



Ivan Sekulović

Zašto bi nejednakost trebalo da bude tema javnih politika u Republici Srbiji

„Niko ne može ostati neosetljiv na nejednakosti koje opstaju u svetu.“

Papa Franja

Prvo, Srbija je zemlja sa najvišom stopom ekonomske nejednakosti u Evropi. Podaci o merenju nejednakosti to i pokazuju. Prema najnovijim uporedivim podacima za istu godinu – 2015. – ukoliko se meri koliko sredstava građani troše na zadovoljenje životnih potreba, nejednakost je 26,13¹ (izražena *Gini* koeficijentom). Ukoliko se meri po prihodima, *Gini* koeficijent je 38,2² (što je najviša vrednost za tu godinu među evropskim zemljama, ukoliko se izuzme Turska, sa vrednošću od 41,9). Dve su važne metodološke napomene koje ovde treba navesti u vezi ovih podataka. Prvo, ova metodologija izražava samo ekonomske nejednakosti. Drugo, ti podaci su samo aproksimacija, jer je nemoguće empirijski tačno utvrditi nečiju potrošnju, kao ni prihode. Naime, svi podaci dobijaju se na osnovu anketnih istraživanja, tj. na osnovu onoga što su sami anketirani izjavili u okviru Ankete o potrošnji domaćinstava (APD), odnosno Ankete o prihodima i uslovima života (SILC). Kao što ističu autori Izveštaja o nejednakostima u svetu³, standardna merenja nejednakosti često počivaju na anketama domaćinstava, „koja uobičajeno potcenjuju prihode i bogatstvo pojedinaca na vrhu društvene lestvice“.

Nejednakost raste u celom svetu

Prošle godine objavljen je „Izveštaj o nejednakostima u svetu“, u izdanju Laboratorije o nejednakostima u svetu (*World Inequality Lab*). Kako je ocenjeno u uvodu ove publikacije koju priređuje think-tank Tomasa Piketija, ekonomske nejednakosti u svetu su veoma raširene i, u određenoj meri, „neizbežne“. Međutim, autori dodaju da, ukoliko se ne prati i ne suzbija, rastuća nejednakost može da vodi do raznih „političkih, ekonomskih i društvenih katastrofa“. Rezultati istraživanja pokazuju da je nejednakost porasla u gotovo svim delovima sveta u proteklih nekoliko decenija, ali različitim brzinom. Uzrok rastuće nejednakosti na globalnom nivou, kako se tvrdi, leži u koncentraciji kapitala u privatnom vlasništvu. U istom periodu, kažu autori, „vlade su osiromašile“. Jedan od mehanizama koji omogućavaju ovakav negativan trend su i poreski rajeve, pa autori citiraju studije prema kojima se procenjuje da se u rajeveima krije kapital u visini od oko 10% svetskog BDP. Kao ključna rešenja za smanjenje nejednakosti predlažu se povećanje jednakosti pristupa obrazovanju i povećanje broja dobro plaćenih poslova.

¹ http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromastvo_u_Republici_Srbiji_2006-2016_godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf

² <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tespm151&plugin=1>

³ <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

Nejednakost raste u Srbiji

Pored glavnog indikatora za merenje nejednakosti – *Gini* koeficijenta, ovde valja napomenuti još dva podatka o nejednakosti u Srbiji koji ukazuju na njen porast. Naime, indikator „Kvintilni odnos S80/S20“ govori o odnosu između prihoda petine najbogatijih stanovnika i prihoda petine najsiromašnijih. Taj odnos iznosi 9,0 u 2015. godini, što je, ponovo, najviša vrednost u Evropi (na drugom mestu je Turska sa 8,6). Kada je reč o trendu, u narednoj godini taj odnos je skočio na 9,7. I drugi indikator nejednakosti, stopa rizika od siromaštva u 2015. godini ima najvišu vrednost u Evropi – 25,4%, sa takođe negativnim trendom u 2016. godini – 25,5%. U izveštaju o Srbiji za 2018. godinu, Evropska komisija je istakla sledeća pitanja koja se tiču nejednakosti: nejednak pristup pravdi (zbog neravnomerne dostupnosti usluga notara), probleme u ostvarivanju rodne ravnopravnosti (zbog političke blokade institucionalnog okvira i procesa izrade novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i nejednakosti na tržištu rada), visoke stope apsolutnog i relativnog siromaštva i nejednak pristup zdravstvenim uslugama osetljivih grupa. S druge strane, pohvaljen je rad Poverenice za zaštitu ravnopravnosti zbog usvajanja „Kodeksa ravnopravnosti“ za izradu antidiskriminacione politike poslodavaca u Srbiji.

