

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА**

**Зоран Ш. Ливаја**

**УТИЦАЈ ПРЕТПРИСТУПНИХ  
ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
НА ПОДИЗАЊУ ДЕМОКРАТСКИХ  
И РАЗВОЈНИХ ПОТЕНЦИЈАЛА  
ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И  
ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ**

**Докторска дисертација**

**Београд, 2016. године**

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА**

**Зоран Ш. Ливаја**

**УТИЦАЈ ПРЕТПРИСТУПНИХ  
ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
НА ПОДИЗАЊУ ДЕМОКРАТСКИХ  
И РАЗВОЈНИХ ПОТЕНЦИЈАЛА  
ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И  
ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ**

**Докторска дисертација**

**Београд, 2016. године**

**UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES**

**Zoran Š. Livaja**

**THE IMPACT OF PREACCESSION  
FUNDS OF THE EUROPEAN UNION  
ON RAISING DEMOCRATIC AND  
DEVELOPMENTAL POTENTIALS  
OF LOCAL AUTHORITIES AND  
COMMUNITIES IN SERBIA**

**Doctoral dissertation**

**Belgrade, 2016**

**Ментор:**

**проф.др Снежана Ђорђевић**  
**Универзитет у Београду**  
**Факултет политичких наука**

**Чланови Комисије:**

**проф. др Драган Веселинов**  
**Универзитет у Београду**  
**Факултет политичких наука**

**проф. др Снежана Ђорђевић**  
**Универзитет у Београду**  
**Факултет политичких наука**

**проф. др Гордана Илић Попов**  
**Универзитет у Београду**  
**Факултет правних наука**

Датум одбране \_\_\_\_\_

# УТИЦАЈ ПРЕТПРИСТУПНИХ ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ПОДИЗАЊУ ДЕМОКРАТСКИХ И РАЗВОЈНИХ ПОТЕНЦИЈАЛА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ

## РЕЗИМЕ

Предмет ове дисертације су претприступни фондови Европске уније и њихов утицај на демократске и развојне потенцијале локалних заједница у Србији. Успех чланства у Европској унији битно је детерминиран капацитетима државе чланице за реализацију заједничких политика, док су претприступни фондови инструмент ЕУ којим се ови капацитети подижу. У раду су посебно истакнуте регионална и пољопривредна политика Европске уније с обзиром на важност и у ЕУ (процент буџета који се издваја за њихово финансирање), и на значај ових политика за будући развој Републике Србије.

Сходно овим поставкама и методолошком опредељењу за приступ предмету (са аспекта јавне политике) Европска унија је опсервирана као систем заједничких политика, у контексту фундаменталних вредности којима цела Заједница тежи. Те вредности могуће је досегнути само ако се политике доследно реализују у пракси. Из тог разлога пажња је посвећена инструментима и реализацији политике (нарочито развојне), а она је блиско повезана са активностима локалних власти и заједница. Кад је реч о инструментима у првом плану су пројектна давања будући да је то начин како се користе претприступни фондови, као и каснији фондови након прикључења у ЕУ.

У раду је анализирано стање развојних и демократских потенцијала Србије и указано је на комплементарност потреба Републике Србије и улагања Европске уније. Ова анализа је методолошки апроксимована и сведена на анализу стања у пољопривреди и пољопривредној политици те када је у питању економски развој на регионалне диспаритете. Такође је показано да услов за ефективно коришћење претприступних и касније развојних фондова у Републици Србији јесу задовољавајући апсорпциони капацитети дефинисани као оспособљеност за квалитетно вођење пројеката.

У раду је доказано да претприступни фондови Европске уније представљају велики потенцијал за економски и демократски развој локалних власти и заједница у Србији. Сходно томе подизање капацитета читавог друштва (државе и свих нивоа локалних власти као и цивилног друштва у целини) за креирање, квалитетно управљање и примену пројеката треба да представља будуће стратешко опредељење наше земље.

Кључне речи:

*Локална самоуправа, локална заједница, претприступни фондови, Европска унија, Република Србија, европске интеграције, пројектне активности, регионална политика, пољопривредна политика, субвенционирање.*

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област : Јавна управа и јавне политике

УДК број : 352(497.11):339.923:061.1ЕУ(043.2)

# THE IMPACT OF PREACCESSION FUNDS OF THE EUROPEAN UNION ON RAISING DEMOCRATIC AND DEVELOPMENTAL POTENTIALS OF LOCAL AUTHORITIES AND COMMUNITIES IN SERBIA

## SUMMARY

This thesis focuses on pre-accession funds of the European Union and their impact on democratic and development potentials of local communities in Serbia. Successful membership in the European Union is highly determined by the capacities of member states to carry out common policies, while pre-accession funds are the instrument of the European Union to increase these capacities. The thesis particularly stresses regional and agricultural policies of the European Union, bearing in mind their importance in the EU (the budget percentage which is allocated to their funding), and the significance of these policies on the future development of Serbia.

In accordance with these assumptions and methodological approach to the topic (from the aspect of public policy), the European Union was regarded as a system of common policies, in the context of fundamental values to which the entire Union aspires. Those values will be attainable only if the policies are consistently carried out in practice. For that reason, the attention was paid to the instruments and realization of the policy (particularly development policy), and it is closely related to the activities of the local government and communities. Regarding the instruments, project donations are highly important, as it is the way to use pre-accession funds, as well as subsequent funds after EU accession.

The thesis analyzed the state of development and democratic potentials of Serbia and it also highlighted the complementarity of the needs of the Republic of Serbia and the investments of the European Union. This analysis is methodologically approximated and reduced to the analysis of the current state in agriculture and agricultural policy, and in terms of economic development, to regional disparities. It is also indicated that the condition for the effective use of pre-accession and subsequent accession funds in Serbia is satisfactory absorption capacity, defined as the ability to adequately manage projects.

Finally, the thesis confirmed that pre-accession funds of the European Union are a great potential for the economic and democratic development of the local government and communities in Serbia. Thus, increasing the capacities of the entire society (the state and all levels of local government and civil society as a whole) for the creation, adequate management and implementation of projects should be the future strategic orientation of this country.

Keywords:

*Local government, local community, pre-accession funds, the European Union, the Republic of Serbia, European integrations, project activities, regional policy, agricultural policy, subsidiarity.*

Scientific areas: Science policy

Special topics: Public administration and public policy,

UDK: 352 (497.11) 339.923: 061.1EU (043.2)



Прилог 1.

# Изјава о ауторству

Потписани-а Зоран Ш. Ливаја

број уписа 937

## Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

УТИЦАЈ ПРЕТПРИСТУПНИХ ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ПОДИЗАЊУ  
ДЕМОКРАТСКИХ И РАЗВОЈНИХ ПОТЕНЦИЈАЛА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ  
И ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

**Потпис докторанта**

У Београду, 22.12.2015.године

---

Прилог 2.

# Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Зоран Ш. Ливаја

Број уписа 937

Студијски програм \_\_\_\_\_

Наслов рада УТИЦАЈ ПРЕТПРИСТУПНИХ ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА  
ПОДИЗАЊУ ДЕМОКРАТСКИХ И РАЗВОЈНИХ ПОТЕНЦИЈАЛА  
ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ

Ментор проф. др. Снежана Ђорђевић

Потписани \_\_\_\_\_

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис докторанта**

У Београду, 22.12.2015.године

\_\_\_\_\_

Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

УТИЦАЈ ПРЕТПРИСТУПНИХ ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ПОДИЗАЊУ ДЕМОКРАТСКИХ И РАЗВОЈНИХ ПОТЕНЦИЈАЛА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

**Потпис докторанта**

У Београду, 22.12.2015.године

---

## Биографија аутора

Докторант мр Зоран Ливаја је рођен 30.05.1967. год. у Новом Саду. Завршио је Факултет за менаџмент у Новом Саду, а магистрирао је на Факултету политичких наука у Београду на смеру Транзиција привредних система. Одбранио је магистарску тезу „Генеза и функционисање робних берзи у Југословенском простору и Србији од 1930. године“. Аутор је највеће привредне интернет акције у Србији [www.trzistesrbije.com](http://www.trzistesrbije.com), која се бави уређењем предузетничке инфраструктуре, унапређењем конкурентности малих и срењих предузећа на нивоу локалних самоуправа. Пројекат је успешно реализован последњих седам година. Запослен у ПП „Соко Гроуп“ и „Соко Аграр“ као оснивач и одговорно лице.

# Докторска дисертација

назив дисертације:

**УТИЦАЈ ПРЕТПРИСТУПНИХ ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА  
ПОДИЗАЊУ ДЕМОКРАТСКИХ И РАЗВОЈНИХ ПОТЕНЦИЈАЛА  
ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ**

кандидат:

**Мр Зоран Ливаја**

ментор:

**Проф. др Снежана Ђорђевић**

Београд, новембар 2015.

## САДРЖАЈ

<b>УВОД.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ОСНОВНЕ ВРЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЊИХОВА РЕАЛИЗАЦИЈА У ПРАКСИ.....</b>	<b>16</b>
1.1 Историјат идеје о заједници европских држава.....	16
1.2 Економска интеграција Европске уније.....	20
1.3 Заједничке политике и буџет Европске уније.....	27
1.4 Заједничка пољопривредна политика Европске уније.....	34
1.5 Регионална политика Европске уније.....	41
1.6 Јавна управа и локална самоуправа у Европској Унији.....	44
1.7 Закључно разматрање.....	49
<b>2. ЗНАЧАЈ ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И ЗАЈЕДНИЦА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....</b>	<b>52</b>
2.1 Локална самоуправа – традиционални и савремени приступ.....	53
2.2 Принципи савремене локалне самоуправе.....	59
2.3 Европски документи о локалној самоуправи и заступљеност локалних самоуправа на европском нивоу.....	63
2.4 Локални економски развој и прекогранична сарадња као новије функције локалне самоуправе.....	67
2.5 Значај локалне самоуправе у пројектним активностима које подржава Европска унија.....	76
2.6 Закључно разматрање.....	81
<b>3. РАЗВОЈНИ ПОТЕНЦИЈАЛИ, ИЗАЗОВИ И ПОТРЕБЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....</b>	<b>83</b>
3.1 Република Србија у процесима глобализације, транзиције и реформи.....	83
3.2 Економско стање у Републици Србији и регионални диспаритети.....	89
3.3 Пољопривреда и пољопривредна политика у Србији.....	101
3.4 Јавни сектор, реформа јавне управе и демократизација.....	108
3.5 Значај локалних самоуправа и заједница у Србији за реализацију развојних политика (ЈАГ, КЛЕР, РРА).....	113

3.6 Закључно разматрање.....	121
<b>4. РЕАЛИЗАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ЕУ И ЗНАЧАЈ ПРОЈЕКТНИХ АКТИВНОСТИ – ТЕОРИЈСКА ОПСЕРВАЦИЈА.....</b>	<b>123</b>
4.1 Пројектна давања као инструмент јавних политика.....	125
4.2 Пројектне активности – између социјалдемократије и конзервативног либерализма.....	133
4.3 Пројектна давања – активности и еволуција политике и управљања – закључци.....	139
<b>5. ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЕУ ЗА ДРЖАВЕ КАНДИДАТЕ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ.....</b>	<b>144</b>
5.1 Реализација кохезивне политике - Развојни фондови Европске уније и њихови корисници.....	144
5.2 Претприступни фондови ЕУ у периоду од 1989. до 2006. године.....	151
5.3 Инструмент за претприступну помоћ ЕУ од 2006. године – ИПА 2007-2013. године.....	159
5.4 Инструмент за претприступну помоћ 2014-2020. године (ИПА 2).....	167
5.5 Закључна разматрања – значај локалне самоуправе у коришћењу претприступних фондова Европске уније.....	172
<b>6. ИСКУСТВА СРБИЈЕ И ЛОКАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА У КОРИШЋЕЊУ ПРЕТПРИСТУПНИХ ФОНДОВА ЕУ.....</b>	<b>174</b>
6.1 Значај претприступних фондова ЕУ и искуства Србије у њиховом коришћењу.....	174
6.2. Претприступни фондови ЕУ од 2000. до 2006. године у Србији.....	181
6.3 Локалне самоуправе у Србији и програм <i>CARDS</i> .....	187
6.4 Претприступни фондови од 2007. до 2013. године.....	189
6.5 Република Србија и Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) – студија случаја.....	194
6.6 Локалне самоуправе у Србији и Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) – закључци.....	206

<b>7. ДОМЕТИ РЕФОРМИ И БУДУЋЕ РАЗВОЈНЕ ПЕРСПЕКТИВЕ СРБИЈЕ.....</b>	<b>211</b>
7.1 Домети реформи и ефекти претприступних фондова у Србији.....	211
7.2 Србија и Инструмент за претприступну помоћ 2014-2020.године.....	215
7.3 Користи и трошкови од чланства у Европској унији.....	219
7.4 Локалне самоуправе у даљим европским интеграцијама.....	225
7.5 Закључна разматрања.....	235
<b>ЗАКЉУЧЦИ.....</b>	<b>236</b>
Списак коришћене литературе и извора.....	240



## УВОД

### Предмет рада и образложење теме

Предмет овог рада су претприступни фондови Европске уније односно анализа овог инструмента са аспекта демократских и развојних потенцијала локалних заједница у Србији. Потреба за оваквим истраживањем огледа се у чињеници да у нашој политикологији до сада није било дубинских истраживања овог инструмента. Наиме, претприступни фондови ЕУ представљају развојни потенцијал за сваку земљу којој су расположиви. Међутим, иза те непосредно видљиве користи (финансијска подршка) стоји једна дубља димензија која се односи на капацитете једног друштва и државе за реализацију **јавних политика**. Управо овај сегмент – исправно конципирање, усвајање и реализација јавних политика представља данас процесе без којих политика и јавно управљање остају у домену декларација, а без стварних ефеката. Повећано интересовање за изучавање јавних политика у оквиру политикологије задњих деценија је произашло из ситуације у којој се налази савремена држава. Данас нема великих идеолошких разлика око прихватања основних цивилизацијских вредности колико има проблема у реализацији тих вредности у пракси. У највећем делу света постоји сагласност око кључних вредности као што су мир, солидарност, достојанство, демократија, владавина права и правна држава. Међутим проблеми постоје у практичним думетима. Тако, на пример, иако је демократија постала општеприхваћен леигитимацијски принцип она је у многим крајевима света са практичне тачке гледишта још увек неостварена. Подаци о растућем јазу богатих и сиромашних на глобалном плану, нови ратови, велике економске кризе и сл. су илустративни примери проблема савременог управљања. Ово указује да кључни проблем политике није шта да се ради већ како односно на који начин оно што је начелно опредељење реализовати у пракси.

