

Miroslav PROKOPIJEVIĆ*

OSAM TEZA O STRATEGIJI ULASKA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA U EVROPSKU UNIJU

Iako su zemlje zapadnog Balkana, dok su još bile u okviru bivše Jugoslavije, bile bliže članstvu u Evropskoj uniji nego bilo koja zemlja iz istočne Evrope tokom 1980-ih, one nisu uspele da iskoriste tu prednost. Usled nasilnog i ratnog raspada bivše Jugoslavije, zemlje koje su od nje nastale ušle su u ratne i političke sukobe, koji su odložili reforme. Samo je Slovenija nekako uspela da se izvuče iz višegodišnjih ratnih sukoba, obavi strukturne reforme i 2004. uđe sa devet drugih zemalja istočne i južne Evrope u Evropsku uniju.

Od preostalih zemalja bivše Jugoslavije, plus Albanija, nastala je kovanica zapadni Balkan. Zemlje zapadnog Balkana su u pogledu članstva u Uniji pretekle Bugarska i Rumunija, koje su postale članice 2007. Tako su zemlje zapadnog Balkana (Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija i Srbija), od nekada najizglednijih kandidata za ulazak u Uniju, formirale predzadnju grupu evropskih zemalja kada su u pitanju izgledi za ulazak u Uniju. Iza njih su samo zemlje sa oboda Rusije – Belorusija, Moldavija i Ukrajina.

Od zemalja zapadnog Balkana, početkom 2008, najbliže ulasku u Uniju su Hrvatska i Makedonija. Obe zemlje su od već nekoliko godina kandidati za ulazak. Hrvatska je početkom 2008. otvorila 16 od ukupno 36 poglavlja Acquis. Može se očekivati da bi Hrvatska u Uniju mogla ući najranije 2010, a verovatnije 2011. Makedonija je vremenski iza nje i njen ulazak bi se mogao očekivati u periodu 2012-2015.

* Institut za evropske studije, Beograd

Preostale zemlje zapadnog Balkana zaostaju vremenski iza Hrvatske i Makedonije. Neke od njih su 2006-2007. potpisale *Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju* (Albanija, Crna Gora). BiH i Srbija su parafirale Sporazum krajem 2007, ali ga nisu potpisale, dok za Kosovo tek predstoji početna faza koja se sastoji od izrade *Studije izvodljivosti* od strane Evropske komisije.

Iako se zemlje zapadnog Balkana, na osnovu razvoja događaja poslednjih godina, nalaze u procesu približavanja Uniji, još uvek nije izvesno ni da će se tamo naći, ni da je to jedini poželjan cilj za njih. Mogući odnos zemalja zapadnog Balkana prema Evropskoj uniji zasnovan je na obrazlaganju sledećih sedam teza.

Prvo, zemlje zapadnog Balkana su usled geografske blizine, velikog stepena trgovinske integracije i, generalno, velike ekonomske gravitacione moći EU izložene pritisku da uđu u Uniju. U sličnom položaju se nalaze i Norveška i Švajcarska, ali su ove dve zemlje ekonomski vrlo razvijene, za razliku od zemalja zapadnog Balkana, koje su pretežno ekonomski nerazvijene.

Drugo, za zemlje zapadnog Balkana bi bilo bolje da budu male otvorene tržišne demokratije u okviru vladavine prava, nego da uđu u Uniju. Privredni režimi koji bi bili na istom ili višem nivou liberalnosti od Estonije, Irske ili Islanda učinili bi ulazak u Uniju nepotrebnim, čak štetnim, jer bi se morala usvojiti skupa obavezna regulativa EU. Zemlje zapadnog Balkana, u slučaju da postanu šampioni ekonomskih sloboda, našle bi se na vrhu lista ekonomskih sloboda u svetu, a samim tim i na vrhu lista investitora. One bi bile male zone privredne slobode koje bi bile na granicama ekonomski preregulisane i sputane Unije. Usled toga bi ne samo mnogi investitori iz sveta već i oni iz Unije radije poslovali u takvom privrednom okruženju, nego u Uniji. To bi nudilo priliku onim zemljama zapadnog Balkana koje uspeju da postanu slobodne ekonomske zone da privuku posebno velika ulaganja u bankarstvo, osiguranje i finansijski sektor. Razvoj ovih sektora bi naravno promenio i prirodu poljoprivrede, industrije i ostatka trećeg sektora u njima. Paralelno sa izostankom iz Unije, ove zemlje bi mogle razmotriti članstvo u NATO-u prema modelu Islanda – da budu članice, bez sopstvene vojske. Ili da eventualno imaju malobrojnu vojsku. Obe opcije bi im omogućile dalje pojeftinjenje države.

Treće, malo je verovatno da zemlje zapadnog Balkana mogu relativno brzo doći do tako ekonomski liberalnih poredaka u okviru vladavine prava, kao što je navedeno u prethodnoj tezi. To su male zemlje sa sna-

žno izraženim nacionalizmom, težnjom socijalizmu i državi blagostanja i, generalno, rent seekingu. To su i zemlje sa relativno mnogo ekonomskih barijera prema svetu, sa snažnim monopolima ili kvazimonopolima i još snažnijim interesnim grupama. U svetlu svega toga je malo verovatno, mada ne i nemoguće, da bi zemlje zapadnog Balkana, ili bar neka od njih, mogle da ostvare tražene strukturne promene i postanu ostrva velike ekonomske slobode.