Drugo, na izuzetan značaj pitanja ekonomske i drugih oblika nejednakosti u društvu sve više ukazuju međunarodne organizacije, ne samo (tradicionalno) agencije Ujedinjenih nacija, već i one uspostavljene primarno za ostvarivanje ekonomske saradnje i ekonomskih interesa, poput Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja okuplja najmoćnije privrede sveta. OECD je među prvima upozorila da nejednakosti utiču loše ne samo na socijalnu koheziju, već i na dugoročni privredni rast⁴ (ovo bi trebalo posebno da zabrine donosiocima politika u Srbiji koji se oslanjaju na rast BDP kao na glavni indikator u oceni napretka zemlje, naročito zbog toga što su evropska istraživanja pokazala slabu povezanost između kretanja tog indikatora i subjektivnog blagostanja građana⁵). Kada je reč o Evropskoj uniji, iako njene nadležnosti ne ostavljaju mnogo prostora za usvajanje i primenu odgovarajućih mera na evropskom nivou, ona sve veću političku, administrativnu i stručnu pažnju usmerava na ispitivanje nejednakosti i korekciju svojih politika u pravcu njenog suzbijanja.⁶ Konkretno, podaci se koriste radi praćenja napretka u ispunjenju ciljeva postavljenih strateškim dokumentima. Na prvom mestu, reč je o Strategiji Evropa 2020⁷, i to sledećim ciljevima: ostvarivanje stope zaposlenosti od 75% stanovništva starosne dobi od 20-64 godine, smanjenje stope preranog napuštanja školovanja na 10% i dostizanje stope od najmanje 40% stanovništva starosne dobi od 30-34 godine koji su završili visoko obrazovanje, kao i smanjenje za 20 miliona broja lica u ili izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Strategija Evropa 2020 naročito ističe nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama, kao i potrebu za postizanjem rodne

⁴ <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>

⁵ https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1264en_0.pdf

⁶ U ovoj tvrdnji se može ići dotle da se Evropski stub socijalnih prava, usvojen prošle godine, tumači kao *Evropski manifest o nejednakostima*. Svih 20 njegovih principa su, posredno ili neposredno, povezani sa ekonomskim i društvenim nejednakostima, bilo kao njihov uzrok ili posledica: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

⁷ <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

ravnopravnosti. Pored toga, podaci o nejednakosti se koriste i za pripremu Evropskog semestra i za prepoznavanje glavnih društvenih trendova⁸.

Treće, kao što naglašavaju autori Izveštaja o nejednakostima u svetu, činjenica da su nivoi nejednakosti toliko različiti među zemljama (čak i kada zemlje dele slične nivoe razvoja) naglašava važnu ulogu koju u oblikovanju nejednakosti igraju nacionalne politike i institucije. Tako u SAD stopa nejednakosti počinje da raste od Reganovog mandata Americi, da bi im se, ukidanjem egalitarnih režima i zamahom globalizacije u tome pridružile i druge zemlje, na prvom mestu Rusija, Kina i Indija. Ako je na Marksovu „svakom prema potrebama, svako prema mogućnostima“ Zapad odgovorio konceptom „jednakih mogućnosti“ nakon pada komunizma, isti je ostao da kontemplira o ovim temama sam sa sobom. Zapravo, prvo je samozadovoljno prestao to da čini, objavivši pobedu „neoliberalizacije“⁹ i kraj istorije, a time i debate o ovim temama. A onda je Svetska ekonomska kriza 2008. godine vratila stare demone i stvorila neke nove, neo-viktorijanske, koje je istorija smatrala izumrlim. Zbog takvog razvoja događaja na planu globalnih društvenih i ekonomskih odnosa, koji nijedna društvena nauka nije predvidela instrumentima u svom domenu, pitanja nejednakosti postaju sve više predmet interesovanja društvenih istraživača i praktičara, domaćih i međunarodnih institucija i organizacija, i to na multidisciplinarnan način.

