

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

UDK 339.92(497-15)

Оригиналан научни рад

Примљено: 09. 08. 2012.

Срђан Голубовић
 Универзитет у Нишу
 Правни факултет
 Наташа Голубовић
 Универзитет у Нишу
 Економски факултет
 Предраг Цветковић
 Универзитет у Нишу
 Правни факултет
 Ниш

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА*

Апстракт

Земље Западног Балкана, по свим параметрима (висина бруто друштвеног производа, квалитет животног стандарда, стопа незапослености и др.), представљају економску периферију Европе. На почетку двадесет првог века ово подручје је на историјској прекретници од које зависи да ли ће и у будућности бити познато као подручје сукоба и подела или се пак на овом простору може обезбедити мир, сарадња и економски просперитет. Европско искуство нам говори да је за регионалну интеграцију неопходно да се поред унапређења сарадње међу државама, унапређује сарадња и између локалних територијалних заједница у пограничном подручју. У том смислу, унапређење прекограничне сарадње може да представља добру основу за успостављање добросуседских односа, који не само да допринесе миру и стабилности у региону, већ и представљају покретач економског развоја ових земаља. У раду се указује на механизме за унапређење регионалних односа и специфичности прекограничне сарадње у земљама Западног Балкана. Након тога, у раду се анализирају могућности и ограничења за развој прекограничних односа у овим земљама.

Кључне речи: Западни Балкан, регионална сарадња, прекогранична сарадња, стабилност, евроинтеграциони процес

golub@prafak.ni.ac.rs

* Припремљено у оквиру пројекта *Одрживост идентитета Срба и националних мањина у пограничним општинама источне и југоисточне Србије (179013)*, који се изводи на Универзитету у Нишу – Машински факултет, а финансира га Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС.

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

УВОД

Последњу деценију двадесетог века обележили су етнички, политички и војни сукоби на подручју Западног Балкана. Ови сукоби, заједно са негативним историјским наслеђем, разлог су да се ово подручје и данас препознаје као регион потенцијалне нестабилности. На почетку XXI века балканске земље налазе се на историјској прекретници од које зависи да ли ће овај регион и у будућности бити познат као регион сукоба и подела или као регион стабилности и сарадње. Догађаји последњих година иду у прилог оцени да је подручје Западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Србија, Хрватска и Црна Гора) на путу да превазиђе негативно историјско наслеђе и да период сукоба буде замењен периодом мира и сарадње. Ове земље данас деле опредељење за вредности парламентарне демократије (вишестраначки систем, тржишна привреда, владавина права, поштовање индивидуалних и колективних људских права и сл.), али и исти стратешки циљ - приступање Европској унији (ЕУ). Реализација овог циља, између осталог, подразумева унапређење регионалних односа. Јачање регионалне сарадње могуће је

остварити на два нивоа. Први ниво представљају облици регионалне сарадње међу државама, који подразумевају закључивање билатералних и мултилатералних уговора између земаља региона. Други ниво обухвата успостављање односа између суседних држава на мање формалан начин, кроз прекограничну сарадњу чији су субјекти уже територијалне јединице држава у пограничном подручју. Јак подстицај унапређењу односа на овом подручју даје Европска унија, која прогрес у евроинтеграционим процесима земаља Западног Балкана условљава прихватањем регионалне сарадње. Штавише, успостављање регионалних односа од стране ЕУ се види као припрема за испуњавање институционалних, економских и политичких критеријума за придруживање Европској унији. Циљ рада је да укаже на предности сарадње на нивоу ужих пограничних територијалних јединица у земљама Западног Балкана. Прекогранична сарадња, с једне стране, доприноси активирању развојних потенцијала, односно ефикаснијем коришћењу природних ресурса. С друге стране, доприноси превазилажењу негативних последица ранијих сукоба. У раду се најпре указује на механизме унапређења регионалних односа и специфичности прекограничне сарадње на подручју Западног Балкана, а затим се анализирају могућности и ограничења са којима се ове земље суочавају када успостављају прекограничне односе.