Савремени процеси глобализације, информационе револуције и уопште техничко-технолошка револуција учинили су да се политика и државе нађу у једном потпуно новом контексту а последично томе и јавно управљање се суочава са бројним променама. Међу тим променама евидентно је све чешће повлачење власти и држава из непосредне реализације политика и њихово препуштање другим актерима у цивилном друштву. Ово делегирање реализације политике (нарочито развојне) се најчешће

остварује кроз пројектне активности које ће у овом раду бити детаљно обрађене. Како се највећи део заједничких политика ЕУ реализује управо на овај начин и како претприступни фондови представљају својеврсну обуку за вођење политика на овај начин, то они имају много дубљи значај од онога који се квантитативно може изразити (кроз количину одобреног новца)

Још један разлог за ову тему јесте њена подобност за специфичан приступ развијен у студијама јавних политика који је иначе знатно ређи у политикологији нашег региона. Наиме, у светској политикологији (нарочито енглеско говорно подручје) разликују се изрази:

*Polity*: државно уређење или поредак, фокус на институцијама и нормама;

*Politics*: политика као процес - настајање, изражавање, сукоб и разрешење али и посредовање интереса у једној заједници, фокус је на класичним политичким концептима као што су моћ, консензус, легитимност итд, и

*Policy*: садржајна и функционална страна политике - политика као активност конкретног одлучивања (претпоставке садржај и последице јавног одлучивања), у центру пажње су начин спровођења јавних акција, решавање друштвених проблема и инструменти јавних политика.

Ова појмовна слојевитост политике указује и на еволуцију науке о политици. Хронолошки гледано наука о политици се прво интересовала за норме и институције (*polity*), потом претежно за политички процес (*politics*) а да би у другој половини 20. века акценат био померен на испитивање механизма конкретног одлучивања и вођења јавних политика (*policy*). Код нас се наука о политици и даље првенствено бави политичким идејама и институцијама (*politics*), а знатно мање политичким процесима и инструментима политичког одлучивања.<sup>1</sup> Стога овај рад треба да допринесе афирмацији овог трећег приступа односно анализи политике са функционалне стране и тачке гледишта последица које производи.

Имајући претходно речено на уму предмет овог рада (претприступни фондови) се посматра као егзекутивна страна или „материјализација“ општих вредности и политике на којој је Европска унија изграђена. Због тога предмет овог рада се односи и на суштинско схватање демократских принципа функционисања заједнице европских

---

<sup>1</sup> Милан Матић, Милан Подунавац, ед. *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.

држава – њиховог опредељења у функционисању скупа различитих држава које делове свог националног суверенитета деле ради заједништва у друштвено-економско-социолошким вредностима. Питање разумевања вредности заједнице народа је основно питање за грађане Србије и других земаља које желе да приступе Европској унији. Мотив за одабир ове теме лежи у великом значају који процес придруживања и чланства у Европској унији има на свеобухватан политички, економски, друштвени и културни развој државе и развијање европских вредности који постоје у већини данашњих чланица.

Први кораци у стварању Европске уније имали су за циљеве остваривање економских и геополитичких интереса неколико земаља западне Европе, под снажним утицајем САД. Прошло је више од 60 година када су начињени ти кораци, а данас је Европска унија наднационална творевина са великом економском снагом, односно једна од економски водећих региона у свету. Она има развијене економске и демократске институције и постала је респектабилан међународни фактор. Активност данашње Уније покрива велики део надлежности које имају суверене државе. Остају отворена питања за будућност њених даљих интеграција како у виду унутрашњег уређења (да ли је потребан Устав или не, да ли ће правац даљег развоја бити федерација односно конфедерација), тако и у погледу њених надлежности, начина одлучивања, јачања и увођења нових институција (треба ли ЕУ да има своју војску и полицију, итд.), као и процеса даљег проширивања.

Како би олакшала и убрзала процес трансформације бивших социјалистичких земаља у демократска друштва са тржишно оријентисаном привредом, ЕУ је основала финансијске инструменте и за државе које нису њене чланице са циљем да што успешније прођу кроз „транзициони период“ и постану политички, економски и друштвено стабилне државе, спремне за улазак у Европску унију. Ови инструменти (претприступни) основани у време распада социјализма постоје и данас и на располагању су државама кандидатима за Европску унију. Међутим, средства из овог инструмента се могу добити само кроз аплицирање и реализацију **пројеката**. Циљ ЕУ јесте да кроз претприступне фондове државе кандидати постану „спремне“ да користе буџетска средства из ЕУ, да се припреме за оштру конкуренцију која влада на европском тржишту и прихвате целокупна „правила игре“ и вредности на којима почива Европска унија.

Србија је кренула путем европских интеграција након промена власти током 2000. године. Након петнаест година процеса придруживања, наша земља се налази тек

на „пола пута“ до чланства у ЕУ, а разлоге за тако нешто треба тражити у нестабилној политичкој атмосфери, нерешеном питању Косова и Метохије, екстремно тешким привредним приликама. Колико год да је процес трансформације српског друштва у модерно европско друштво тежак, он се свакако мора извршити првенствено због интереса саме Србије а потом и због тога што се тиме она квалификује за чланство у ЕУ и шансе које та заједница омогућава.

За функционисање Европске уније велики значај имају **локалне и регионалне власти**. Један разлог је то што се највећи део регулативе ЕУ спроводи на локалном и регионалном нивоу. Други разлог је што афирмација ових нивоа значи **демократизацију** Заједнице и приближавање власти реалним потребама грађана. Стога је начело **супсидијаритета** један од начелних принципа на којима почива Европска унија, што је и дефинисано Уговором из Маастрихта. То начело представља један од темеља Европске повеље о локалној самоуправи којом се грађанима гарантује право на локалну самоуправу (минимални стандарди) без обзира у којој држави Уније живе. Европска унија не одређује у процесу придруживања каква треба да буде законска регулатива и унутрашњи систем локалне самоуправе у свакој земљи, али инсистира да се поштују достигнути европски стандарди када је у питању модерно функционисање и рад локалних самоуправа. Због тога је важно схватање демократских принципа управљања и односа између централне власти и локалних власти, општина, округа и региона, где се кроз начело супсидијаритета уређује подела надлежности и обезбеђивање услуга за грађане на нивоу власти који је најближи грађанима (кад год је то могуће). Током осамдесетих и деведесетих година двадесетог века долази до ренесансе развоја локалне власти, као најзначајнијег нивоа власти у друштвено-економским и социолошким односима које постају центар пажње претприступних фондова. Зато и ЕУ данас омогућава локалним самоуправама у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима да кроз сарадњу и удруживање са другим локалним самоуправама, институцијама и организацијама у једној земљи или иностранству реализују одређене пројектне идеје и пруже квалитетније услуге грађанима.

