni Balkan, regionalna saradnja, prekogranična saradnja, stabilnost, evrointegracioni proces

golub@prafak.ni.ac.rs

* Pripremljeno u okviru projekta *Održivost identiteta Srba i nacionalnih manjina u pograničnim opštinama istočne i jugoistočne Srbije* (179013), koji se izvodi na Univerzitetu u Nišu – Mašinski fakultet, a finansira ga Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

CROSS-BORDER COOPERATION IN WESTERN BALKAN COUNTRIES-POSSIBILITIES AND CONSTRAINTS

Abstract

Western Balkan countries, according all relevant parameters (gross domestic product per capita, living standards, unemployment rate etc.) represent the economic periphery of Europe. At the beginning of the twentieth century, this area is at a historical turning point, which will determine whether it will be known in the future as an area of conflict and division, or one where peace, cooperation and prosperity can be ensured. European experience suggests that for regional integration to advance, in addition to promoting cooperation between countries it is essential that cooperation between local territorial communities in the border areas should be promoted as well. In this sense, enhancing cross-border cooperation can be a good basis for establishing good neighbourly relations, which not only contribute to peace and stability in the region, but also represent an engine for the economic development in these countries. This paper examines the mechanisms for improving regional relations and specificities of cross-border cooperation in the Western Balkans. Opportunities and constraints for the development of cross-border relations in these countries are also analyzed.

Key Words: Western Balkans, Regional Cooperation, Cross-Border Cooperation, Stability, Eurointegration Process

UVOD

Poslednju deceniju dvadesetog veka obeležili su etnički, politički i vojni sukobi na području Zapadnog Balkana. Ovi sukobi, zajedno sa negativnim istorijskim nasleđem, razlog su da se ovo područje i danas prepoznaje kao region potencijalne nestabilnosti. Na početku XXI veka balkanske zemlje nalaze se na istorijskoj prekretnici od koje zavisi da li će ovaj region i u budućnosti biti poznat kao region sukoba i podela ili kao region stabilnosti i saradnje. Događaji poslednjih godina idu u prilog oceni da je područje Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Srbija, Hrvatska i Crna Gora) na putu da prevaziđe negativno istorijsko nasleđe i da period sukoba bude zamenjen periodom mira i saradnje. Ove zemlje danas dele opredeljenje za vrednosti parla-

mentarne demokratije (više stranački sistem, tržišna privreda, vladavina prava, poštovanje individualnih i kolektivnih ljudskih prava i sl.), ali i isti strateški cilj - pristupanje Evropskoj uniji (EU). Realizacija ovog cilja, između ostalog, podrazumeva unapređenje regionalnih odnosa. Jačanje regionalne saradnje moguće je ostvariti na dva nivoa. Prvi nivo predstavljaju oblici regionalne saradnje među državama, koji podrazumevaju zaključivanje bilateralnih i multilateralnih ugovora između zemalja regiona. Drugi nivo obuhvata uspostavljanje odnosa između susednih država na manje formalan način, kroz prekograničnu saradnju čiji su subjekti uže teritorijalne jedinice država u pograničnom području. Jak podsticaj unapređenju odnosa na ovom području daje Evropska unija, koja progres u evrointegracionim procesima zemalja Zapadnog Balkana uslovljava prihvatanjem regionalne saradnje. Štaviše, uspostavljanje regionalnih odnosa od strane EU se vidi kao priprema za ispunjavanje institucionalnih, ekonomskih i političkih kriterijuma za pridruživanje Evropskoj uniji. Cilj rada je da ukaže na prednosti saradnje na nivou užih pograničnih teritorijalnih jedinica u zemljama Zapadnog Balkana. Prekogranična saradnja, s jedne strane, doprinosi aktiviranju razvojnih potencijala, odnosno efikasnijem korišćenju prirodnih resursa. S druge strane, doprinosi prevazilaženju negativnih posledica ranijih sukoba. U radu se najpre ukazuje na mehanizme unapređenja regionalnih odnosa i specifičnosti prekogranične saradnje na području Zapadnog Balkana, a zatim se analiziraju mogućnosti i ograničenja sa kojima se ove zemlje suočavaju kada uspostavljaju prekogranične odnose.

MEHANIZMI UNAPREĐENJA REGIONALNIH ODNOSA

Međunarodne odnose poslednjih decenija karakterišu procesi čvršćeg regionalnog povezivanja i jačanja ekonomske saradnje između zemalja. Prema izveštaju Međunarodne banke za obnovu i razvoj samo od 1990. broj regionalnih trgovinskih sporazuma na snazi povećan je od 50 na blizu 230. Tokom 2005. godine još oko 60 novih sporazuma bilo je u fazi pregovaranja. Ovakav porast regionalnih trgovinskih sporazuma može se objasniti promenama u ciljevima spoljnotrgovinske politike, izmenjenom percepcijom procesa multilateralne liberalizacije i reintegracije privreda zemalja u tranziciji u svetsku privredu (Global Economic Prospects, 2005). Oni su često uslovljeni političkim odnosima na određenom geografskom prostoru ili su pak rezultat određenih kulturnih, nacionalnih, geografskih osobenosti. Nezavisno od toga čime je uslovljena, regionalna saradnja i integracija postaju deo opštih trendova razvoja savremenog sveta i način ostvarivanja ekonomskih i drugih ciljeva i interesa zemalja i regiona. Prema Gilpinu, regionalni aranžmani, zavisno od političkih i ekonomskih ciljeva, poprimaju različite