Četvrto, veoma je važno napomenuti – kako su to mnogi autori predočili, a među prvima Branko Milanović¹⁰ – da se „toksični“ nivoi nejednakosti nalaze na oba kraja spektra.¹¹ Za

UN će analizirati nejednakost u Srbiji

Ujedinjene nacije stavljaju veliki akcenat na smanjenje nejednakosti u svojim Ciljevima održivog razvoja. Cilj 10 glasi „Smanjenje nejednakosti unutar i između zemalja“. U okviru ovog cilja postoji deset potciljeva, a za Srbiju su najrelevantnija četiri: (1) Do kraja 2030. progresivno postići i održati rast dohotka donjih 40 odsto stanovništva po stopi višoj od nacionalnog proseka; (2) Do kraja 2030. osnažiti i promovisati socijalnu, ekonomsku i političku inkluziju svih, bez obzira na starost, pol, invalidnost, rasu, etničku pripadnost, poreklo, religiju ili ekonomski odnosno neki drugi status; (3) Osigurati jednake mogućnosti i smanjiti nejednakosti u ishodima, između ostalog i tako što će se eliminisati diskriminatorni zakoni, politike i prakse i što će se, u tom pogledu, promovisati prikladno zakonodavstvo, politike i aktivnosti; (4) Usvojiti politike, posebno fiskalnu politiku i politike u oblasti plata i socijalne zaštite, i progresivno postići veću ravnopravnost. U narednom periodu biće izvršene dubinske analize nejednakosti u pojedinim zemljama u okviru praćenja Ciljeva održivog razvoja, radi predstavljanja rezultata na tematskoj konferenciji 2019. godine. Veoma je važno da Vlada Srbije posveti veliku pažnju saradnji sa UN po ovom pitanju.

⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/8256843/Flash-estimates-of-income-inequalities-and-poverty-indicators-experimental-results.pdf>

⁹ Prema tumačenju Dejvida Harvija u „Kratkoj istoriji neoliberalizma“ (2005.), „neoliberalizacija“ se može tumačiti dvojako: kao *utopijski* projekat za sprovođenje teorijskog dizajna reorganizacije međunarodnog kapitalizma ili kao *politički* projekat za ponovno uspostavljanje uslova za akumulaciju kapitala i obnovu moći ekonomskih elita.

¹⁰ <https://www.socialeurope.eu/spotlight-videos/branko-milanovic-globalisation-migration-rising-inequality-populism>

¹¹ Sa ideološkog aspekta, nejednakosti nisu samo predmet interesovanja levice. Ilustrativno je navesti jedan primer tradicionalnog uporišta konzervativnih snaga koje je preko noći prigrlilo ovu temu. Pored citiranog poglavlara Rimokatoličke crkve (koji je, doduše, uvek bio glasni zagovornik prava siromašnih), upamćeno je kako je jedan od glavnih argumenata napada Republikanaca na Obamu bio taj da je ekonomska nejednakost porasla za vreme njegovog