МЕХАНИЗМИ УНАПРЕЂЕЊА РЕГИОНАЛНИХ ОДНОСА

Међународне односе последњих деценија карактеришу процеси чвршћег регионалног повезивања и јачања економске сарадње између земаља. Према извештају Међународне банке за обнову и развој само од 1990. број регионалних трговинских споразума на снази повећан је од 50 на близу 230. Током 2005. године још око 60 нових споразума било је у фази преговарања. Овакав пораст регионалних трговинских споразума може се објаснити променама у циљевима спољнотрговинске политике, измењеном перцепцијом процеса мултилатералне либерализације и реинтеграције привреда земаља у транзицији у светску привреду (Global Economic Prospects, 2005). Они су често условљени политичким односима на одређеном географском простору или су пак резултат одређених културних, националних, географских особености. Независно од тога чиме је условљена, регионална сарадња и интеграција постају део општих трендова развоја савременог света и начин остваривања економских и других циљева и интереса земаља и региона. Према Гилпину, регионални аранжмани, зависно од политичких и економских циљева, попримају различите институционалне облике (Gilpin, 2001). Покретањем регионалних иницијатива државе се усредсређују на један или два главна циља (као што је промовисање мира унутар региона или ли-

берализовање економских односа) које не могу самостално реализовати. Ово утолико пре што се у глобализованом свету супремација националне државе губи, а решавање међународних односа препушта глобалним и регионалним међународним организацијама. У таквим условима за мир и безбедност изузетан значај има сарадња са суседним и географски блиским државама. Унапређење регионалних односа посебно је важно за подручја која су у прошлости била захваћена војним и другим сукобима. За таква, турсна подручја регионална сарадња може да донесе политичку стабилност и безбедност. Искуство Западне Европе нам говори да интеграција и сарадња имају повољан утицај на превазилажење последица ранијих конфликта. То исто важи и за земље Западног Балкана које су на почетку 21. века у прилици да кроз евроинтеграциони процес и регионалну сарадњу превазиђу негативно историјско наслеђе, отклоне жаришта потенцијалних сукоба и успоставе регионалну стабилност.

Други аргумент за развој регионалне сарадње односи се на њен економски утицај. Продубљивање економске сарадње врло често чини основу укупне регионалне сарадње. У економској теорији преовлађујуће је становиште да трговинска интеграција, односно уклањање трговинских баријера, под одређеним условима, доноси економску корист свим земљама учесницама процеса интеграције. У том смислу, најчешће се у прилог регионалној интеграцији наводе следећи аргументи: смањење трошкова међусобне трговине, повећање конкуренције на домаћем тржишту, подизање нивоа атрактивности региона за прилив страних директних инвестиција (СДИ) и јачање преговарачке позиције у односу на треће земље. Када су у питању балканске земље, регионална сарадња потребна је и због географске блискости, сличног нивоа дохотка, заједничких културних и историјских искустава, сличности социјалних и економских система, интереса ЕУ да подстиче регионалну сарадњу као облик “сазревања” за касније укључивање у ЕУ и др. (Биланџић, 2001).

Механизми за унапређење регионалних односа могу да буду различити. Прву групу чине билатерални и мултилатерални међудржавни уговори којима се оснивају регионалне организације или уређују политички и економски односи земаља које припадају одређеној географској целини. Уговором о оснивању организације успостављају се институционализовани облици сарадње и одређују циљеви организације, чланство у организацији, конституисање и надлежност органа, одлучивање и обавезност одлука, финансирање рада организације и друга питања од значаја за њено функционисање (Етински & Ђајић, 2012). Врло често, институционализовани облици сарадње успостављају се међу државама које имају богату историју сукоба (Petrakos, 2001). Тако су и у случају земаља Западног Балкана, непосредно по окончању сукоба, покренуте бројне иницијативе за сара-

дњу на регионалном нивоу. Међу њима по значају издваја се Пакт стабилности Југоисточне Европе, оформљен ради превладавања последица тек окончаних конфликта, који је основан јула 1999. године, да би се од фебруара 2008. године трансформисао у Регионални савет за сарадњу, који чине Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Грчка, Хрватска, Македонија, Молдавија, Румунија, Србија, Турска и Црна Гора, Европска унија и одређен број земаља и институција које ће и даље активно подржавати регионалну сарадњу у овом региону. Поред организација са претежно политичким циљевима, за унапређење регионалних односа изузетно су важне организације са претежно економским циљевима. Као и у случају уређивања политичких односа, регионални економски односи уређују се међународним уговорима. Међу њима по значају издвајају се регионални трговински споразуми, којима се успостављају одговарајући нивои трговинске интеграције и ствара основа за више облике економске интеграције. На пример, тежња за обнављањем ратом покинутих економских веза међу земљама Западног Балкана резултирала је споразумом о приступању Централно-европској зони слободне трговине (ЦЕФТА).¹ Реч је о организацији која настоји да уз помоћ либерализације трговине убрза нормализацију односа и економски опоравак након сукоба у региону.