institucionalne oblike (Gilpin, 2001). Pokretanjem regionalnih inicijativa države se usredsređuju na jedan ili dva glavna cilja (kao što je promovisanje mira unutar regiona ili liberalizovanje ekonomskih odnosa) koje ne mogu samostalno realizovati. Ovo utoliko pre što se u globalizovanom svetu supremacija nacionalne države gubi, a rešavanje međunarodnih odnosa prepušta globalnim i regionalnim međunarodnim organizacijama. U takvim uslovima za mir i bezbednost izuzetan značaj ima saradnja sa susednim i geografski bliskim državama. Unapređenje regionalnih odnosa posebno je važno za područja koja su u prošlosti bila zahvaćena vojnim i drugim sukobima. Za takva, trusna područja regionalna saradnja može da donese političku stabilnost i bezbednost. Iskustvo Zapadne Evrope nam govori da integracija i saradnja imaju povoljan uticaj na prevazilaženje posledica ranijih konflikata. To isto važi i za zemlje Zapadnog Balkana koje su na početku 21. veka u prilici da kroz evrointegracioni proces i regionalnu saradnju prevaziđu negativno istorijsko nasleđe, otklone žarišta potencijalnih sukoba i uspostave regionalnu stabilnost.

Drugi argument za razvoj regionalne saradnje odnosi se na njen ekonomski uticaj. Produbljivanje ekonomske saradnje vrlo često čini osnovu ukupne regionalne saradnje. U ekonomskoj teoriji prevladajuće je stanovište da trgovinska integracija, odnosno uklanjanje trgovinskih barijera, pod određenim uslovima, donosi ekonomsku korist svim zemljama učesnicama procesa integracije. U tom smislu, najčešće se u prilog regionalnoj integraciji navode sledeći argumenti: smanjenje troškova međusobne trgovine, povećanje konkurencije na domaćem tržištu, podizanje nivoa atraktivnosti regiona za priliv stranih direktnih investicija (SDI) i jačanje pregovaračke pozicije u odnosu na treće zemlje. Kada su u pitanju balkanske zemlje, regionalna saradnja potrebna je i zbog geografske bliskosti, sličnog nivoa dohotka, zajedničkih kulturnih i istorijskih iskustava, sličnosti socijalnih i ekonomskih sistema, interesa EU da podstiče regionalnu saradnju kao oblik "sazrevanja" za kasnije uključivanje u EU i dr. (Биланџић, 2001).

Mehanizmi za unapređenje regionalnih odnosa mogu da budu različiti. Prvu grupu čine bilateralni i multilateralni međudržavni ugovori kojima se osnivaju regionalne organizacije ili uređuju politički i ekonomski odnosi zemalja koje pripadaju određenoj geografskoj celini. Ugovorom o osnivanju organizacije uspostavljaju se institucionalizovani oblici saradnje i određuju ciljevi organizacije, članstvo u organizaciji, konstituisanje i nadležnost organa, odlučivanje i obaveznost odluka, finansiranje rada organizacije i druga pitanja od značaja za njeno funkcionisanje (Етински & Ђајић, 2012). Vrlo često, institucionalizovani oblici saradnje uspostavljaju se među državama koje imaju bogatu istoriju sukoba (Petraikos, 2001). Tako su i u slučaju zemalja Zapadnog Balkana, neposredno po okončanju sukoba, pokrenute brojne inicijative za saradnju

na regionalnom nivou. Među njima po značaju izdvaja se Pakt stabilnosti Jugoistočne Evrope, oformljen radi prevladavanja posledica tek okončanih konflikata, koji je osnovan jula 1999. godine, da bi se od februara 2008. godine transformisao u Regionalni savet za saradnju, koji čine Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija, Turska i Crna Gora, Evropska unija i određen broj zemalja i institucija koje će i dalje aktivno podržavati regionalnu saradnju u ovom regionu. Pored organizacija sa pretežno političkim ciljevima, za unapređenje regionalnih odnosa izuzetno su važne organizacije sa pretežno ekonomskim ciljevima. Kao i u slučaju uređivanja političkih odnosa, regionalni ekonomski odnosi uređuju se međunarodnim ugovorima. Među njima po značaju izdvajaju se regionalni trgovinski sporazumi, kojima se uspostavljaju odgovarajući nivoi trgovinske integracije i stvara osnova za više oblike ekonomske integracije. Na primer, težnja za obnavljanjem ratom pokidanih ekonomskih veza među zemljama Zapadnog Balkana rezultirala je sporazumom o pristupanju Centralno-evropskoj zoni slobodne trgovine (CEFTA).¹ Reč je o organizaciji koja nastoji da uz pomoć liberalizacije trgovine ubrza normalizaciju odnosa i ekonomski oporavak nakon sukoba u regionu.

Drugi važan mehanizam unapređenja regionalne saradnje jeste uspostavljanje odnosa između lokalnih teritorijalnih zajednica u pograničnom području. Za razliku od međudržavnih oblika uspostavljanja saradnje, koji imaju strogo formalni karakter, razvoj prekogranične saradnje daje mogućnost pronalaženja brzih i praktičnih rešenja bez uključivanja tradicionalnih načina regulisanja međudržavnih odnosa. To je i osnovna prednost ovog oblika saradnje budući da se uspostavljanjem manje ili više formalnih veza između pograničnih područja izbegava dug i težak proces rešavanja ovih problema na međudržavnom nivou. Po