Dollar Street

Jedan drugačiji, neposredniji uvid u izazove koje donose ekonomske i društvene nejednakosti širom sveta pruža projekat fondacije *Gapminder* – „Dollar Street“. Cilj projekta je da se, korišćenjem fotografija kao podataka, posetioци sajta neposredno upoznaju sa životom porodica sa različitim nivoima prihoda. Raspon ide od šestočlane porodice Chowdhury u Zapadnom Bengalu u Indiji, koja mesečno prihoduje 29 američkih dolara, do petočlane porodice Sdambulyak u Kijevu u Ukrajini, čiji mesečni prihod iznosi 10.090 američkih dolara. U tom rasponu, jedni imaju samo jednu igračku u celoj kući i peru zube prstima, dok drugi imaju šest spavaćih soba i planiraju put oko sveta za celu porodicu. Bilo bi dobro napraviti sličan projekat samo za Srbiju (ili barem da autori ovog projekta obuhvate reprezentativne porodice u Srbiji), ilustrujući živote u rasponu od, recimo, porodice poljoprivrednika u Tutinu (opštini sa najvišom stopom siromaštva u Srbiji) sa deset hiljada dinara mesečnih prihoda, do, na primer, porodice bankara na Novom Beogradu (opštini sa najnižom stopom siromaštva) sa deset hiljada evra mesečnih prihoda.

<https://www.gapminder.org/dollar-street/matrix>

socijalnu koheziju poguban je visok nivo nejednakosti (primer Južne Afrike), dok je za privredni razvoj poguban nizak nivo nejednakosti, dominantan u sovjetskom modelu.

Peto, kratkim pregledom hijerarhijski najviših akata u domaćem pravnom sistemu može se utvrditi da li se nejednakost kao koncept eksplicitno tretira u okviru domaćih javnih politika. Kao polazno načelo uzimamo Rolsov drugi princip „*Teorije pravde*“ – da društvene i ekonomske nejednakosti treba da budu uređene tako da budu (1) od najveće koristi za one u najnepovoljnijem položaju, u saglasnosti sa pravednim principom štednje i (2) da se odnose na službe i položaje otvorene za sve pod uslovom nepristrasne jednakosti mogućnosti. Kao tematski okvir, uzimamo preporuke OECD da bi smanjenje rastućeg jaza između bogatih i siromašnih trebalo da bude u fokusu četiri oblasti javnih politika: učešće žena u ekonomskom životu, povećanje zaposlenosti i broja dobro plaćenih poslova, veštine i obrazovanje i efikasna redistribucija putem poreskog sistema i transfera. U tom smislu, kada je reč o Ustavu Republike Srbije, njime se jemči: ravnopravnost žena i muškaraca, jednakost pred zakonom, jednakost izbornog prava, jednakost prava na učešće u upravljanju javnim poslovima, jednakost u dostupnosti radnih mesta i jednakost u pristupu visokoškolskom obrazovanju. Osim člana 1. koji sadrži načelo socijalne pravde kao jedno od temeljnih načela, jednakost, odnosno smanjenje ekonomskih i društvenih nejednakosti, nigde nije proklamovano niti kao načelo, ni kao cilj kome treba težiti. To može biti ispravljeno ustavnim amandmanima u narednom periodu.¹² Hijerarhijski najviši strateški

mandata, dok je Obama diplomatski uzvratilo izjavom da je ekonomska nejednakost postala „glavni izazov“ našeg vremena. Bilo bi veoma korisno sprovesti istraživanje o stavovima političara i programima političkih partija u Srbiji o pitanju nejednakosti, naročito u svetlu nalaza istraživanja koji govore o tome da prihodna nejednakost usmerava siromašne da glasaju za radikalne desničarske partije:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379416000135>

¹² Pored toga, bilo bi veoma važno obraditi pitanje kako se Rolsov „pravedni princip štednje“ pokazao u svetlu primene odredbe člana 58. Ustava da „pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne“. Naravno, mislimo na Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija („Službeni glasnik RS“, br. 116/2014 i 99/2016) koji bi, u skladu sa obavezom analize efekata zakona (član 40. Poslovnika Vlade), valjalo analizirati ne samo sa pravnog aspekta, već i sa aspekta analize efekata na društvo, radi utvrđivanja eventualnog povećanja stope ekonomske nejednakosti do koje je dovelo ovo zakonsko rešenje.