Локалне самоуправе у Србији пролазе кроз транзицију као и целокупна држава, дуго и споро. **Инструмент претприступне помоћи Европске уније** (у даљем тексту **ИПА**, скраћеница од енглеског израза *Instrument for Pre-Accession Assistance*) је само један од начина да се помогне односно убрза процес реорганизације и функционисања локалних самоуправа и унапређивања услуга које пружају грађанима. Потребно је ипак унапредити сарадњу и комуникацију између свих нивоа власти, као и са европским

институцијама, да би ефекти од коришћења претприступних фондова и интеграција постали далеко већи. Осим тога за ефективно коришћење ових фондова, као и уопште за ефикасно функционисање локалних власти потребно је доследно увести принципе транспарентности рада, стандардизације, партнерства и партиципације (што интензивније укључивање грађана и поштовање њихових преференција). Претприступни фондови су прагматично средство у функцији ових циљева, а никако сврха сама по себи. За тако нешто је важно да постоји и снажна политичка воља и консензус свих релевантних фактора у земљи, а Србија је, чини се, на добром путу да после много година тако нешто и оствари.

### **Циљ рада**

Циљ овог рада односи се на научно сазнање о предмету дисертације из кога се могу издвојити друштвени циљеви који се односе на процес европских интеграција наше земље, могућности и значај коришћења ИПА програма од стране свих релевантних фактора, укључујући и локалне власти и заједнице.

Научни циљ представљају промишљања какве институционалне и административне промене морају да се догоде код локалних самоуправа у Србији како би оне биле у стању да конкуришу и добијају пројекте из овог фонда. Питање је и у којој мери је потребно ојачати укупне капацитете на најнижем нивоу управљања (локална заједница), како би им се омогућило коришћење ових средстава, али и прихватање стандарда у свим областима јавног сектора како би Србија могла постати добро организована и поуздана чланица ЕУ.

Научни циљ јесте и упознавање са интегративним процесима наше земље у велику европску породицу, кроз подизање демократских потенцијала и свести демократског друштва, као и прихватање стандарда Европске заједнице народа, где грађани треба да буду битан актер креирања услуга и укључени у процес одлучивања пре свега на локалном нивоу. Коришћење средстава мора бити транспарентно, ефикасно и ефективно, а пре свега мора да се обезбеди мерљивост квалитета менаџмента и системских решења посебно у јавној управи, јавно комуналним предузећима и локалним властима.

## Структура рада

Структуру овог рада поред увода и закључка, чини још седам поглавља.

У **првом** поглављу се приказују јавне политике и проблеми на које је Европска унија посебно фокусирана. Осим тога објашњене су основне вредности ЕУ, потом општа политика која следи из њих и коначно јавне политике као облик њене реализације. ЕУ се анализира са процесног и функционалног аспекта те се посматра као систем заједничких политика и јединствено тржиште. С обзиром на значај политика (гледано по проценту ЕУ буџета који си издваја за њихово финансирање) посебно се истичу регионална и пољопривредна политика па су оне детаљно представљене и објашњен је механизам њихове реализације. У том механизму су незаобилазне локалне заједнице као партнери и пројектне активности.

**Друго** поглавље представља разраду поменуте констатације о значају локалних заједница и уопште локалног нивоа управљања у ЕУ. Објашњени су традиционални и савремени приступ локалној самоуправи и принципи савремене локалне самоуправе. Оне су данас активни актери и на наднационалном нивоу, те су објашњени механизми заступања локалних интереса на европском нивоу као и европски документи о локалној самоуправи. У њене новије послове спадају локални економски развој и прекогранична сарадња. ЕУ снажно подржава ове активности те су стога у овом поглављу детаљније објашњени. Коначно, представљен је механизам реализације развојне политике ЕУ и показано је да су локалне заједнице и самоуправе (као и њихова оспособљеност за вођење пројеката) незаобилазан партнер те да од њих кључно зависи успех реализације ове политике.

Како су у наслову дисертације кључни појмови: претприступни фондови, локалне заједнице, Република Србија, логично следи садржина **трећег** поглавља а то су развојни потенцијали, изазови и потребе Републике Србије. Интенција је да се докаже да управо у оним областима у којима Србија има највеће проблеме (регионални диспаритети, изумирање села и руралног становништва и уопште потребе за интензивнијим развојем и демократизацијом), Европска унија пружа највећу помоћ. Одатле произилази закључак о ЕУ и њеном буџету као великој развојној шанси за Републику Србију. Сходно овоме дат је приказ јавних политика и стања у области регионалног развоја и пољопривреде али је указано и на значај добре организације јавног сектора и јавне управе. Посебна пажња је усмерена на реализацију развојних политика, значај локалних заједница и њихове облике учешћа у развојним политикама.

У овом поглављу се, дакле, констатује да интеграција у ЕУ представља велику развојну шансу. Међутим, да ли ће она бити искоришћена зависи од степена успешности њене реализације у Србији, односно од тзв. апсорпционих капацитета а они се састоје у познавању и квалитетном вођењу пројектних активности који су најчешћи облик реализације развојне политике ЕУ. Претприступна помоћ ЕУ представља заправо „школу“ за пројектну реализацију политика и подизање апсорпционих капацитета држава кандидата како би нова чланица од самог почетка пријема у ЕУ могла ефективно да искористи одобрена финансијска средства.

Због тога пројектне активности представљају тему **четвртог** поглавља. Конкретније, тема овог поглавља је процесна страна Европске уније односно начини реализације (инструменти) заједничких политика са фокусом на најчешће коришћене инструменте. У питању су пројектна давања и активности која су последњих деценија све израженији метод реализације јавних политика. Пројектне активности представљају незаобилазан сегмент теме овог рада будући да су претприступни фондови намењени државама кандидатима (као и расположиви развојни фондови по уласку државе у ЕУ) и реализују се управо кроз њих. Са овим у вези дата је теоријска опсервација пројектних давања као инструмента јавних политика и објашњени су и узроци све чешћег коришћења овог инструмента не само у Европској унији него и широм света.

Након теоријске опсервације пројектних давања у **петом** поглављу дат је приказ практичне стране развојне политике ЕУ и објашњени су финансијски инструменти који су на располагању државама кандидатима за чланство у ЕУ. Да би се исправно схватили и објаснили сврха и значај овог инструмента (претприступних фондова) било је неопходно објаснити реализацију кохезивне политике ЕУ и развојне фондове ЕУ који су намењени државама чланицама. Тек са тог аспекта долази до изражаја значај претприступних фондова који су намењени државама кандидатима. Након тога следи анализа и прикази претприступних фондова ЕУ. Овај приказ се састоји из два сегмента – један су претприступни фондови у периоду од 1989. г до 2006. године а други за период од 2007. г па надаље. Разлог за ову поделу је то што је до 2006. г постојао већи број фондова и програма (*PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS*) а од 2007. г постоји јединствен програм односно фонд (*IPA*). Како је за успешну реализацију тј. коришћење ових фондова важна и регионална димензија, у овом поглављу су приказани расположиви фондови не само за Србију већ и за земље у окружењу.

У **шестом** поглављу извршена је анализа искустава које је имала наша земља са претприступним фондовима у временском периоду од 2000. г па надаље, тј. колика новчана средства су добијена и на који начин, за шта су искоришћена и у којој мери је Србија имала користи од тога. Посебан сегмент овог дела биће усмерен и на то какве и колике користи су имале и јединице локалних самоуправа у Србији и да ли су видљиви ефекти прихватања европских вредности. У овом делу је објашњена и структура ИПА програма, досадашња искуства Србије у његовом коришћењу, као и стање и перспективе даљег коришћења овог програма и његови позитивни ефекти које може имати на развој локалних заједница.