¹ Prvi koraci u pravcu regionalne integracije zemalja Zapadnog Balkana vezuju se za Memorandum o razumevanju, koji je potpisan juna 2001. godine, i preuzetu obavezu zemalja potpisnica da do kraja 2002. godine potpišu sporazume o slobodnoj trgovini. Počev od 2001. godine preduzimaju se konkretni koraci na planu liberalizacije trgovine između balkanskih zemalja, što je na kraju trebalo da dovede do stvaranja zone slobodne trgovine. Uglavnom zbog političkih razloga tj. nespremnosti pojedinih zemalja da prihvate neku od formi regionalnog povezivanja, umesto multilateralnog pristupa liberalizaciji trgovine prevladala je koncepcija bilateralnih trgovinskih sporazuma sa svim zemljama regiona. Na taj način, stvorena je mreža od 32 bilateralna trgovinska sporazuma, što je svakako otežavalo njihovu primenu i ograničilo domete regionalnog povezivanja ovih zemalja. Otpor multilateralnom povezivanju prevladan je samo zahvaljujući snažnoj podršci Evropske unije, koja inicira uspostavljanje jedinstvene zone slobodne trgovine proširenjem i modernizacijom postojećeg Sporazuma o slobodnoj trgovini srednjoevropskih zemalja (CEFTA). Aprila 2006. godine, Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija, Srbija i UNMIK u ime Kosova, postaju članice centralno-evropske zone slobodne trgovine.

svojoj prirodi, prekogranična saradnja je kompleksan fenomen, koji obuhvata razne nivoe saradnje između pograničnih područja dve ili više države. Ona se može definisati na više načina. Tako prekograničnu saradnju možemo odrediti kao „više ili manje institucionalizovanu saradnju užih teritorijalnih jedinica susednih država, koje se neposredno graniče“ (Perkman, 2003). U objašnjavanju pojma prekogranične saradnje moguće je naglasak staviti na bilateralnu i/ili multilateralnu saradnju lokalnih i regionalnih entiteta, koja se odvija u graničnim oblastima. U literaturi je najšire prihvaćena definicija sadržana u Evropskoj okvirnoj konvenciji o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (*Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, usvojena 1980 – Madridska konvencija) po kojoj prekogranična saradnja označava

„dogovorenu aktivnost projektovanu u cilju jačanja dobrosusedskih odnosa između teritorijalnih zajednica ili vlasti u okviru nadležnosti dveju ili više ugovornih strana i zaključenje svakog sporazuma i aranžmana neophodnog za ostvarenje tog cilja“.

Pomenuta konvencija sprečava restriktivan pristup u tumačenju njenog sadržaja budući da unapred ne određuje polja moguće saradnje između pograničnih lokalnih zajednica. Umesto toga, članom 2 Konvencije određuje se da će se prekogranična saradnja odvijati u okviru nadležnosti lokalnih zajednica ili lokalnih vlasti na način kako je to određeno domaćim zakonodavstvom. Komitet regiona, kao savetodavno telo EU koje predstavlja regionalne i lokalne vlasti iz zemalja članica EU, usvojio je 2002. godine Strategiju za podsticanje prekogranične i međuregionalne saradnje u kontekstu proširenja EU (*Strategies Form Promoting Cross-Border And Interregional Cooperation In An Enlarged EU – basic document setting out guidelines for the future*). Ovim dokumentom prihvaćena je šira definicija prekogranične saradnje u odnosu na definiciju Madridske okvirne konvencije, s obzirom na to da se prekogranična saradnja određuje kao:

„bilateralna, trilateralna ili multilateralna saradnja između lokalnih i regionalnih vlasti (ustanove i privatni-pravni subjekti takođe mogu biti uključeni u prekograničnu saradnju), koji se nalaze u geografski susednim oblastima“.

Prema ovom aktu, prekogranična saradnja može biti uspostavljena: a) između lokalnih, odnosno regionalnih vlasti država članica Evropske unije, b) lokalnih teritorijalnih zajednica država članica i zemalja kandidata i v) lokalnih i/ili regionalnih vlasti država članica, država koje imaju svojstvo kandidata i partnerskih država.

*PREKOGRAIČNA SARADNJA U
ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA*

Tokom istorije Balkan je predstavljao poprište sukoba na kome su se smenjivale države, oblici vladavine i ideologije. U dvadesetom veku ovih promena je bilo čak i više nego u prethodnim periodima. Štaviše, u poslednjoj deceniji dvadesetog veka, balkanske zemlje bile su zahvaćene političkim i vojnim sukobima, koji su doprineli daljoj političkoj i ekonomskoj dezintegraciji i izolaciji Balkana. Balkan se u prošlosti, a i danas, prepoznaje kao region sukoba i podela izazvanih unutrašnjim političkim, verskim, ideološkim i drugim razlikama, ali i uplitanjem velikih sila – radi ostvarivanja njihovih interesa na ovom prostoru. Događaji tokom poslednje decenije XX veka pokazali su da su na Balkanu tradicionalni nacionalni antagonizmi znatno jači od želje za razumevanjem, saradnjom i ujedinjavanjem. Danas, region Zapadnog Balkana predstavlja najfragmentiraniji ekonomski, socijalni i politički prostor u Evropi. Nakon građanskih ratova, na prostoru bivše SFRJ nastale su države čiji se broj stanovnika kreće od dva do osam miliona, sa većim ili manjim brojem pripadnika nacionalnih manjina, lociranih uglavnom u pograničnim područjima susednih država. Brojnost pripadnika nacionalnih manjina nije nastala samo kao rezultat „prelaženja ljudi preko međunarodnih granica“, nego i „prelaženjem granica preko ljudi“. Položaj nacionalnih manjina u prošlosti je predstavljao izvor sukoba ali i danas ovo pitanje predstavlja izvor napetosti u regionu. Zbog toga zaštita prava nacionalnih manjina predstavlja ne samo poseban aspekt zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda već i sredstvo promovisanja stabilnosti, demokratske sigurnosti i mira (Komanovics & Kumrić, 2011).

Balkanske zemlje nalaze se na istorijskoj prekretnici od koje zavisi da li će ovaj region i u budućnosti biti prepoznavan kao region sukoba i podela ili ima šanse da prevaziđe suprotnosti iz prošlosti i da umesto područja sukoba postane region mira. Ove zemlje danas dele zajedničko opredeljenje za vrednosti liberalne parlamentarne demokratije (višestranački sistem, tržišna privreda, vladavina prava, poštovanje individualnih i kolektivnih ljudskih prava i sl.), ali i isti strateški cilj – pristupanje Evropskoj uniji (EU). Što je još važnije, ove težnje snažno su podržane od strane EU. Proces regionalne saradnje i evrointegracije balkanskih zemalja obilato je podržan spolja od međunarodnih organizacija, regionalnih asocijacija ili pojedinih zemalja. Od brojnih inicijativa pokrenutih u predvečerje balkanskih sukoba kao najznačajnije izdvajaju se: Pakt za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi (1999. godine – deo sistema OEBS-a); Inicijativu za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (1996. godine – pokretač SAD); Proces stabilnosti i dobrosusedstva u Jugoistočnoj Evropi (Rajomonska inicijativa 1995, pokretač EU); Konferencija o stabilnosti, bezbednosti i saradnji između zemalja Jugoistočne Evrope (nastaje 80-tih godina kao Ministarska konferencija balkanskih zemalja) i dr. Sa stanovi-

šta ekonomske saradnje poseban značaj imaju: Centralnoevropska inicijativa (CEI), Centralnoevropska zona slobodne trgovine (CEFTA), Crnomorska ekonomska saradnja, Dunavska komisija, Radna zajednica podunavskih zemalja i sl. (Божић, 2002).

Produbljivanje regionalne saradnje na Balkanu umnogome zavisi od angažovanja Evropske unije, posebno od aktivnosti koje se odvijaju u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja. U nastojanju da region sukoba zameni regionom mira, EU je definisala specifičan pristup zemaljama Zapadnog Balkana. Svim ovim državama je, u okviru jedinstvenog regionalnog pristupa, počev od 2000. godine ponuđeno da, nakon što u određenom stepenu ispune utvrđene uslove, svoje odnose sa Evropskom unijom regulišu zaključivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ono po čemu se ovi sporazumi razlikuju od prethodno primenjivanih evropskih sporazuma jeste postojanje odredbi o regionalnoj saradnji. Postavljanjem regionalne saradnje kao jednog od uslova evrointegracije, dat je snažan podsticaj obnavljanju prekinutih ekonomskih odnosa zemalja Zapadnog Balkana. Trgovinska liberalizacija zvanično je započeta 2001. godine, pod okriljem Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, potpisivanjem Memoranduma o trgovinskoj liberalizaciji i olakšicama u regionu, nastavljena potpisivanjem mreže bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, a unapređena 2006. godine proširenjem CEFTA sporazuma i na zemlje Zapadnog Balkana (Голубовић, 2010). Smisao ovih odredbi je podstaknuti zemlje u jugoistočnoj Evropi da se međusobno ponašaju i saraduju na isti način kako to čine članice EU. Potpisivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa ovim zemljama stvoreni su institucionalni okviri za: uspostavljanje političkih i ekonomskih odnosa balkanskih država i Evropske unije, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i jačanje saradnje u brojnim oblastima.² Sastavni deo ovih sporazuma su i odredbe o prekograničnoj saradnji, što znači da zemlje Zapadnog Balkana imaju ne samo mogućnost nego i dužnost učestvovanja u programima prekogranične saradnje. U tom smislu, one su dužne da doprinose razvoju dobrosusedskih odnosa i jačaju regionalnu saradnju. Posebna pažnja posvećuje se prekograničnoj saradnji kao instrumentu koji treba da doprinese ekonomskom razvoju i smanjenju regionalnih nejednakosti.

² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je sa Makedonijom (2004), Hrvatskom (2005), Albanijom (2006), Bosnom i Hercegovinom (2006), Crnom Gorom (2006) i Srbijom (2008). Budući da je reč o tipskom sporazumu, svaki od potpisanih sporazuma ima identičnu strukturu i pored preambule i opštih načela sadrži poglavlja koja se odnose na: politički dijalog, regionalnu saradnju, slobodno kretanje robe, kretanje radnika, osnivanje preduzeća, pružanje usluga, kapital, pravdu, slobodu i bezbednost, politiku saradnje, finansijsku saradnju, institucionalne, opšte i završne odredbe.

Tako se u čl. 113 Sporazuma koji je potpisan 2008. godine sa Srbijom propisuje:

„Strane će nastojati da jačaju regionalnu i lokalnu razvojnu saradnju, sa ciljem doprinošenja ekonomskom razvoju i smanjenju regionalnih nejednakosti. Posebna pažnja biće posvećena prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj saradnji. U okviru saradnje uzeće se u obzir prioritete oblasti koje se tiču pravnih tekovina Zajednice u okviru regionalnog razvoja“ (Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, 2008).

Pri tome, treba imati u vidu da je proces tranzicije, započet krajem devedesetih godina prošlog veka, doprineo daljem produbljivanju regionalnih razlika, pri čemu su pogranični regioni, po pravilu, delovi zemlje koji su najmanje razvijeni i koji su daleko od prosečnog nivoa razvijenosti. Sa stanovišta regionalne razvijenosti, u svim zemljama Zapadnog Balkana postoji trend izrazite centralizacije privrede u glavni grad zemlje, uz eventualno postojanje manjeg broja regionalnih privrednih centara. Tokom tranzicije koncentracija policentričnog razvoja se definitivno napušta i umesto toga ostvaruje model monocentričnog razvoja, sa glavnim gradom, kao dominantnim centrom ekonomske aktivnosti. Glavni gradovi država Zapadnog Balkana privlače najveći deo stranih direktnih investicija, imaju nivo zarada iznad prosečnog, beleže visoku stopu zaposlenosti, u njima se nalazi sedište najvećeg broja preduzeća i banaka i sl. S druge strane, nekritička primena neoliberalne koncepcije tržišne transformacije dalje je produbila razlike u stepenu razvijenosti između razvijenih i nerazvijenih regiona. I jedna i druga tendencija tj. povećanje divergencije u nivou stepena razvijenosti i koncentracija privrednih i drugih funkcija u jednom centru rezultira padom konkurentne sposobnosti zemlje. Ovakav model razvoja dovodi do porasta individualnih i društvenih troškova. Dvostruki trošak takvog modela ogleda se u 1) izrazito visokim oportunitetnim troškovima pada stepena zaposlenosti raspoloživih resursa u manje razvijenim područjima i 2) porastu troškova (cena) korišćenja i upotrebe resursa u centru (visoke zarade, visoki troškovi komunalne i socijalne infrastrukture, zagađivanje životne sredine, rast troškova života i dr.) (Čavrak, 2003, str. 130).

Dosadašnje iskustvo pokazuje da je nivo i ostvarena korist od prekogranične saradnje u velikoj meri determinisana inicijalnim uslovima koji važe za dato pogranično područje. Za zemlje Zapadnog Balkana inicijalni uslovi ni u kom slučaju nisu povoljni. Pored negativnog istorijskog nasleđa, ove zemlje se nalaze i u različitim fazama evrointegracionog procesa. Tako je Hrvatska 2011. godine potpisala ugovor o pristupanju EU, Makedonija, Crna Gora i Srbija imaju svojstvo zemlje kandidata za prijem u Evropsku uniju, dok ostale imaju svojstvo

potencijalnog kandidata (Albanija i Bosna i Hercegovina). U okviru procesa pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji prekogranična saradnja ima tri funkcije:

– ublažavanje negativnih efekata rubne lokacije lokalne zajednice, odnosno regiona unutar jedne države;

– usaglašavanje politika i ciljeva razvoja između susjednih teritorijalnih zajednica (regiona), razdvojenih državnim granicama. Na taj način olakšava se rešavanje pitanja od obostranog interesa poput zaštite od poplava, ekološke zaštite, izgradnje saobraćajne infrastrukture i dr.

– normalizaciju odnosa između država nakon raspada bivše SFRJ i obnavljanje pokidanih privrednih, kulturnih i drugih veza. Uklanjanje prepreka na granicama znači približavanje tržišta, što vodi povećanju stepena ekonomske integracije (Petračkos & Topaloglu, 2008).

Prekogranična saradnja u zemljama Zapadnog Balkana u velikoj meri zavisi od političkih faktora, pre svega od podrške institucija Evropske unije. Unapređenje prekogranične saradnje u Evropskoj uniji predstavlja važan instrument regionalne politike, a kada su u pitanju balkanske zemlje prekogranična saradnja se vidi kao put za ublažavanje razlika u pogledu stepena razvijenosti i njihovog osposobljavanja za uključivanje u Evropsku uniju. Dosadašnja podrška prekograničnoj saradnji ostvarivana je realizacijom programa kao što su OBNOVA, a od 2001–2004. godine programa CARDS i PHARE.

Tabela 1. Finansiranje prekogranične saradnje u okviru prekograničnog programa IPA 2007–2013.

Table 1. Funding of cross-border cooperation in the pre-accession programs IPA 2007–2013.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Albanija	6,681.210	8,582.244	9,822.921	9,973.173	10126636	10283169	10666232
Bosna i Herceg.	3,963606	4,945217	5,207746	4,696495	4,746425	5192353	4,942041
Crna Gora	3,909496	4,487448	4,667821	3682690	4,310344	4,588551	4,418687
Hrvatska	9,688225	14725726	15898570	15601136	15869158	16442542	8499192
Makedonija	4,158587	4,077999	4,371501	4467526	5,124876	5,033373	5,243041
Srbija	8,203648	11458686	12248357	11751753	11322790	12097244	11630694
UNMIK	/	/	/	1200000	1,800000	2,929148	2,987731
Kosovo							

Izvor: Instrument For Pre-Accession Assistance (IPA) Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2012–2013, Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, Brussels, 12. 10. 2011. Com (2011).

U nastojanju da pojednostavi sistem podrške zemljama koje imaju status kandidata, odnosno potencijalnog kandidata, Evropska unija je donela odluku da sve pretpriputne fondove zameni novim pretpriputnim instrumentom (IPA – *Instrument for Pre-accession Assistance*). Specifičnost ovog instrumenta jeste da zemljama potencijalnim kandidatima daje mogućnost korišćenja prve dve komponente (pomoć tranziciji i izgradnji institucija i prekogranična saradnja), dok su zemljama kandidatima dostupne i ostale tri komponente koje se odnose na regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj (*Council Regulation (EC) No 1085/2006 of establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA*). Podaci dati u tabeli br. 1 nam pokazuju da je EU odobrila oko 350 miliona evra za realizaciju druge komponente (prekogranična saradnja) IPA programa. Jedna od glavnih razlika ovog programa u odnosu na prethodne pretpriputne programe jeste njihov programski karakter. Ovakav pristup je vrlo sličan finansijskim instrumentima dostupnim zemljama članicama EU, što znači da se učešćem zemalja Zapadnog Balkana u IPA programu one ujedno osposobljavaju za korišćenje sredstava koja će im biti dostupna nakon pristupanja Evropskoj uniji.

MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA U RAZVIJANJU PREKOGRANIČNE SARADNJE

Mogućnosti prekogranične saradnje u zemljama Zapadnog Balkana treba prvenstveno sagledati kroz prizmu spremnosti država regiona da uspostavljanjem odnosa saradnje na nivou pograničnih teritorijalnih zajednica rešavaju pitanja od zajedničkog interesa. Prema Povelji o graničnim i prekograničnim regionima, prekogranična saradnja obuhvata sve segmente života, kulturne, ekonomske, policijsku i pravosudnu saradnju, pitanje migracija stanovništva i dr. U Preambuli ovog dokumenta naglašava se da saradnja različitih vlasti i stanovništva s obe strane doprinosi miru, slobodi, sigurnosti, jemstvu ljudskih prava ali isto tako i zaštiti etničkih i nacionalnih manjina. Granice i pogranične regije predstavljaju bitnu komponentu i most u evropskom integracionom procesu (*European Charter of Border and Cross-border regions*). Međutim, u inicijalnoj fazi u programima prekogranične saradnje uglavnom dominiraju tzv. „meke teme“, koje se odnose na kulturu i obrazovanje, dok se programi u drugim oblastima aktiviraju kasnije. (Lazarević et al, 2011). Kada su u pitanju zemlje Zapadnog Balkana, specifičnost prekogranične saradnje je da se ona najvećim delom oslanja na sredstva koja odobrava EU u okviru IPA programa. Njihovo korišćenje uslovljeno je postojanjem lokalne i regionalne inicijative za jačanje prekogranične saradnje u brojnim oblastima kao što su: životna sredina, prirodno i

kulturno nasleđe, javno zdravlje, sprečavanje i borba protiv organizovanog kriminala, obezbeđenje efikasnih i bezbednih granica, kao i unapređenje zajedničkih akcija malog obima koje uključuju lokalne aktere iz pograničnih područja. Posebno mesto se daje programima koji imaju za cilj podsticanje razvoja preduzetništva, turizma, malogranične trgovine, kao i unapređenje integracije prekograničnih tržišta rada (Pejović et al., 2011).

Dosadašnje iskustvo nam govori da je najznačajniju pokretačku snagu prekogranične saradnje u regionu davala Evropska unija. Štaviše, u pojedinim slučajevima jedini motiv za pokretanje prekograničnih programa bio je korišćenje fondova EU. Međutim, pogodna atmosfera za regionalnu saradnju uopšte, pa samim tim i prekograničnu saradnju podrazumeva prihvatanje od strane svih zemalja regiona da je prekogranična saradnja u interesu svih zemalja učesnica. Tek tada bi se stvorile povoljne okolnosti za iskorišćavanje svih prednosti prekogranične saradnje, a koje se odnose na:

– Novi kvalitet granica. Prekogranična saradnja menja karakter državnih granica, koje umesto linija razdvajanja postaju mesta sastajanja. Posebnu pogodnost predstavlja to što se kao nosioci prekogranične saradnje, za razliku od tradicionalnih oblika međunarodnih odnosa, javljaju lokalne zajednice ili vlasti, kao i tela koja obavljaju lokalne ili regionalne funkcije. Pogranične lokalne zajednice, iako se nalaze u sastavu različitih država, suočavaju se sa sličnim problemima i dele zajedničke interese. Prekogranična saradnja podrazumeva uspostavljanje odnosa i potpisivanje sporazuma između učesnika koji nisu subjekti u međunarodnom pravu, što znači da se ova pitanja ne uređuju međunarodnim ugovorima. Naime, učesnicima uključenim u prekograničnu saradnju (lokalne zajednice, opštine, regioni) nije dozvoljeno da zaključuju međunarodne ugovore. To je i razlog zbog čega se prekogranična saradnja svrstava u kategoriju tzv. lokalne politike i što se ona vrlo često uspostavlja na osnovu neformalnih ili kvazi-pravnih aranžmana zaključenih između lokalnih teritorijalnih zajednica susednih država.

– Saradnja koja se odvija duž državnih granica olakšava identifikovanje ključnih razvojnih problema i otvara prostor za njihovo rešavanje. Prekogranična saradnja u materijalnom smislu podrazumeva rešavanje praktičnih, svakodnevnih problema sa kojima se suočavaju pogranične lokalne zajednice u komunikaciji sa pograničnim zajednicama druge države.

– Prekogranična saradnja može da bude značajan faktor u jačanju konkurentnosti privrede regiona i prevazilaženju njenog perifernog statusa. Uklanjanjem barijera na granici snižavaju se transakcioni troškovi, otvaraju nove mogućnosti za razvoj i uvećava atraktivnost pograničnog područja za investicije (Brühlhart et al., 2004). Pored toga,

ona omogućava harmonizaciju razvojnih planova, rešavanje problema zaštite životne sredine i drugih problema na graničnom području.

– Korist od prekogranične saradnje jeste i u tome što se povećava odgovornost lokalne zajednice i istovremeno je osposobljava za bolje reprezentovanje interesa lokalne zajednice. Najzad, prekogranična saradnja ne samo da omogućava horizontalnu tj. prostornu integraciju, već takođe omogućava i uspostavljanje raznih formi vertikalne kooperacije između lokalnih vlasti i ostalih institucija lokalnog karaktera. Prekogranična saradnja je važan instrument regionalne politike budući da doprinosi većem stepenu integracije pograničnih područja i uklanja ekonomske i socijalne razlike koje su nastale kao posledica postojanja nacionalnih granica.

Međutim, obim i sadržina prekograničnih odnosa određeni su dejstvom brojnih faktora. Opšti odnosi između konkretnih zemalja bitno utiču na stepen uređivanja odnosa u pograničnim područjima. Ukoliko su opšti odnosi dobri, zasnovani na principima miroljubive koegzistencije, utoliko će i pogranični odnosi biti regulisani temeljnije i u duhu saradnje (Стојић Карановић, 2008). Neki od njih proizvode negativno dejstvo tako da se ispoljavaju kao ograničenja u ostvarivanju saradnje lokalnih teritorijalnih zajednica. Kao najznačajniji faktori koji u zemljama Zapadnog Balkana ometaju unapređenje regionalnih odnosa kroz prekograničnu saradnju izdvajaju se:

– Nedovoljna gustina stanovništva. Pogranična područja u zemljama Zapadnog Balkana područja su sa najmanjom gustom stanovništva. To je delom uslovljeno istorijskim razlozima (strah od vojnih konflikata, koji prvo zahvata granična područja, jedan je od razloga njihove slabe naseljenosti), a delom negativnim demografskim kretanjima koja se odnose na nizak prirodni priraštaj, migracije stanovništva i nepovoljnu starosnu strukturu stanovništva.

– Pogranična područja imaju periferni (rubni) položaj u odnosu na političke i privredne centre jedne zemlje, što u uslovima nerazvijene infrastrukture otežava komunikaciju i za sobom povlači visoke transportne troškove. Udaljenost od ekonomskih centara razlog je skromnog finansijskog kapaciteta pograničnih područja, s obzirom na nivo sredstava koja su lokalne teritorijalne jedinice u stanju da izdvoje za potrebe sufinansiranja odobrenih programa. Dodatno ograničenje u svim zemljama Zapadnog Balkana predstavlja izostanak kvalitetne regionalne razvojne politike, koja bi mogla da obezbedi adekvatne podsticaje za uspostavljanje prekograničnih odnosa.

– Nesposobnost i nizak administrativni kapacitet organa lokalne samouprave za pripremu programa prekogranične saradnje i aktiviranje finansijskih sredstava koja je EU izdvojila za ove namene. To je i razlog što se efektivnost u korišćenju fondova Evropske unije uveliko razlikuje od zemlje do zemlje, pa čak i od regiona do regiona unutar jedne države.

Ovaj problem posebno je izražen u zemljama Zapadnog Balkana, koje karakteriše nizak apsorpcioni kapacitet, odnosno nesposobnost nosilaca prekogranične saradnje da u celosti i efikasno iskoriste dodeljene resurse iz strukturnih fondova.

Ideja o prekograničnom povezivanju u Evropi nastala je kao izraz želje i potrebe da se promeni odnos stanovništva, ali i ostalih subjekata (lokalnih, regionalnih, državnih organa pa i međunarodnih institucija) prema granicama a sve u cilju minimiziranja ili eliminisanja njihovih negativnih posledica na demografski, ekonomski i socijalni razvoj (Osmanković, 2008, str. 69). Naravno, prethodni uslov uspešne prekogranične saradnje jeste kvaliteta odnosa između država regiona. Ukoliko se ovi odnosi razvijaju u duhu saradnje utoliko će i prekogranični odnosi biti razvijeniji.

ZAKLJUČAK

Uspostavljanjem prekogranične saradnje promovišu se dobrosusedski odnosi, jača stabilnost i rešavaju problemi sa kojima se suočavaju lokalne teritorijalne zajednice susednih država. Realizacijom navedenih ciljeva istovremeno se stvaraju uslovi za uravnotežen i održiv razvoj pograničnih područja. U zemljama Zapadnog Balkana od prekogranične saradnje očekuje se da doprinese normalizaciji odnosa između država nastalih raspadom bivše SFRJ i promoviše obnavljanje pokidanih privrednih, kulturnih i drugih veza. Pored toga, realizacija prekograničnih programa snižava tenzije između građana različitih država, uvodi nove obrasce ponašanja i na taj način jača dobrosusedske odnose država regiona i ujedno ih osposobljava za članstvo u EU. Prekogranična saradnja u zemljama Zapadnog Balkana predstavlja najkonkretniju formu za produbljivanje regionalne saradnje. Ona može da obuhvati različite oblike saradnje počev od kulturne saradnje, razvoja infrastrukture, zapošljavanja, policijske i pravosudne saradnje, do zaštite životne sredine. Kroz konkretne projekte saradnje, koji su podržani od strane EU, ona menja duboko ukorenjenu percepciju državnih granica, kao linija razgraničenja i podela, u mesta sastajanja i saradnje. Ono što prekograničnu saradnju zemalja Zapadnog Balkana čini specifičnom jeste postojanje ozbiljnih ograničenja (nepovoljna demografska kretanja, nerazvijenost infrastrukture, nizak finansijski i administrativni kapacitet subjekata prekogranične saradnje i dr.), usled čega je sadržina prekograničnih odnosa mnogo siromašnija. Osim toga, na ovom prostoru unapređenje regionalnih odnosa (a samim tim i prekogranična saradnja) nije rezultat inicijative država regiona, nego pritisaka i inicijative EU, koja, pored toga što izdvaja značajna sredstva, vezuje napredak u procesu evrointegracija za razvoj regionalne saradnje.

LITERATURA

- Bilandžić, V. (2001). Perspektive regionalne stabilnosti na Balkanu, *Međunarodni problemi*, 1-2, 40-58.
- Божић, М. (2002). Регионализација и економски развој Балкана. У Љ. Митровић et. al. (Прир.), *Културни и етнички идентитети у процесу глобализације и регионализације Балкана* (92-101). Ниш: Филозофски факултет.
- Brühlhart, M., Crozet, M., & Koenig, P. (2004). Enlargement and the EU Periphery: The Impact of Changing Market Potential. *The World Economy*, 27(6), 853-875.
- Голубовић, С. (2010). Споразум о слободној трговини и економска сарадња Западног Балкана, У М. Божић & С. Голубовић, *Балкан у процесу евроинтеграције : унутаррегионални односи* (105-120). Ниш: Филозофски факултет.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy - Understanding the international Economic Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Етински, Р. & Ђајић, С. (2012). *Међународно јавно право*. Нови Сад: Правни факултет.
- Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, Службени гласник РС. Бр. 83 (2008)
- Komanovics, A. & Mazur-Kumrić N. (2011). Dvojno državljanstvo i etničke manjine u Mađarskoj i Hrvatskoj, У М. Župan (прir.), *Pravni aspekti prekogranične suradnje i EU integracija: Mađarska-Hrvatska* (313-348). Osijek: Pravni fakultet.
- Lazarević, G., Knežević, I., & Božić. R. (2011). *Prekogranična saradnja*, Beograd: Fridrich Ebert Stiftung.
- Opinion of the Committee of the Regions on „Strategies for promoting cross-border and interregional cooperation in an enlarged EU – basic document setting out guidelines for the future, OJ C 192/37, (2002).
- Osmanković, J. (2008). Prekogranična suradnja i ekonomski razvoj. У Ј. Osmanković & В. Тић, *Euroregije i Jugoistočna Evropa* (стр). Sarajevo: Fakultet političkih nauka, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine i Ekonomski institut.
- Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Council of Europe, (1980). Madrid.
- Pejović, A., Živadinović, B., Lazarević, G., Knežević, I., Lazović, M., & Mirić, O. (2011). *Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013*. Beograd: Fridrich Ebert Stiftung.
- Perkmann, M. (2003). Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. *European Urban and Regional studies*, 10(2), 153-171.
- Petrakos, G. & Topaloglou, L. (2008). Economic Geography and European Integration: The Effects on the EU External Border Regions. Department of Planning and Regional Development, School of Engineering, University of Thessaly. *Discussion Paper Series*, 12, 153-174.
- Petrakos, G. (2001). *Trade Relations of the Balkan Countries: A Comparative Analysis*, Final report of the PHARE ACE Project P (http://www.seedcenter.gr/research_team.html)
- Stojić-Karanović, E. (2008). *Regionalna i susedska saradnja za održivi razvoj Srbije u prvoj dekadi 21. Veka*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

- The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. (2005). *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development*, 28-29.
- Council Regulation (EC) No 1085/2006 of establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), OJ L 210/82, 2006.
- Čavrak V. (2003). Regionalni razvoj i regionalna politika Hrvatske. U I. Družić (Prir.), *Hrvatski gospodarski razvoj* (121-136). Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Srdjan Golubović, University of Niš, Faculty of Law, Niš
Nataša Golubović, University of Niš, Faculty of Economics, Niš
Predrag Cvetković, University of Nis, Faculty of Law, Niš

CROSS-BORDER COOPERATION IN WESTERN BALKAN COUNTRIES-POSSIBILITIES AND CONSTRAINTS

Summary

In recent decades international relations have been characterized by the processes of enhancing regional connections and strengthening the economic cooperation between the countries. Regional cooperation depends on political or economic factors. Regardless of how it is conditioned, regional cooperation and integration is becoming part of the general trends in the modern world, and a way of implementing the economic and other goals and interests of countries and regions. There are two basic mechanisms for the improvement of regional relations. The first group consists of bilateral and multilateral interstate agreements which establish regional organizations or govern political and economic relations between the countries belonging to the specific geographical area. Another important mechanism for enhancing regional cooperation is the establishment of the relationship between local territorial communities in the border area. Unlike the interstate forms of establishing cooperation, which has a strictly formal character, the development of cross-border cooperation offers the possibility of finding a quick and practical solution without the involvement of traditional ways of regulating interstate relations. For the Western Balkans, cross-border cooperation is of special importance since it contributes to the alleviation of the negative effects of peripheral locations of the local community or region within a country, to the harmonization of policies and goals of the adjacent territorial communities (regions) separated by national borders, as well as the normalization of relations between countries after the disintegration of the former Yugoslavia, and the restoration of broken economic, cultural and other ties. Cross-border cooperation in these countries is largely dependent on political factors, especially the support of the European Union institutions. The use of EU funds is conditioned by the existence of local and regional initiatives aimed at strengthening cross-border cooperation in various fields such as environment, natural and cultural heritage, public health, prevention and fight against organized crime, ensuring efficient and secure borders, and promoting small-scale joint actions involving local actors from border regions. Special attention is given to programs aimed at encouraging the development of entrepreneurship, tourism, local border trade, as well as promoting cross-border integration of labor markets. The scope and content of particular cross-border relations are primarily determined by the quality of general relations between the countries of the region. Relations between the

states in the region are burdened by negative historical legacy. In addition, cross-border cooperation in the Western Balkans is constrained by the unfavorable demographic trends, the peripheral position of the border areas in relation to political and economic centers, inadequate quality of the administration apparatus i.e low absorbing capabilities of the participating countries. To the extent that countries in the region manage to overcome these restrictions, the relations between local territorial communities will be better and thus the overall regional cooperation will be enhanced, as well.