akt, kojem takođe sledi revizija, je Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)¹³. Njime su eksplicitno obuhvaćena samo dva aspekta nejednakosti – ekonomska nejednakost i nejednakost u pristupu zdravstvenim uslugama; s druge strane, suštinski elementi ekonomske i društvene nejednakosti detaljno su obrađeni u odgovarajućim poglavljima (nizak obuhvat obrazovanjem i socijalnim davanjima i isključenost pojedinih osetljivih grupa iz formalnog tržišta rada, poput Roma). Kako je u toku priprema izveštaja o sprovođenju ESRP i njegova revizija, predlažemo da se u uvod dokumenta unese deo o načelima, među kojima bi smanjenje ekonomske i društvene nejednakosti bilo stavljeno u vrh prioriteta.¹⁴ Međutim, osnovano je zapitati se – ukoliko su osnovni elementi koncepta nejednakosti (posmatrano kao zbir ekonomskih i društvenih nejednakosti) prisutni u normativnom okviru, zbog čega brojni socijalno-ekonomski pokazatelji upućuju na pogoršanje, ili u najmanju ruku, na stabilno lošu situaciju? Hipotetički, može se tvrditi puno toga – od teze da, iako su budžetska izdvajanja za umanjene nejednakosti nominalno velika (premda i dalje znatno ispod nivoa u EU, po paritetu kupovne moći), dobar deo završi na pogrešnoj (partijskoj, recimo) adresi; do toga da, u načelnom smislu, nedostaju kohezivne proklamacije koje bi usitnjen i nekoordinisan set mera međusobno povezali u jednu kolektivnu društvenu (Vladinu i nevladinu) akciju (pogledati uokviren tekst o slučaju Švedske). Značaj aspekta pluralizma u pogledu autentičnog društvenog dijaloga o dizajnu i monitoringu sprovođenja mera za smanjenje nejednakosti – da i ne pominjemo.

* * *

Za kraj, dve napomene – metodološka i politička.

Da bismo dublje razumeli vezu između različitog tretmana pitanja nejednakosti u okviru domaćih javnih politika, očigledno je da nam je neophodna

Borba protiv nejednakosti prioritet Vlade Kraljevine Švedske

Nacionalni program reformi Kraljevine Švedske eksplicitno navodi problem ekonomske i društvene nejednakosti kao prioritetan za rešavanje u narednom periodu. Kao jedan od stubova reformi, pod naslovom „Izgradnja našeg društva mora da poveća jednakost i koheziju“, navodi se da će glavni cilj ekonomske politike biti da porast prosperiteta Švedske bude od koristi za svakog njenog stanovnika. U obrazloženju se kaže da rastuća nejednakost teži da naruši koheziju i društveno poverenje među građanima, što može da dovede do povećanja društvenih problema i podrivanja poverenja u javne institucije. Kao naročito zabrinjavajući trend navodi se nejednakost u školama. Da bi se ostvario napredak u znanju, potrebno je „eliminirati nejednakost u školskom sistemu“. Dodatna ulaganja u iznosu od 11 milijardi kruna (milijardu evra) biće uložena u male učionice, povećanje broja učitelja u prvim godinama osnovnog obrazovanja, jačanje specijalnog obrazovanja, liderstvo u učionicama, obuku učitelja i povećanje njihovih zarada.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-sweden-en_1.pdf

¹³ <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/ESRP-sr.zip>

¹⁴ Kada je reč o tematskim merama, one bi mogle biti proširene po ugledu na preporuke koje je Savet EU uputio Rumuniji (zemlji sa jednom od najviših stopa nejednakosti u EU), naime, da su potrebni dalji koraci za održivi napredak u borbi protiv socijalno-ekonomskih nejednakosti u obrazovanju. Dodatno, preporučeno je jačanje targetiranih politika aktivacije i integracija javnih službi, sa fokusom na one koji su najdalje od tržišta rada. Izvor: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_romania.pdf