Тема **седмог** поглавља су будуће перспективе и развојне могућности које стоје на располагању Републици Србији након пријема у пуноправно чланство. Приказано је какве су перспективе и политичке и економске импликације од даљег интегрисања у ЕУ, пре свега са добијањем датума за почетак преговора и њиховом почетку, али нарочито са завршетком и закључивањем преговора са ЕУ. Носиоци промена су локалне власти-општине (градови) и оне треба да решавају многобројне комплексне проблеме од чега користи имају и националне државе и друштво у целини. Без мреже локалних власти, државе и над-националне интеграције не би могле успешно развијати економију и реализовати развојне пројекте. Отуда се локалне самоуправе могу видети као важан фактор развоја друштва, јачања партиципације грађана и локалне демократије. Креирање вредности Европске заједнице ради укупног унапређења друштвених и социјално-економских односа грађана Србије, промене у фази прилагођавања законодавним, друштвеним, економским и еколошким стандардима не треба да буду схваћени као наметнута решења којима се ЕУ меша у унутрашње односе земаља кандидата ЕУ. Најважније је схватити да су промене и унапређења стандарда искључиво намењени за поправљање система, уређења и квалитета живота грађана Србије. У овом истраживању је показано шта Србија може да очекује у свеобухватном развоју земље када постане члан. Спуштајући се на најнижи ниво (локалну самоуправу) проучено је какве су могућности локалних заједница да користе одређена средства током преговора са ЕУ, а у некој догледној будућности и са чланством у великој европској породици.

Коначно у последњем поглављу „Закључци“ истакнуте су доказане хипотезе односно закључци. Читав рад је базиран на генералној хипотези која се састоји у вези (позитивна корелација) између претприступних фондова и развојних и демократских



потенцијала локалних заједница у Србији и неколико тзв. радних хипотеза које су испитане кроз различита поглавља.

### **Полазне претпоставке – хипотезе**

Читаво истраживање је базирано на једној генералној хипотези и пет „мањих“ – радних хипотеза чијим се доказом односно истинитошћу доказује и генерална хипотеза.

Кључни појмови генералне хипотезе су садржани већ у наслову овог рада а то су: **претприступни фондови Европске уније и локалне власти и заједнице у Србији**. Генерална хипотеза се састоји у афирмативном исказу односно позитивној корелацији између ова два појма и гласи:

Претприступни фондови Европске уније представљају велики потенцијал за економски и демократски развој локалних заједница у Србији.

Истинитост ове тврдње је доказана посредно преко доказа истинитости исказа до којих се долази „разлагањем“ кључних категорија односно појмова. Радне хипотезе су:

1. Европска унија је систем заједничких политика међу којима велики значај имају пољопривредна и регионална развојна политика;
2. За ефективну реализацију развојних политика ЕУ незаобилазан партнер али и корисници су локалне власти и заједнице;
3. Република Србија се суочава са великим изазовима управо у областима у које ЕУ улаже велика финансијска средства те ЕУ представља велики развојни потенцијал за Србију;
4. Најзначајнији инструмент којим се реализује развојна политике ЕУ су пројектна давања.
5. Услов за ефективно коришћење претприступних и касније развојних фондова у Републици Србији јесу задовољавајући апсорпциони капацитети дефинисани као оспособљеност за квалитетно вођење пројеката.

## Методе и технике истраживања

У изради дисертације коришћене су следеће **методе истраживања**: анализа, синтеза, студија случаја, индукција, дедукција, класификација, компаративни методи, интервју (са носиоцима функције канцеларије за европске интеграције). У делу анализе ће се користити један број економских метода као што је *cost benefit* и *cost effectiveness* анализа. *Cost-benefit* анализа је коришћена да би се показала рационалност процеса придруживања Унији, а нарочито коришћења претприступних фондова и користи локалних самоуправа и целе земље од тога. Студија случаја као метода примењивана је на примерима коришћења ИПА фонда у Србији. Осим тога Европска унија представља посебан друштвени реалитет у односу на друге интеграције и уније које постоје на осталим континентима у свету.

Компаративна метода је била потребна ради поређења искустава земаља кандидата приликом коришћења претприступних фондова у дугом временском периоду како би се лакше дошло до закључака какви су резултати и користи постигнути од тих првих корака у процесу придруживања.

Анализа садржаја докумената такође има велики значај јер су значајнији извори садржани у политичким (закони), нормативним (прописи, одлуке), информативним (интернет извори) и евиденционим документима (буџет).

Интервју се користио у случајевима слабијег квалитета других извора. Потребне информације, подаци и сазнања су сакупљани у неколико институција као што су: Канцеларије за европске интеграције, Кабинет потпредседника Владе за европске интеграције и остала министарстава и Српски менаџмент центар.

## Научни и друштвени допринос

Овај научни рад допринеће бољем схватању демократских принципа ЕУ и разлога за помоћ у прилагођавању ЕУ стандардима кроз процесе приступања ЕУ, где је важна промена свести грађана Србије у смислу усвајања вредности заједнице народа. Значај овог рада је и опсервација инструмената односно начина реализације заједничких политика ЕУ, с обзиром на то да без изграђених капацитета за реализацију пројектних активности чланство у ЕУ се своди на форму. Фондови су прагматична средства на изградњи тих капацитета. Даљи допринос је у опсервацији о питањима процеса придруживања Европској унији, при чему су претприступни фондови до сада

недовољно истражено поље код нас. Обзиром на сложеност и комплексност система ЕУ, велики број различитих приступа проучавања омогућава изузетну ширину научног истраживања.

Научни допринос рада отвара питања смисла, структуре и ефеката ИПА фондова. Поред тога указано је на нова системска решења и реформске процесе који код нас треба да побољшају и омогуће лакше, брже и ефикасније коришћење средстава из претприступних фондова ради интензивнијег развоја локалних заједница.

Научно-друштвени допринос огледа се у анализи релевантних варијабли, при чему су искуства других земаља у европским интеграцијама итекако значајна у погледу брзине испуњености критеријума.

Друштвени допринос треба да омогући објашњавање и појашњавање како локалне самоуправе код нас треба да користе средства из ИПА инструмената, шта је потребно да ураде оне, баш као и централне власти у законском и стратешком смислу како би се направила свеобухватна теоријска основа за ефективнији приступ Инструменту за претприступну помоћ и буџетским средствима ЕУ. Крајњи ефекат треба да буде подизање капацитета локалних власти за демократско креирање политика и одлучивање односно подизање предузетничких и развојних капацитета локалних заједница.

# 1 ОСНОВНЕ ВРЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЊИХОВА РЕАЛИЗАЦИЈА У ПРАКСИ

## 1.1 Историјат идеје о заједници европских држава

Иако је Европска унија творевина двадесетог века, она је изграђена на знатно старијим вредностима и стремљењима. Данашња опредељења и политика Европске уније имају своје корене у идејама старим чак и више векова. Некада само размишљања филозофа и веома малог броја људи посвећених хуманитету и мирној будућности су временом постајала све јаснија и чвршћа да би се коначно у двадесетом веку и институционализовала као званична политика већег броја европских држава.

Порекло пројеката и великих европских нацрта потиче чак од средњег века и Дантеовог *De Monarhia*, где се позива у помоћ наднационална власт као она која треба да поштује разноликост народа и обичаја, или од Хришћанске Републике Пјер Дибоа (*Pierre Dubois*). Од тог доба, пројекти следе један за другим, предлажући конфедерације са заједничким институцијама, скупштинама, чак и војскама.<sup>2</sup> Велики противник француског краља Луја XIV, опат Шарл Ирен Сен Пјер (*Charles-Irenee Castel de Saint-Pierre*<sup>3</sup>) је кроз своје дело изнео идеју о федеративној заједници суверених држава коју би чиниле Алијанса држава и чији би главни орган управљања био Савезни конгрес (скупштина).

Значајан аспект идеји европског уједињења дао је и Имануел Кант (*Immanuel Kant*) кроз своје дело „Вечни мир“ у коме истиче да у свакој држави треба да буде заступљен републикански начин уређења и да је потребно да се међународно право и односи између држава заснивају на федерализму слободних држава.<sup>4</sup>

Поред поменутих личности значајан допринос развоју мисли о уједињеној Европи дали су и Сен Симон кроз своју идеју о нормативном уређењу једне европске заједнице са супранационалним парламентом (1814), затим Виктор Иго, који је 1855.

---

<sup>2</sup> Душан Сиђански, *Федералистичка будућност Европе*, ИП Просвета, Европа Прес, Суботица, 1995, стр. 27.

<sup>3</sup> Charles-Irenee Castel de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Utrecht: A. Schouten, 1713.

<sup>4</sup> Имануел Кант, *Вечни мир: филозофски нацрт*, Гутенбергова галаксија, Београд, 1995.

написао: „Наш континент ће бити држава једног народа. Неће бити граница ни царине, ни забрана, биће само слободног протока роба и људи“.<sup>5</sup>

Прве конкретне акције у циљу европског уједињења предузимају се двадесетих година прошлог века. 1924. године аустријски гроф Рихард Коуденхове Калерги објављује дело Пан-Европа које представља реакцију на ратом опустошену Европу, али и тежњу за даљим уједињавањем на европском континенту по угледу на Сједињене Америчке Државе. Није случајно да су управо године након Великог рата време предузимања конкретних акција у циљу уједињења европских држава и достизања старих идеала мира и стабилности у Европи. 1929. године на заседању Скупштине Лиге народа француски министар спољних послова и заговорник идеје федерализоване европске уније, Аристид Бријан и немачки министар Густав Стресеман су предложили стварање Европске уније. Међутим, постојали су многи проблеми пре свега економске и политичке природе, који су оспоравали ову идеју. Избијање велике економске кризе, јаке националне тензије, страх од француског хегемонизма, учиниле су идеју о јачању сарадње и мирољубивом уједињавању европских држава неостварљивом.<sup>6</sup> Уз то, убрзо је уследило и преузимање власти фашиста и нациста у Италији и Немачкој, као и смрт немачког министра Густава Стресемана, што је утицало да овај први европски пројекат о уједињењу не заживи у практичном смислу.

Тек ће нови (Други) светски рат и ратне страхоте и разарања довести до поновног „отрежњења“ европских лидера и схватања да се нешто конкретно и практично мора учинити. Први корак у том смеру било је успостављање међусобне контроле и сарадње у области угља и челика – два основна материјала рата. Према речима Жана Монеа (*Jean Monnet*), једног од очева-оснивача Европске уније, било је потребно променити ток догађаја. „У том циљу, треба променити дух људи. Речи нису довољне. Потребна је дубока, стварна, хитна и драматична акција, која мења ствари и утиче да народи развијају међусобно поверење и да се обнови нада коју су они готово изгубили“.<sup>7</sup>

Тако је дошло до првог конкретног корака у стварању савремене Европске уније. Година 1951. када је настала Европска заједница за угљ и челик се сматра

---

<sup>5</sup> Радивој Степанов, Љубиша Деспотовић, *Европска унија-настанак, институције, право*, Stylos, Нови Сад, 2002, стр. 9-10.

<sup>6</sup> Драгана Крагуљ, *Економија-Увод у економску анализу, микроекономија и макроекономија*, Макарије, Београд, 2005, стр. 404.

<sup>7</sup> *Припреме за европску интеграцију*, редактори Јелица Минић, Душко Лопандић, Европски покрет у Србији, Београд, 2000, стр. 5.

референтном годином за настанак ЕУ. Ова првобитна заједница ће се током наредних деценија мењати и обликовати кроз: Римске уговоре (1957), Луксембуршку конференцију, Јединствени европски акт (1985). Године 1992. ступио је на снагу Уговор из Мастрихта којим је дефинисана савремена ЕУ, а након њега долазило је до промена и нових уговора: Уговор из Амстердама (1997), Уговор из Нице (2001) и Лисабонски уговор (2007).

Треба истаћи да је сваки нови уговор и реформа Европске заједнице представљала тежњу ка учвршћивању мира и демократије на европском континенту. Основна вредност је у том смислу била и остала **мир и стабилност**. О томе сведоче и Римски уговори из 1957. којим је проширена првобитна сарадња фокусирана на Заједницу за угљ и челик. Као мотиви Римских уговора формулисани су: **све тешње обједињавање европских народа; заједничким делањем обезбедити привредни и друштвени напредак; отклонити границе које раздвајају Европу; стално побољшавати животне и радне услове народа; ујединити националне привреде; смањити растојање између појединих области и заосталост мање развијених области; уклањати ограничења у међудржавном привредном промету; јачати заједништво Европе са прекоморским земљама према начелима Уједињених нација и поспешивати благостања прекоморских земаља; чувати мир и слободу обједињавањем привредних снага; упутити позив другим народима да се прикључе.**<sup>8</sup>

Иначе, Римским уговорима из 1957. године су основане Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију. ЕЕЗ је у пракси била заправо царинска унија између држава потписница (Немачка, Француска, Италија и земље Бенелукса). На Луксембуршкој конференцији су усвојене годину дана раније дефинисане одлуке о Европској политичкој сарадњи која је представљала главни инструмент за координацију политика између чланица заједнице а што је у крајњем исходу требало да води стварању економске и монетарне уније. Јединственим европским актом је уведено заједничко тржиште а дефинисане су и нове надлежности Заједнице у бројним јавним политикама. Уговором из Мастрихта створена је савремена Европска унија. Њиме су утврђени и економски (економска и монетарна унија) али и политички циљеви (спољна и безбедносна политика, грађанство Уније, правосуђе и унутрашњи послови). Уговором из Амстердама реформисане су институције ЕУ

---

<sup>8</sup> Michael Bruckner, Roland Maier, Andrea Przyklenk, *Der Europa Ploetz, Basiswissen uber das Europa von heute*, Ploetz, Freiburg, 1993, стр. 366.

(ојачан Парламент и транспарентније одлучивање) а спроведене су и мере које су требале да олакшају припрему и улазак нових чланица у Унију. Уговор из Нице је произашао пре свега из потребе прилагођавања променама услед пријема нових чланица, док Лисабонски уговором представља настојање за демократичнијом и ефикаснијом ЕУ, као и спремност за решавање глобалних проблема. Парламент је још више ојачао, уведене су промене у одлучивању, а уведене су и неке нове функције (високи представник за спољне послове).

У вези ових уговора важно је истаћи њихову вредносну компоненту односно мотиве на којима су засновани. У време њиховог потписивања ти мотиви односно заједничке вредности и циљеви су представљали заправо пројекцију будућих односа европских држава и њихову заједничку окренутост ка миру, развоју, солидарности и интеграцији. Они су у основи остали релевантни до данас. Сви остали уговори и процеси интеграције били су настојање за реализацијом ових опредељења. А крајња манифестација тог опредељења јесу и савремене заједничке политике ЕУ чији су део претприступни фондови ЕУ који су и тема овог рада.

Истицањем основних вредности ЕУ долазимо до везе која постоји између њих и савремених претприступних фондова ЕУ, те потребе да се ова веза подробније испита и објасни. Наиме, у овом кратком приказу указано је на **основне вредности** на којима ЕУ почива као и на **начине односно политике њиховог остварења** (побољшати животне услове, смањити заосталост појединих подручја, подстицати сарадњу, стварати поверење између држава и народа...). Међутим, чак и званична политика и опредељења за опште вредности као што су мир и општи прогрес не постижу реалне ефекте уколико се иста доследно не реализује. Због тога је подизање капацитета за реализацију политика Уније неизоставан сегмент у анализи ЕУ са аспекта њене сврхе и учинковитости. Стога није необично што се у савременој Заједници односно ЕУ велика пажња поклања овом питању и што ЕУ преко претприступних фондова финансира овај процес и у државама које су тек кандидати за ЕУ. Да би се истакао значај теме овог рада мора се образложити и јасно приказати веза (што је овде и урађено) између основних вредности, јавних политика Европске уније и њихове доследне реализације. Уколико се политике доследно не реализују то значи да се ни не остварује циљ Европске уније односно да она губи свој легитимитет.<sup>9</sup> Реализација политике у 21. веку

---

<sup>9</sup> Мисија ЕУ у 21. веку је да: одржава и гради мир успостављен између држава чланица, доводи европске државе у односе сарадње, осигура европским грађанима безбедност, промовише економску и друштвену

је сложен процес у који су укључени бројни актери из готово свих сегмената друштва. Велики део политика ЕУ се реализује кроз пројектна давања и пројектне активности (о чему ће касније бити више речи). Али у државама у којима не постоји довољно капацитета за ове активности настају проблеми неуспешног вођења јавних политика а то директно погађа смисао и сврху ЕУ као заједнице. Да би се избегао овај проблем ЕУ из свог буџета издваја (неповратна) финансијска средства за државе кандидате са сврхом да подигну своје капацитете за реализацију заједничких политика те да од самог пријема нове државе ЕУ она буде реално равноправан и ефикасан члан Заједнице.

Значај овог инструмента постаје још очигледнији када се ЕУ посматра и анализира са процесног и практичног аспекта односно са тачке гледишта државе кандидата тј. њених грађана. У том смислу ЕУ се може посматрати као заједница коју карактеришу: систем заједничких политика и заједничко тржиште. Уколико једна држава не изгради задовољавајуће капацитете за реализацију политика и не подигне до задовољавајућег нивоа конкурентност привреде, онда прети опасност да се чланство у ЕУ сведе на форму.

## 1.2 Економска интеграција Европске уније

Са економске тачке гледишта једна од најважнијих чињеница у вези Европске уније јесте да она представља **економску и монетарну унију**, што укључује и **заједничко тржиште**. Оно означава простор слободног кретања економских фактора односно људи (рада), капитала, робе и услуга. Слобода кретања поменутих фактора се односи на слободу од царина и других баријера, односно укидање националних граница.

Иначе, економска и монетарна унија представљају једну (пету) од шест фаза до потпуне економске интеграције. Те фазе су следеће:

1. Преференцијални трговински споразуми (којима се смањују царине међу државама које су потписнице споразума);

---

солидарност, очува европски идентитет и разлике у глобализованом свету, промовише заједничке, европске вредности, Pascal Fontaine, *Europe in 12 lessons*, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Brussels, 2014, стр. 3.



2. Зона слободне трговине (укидање дажбина на неке или на све робе између држава);
3. Царинска унија (подразумева као и зона слободне трговине међусобно укидање дажбина на робе али и заједничке царине према трећим државама и заједничку трговинску политику);
4. Заједничко тржиште (заједничка регулатива и слободно кретање не само робе и добара већи и капитала, рада и услуга);
5. Економска и монетарна унија (јединствено тржиште са заједничком валутом и монетарном политиком);
6. Потпуна економска интеграција (подразумева претходну фазу уз хармонизовану односно заједничку фискалну политику и остале економске политике).

Историјски гледано почетак економске интеграције је везан за настанак Европске економске заједнице 1958. године када је као један од циљева декларисана царинска унија и заједничко тржиште за **пољопривредне производе**. Временом се опсег производа (робе и добара) ширио да би већ од 1993. године обухватао производе из свих области. Посматрано са економске тачке гледишта садашња (2015) Европска унија се креће ка шестој фази односно фази потпуне економске интеграције.

Да би се јасније описале могућности и последице које произилазе из пријема нове чланице у Унију потребно је детаљније појаснити кључне карактеристике последњих неколико фаза, царинске уније, заједничког тржишта и монетарне уније.

### **Царинска унија**

Царинска унија је између Европске економске заједнице уведена 1968. године.<sup>10</sup> Она означава простор у коме се државе чланице обавезују да ће укинути царине (и остале сличне таксе и ограничења) једна према другој. Друга карактеристика царинске уније је да се државе које је формирају такође обавезују да ће према трећим земљама

---

<sup>10</sup> Пре тога су постојали бројни преференцијални споразуми и зоне слободне трговине између појединих држава првенствено за пољопривредне производе. Ако је за политичку интеграцију мотив био очување мира, међусобна солидарност и поверење (између европских држава) а први корак у томе међусобна контрола производње угља и челика, један од првих економских импулса за интензивнију интеграцију била је трговина пољопривредним производима. Још 1950-их година долази до зачетка заједничке пољопривредне политике. Она је најстарија заједничка политика Европске заједнице и истовремено деценијама је била и најважнија, с обзиром на проценат заједничког буџета који се издваја за њено финансирање. Из тих разлога ова политика је посебно важна за овај рад и о њој ће накнадно бити више речи.

(ван царинске уније) примењивати заједничку царинску тарифу.<sup>11</sup> Теоријски гледано ефекти царинске уније за државе које у њу улазе могу бити и позитивне и негативне што зависи од висине такси и заштићености привреде појединачне државе. У пракси се најчешће дешава да царинска унија подстакне интензивнију размену унутар ње али и до пада размене са остатком света. Још неки ефекти царинске уније коју чини и савремена ЕУ су снижавање трошкова пословања, мањи фиксни трошкови услед коришћења економије обима. Осим тога може доћи до специјализације која води већој продуктивности као последица „компаративне предности“, повећања иновација и снижавање цена и/или повећања квалитета као последица конкуренције. Коначно ЕУ, као целина захваљујући царинској унији побољшава своју преговарачку позицију у међународној трговини због величине тржишта.<sup>12</sup>

Ипак, мора се истаћи да ови позитивни ефекти могу бити умањени или чак потпуно анулирани ако је држава која улази у царинску унију пре тога имала знатно нижу царинску стопу у односу на ону коју ће имати после уласка.

### **Заједничко тржиште**

Царинска унија је заправо била фаза ка много већем подухвату а то је заједничко тржиште. Док се царинска унија односи само на слободно кретање роба, заједничко тржиште подразумева поред робе и слободу кретања капитала, рада (људи) и услуга. У оквиру заједничког тржишта постоји висок степен координације, не само у трговинској већ и у монетарној, девизној и фискалној политици те отуда и већи број прописа и јавних политика које се односе на ове области.