Други важан механизам унапређења регионалне сарадње јесте успостављање односа између локалних територијалних заједница у пограничном подручју. За разлику од међудржавних облика успостављања сарадње, који имају строго формални карактер, развој прекограничне сарадње даје могућност проналажења брзих и практичних решења без укључивања традиционалних начина регу-

¹ Први кораци у правцу регионалне интеграције земаља Западног Балкана везују се за Меморандум о разумевању, који је потписан јуна 2001. године, и преузету обавезу земаља потписница да до краја 2002. године потпишу споразуме о слободној трговини. Почев од 2001. године предузимају се конкретни кораци на плану либерализације трговине између балканских земаља, што је на крају требало да доведе до стварања зоне слободне трговине. Углавном због политичких разлога тј. неспремности појединих земаља да прихвате неку од форми регионалног повезивања, уместо мултилатералног приступа либерализацији трговине преовладала је концепција билатералних трговинских споразума са свим земљама региона. На тај начин, створена је мрежа од 32 билатерална трговинска споразума, што је свакако отежавало њихову примену и ограничило домете регионалног повезивања ових земаља. Отпор мултилатералном повезивању превладао је само захваљујући снажној подршци Европске уније, која иницира успостављање јединствене зоне слободне трговине проширењем и модернизацијом постојећег Споразума о слободној трговини средњоевропских земаља (ЦЕФТА). Априла 2006. године, Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Румунија, Србија и УНМИК у име Косова, постају чланице централно-европске зоне слободне трговине.

лисања међудржавних односа. То је и основна предност овог облика сарадње будући да се успостављањем мање или више формалних веза између пограничних подручја избегава дуг и тежак процес решавања ових проблема на међудржавном нивоу. По својој природи, прекогранична сарадња је комплексан феномен, који обухвата разне нивое сарадње између пограничних подручја две или више државе. Она се може дефинисати на више начина. Тако прекограничну сарадњу можемо одредити као „више или мање институционализовану сарадњу ужих територијалних јединица суседних држава, које се непосредно граниче“ (Perkman, 2003). У објашњавању појма прекограничне сарадње могуће је нагласак ставити на билатералну и/или мултилатералну сарадњу локалних и регионалних ентитета, која се одвија у граничним областима. У литератури је најшире прихваћена дефиниција садржана у Европској оквирној конвенцији о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти (*Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, усвојена 1980 – Мадридска конвенција) по којој прекогранична сарадња означава

„договорену активност пројектовану у циљу јачања добросуседских односа између територијалних заједница или власти у оквиру надлежности двеју или више уговорних страна и закључење сваког споразума и аранжмана неопходног за остварење тог циља“.

Поменута конвенција спречава рестриктиван приступ у тумачењу њеног садржаја будући да унапред не одређује поља могуће сарадње између пограничних локалних заједница. Уместо тога, чланом 2 Конвенције одређује се да ће се прекогранична сарадња одвијати у оквиру надлежности локалних заједница или локалних власти на начин како је то одређено домаћим законодавством. Комитет региона, као саветодавно тело ЕУ које представља регионалне и локалне власти из земаља чланица ЕУ, усвојио је 2002. године Стратегију за подстицање прекограничне и међурегионалне сарадње у контексту проширења ЕУ (*Strategies Form Promoting Cross-Border And Interregional Cooperation In An Enlarged EU – basic document setting out guidelines for the future*). Овим документом прихваћена је шира дефиниција прекограничне сарадње у односу на дефиницију Мадридске оквирне конвенције, с обзиром на то да се прекогранична сарадња одређује као:

„билатерална, трилатерална или мултилатерална сарадња између локалних и регионалних власти (установе и приватни-правни субјекти такође могу бити укључени у прекограничну сарадњу), који се налазе у географски суседним областима“.