multidisciplinarna (u Piketijevom stilu) analiza uzroka i trendova postojano visoke nejednakosti (mereno po prihodima) i umereno visoke nejednakosti u Srbiji (mereno po potrošnji). Naime, ekonomski podaci nam ne govore ništa o društvenoj i privrednoj dinamici, eventualnim klasnim uzrocima i obrascima, uticaju pravnog okvira, odnosima moći između interesnih društvenih grupa i drugim faktorima koji utiču na nivo ekonomske (i društvene) nejednakosti, niti nam mnogo pomažu da predviđamo trendove i njima upravljamo. Pored toga, veze između ekonomske i političke nejednakosti tek počinju da se otkrivaju, što je dodatno važan i zanimljiv aspekt u slučaju Srbije. Jedna studija pokazuje da prva utiče na drugu, tj. da u zemljama sa visokom stopom ekonomske nejednakosti političke elite nesrazmerno više zastupaju političke stavove bogatijeg dela stanovništva.¹⁵

Društva poput našeg, u političkoj i ekonomskoj tranziciji, u svojevrsnom istorijskom amalgamu koji je sociolog Nebojša Popov nazvao „srpskim kapitalizmom“ (mešavinom nacionalizma i neoliberalizma), odlikuju se velikim društvenim lomovima, pogoršanjem statusnih pozicija njegovih članova, ali isto tako i povećanim brojem (više u teoriji, a manje u praksi) mogućnosti, kao i rastućim jazovima između starog i novog, između gubitnika i dobitnika tih promena. Međutim, kao što je Derida pokazao, ništa ne postoji nezavisno od konteksta. Prema tome, dok se ne steknu politički preduslovi za „prečišćen“ pristup strateškom razvoju zemlje (čitaj: dok se ne reši status Kosova), teško je očekivati da će se, uprkos svim ovde iznetim argumentima, današnji *zakonodavci* u Srbiji ozbiljno pozabaviti pitanjima nejednakosti. Štaviše, deluje da često svesno prihvataju (da ne tvrdimo – dizajniraju tako) da mere javnih politika (zbog izostanka kvalitetne analize njihovih efekata) idu ka produbljivanju ekonomskih i drugih nejednakosti. Primera radi, kako je predočeno u analizi Sarite Bradaš i Jovane Pantović, saradnica Fondacije Centar za demokratiju¹⁶, izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti povećana je razlika između minimalnog i maksimalnog iznosa naknade za slučaj nezaposlenosti, što je suprotno proklamovanom načelu (ustavnom) o socijalnoj pravdi i težnji ka smanjenju ekonomskih nejednakosti kao njegovom ostvarenju u domenu javnih politika. S druge strane, ohrabruju sve glasnije poruke stručne javnosti¹⁷ da bi donosioci odluka u Srbiji trebalo da postave problem nejednakosti u središte ekonomskih i socijalnih politika.

Da zaključimo: pravo rešenje eventualnih strateških i razvojnih dilema – Brisel ili Moskva i Peking – leži upravo u stavu prema ekonomskim i društvenim nejednakostima (laburisti su to najbolje definisali svojom programskom krilaticom – „*Za mnoge, ne samo za odabrane*“). Zbog toga priželjkujemo, u skladu sa najavom Evropske komisije o „*novoj, snažnijoj socijalnoj dimenziji*“ Zapadnog Balkana¹⁸, da donosioci odluka u Srbiji budu pozvani na dijalog o nejednakostima tamo gde mu je prirodno ideološko i vrednosno mesto – u okviru procesa pristupanja EU.

Autor je saradnik Fondacije Centar za demokratiju

¹⁵ https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/04/05/do-economic-inequality-and-political-inequality-go-together/?noredirect=on&utm_term=.f1e2e31b8b9e

¹⁶ <https://www.istinomer.rs/clanak/2323/Zapostljavanje-i-socijalna-politika-sta-je-ostalo-ispod-radara-Evropske-komisije>

¹⁷ <http://mons.rs/#/rastuca-nejednakost-podaci-i-percepcije>

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf