

Prof. dr Boban Stojanović
Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet
www.bobanstojanovic.eu
e-mail: stojanovic@ni.ac.rs

INTEGRACIONI INŽENJERING – IZAZOVI ZA SRBIJU I EU

Ključne reči: EU, Srbija, priključivanje, konstruktivizam, spontanost, budućnost, Fiskalni Pakt, federalizam, Evropski stabilizacioni mehanizam.

UVOD

Živim u zemlji u kojoj većina građana, političara, pa i intelektualaca proces evropskih integracija shvata kao tok ispunjavanja formalnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji (EU). Polazno stanovište je da je poželjno da Srbija postane deo porodice evropskih zemalja udruženih u EU.

Formulisani cilj – pristupanje EU - nije sporan, i pored nudi drugih mogućnosti, kao što je neutralnost ili vezivanje za evro-azijske integracije. U geografskom smislu alternativa ne postoji zbog činjenice da se Srbija nalazi u Evropi. Nije sporno ni opredeljenje za pristupanje integrativnim tokovima kao alternative za autohtonost, samodovoljnost i izolovanost.

U političkom i ekonomskom pogledu moguć je izbor između najmanje dve solucije. Sloboda u izboru je neuporedivo veća nego što je bila u periodu neposredno posle drugog svetskog rata, kada je na prostoru Evrope došlo do formiranja dve dosta antagonističke zajednice naroda.

Međutim, izbor je već izvršen, budući da su kreatori politike u Srbiji u relativno dugom vremenskom periodu izraženijom ili (češće) slabom dinamikom stvarali uslove za početak pregovora o pristupanju EU. Pretpostavlja se da su u ime naroda izvršili dobru *cost-benefit* analizu, tj. da su realno sagledali sve prednosti i nedostatke pristupanja zajednici većeg dela evropskih država. Sama činjenica da su pregovori počeli govori o tome da su ispunjeni formalni preduslovi

Sporna je suština procesa, pa i samo shvatanje evropske integracije. Dilema je da li se taj proces shvata kao ispunjavanje uslova iz poglavlja o kojima se pregovara ili kao suštinska promena društva i spontano (dakle, neusiljeno) prihvatanje normi modernih društava. Drugim rečima, idealno bi bilo da tok pregovora prati sveobuhvatna promena društva i odnosa država prema svom okruženju. Kao i svakom drugom idealu, i ovome se teži i on se nikad ne ostvari u celini. Ako je već tako imperfektno, stvarno stanje bi trebalo što više približiti idealnom. Kombinacija konstruktivizma i spontanosti u tom kontekstu dolazi do punog izražaja. Prva komponenta je zadatak i odgovornost kreatora politike evrointegracija, a druga je rezultanta izmenjenih formalnih pravila i spremnosti najširih slojeva stanovništva da menja poimanje moderno organizovanog društva.

Pregovore treba simultano da prati promena institucija i promena svesti. Da li je to, i ako jeste, u kom roku je ostvarivo? Odgovore na ovo važno pitanje treba tražiti u inventivnosti i kreativnosti izabраниh predstavnika vlasti, s jedne strane i socijalnog genotipa, uključujući i spremnosti naroda da se menja, s druge strane. Imajući u vidu iskustva zemalja unutar postojeće EU, a naročito onih koji su (još uvek) van formalne evropske integracije, čak i kada je vlast spremna da ispuni cilj sveobuhvatne promene društva, izostaje želja naroda da se menja. Deficit ili odsustvo jednog od ova dva činioca temeljne rekonstrukcije društva daje polovična rešenja. Tada je po pravilu ispunjena forma, a ne i suština procesa integracije.

Da li EU daje dovoljno povoda za optimizam kod sprovođenja promena institucija i svesti stanovništva? U odgovoru na to pitanje treba sagledati 1) kratku istoriju integracije i postignutih rezultata zemalja koje su sa Srbijom uporedive u ključnim socijalno-ekonomskim kriterijumima i 2) dati viziju EU u bližoj i daljoj budućnosti.

I

Nakon više od 25 godina integracije bivših socijalističkih zemalja u EU mogu da se izvode zaključci o sadržini i efektima tog procesa. Obuhvatnost promena u pojedinim zemljama je različita. Različiti su i rezultati do sada preduzetih zahvata. Razlike u integracionom inženjeringu i u efektima preduzetih promena pokazuju da *temeljna rekonstrukcija privrede i društva* podrazumeva istovremenu duboku *političku i ekonomsku transformaciju*. Uvid u dosadašnje rezultate tranzicije u Srbiji pokazuje da su preduzeti značajni reformski zahvati, ali da još uvek nema temeljne rekonstrukcije privrede i društva.

Jasno definisanje ciljeva, sredstava i nosilaca procesa ekonomskih i društvenih promena značajan je preduslov uspešne integracije. Pri tome, instrumentarijum sprovođenja promena mora biti prilagodjen tržišnom načinu privređivanja i demokratskom društvu. Da bi se ostvarili ciljevi, neophodna je promena institucionalnog okvira, a u određenim segmentima i izgradnja novih institucija i konstituisanje novih pravila ponašanja.

II

Razlike u uspešnosti odvijanja procesa evrointegracije u pojedinim zemljama nije lako objasniti zbog simultanog dejstva ekonomskih i neekonomskih, eksternih i internih faktora na tok i sadržinu samog procesa. Da bi se ostvarili ciljevi integracije, moraju se uzeti u obzir svi parametri relevantni za proces. Nakon sagledavanja postojećih uslova, pristupa se promeni institucionalnog okvira, a u određenim segmentima i izgradnji novih institucija. Pri tome treba početi od šireg shvatanja institucija kao *skupova formalnih i neformalnih pravila koja determinišu društvene odnose i putem kojih se ispoljavaju zakonitosti u interakcijama individua i društvenih grupa*.

U najširem kontekstu neoinstitucionalizma pažnju privlači analiza slobodnog poretka i konstruktivizma. Odvijanje *slobodnog poretka* podrazumeva poštovanje pravila koja su, nezavisno od namera pojedinaca ili interesnih grupa, formirana kao rezultat istorijskih procesa oblikovanja društvenih odnosa. Formirana u dugom vremenskom periodu, takva pravila postaju zakonitosti koje se verifikuju u svakodnevnim interakcijama individua, društvenih grupa i institucija. Ta opšta pravila su zasnovana na tradiciji, običajima, religiji, kulturi. Budući da se neformalna pravila ispoljavaju nezavisno od potreba i zahteva određenog društvenog procesa, njihovo dejstvo na taj proces ima parametarski karakter. Kao objektivno data i imuna na uticaje volje pojedinaca ili grupa, neformalna pravila nisu podložna "nasilnim" promenama. Spontano uspostavljena pravila ne bi trebalo menjati ni ekonomskim niti bilo kojim drugim intervencionizmom. Može se čak tvrditi je intervencionizam štetan jer predstavlja narušavanje prirodnog poretka. Država pri tome mora da osigura poštovanje normi neophodnih za funkcionisanje spontanog poretka i njihov evolutivni razvoj.

Konstruktivizam se odnosi na projektovanje normi kreiranih u užim krugovima eksperata i/ili političara u realnost društava. Ako bi se ostvarivala spontana izgradnja željenog stanja, proces bi zahtevao dug vremenski period. Vreme je, međutim, jedan od najoskudnijih faktora. Zbog toga se čini sasvim racionalno kreiranje i (nasilno) implementiranje rešenja koja bi trebalo stvaranjem novih ili izmenom postojećih institucija da ubrzaju proces ostvarivanja ciljeva. Primer za to su novokonstruisane norme EU u monetarnoj i fiskalnoj politici. Da li je EU u ovom smislu dobar uzor?

III

Za evroskeptike, brojni problemi u funkcionisanju EU dokaz su nemoći preglomaznih institucija, dok za evrofanatike EU predstavlja idealnu nadnacionalnu zajednicu koja bez

obzira na kratkoročne distorzije na dugi rok funkcioniše skladno i po utvrđenim pravilima. Umerenije pristalice evropske integracije ukazuju na fleksibilnost mera i otpornost na interne i eksterne šokove. Problemi sa realizacijom Lisabonske agende, nestabilnost monetarne unije i odsustvo jedinstvene fiskalne politike i svetska ekonomska kriza nametnuli su ubrzano traženje izlazne strategije. Suočena sa disbalansom između proklamovanih ciljeva Lisabonske agende i stvarnog stanja, Evropska komisija je 2010. god. pokrenula zajedničku platformu, nazvanu Evropa 2020, sa ciljem pronalaženja izlaza iz ekonomske krize i pripremnja za lidersku ulogu EU u svetu u idućoj deceniji na bazi novog razvojnog modela. Markantan je zaokret ka ekonomskim temama koje uzimaju primat nad političkim. Prioriteti politike su u suštini ekonomske prirode: rast zasnovan na znanju (znanje, inovacije, obrazovanje i digitalno društvo), održiv razvoj (efikasna proizvodnja uz povećanje konkurentnosti) i povećanje zaposlenosti i borbe protiv siromaštva. Međutim, Grčka je 2011. otvorila Pandorinu kutiju: nekontrolisani deficit u budžetu, ekonomska disfunkcionalnost, velika nezaposlenost, ogromno zaduživanje, kolaps obveznica, pad BDP-a. Građani EU počeli su živeti s rizicima i neizvesnošću. Postalo je jasno da se konvergentni ciljevi Evrope 2020 ne mogu ostvariti bez stabilne monetarne i fiskalne unije i jasnih obavezujućih pravila ponašanja. To je učinjeno 2012. Ugovorom o fiskalnoj disciplini. Evrozona nastoji obuzdati krizu novim pravilima igre, koja, ne slučajno, sve više liče na bretonwoodovsku reinkarnaciju. Privremeni Evropski finansijski stabilizacioni fond je ubrzo transformisan u trajni Evropski stabilizacioni mehanizam (ESM) sa početnim kapitalom od 500 milijardi evra uz izgleda povećanja. Fiskalnim paktom, kao izlaznom strategijom monetarne unije, evrozoni se pruža mogućnost da bolji rejtinzi kod nadležnih agencija otklone bojazni stanovništva i mogućih investitora o nesigurnoj i prevrtljivoj Europi čiji lideri nisu imali dovoljno inventivnosti da spreče potrese.

Ugovorom o fiskalnoj disciplini od članica se traži da u svoje pravne sisteme unesu zakonske granice budžetskih deficita od 0,5% BDP-a i javnog duga od 60% BDP-a. Ta 'kočnica za dugove' aktiviraće se automatski po prekoračenju limita, što će državu izložiti kažnjavanju od strane Evropskog suda, koji brani interese EU kao suverene fiskalne unije. Ovakvim ugovorom o zajedničkoj fiskalnoj politici, uz aktivizam ESM, stabilnost i privredni rast evrozone postaje moguć, čak i verovatan. Razumna budžetska politika je bitna kako bi se nivo zaduženosti držao pod kontrolom. Ostaje pitanja dinamike implementacije zbog najmanje dva problema neusklađenosti ekonomskih potencijala zemalja članica: 1) za potpunu fiskalnu uniju potrebno je zajedništvo po pitanju mera monetarne politike i 2) brojne posledice gubitka suvereniteta i (daljeg) tranfera ovlašćenja sa nacionalnog nivoa na Evropsku komisiju.

Vreme je i za EU veoma oskudan faktor, Ona ne sme da dozvoli ekstenzivnost u realizaciji opredeljenja i nepoštovanje zajednički donetih mera. Ako je od suštinski važnih dokumenata iz Matrihta i Lisabona bilo potrebno 20 godina posrtanja, pa i lutanja, sada se od 'novog Matrihta' očekuje brza implementacija.

Proklamovana fiskalna unija je važna etapa ka federalnom političkom ustrojstvu EU. To se uklapa u dugoročne ciljeve Lisabonske strategije i stvaranja Sjedinjenih država Evrope. Ostaje, međutim, činjenica je da je *intenzivniji put ka federalizmu bio iznuđen krizom, a ne rezultat spontanosti*. Problemi u funkcionisanju su evidentni, makar zbog opredeljenja UK i Danske da ne uđu u monetarnu uniju. Ovim zemljama su u dugoj istoriji strani problemi Grčke, Španije, Portugalije, Italije. Ali, šta ako i u njima nastupe ovi ili neki drugi ekonomski ili politički izazovi? Ostali problemi su vezani za različite nivoe produktivnosti i kupovne moći stanovništva u različitim delovima EU, što onemogućava željeno funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Budžetski deficit, obim zaduženosti, nezaposlenost i drugi parametri su van proklamovanih ciljeva iz Masrihta, pa samim tim i iz Fiskalnog pakta. Jedinstveno tržište je poremećeno i u finansijskoj sferi sa ogromnim razlikama, recimo u kamatnim stopama na državne obveznice. Uz to, stvaranje fiskalne unije je projekat političkih lidera koji arikulisu interese naroda. Ali, ti narodi mogu u izmenjenim okolnostima da nametnu drugačija rešenja koja mogu biti suprotna intencijama kreatora planova oporavka. Konstruktivizam kao pristup u rešavanju problema treba da ustupi mesto spontanosti, kako bi široki slojevi stanovništva prihvatli mere i po njima delovali. Benefite novih pravila bi trebalo da osete i građani i

preduzeća. Tako bi se izbeglo da lideri EU moraju čak i vrhunskim intelektualcima da objašnjavaju da su promene ustvari ostvarene u njihovu korist.

Na kraju, ali nimalo nevažna, je konkurencija sila ekonomske i političke moći u svetskim razmerama koja dovodi u pitanje realizaciju dugoročnih ciljeva EU kao svetskog lidera. Dobar primer je Kina koja u prethodnom dvadesetogodišnjem periodu beleži neuporedivo veće stope rasta. Privredna kretanja u SAD, kao najvažnijim spoljnotrgovinskom partneru, tradicionalno su povoljnija nego u EU. Razlika u produktivnosti prouzrokuje slične probleme kao i unutar EU. Mnoge ozbiljne analize ukazuju na dugoročan gubitak konkurenskih prednosti EU, tako da je liderstvo u svetskim razmerama veoma neizvesno. Jedna od dilema je korišćenje deviznog kursa za povećanje konkurentnosti na vanevropskim tržištima i stimulacije privrednog rasta. Apresijacija evra po nekim analitičarima je razlog za devaluaciju evra.