Према овом акту, прекогранична сарадња може бити успостављена: а) између локалних, односно регионалних власти држава чла-

ница Европске уније, б) локалних територијалних заједница држава чланица и земаља кандидата и в) локалних и/или регионалних власти држава чланица, држава које имају својство кандидата и партнерских држава.

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Током историје Балкан је представљао поприште сукоба на коме су се смењивале државе, облици владавине и идеологије. У двадесетом веку ових промена је било чак и више него у претходним периодима. Штавише, у последњој деценији двадесетог века, балканске земље биле су захваћене политичким и војним сукобима, који су допринели даљој политичкој и економској дезинтеграцији и изолацији Балкана. Балкан се у прошлости, а и данас, препознаје као регион сукоба и подела изазваних унутрашњим политичким, верским, идеолошким и другим разликама, али и уплитањем великих сила – ради остваривања њихових интереса на овом простору. Догађаји током последње деценије XX века показали су да су на Балкану традиционални национални антагонизми знатно јачи од жеље за разумевањем, сарадњом и уједињавањем. Данас, регион Западног Балкана представља најфрагментиранији економски, социјални и политички простор у Европи. Након грађанских ратова, на простору бивше СФРЈ настале су државе чији се број становника креће од два до осам милиона, са већим или мањим бројем припадника националних мањина, лоцираних углавном у пограничним подручјима суседних држава. Бројност припадника националних мањина није настала само као резултат „прелажења људи преко међународних граница“, него и „прелажењем граница преко људи“. Положај националних мањина у прошлости је представљао извор сукоба али и данас ово питање представља извор напетости у региону. Због тога заштита права националних мањина представља не само посебан аспект заштите људских права и основних слобода већ и средство промовисања стабилности, демократске сигурности и мира (Komarovičs & Kumrić, 2011).

Балканске земље налазе се на историјској прекретници од које зависи да ли ће овај регион и у будућности бити препознат као регион сукоба и подела или има шансе да превазиђе супротности из прошлости и да уместо подручја сукоба постане регион мира. Ове земље данас деле заједничко опредељење за вредности либералне парламентарне демократије (вишестраначки систем, тржишна привреда, владавина права, поштовање индивидуалних и колективних људских права и сл.), али и исти стратешки циљ - приступање Европској унији (ЕУ). Што је још важније, ове тежње снажно су подржане од стране ЕУ. Процес регионалне сарадње и евроинтеграције

балканских земаља обилато је подржан споља од међународних организација, регионалних асоцијација или појединих земаља. Од бројних иницијатива покренутих у предвечерје балканских сукоба као најзначајније издвајају се: Пакт за стабилност у Југоисточној Европи (1999. године – део система ОЕБС-а); Иницијативу за сарадњу у Југоисточној Европи (1996. године – покретач САД); Процес стабилности и добросуседства у Југоисточној Европи (Рајомонска иницијатива 1995, покретач ЕУ); Конференција о стабилности, безбедности и сарадњи између земаља Југоисточне Европе (настаје 80-тих година као Министарска конференција балканских земаља) и др. Са становишта економске сарадње посебан значај имају: Централноевропска иницијатива (ЦЕИ), Централноевропска зона слободне трговине (ЦЕФТА), Црноморска економска сарадња, Дунавска комисија, Радна заједница подунавских земаља и сл. (Божић, 2002).

Продубљивање регионалне сарадње на Балкану умногоме зависи од ангажовања Европске уније, посебно од активности које се одвијају у оквиру процеса стабилизације и придруживања. У настојању да регион сукоба замени регионом мира, ЕУ је дефинисала специфичан приступ земаљама Западног Балкана. Свим овим државама је, у оквиру јединственог регионалног приступа, почев од 2000. године понуђено да, након што у одређеном степену испуне утврђене услове, своје односе са Европском унијом регулишу закључивањем споразума о стабилизацији и придруживању. Оно по чему се ови споразуми разликују од претходно примењиваних европских споразума јесте постојање одредби о регионалној сарадњи. Постављањем регионалне сарадње као једног од услова евроинтеграције, дат је снажан подстицај обнављању прекинутих економских односа земаља Западног Балкана. Трговинска либерализација званично је започета 2001. године, под окриљем Пакта за стабилност југоисточне Европе, потписивањем Меморандума о трговинској либерализацији и олакшицама у региону, настављена потписивањем мреже билатералних споразума о слободној трговини, а унапређена 2006. године проширењем ЦЕФТА споразума и на земље Западног Балкана (Голубовић, 2010). Смисао ових одредби је подстакнути земље у југоисточној Европи да се међусобно понашају и сарађују на исти начин како то чине чланице ЕУ. Потписивањем споразума о стабилизацији и придруживању са овим земљама створени су институционални оквири за: успостављање политичких и економских односа балканских држава и Европске уније, усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ и јачање сарадње у бројним областима.²

² Споразум о стабилизацији и придруживању потписан је са Македонијом (2004), Хрватском (2005), Албанијом (2006), Босном и Херцеговином (2006), Црном Гором (2006) и Србијом (2008). Будући да је реч о типском споразуму,

Саставни део ових споразума су и одредбе о прекограничној сарадњи, што значи да земље Западног Балкана имају не само могућност него и дужност учествовања у програмима прекограничне сарадње. У том смислу, оне су дужне да доприносе развоју добросуседских односа и јачају регионалну сарадњу. Посебна пажња посвећује се прекограничној сарадњи као инструменту који треба да допринесе економском развоју и смањењу регионалних неједнакости. Тако се у чл. 113 Споразума који је потписан 2008. године са Србијом прописује:

„Стране ће настојати да јачају регионалну и локалну развојну сарадњу, са циљем доприношења економском развоју и смањењу регионалних неједнакости. Посебна пажња биће посвећена прекограничној, транснационалној и међурегионалној сарадњи. У оквиру сарадње узете се у обзир приоритетне области које се тичу правних тековина Заједнице у оквиру регионалног развоја“ (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).

При томе, треба имати у виду да је процес транзиције, започет крајем деведесетих година прошлог века, допринео даљем продубљивању регионалних разлика, при чему су погранични региони, по правилу, делови земље који су најмање развијени и који су далеко од просечног нивоа развијености. Са становишта регионалне развијености, у свим земљама Западног Балкана постоји тренд изразите централизације привреде у главни град земље, уз евентуално постојање мањег броја регионалних привредних центара. Током транзиције концент полицентричног развоја се дефинитивно напушта и уместо тога остварује модел моноцентричног развоја, са главним градом, као доминантним центром економске активности. Главни градови држава Западног Балкана привлаче највећи део страних директних инвестиција, имају ниво зарада изнад просечног, бележе високу стопу запослености, у њима се налази седиште највећег броја предузећа и банака и сл. С друге стране, некритичка примена неолибералне концепције тржишне трансформације даље је продубила разлике у степену развијености између развијених и неразвијених региона. И једна и друга тенденција тј. повећање дивергенције у нивоу степена развијености и концентрација привредних и других функција у једном центру резултира падом конкурентске способности земље.

сваки од потписаних споразума има идентичну структуру и поред преамбуле и општих начела садржи поглавља која се односе на: политички дијалог, регионалну сарадњу, слободно кретање робе, кретање радника, оснивање предузећа, пружање услуга, капитал, правду, слободу и безбедност, политику сарадње, финансијску сарадњу, институционалне, опште и завршне одредбе.

Овакав модел развоја доводи до пораста индивидуалних и друштвених трошкова. Двоструки трошак таквог модела огледа се у 1) израито високим опортунитетним трошковима пада степена запослености расположивих ресурса у мање развијеним подручјима и 2) порасту трошкова (цена) коришћења и употребе ресурса у центру (високе зараде, високи трошкови комуналне и социјалне инфраструктуре, загађивање животне средине, раст трошкова живота и др.) (Cavrak, 2003, стр. 130).

Досадашње искуство показује да је ниво и остварена корист од прекограничне сарадње у великој мери детерминисана иницијалним условима који важе за дато погранично подручје. За земље Западног Балкана иницијални услови ни у ком случају нису повољни. Поред негативног историјског наслеђа, ове земље се налазе и у различитим фазама евроинтеграционог процеса. Тако је Хрватска 2011. године потписала уговор о приступању ЕУ, Македонија, Црна Гора и Србија имају својство земље кандидата за пријем у Европску унију, док остале имају својство потенцијалног кандидата (Албанија и Босна и Херцеговина). У оквиру процеса придруживања земаља Западног Балкана Европској унији прекогранична сарадња има три функције:

- ублажавање негативних ефеката рубне локације локалне заједнице, односно региона унутар једне државе;

- усаглашавање политика и циљева развоја између суседних територијалних заједница (региона), раздвојених државним границама. На тај начин олакшава се решавање питања од обостраног интереса попут заштите од поплава, еколошке заштите, изградње саобраћајне инфраструктуре и др.

- нормализацију односа између држава након распада бивше СФРЈ и обнављање покинутих привредних, културних и других веза. Уклањање препрека на границама значи приближавање тржишта, што води повећању степена економске интеграције (Petraikos & Topaloglu, 2008).

Прекогранична сарадња у земљама Западног Балкана у великој мери зависи од политичких фактора, пре свега од подршке институција Европске уније. Унапређење прекограничне сарадње у Европској унији представља важан инструмент регионалне политике, а када су у питању балканске земље прекогранична сарадња се види као пут за ублажавање разлика у погледу степена развијености и њиховог оспособљавања за укључивање у Европску унију. Досадашња подршка прекограничној сарадњи остваривана је реализацијом програма као што су OBNOVA, а од 2001–2004. године програма CARDS и PHARE.

Табела 1. Финансирање прекограничне сарадње у оквиру прекограничног програма 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
Албанија	6,681.210	8,582.244	9,822.921	9,973.173	10126636	10283169	10666232
Босна и Херцег.	3,963606	4,945217	5,207746	4,696495	4,746425	5192353	4,942041
Црна Гора	3,909496	4,487448	4,667821	3682690	4,310344	4,588551	4,418687
Хрватска	9,688225	14725726	15898570	15601136	15869158	16442542	8499192
Македонија	4,158587	4,077999	4,371501	4467526	5,124876	5,033373	5,243041
Србија	8,203648	11458686	12248357	11751753	11322790	12097244	11630694
УНМИК	/	/	/	1200000	1,800000	2,929148	2,987731
Косово							

Извор: 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).

У настојању да поједностави систем подршке земљама које имају статус кандидата, односно потенцијалног кандидата, Европска унија је донела одлуку да све претприступне фондове замени новим претприступним инструментом (ИПА – *Instrument for Pre-accession Assistance*). Специфичност овог инструмента јесте да земљама потенцијалним кандидатима даје могућност коришћења прве две компоненте (помоћ транзицији и изградњи институција и прекогранична сарадња), док су земљама кандидатима доступне и остале три компоненте које се односе на регионални развој, развој људских ресурса и рурални развој (*Council Regulation (EC) No 1085/2006 of establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA*). Подаци дати у табели бр. 1 нам показују да је ЕУ одобрила око 350 милиона евра за реализацију друге компоненте (прекогранична сарадња) IPA програма. Једна од главних разлика овог програма у односу на претходне претприступне програме јесте њихов програмски карактер. Овакав приступ је врло сличан финансијским инструментима доступним земљама чланицама ЕУ, што значи да се учешћем земаља Западног Балкана у IPA програму оне уједно оспособљавају за коришћење средстава која ће им бити доступна након приступања Европској унији.

МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА У РАЗВИЈАЊУ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

Могућности прекограничне сарадње у земљама Западног Балкана треба првенствено сагледати кроз призму спремности држава

региона да успостављањем односа сарадње на нивоу пограничних територијалних заједница решавају питања од заједничког интереса. Према Повељи о граничним и прекограничним регионима, прекогранична сарадња обухвата све сегменте живота, културне, економске, полицијску и правосудну сарадњу, питање миграција становништва и др. У Преамбули овог документа наглашава се да сарадња различитих власти и становништва с обе стране доприноси миру, слободи, сигурности, јемству људских права али исто тако и заштити етничких и националних мањина. Границе и пограничне регије представљају битну компоненту и мост у европском интеграционом процесу (*European Charter of Border and Cross-border regions*). Међутим, у иницијалној фази у програмима прекограничне сарадње углавном доминирају тзв. „меке теме“, које се односе на културу и образовање, док се програми у другим областима активирају касније. (Лазаревић et al, 2011). Када су у питању земље Западног Балкана, специфичност прекограничне сарадње је да се она највећим делом ослања на средства која одобрава ЕУ у оквиру IPA програма. Њихово коришћење условљено је постојањем локалне и регионалне иницијативе за јачање прекограничне сарадње у бројним областима као што су: животна средина, природно и културно наслеђе, јавно здравље, спречавање и борба против организованог криминала, обезбеђење ефикасних и безбедних граница, као и унапређење заједничких акција малог обима које укључују локалне актере из пограничних подручја. Посебно место се даје програмима који имају за циљ подстицање развоја предузетништва, туризма, малограничне трговине, као и унапређење интеграције прекограничних тржишта рада (Пејовић et al., 2011).

Досадашње искуство нам говори да је најзначајнију покретачку снагу прекограничне сарадње у региону давала Европска унија. Штавише, у појединим случајевима једини мотив за покретање прекограничних програма био је коришћење фондова ЕУ. Међутим, погодна атмосфера за регионалну сарадњу уопште, па самим тим и прекограничну сарадњу подразумева прихватање од стране свих земаља региона да је прекогранична сарадња у интересу свих земаља учесница. Тек тада би се створиле повољне околности за искоришћавање свих предности прекограничне сарадње, а које се односе на:

– Нови квалитет граница. Прекогранична сарадња мења карактер државних граница, које уместо линија раздвајања постају места састајања. Посебну погодност представља то што се као носиоци прекограничне сарадње, за разлику од традиционалних облика међународних односа, јављају локалне заједнице или власти, као и тела која обављају локалне или регионалне функције. Пограничне локалне заједнице, иако се налазе у саставу различитих држава, суочавају се са сличним проблемима и деле заједничке интересе. Прекограни-

чна сарадња подразумева успостављање односа и потписивање споразума између учесника који нису субјекти у међународном праву, што значи да се ова питања не уређују међународним уговорима. Наиме, учесницима укљученим у прекограничну сарадњу (локалне заједнице, општине, региони) није дозвољено да закључују међународне уговоре. То је и разлог због чега се прекогранична сарадња сврстава у категорију тзв. локалне политике и што се она врло често успоставља на основу неформалних или квази-правних аранжмана закључених између локалних територијалних заједница суседних држава.

– Сарадња која се одвија дуж државних граница олакшава идентификовање кључних развојних проблема и отвара простор за њихово решавање. Прекогранична сарадња у материјалном смислу подразумева решавање практичних, свакодневних проблема са којима се суочавају пограничне локалне заједнице у комуникацији са пограничним заједницама друге државе.

– Прекогранична сарадња може да буде значајан фактор у јачању конкурентности привреде региона и превазилажењу њеног периферног статуса. Уклањањем баријера на граници снижавају се трансакциони трошкови, отварају нове могућности за развој и увећава атрактивност пограничног подручја за инвестиције (Brühlhart et al., 2004). Поред тога, она омогућава хармонизацију развојних планова, решавање проблема заштите животне средине и других проблема на граничном подручју.

– Корист од прекограничне сарадње јесте и у томе што се повећава одговорност локалне заједнице и истовремено је оспособљава за боље репрезентовање интереса локалне заједнице. Најзад, прекогранична сарадња не само да омогућава хоризонталну тј. просторну интеграцију, већ такође омогућава и успостављање разних форми вертикалне кооперације између локалних власти и осталих институција локалног карактера. Прекогранична сарадња је важан инструмент регионалне политике будући да доприноси већем степену интеграције пограничних подручја и уклања економске и социјалне разлике које су настале као последица постојања националних граница.

Међутим, обим и садржина прекограничних односа одређени су дејством бројних фактора. Општи односи између конкретних земаља битно утичу на степен уређивања односа у пограничним подручјима. Уколико су општи односи добри, засновани на принципима мирољубиве коегзистенције, утолико ће и погранични односи бити регулисани темељније и у духу сарадње (Стојић Карановић, 2008). Неки од њих производе негативно дејство тако да се испољавају као ограничења у остваривању сарадње локалних територијалних заједница. Као најзначајнији фактори који у земљама Западног Балкана ометају унапређење регионалних односа кроз прекограничну сарадњу издвајају се:

– Недовољна густина становништва. Погранична подручја у земљама Западног Балкана подручја су са најмањом густином становништва. То је делом условљено историјским разлозима (страх од војних конфликта, који прво захвате гранична подручја, један је од разлога њихове слабе насељености), а делом негативним демографским кретањима која се односе на низак природни прираштај, миграције становништва и неповољну старосну структуру становништва.

– Погранична подручја имају периферни (рубни) положај у односу на политичке и привредне центре једне земље, што у услови-ма неразвијене инфраструктуре отежава комуникацију и за собом повлачи високе транспортне трошкове. Удаљеност од економских центара разлог је скромног финансијског капацитета пограничних подручја, с обзиром на ниво средстава која су локалне територијалне јединице у стању да издвоје за потребе суфинансирања одобрених програма. Додатно ограничење у свим земљама Западног Балкана представља изостанак квалитетне регионалне развојне политике, која би могла да обезбеди адекватне подстицаје за успостављање прекограничних односа.

– Неспособност и низак административни капацитет органа локалне самоуправе за припрему програма прекограничне сарадње и активирање финансијских средстава која је ЕУ издвојила за ове намене. То је и разлог што се ефективност у коришћењу фондова Европске уније увелико разликује од земље до земље, па чак и од региона до региона унутар једне државе. Овај проблем посебно је изражен у земљама Западног Балкана, које карактерише низак апсорпциони капацитет, односно неспособност носилаца прекограничне сарадње да у целости и ефикасно искористе додељене ресурсе из структурних фондова.

Идеја о прекограничном повезивању у Европи настала је као израз жеље и потребе да се промени однос становништва, али и осталих субјеката (локалних, регионалних, државних органа па и међународних институција) према границама а све у циљу минимизирања или елиминисања њихових негативних последица на демографски, економски и социјални развој (Osmanković, 2008, стр. 69). Наравно, претходни услов успешне прекограничне сарадње јесте квалитет односа између држава региона. Уколико се ови односи развијају у духу сарадње утолико ће и прекогранични односи бити развијенији.

ЗАКЉУЧАК

Успостављањем прекограничне сарадње промовишу се добросуседски односи, јача стабилност и решавају проблеми са којима се суочавају локалне територијалне заједнице суседних држава. Реализацијом наведених циљева истовремено се стварају услови за ура-

внотежен и одржив развој пограничних подручја. У земљама Западног Балкана од прекограничне сарадње очекује се да допринесе нормализацији односа између држава насталих распадом бивше СФРЈ и промовише обнављање покиданих привредних, културних и других веза. Поред тога, реализација прекограничних програма снижава тензије између грађана различитих држава, уводи нове обрасце понашања и на тај начин јача добросуседске односе држава региона и уједно их оспособљава за чланство у ЕУ. Прекогранична сарадња у земљама Западног Балкана представља најконкретнију форму за продубљивање регионалне сарадње. Она може да обухвати различите облике сарадње почев од културне сарадње, развоја инфраструктуре, запошљавања, полицијске и правосудне сарадње, до заштите животне средине. Кроз конкретне пројекте сарадње, који су подржани од стране ЕУ, она мења дубоко укореењу перцепцију државних граница, као линија разграничења и подела, у места састајања и сарадње. Оно што прекограничну сарадњу земаља Западног Балкана чини специфичном јесте постојање озбиљних ограничења (неповољна демографска кретања, неразвијеност инфраструктуре, низак финансијски и административни капацитет субјеката прекограничне сарадње и др.), услед чега је садржина прекограничних односа много сиромашнија. Осим тога, на овом простору унапређење регионалних односа (а самим тим и прекогранична сарадња) није резултат иницијативе држава региона, него притисака и иницијативе ЕУ, која, поред тога што издваја значајна средства, везује напредак у процесу евроинтеграција за развој регионалне сарадње.

ЛИТЕРАТУРА

- Bilandžić, V. (2001). *Perspektive regionalne stabilnosti na Balkanu, Međunarodni problemi*, 1-2, 40-58.
- Божих, 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. Божих & 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, U M. Župan (prir.), *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 Comitee of the Regions on „Strategies form promoting cross-border and interregional cooperation in an enlarged EU – basic document setting otu guidelines for the future, OJ C 192/37, (2002).
- Osmanković, J. (2008). Prekogranična suradnja i ekonomski razvoj. U J. Osmanković & B. Tihi, Euroregije i Jugoistočna Evropa (crp). 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 Contries: 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 Niš, Faculty of Law, Niš

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

Summary

In recend 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.