Četvrto, pošto je nerealno očekivanje da zemlje zapadnog Balkana postanu otvorene privrede u okviru vladavine prava, postoji snažan interni razlog za ulazak u Uniju. Ostanak izvan Unije, tj. u izolaciji, bio bi loše rešenje, jer bi to značilo opredeljenje za „zatvorenu trgovačku državu”, u kojoj bi bilo teško dugoročno održati demokratiju i vladavinu prava. Ili bi bar stalno bili visoki politički i ekonomski rizici, što bi odbijalo investitore. Krediti bi bili skuplji, a razvoj usporen. Ulazak u ovu opciju bi značio ekonomsku stagnaciju ili propadanje, što bi uvek zaoštravalo unutrašnje-političke borbe za preraspodelu dohotka. To bi samo pojačavalo ekonomsku ulogu države, vodilo preraspodeli siromaštva i izolaciji od sveta.

S obzirom na to da opcija ostanka van Unije, sem u slučaju dostizanja velikih ekonomskih sloboda, nije privlačna, ulazak u Uniju bi postao neka vrsta imperativa. To je upravo današnja situacija, gde se zemlje zapadnog Balkana postepeno približavaju Uniji, a da alternative tom koraku ne pominju. Ili se možda pominju samo u retkim državama, poput Crne Gore, ali do sada bez izgleda da se promeni tok stvari. Opravdanje za ulazak u Uniju u takvoj situaciji je jednostavno – pravila igre u pogledu tri ključne porodice ustanova – *vladavina prava, demokratija i tržišna privreda* – bolje su uređena u skoro svakoj zemlji Unije nego u bilo kojoj zemlji zapadnog Balkana. Ulazak u Uniju bi doveo do poboljšanja pravila igre, što bi predvidljivo dalo i bolje rezultate. Generalnu pretpostavku da kvalitet i rezultati igre zavise od pravila, teško je osporavati. Bolji ekonomski i drugi rezultati bi se vremenom materijalizovali u rastu produktivnosti i dohotka najvećeg dela stanovništva.

Peto, okolnost da je za zemlje Zapadnog Balkana ulazak u EU bolji nego ostanak izvan nje ne znači da su zemlje zapadnog Balkana osuđene da usvajaju loša rešenja sa skupom i obimnom regulacijom, po uzoru na neke članice Unije, kao što su Belgija, Francuska, Nemačka ili Švedska. Moguće je slediti mnogo bolje primere Estonije i druge dve baltičke zemlje ili Britanije i Irske. Razlika u boljim i lošijim pravilima vidi se na svakom koraku, iako je *Acquis communautaire* obavezan za sve. Ona

postoji u visini poreza, lakoći obavljanja biznisa, državnoj potrošnji, tipu regulacije, odsustvu monopola, nivou rent seekinga i državne pomoći.

Šesto, zemlje zapadnog Balkana treba da imaju ne samo strategiju ulaska u Uniju (Plan A) nego i Plan B, za slučaj da ne uđu u Uniju. Do toga može doći usled nespremnosti Unije da prima nove članice (ako se „zamor od proširenja” pojača ili ako se ne obave potrebne institucionalne promene u Uniji, pa opadne želja za prijemom novih članica), usled neispunjavanja uslova za članstvo ili u slučaju raspada Unije, što više nije nemoguće. Najgora opcija za zemlje zapadnog Balkana je da ne uđu u Uniju zato što se nisu kvalifikovale. To bi značilo da su zastale u reformi svojih ustanova (ili se čak vratile nazad), usled čega postoji rizik da se vrate u opciju „male zatvorene trgovačke države”. Kao posebnu opciju treba imati u vidu mogućnost da neke zemlje izađu iz Unije, a da ogromna većina tamo ostane. Naravno, tada bi bilo važno koje zemlje su izašle i zašto su to učinile. Ako zemlje izađu usled nemogućnosti da svoju skupu regulativu nametnu drugima ili zato što državnu potrošnju ne mogu da drže pod kontrolom ili zato što su izgubile kontrolu nad inflacijom, onda je to dobra vest za ostatak Unije. Unija time postaje privlačnija za nove članice koje tamo nisu bile. Ali ako razlozi budu suprotni, pa izađu zemlje koje spadaju u ekonomski najslobodnije u Uniji, tada je to signal upozorenja zemljama sa zapadnog Balkana da zaustave svoje dalje približavanje Uniji. Alternativne scenarije treba imati u vidu samo u grubim crtama, kao mogućnost, pošto su razvoj događaja i razni njegovi modaliteti praktično nepredvidljivi. Konkretna analiza može da se napravi tek kada determinante situacije postanu izvesne.

Sedmo, u slučaju neulaska u Uniju, najbolji scenario je mala otvorena ekonomija sa što je moguće višim nivoom ekonomskih sloboda. I svaki drugi režim koji je bliži tom stanju je poželjniji od alternativa, tj. stanja koje bi bilo bliže razvoju sa suprotnim predznakom u odnosu na visok nivo ekonomskih sloboda. Pod ekonomskom slobodom u pozitivnom smislu podrazumeva se postojanje što šireg prostora za ekonomske odluke pojedinca u koje niko nema prava da se meša, a u negativnom ono što je Hajek nazivao „odsustvo prisile”. Ekonomske slobode se mogu ekvivalentno definisati kao oslobađanje što šireg prostora u kome „sistem cena radi”, kako je to govorio Valter Ojken (Walter Eucken). Pored generalnog smisla ekonomskih sloboda, važno je i kakva je njihova konkretna konfiguracija i eventualni modaliteti ugrožavanja. Državna potrošnja na jedan način ugrožava ekonomske slobode, a regulacija

na drugi. Državna pomoć to čini na treći način, a porezi na četvrti. Administrativne slabosti su peti način podrivanja ekonomskih sloboda, a običaji koji nisu prijateljski za poslovnu kulturu takođe su poseban način podrivanja ekonomskih sloboda. Sve njih detaljno treba analizirati bez obzira na razvojne opcije u pitanju, jer su zajedničke ili korisne za više različitih opcija.

Osmo, nekoliko je prepreka za usvajanje bolje regulacije kada je u pitanju ulazak u Uniju ili stvaranje male otvorene privrede. U neke od važnijih prepreka se ubrajaju.

I. Prihodi od turizma, prodaje nekretnina i privatizacije smanjuju spremnost za entuzijastičnije reforme. Oni šire poruku da novac stiže, iako reformi nema.

II. Strana pomoć, uključujući i sredstva iz Briselskih fondova povećavaju moć birokratije u zemlji-primaocu, i stvaraju nove prilike za rent seeking. Rente ne stvaraju novi, već preraspodeljuju postojeći dohodak i po tome su slične krađi ili korupciji. Usled renti, poslovni svet troši više vremena na njihovo dobijanje, a manje za poslovne aktivnosti.

III. Interesne grupe u zemljama zapadnog Balkana očekuju svoje rente, usled čega i pravila moraju da obaraju stepen konkurencije u zemlji, da odražavaju izvestan stepen zatvorenosti zemlje. Naravno, rente povećavaju troškove poslovanja države, usled čega porezi moraju biti viši nego što bi bili.

IV. Obrazovni ideali i tip političke elite koji dominira u zemljama zapadnog Balkana skloni su državnim intervencijama, a ne slobodnom tržištu. Obrazovna situacija ne može brzo da se promeni. Zato su brze promene moguće samo ako političari integrišu mali broj stručnjaka koji su skloni liberalnijim rešenjima. To je moguće, ali nije mnogo verovatno, jer bi iziskivalo da političari koji dobiju izbore žrtvuju svoju koncepciju i mnogo uticajnih mesta.

V. Usled pomenutog, u regionu jugoistočne Evrope ne postoji mala otvorena privreda u okviru vladavine prava. Takve teritorije nisu ni geografski blizu. Najbliže teritorije zapadnom Balkanu sa nešto višim nivoom ekonomskih sloboda su Austrija, Kipar i Slovačka.

LITERATURA

- Dinan, D. (2005): *Ever closer union*, London: Macmillan, 3. izdanje.
- Eeckhout, P. (2005): *External relations of the European Union*, Oxford: Oxford UP.
- El-Agraa, E. (Ed)(2007): *The European Union. Economics and policies*, Harlow i dr.: Prentice Hall & Financial Times.
- Hiks, S. (2007): *Politički sistem Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik.
- Jørgensen, K. E. / Pollack, M. A. / Rosamond, B. (Eds)(2007): *Handbook of European Union*, London: SAGE.
- Nugent, N. (2003): *The government and politics of the European Union*, London: Macmillan.
- Nugent, N. (Ed)(2004): *European Union enlargement*, London: Macmillan.
- Prokopijević, M. (2005): *Evropska unija. Uvod*, Beograd: Službeni glasnik.
- Prokopijević, M. (2005): *Srbija i Evropska unija*, Beograd: Centar za slobodno tržište, www.fmc.org.yu
- Prokopijević, M. (2007): *Evropska monetarna unija*, Beograd: Građevinska knjiga.

Miroslav PROKOPIJEVIĆ

EIGHT THESIS ON STRATEGY ENTRANCE OF THE WEST BALKANS
INTO THE EUROPEAN UNION

Summary

It is argued that the dominant political and economic option for the countries on West Balkan represents the EU accession. Actually, small open economy with high degree of economic freedom and the rule of law would be preferable, but these countries are not transition champions, and for this reason this option is not likely to happen. The accession to the Union is not one way street. Newcomers may choose among overregulation and economically more free development, like the Baltic, Slovakia, Ireland or Britain. Challenges on the way to superior option are very same that prevent an emergence of small open economy – strong nationalistic sentiments, absence of liberal tradition, poor familiarity with the rule of law, broad rent seeking that is going to be strengthened with rents flowing from Brussels, etc.