Fiskalni pakt je dobro antikrizno rešenje. Međutim, otklanjanje postojećih problema nije samo sebi cilj. Treba obezbediti trajni mehanizam antikriznog delovanja. Obični građani moraju početi da žive u okvirima svojih mogućnosti. S dobrim namerama fiskalnog pakta i uz političku volju, monetarna unija možda ima izlaz iz svog začaranog kruga. Institucionalna, organizaciona i normativna osnova time je potpuna. U suprotnom, Evropska unija može očekivati nove izazove, možda i veće od onih koje su je probudile iz lagodnog sna o skladnom funkcionisanju.

Za bolju budućnost je neophodan oštar pristup na široj platformi EU, a ne samo u monetarnoj uniji. Taj teži put će odstraniti negativne posledice prošlosti, nakon čega treba uslediti individualna, ali nadzirana primena planova oporavka i realizacije pakta od strane članica. Iznudeni federalizam tako može postati normalno stanje u dugom roku.

IV

Zemlje kandidati za članstvo u EU su u još većim izazovima. Ispunjenje uslova iz Kopenhagena je samo potreban, ali ne nužno dovoljan uslov za ostvarenje ciljeva iz Agende 2020. Srbija je pred brojnim iskušenjima konvergencije. Kroz realizaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i upravo započetih Pregovora o priključivanju prihvataju se pravila igre i usvaja *acquis communautaire*. Ali, da li je vizija EU istovremeno i vizija Srbije, budući da se u periodu na koji se odnosi strategija 2020 Srbija neće biti član EU? Srpska Strategija 2020 ne postoji. Stiče se utisak da politička elita nema sopstvenu viziju, a viziju Evrope 2020 makar formalno ne može da deli sa drugim zemljama. Nezavisno od toga, globalni ciljevi bi trebalo da budu isti, kako bi se stabilizovao ekonomski razvoj, realizovao proizvodno-izvozni razvojni model, a posledično povećala zaposlenost, rast životnog standarda i socijalna sigurnost građana. Uzmemo li još u obzir da Srbiju ne pogađaju mere iz fiskalnog pakta i činjenicu da je budžetski deficit više od 7% BDP-a, a udeo javnog duga u BDP-u više od 65%, pred Srbijom je budućnost puna izazova.

Kako ne participira u institucijama EU, Srbija mora da formuliše sopstvene ciljeve koji su, s obzirom na proklamovane ciljeve konvergencije, kompatibilni sa agendum 2020: 1) uspostavljanje razvojnog modela zasnovanog na proizvodnji i izvozu robe i usluga i racionalnoj upotrebi prirodnih izvora, posebno energije, 2) usvajanje dugoročnog programa razvoja poduzetništva, reindustrializacije, jačanja konkurentnosti i modernizacije ekonomske strukture, 3) povećanje zaposlenosti 4) donošenje programa razvoja ljudskih potencijala, povećanje broja fakultetskih obrazovanih ljudi, posebno u prirodnim naukama i IT sektoru, smanjenje 'odliva mozgova' 5) ulaganje u znanje, istraživačko razvojni rad i tehnologije na najmanje 2% BDP-a u 2015. i 3% u 2020. 6) realizacija programa razduživanja države, preduzeća i stanovništva, 7) sprovođenje svih potrebnih reformi u zemlji, posebno teritorijalne organizacije, javne uprave, penzionog sistema i druge.

Ovakav holistički pristup bi omogućio da Srbija prati evropske političke i ekonomske tokove. Ali, Srbija se, kao i druge zemlje kandidati za članstvo, nalazi u začaranom krugu: izlaz iz ekonomskih i uopšte društvenih problema bi se brže i lakše postigao ako bi bila integralni deo

EU koja upravo od nje traži da postigne normirane performance kao uslov za pristupanje. Stiče se utisak da je najnovijim merama EU još udaljenija. Ovo nas vraća na razmišljanje o integracionom inženjeringu koji mora da se osloni na sopstvene snage, uz blagu pomoć zajednice kojoj teži. To svakako podrazumeva sporiji i manje efikasan put, te se tako budućnost Srbije u EU postaje udaljenija. Alternativa za to je ubrzano priključivanje Zapadnog Balkana. To ne bi bio presedan, budući da su se neke odluke o priključivanju donosile na bazi dominantnog političkog kriterijuma.