По дефиницији у Јединственом европском акту (скр. ЈЕА) заједничко тржиште је подручје без граница у оквиру кога је слободно кретање роба, људи, услуга и капитала. Такође установљено је и да степен ефикасности целовитог ЕУ тржишта зависи од успеха у елиминацији бројних баријера (пореских, физичких...) у међусобној трговини између чланица. Данас се може рећи да заједничко тржиште представља сам темељ европског пројекта и економских интеграција и да ће у зависности од овога зависити и даљи ток интеграције.

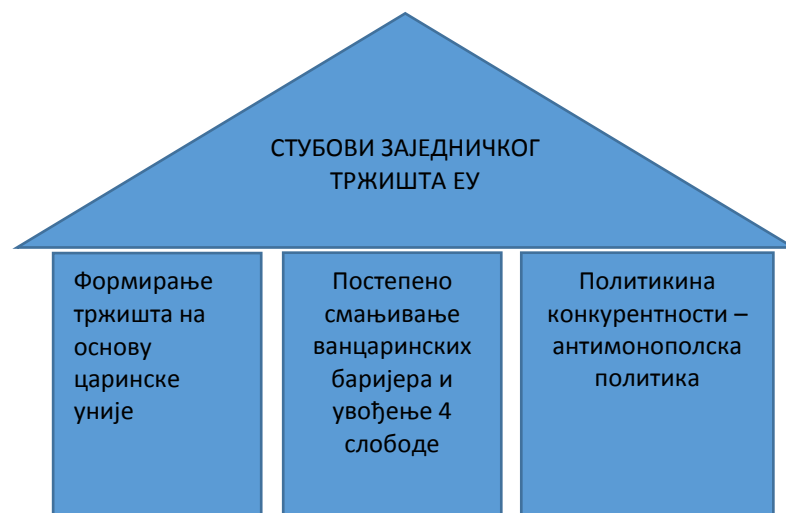
---

<sup>11</sup> Царинској унији је слична зона слободне трговине, разлика је само у томе што у овом другом случају чланице зоне могу да имају различите царинске аранжмане према трећим земљама. Осим тога постоје и потпуно слободне трговине које се од зона слободне трговине разликују у томе што оне немају царине и царинске баријере ни према једној земљи.

<sup>12</sup> Мирослоав Прокопијевић, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009 стр. 186.

Историјски гледано основа настанка заједничког тржишта ЕУ јесте Римски уговор из 1957. године којим је створена Европска економска заједница. Корак напред је учињен 1968. године када су елиминисане све квоте и тарифе на увезену робу. Ипак остале су још бројне баријере које су произиласиле из различитих правила држава по питању безбедности производа или административних процедура које су у пракси и даље представљале значајну препреку интензивнијој економској сарадњи. Током седамдесетих година 20. века напредак ка јединственом тржишту је био скроман да би на почетку осамдесетих био практично заустављен због превелике ригидности, фрагментарности и због потпуно нових околности у којима се Европа нашла а није било консензуса о даљој политици. Да би се ова ситуација превазишла године 1985. Европска комисија је објавила план за остварење јединства у оквиру националних држава и за стварање јединственог тржишта које би требало да стартује 1992. године. Годину дана касније, 1986. донет је кључни акт за европску економску интеграцију, а то је већ поменути Јединствени европски акт. Током наредних година тадашња Заједница је усвојила бројне прописе са циљем уклањања баријера и стварања јединственог тржишта. Многа национална правила су замењена јединственим европским правилом, што је знатно смањило трошкове и компликације приликом успостављања заједничког тржишта. Године 1993. јединствено тржиште је постало реалност.

Слика 1: Стубови заједничког тржишта ЕУ



Данас јединствено тржиште ЕУ почива на три стуба. Први стуб је формирање тржишта на основу царинске уније. Други стуб представља процес постепеног

смањивања ванцаринских баријера и увођење „четири слободе“ (већ поменута слобода кретања: људи, роба, услуга и капитала). Трећи стуб представља развој политике конкуренције односно антимонополске политике.

### Монетарна унија

Монетарна унија представља још један корак даље ка потпуној економској интеграцији. Укратко монетарна унија је систем већег броја држава са заједничком валутом као средством плаћања у државама уније а коју издаје заједничка централна банка. Европска монетарна унија (скр. ЕМУ) представља висок ниво економске интеграције који укључује и координацију економских и фискалних политика, заједничку монетарну политику и заједничку валуту (евро). Чланство у ЕУ, ипак не значи нужно и припадање ЕМУ, пошто за улазака у ЕМУ постоје посебни критеријуми. Ипак, већина држава ЕУ јесте и у ЕМУ и те државе чине тзв. евро-зону.

Данас (2015) ЕУ чини 28 чланица ЕУ, а ЕМУ припада 19 држава, (тзв. евро-зона). Државе које не припадају евро-зони су: Велика Британија и Данска, потом Шведска, Пољска и Чешка, Мађарска, Румунија, Бугарска и Хрватска.

По правилима ЕМУ, земља која жели да постане чланица мора да испуни две врсте критеријума односно правила конвергенције (како се другачије називају).

Слика: 2 Еврозона 2015.

Прва група правила се односи на прописе – законодавство једне земље које држава треба да прилагоди правилима ЕМУ. Друга врста су економски или „мастрхитски“ критеријуми и они се односе на критеријуме као што су: стопа инфлације (не сме бити већа од 1,5% у односу на



просек стопа инфлације у три земље ЕУ с најнижом стопом инфлације), буџетски дефицит (не сме да прелази 3% БДП-а дате земље), јавни дуг (не сме бити већи од 60% БДП-а). Осим тога постоје још и правила које се односе на дугорочне номиналне каматне стопе и граница одступања валута. Ипак за ове критеријуме (тачније њихову испуњеност) везује се доста контраверзи односно пријема неких чланица у ЕМУ иако нису све услове испунили.

Увођење евра је код економиста изазвало бројне дискусије и расправе о природи заједничке валуте и последицама. Не залазећи у ову дебату треба истаћи да увођење евра није само чисто економско већ и политичко питање, што је чест случај између осталог, и са многим другим политикама или одлукама ЕУ (на то указују и основне вредности на којима ЕУ почива). Наиме, осим што је средство плаћања и што су његовим увођењем подстакнуте бројне економске последице, евро је и симбол јединства и европског идентитета. Његово увођење је била не само економска већ и политичка одлука. У Уговору из Мастрихта (потписан 1993. године) је изнета ова политичка димензија формирањем ЕМУ и утврђивањем да ЕУ настави процес стварања досад најближе уније између грађана Европе. ЕМУ је захтевао дубље интегрисање политика а самим тим и интензивнију политичку интеграцију.<sup>13</sup>

На крају с обзиром на тему овога рада и приступ, од значаја је истаћи да за нову државу и њене локалне заједнице пријем у Европску унију значи и приступање великом заједничком тржишту и економским политикама што у пракси значи отварање граница за производе, грађане, услуге, односно за све оне сегменте дефинисане још у ЈЕА. Међутим, отварање граница за производе, грађане и капитал ка Европској унији истовремено значи и обрнуто процес тј. отварање тржишта ЕУ ка новој чланици. Веома је важно је истаћи да оваква ситуација за националну привреду значи и веће развојне могућности али и стагнацију уколико доскорашња затворена привреда није достигла задовољавајући степен развоја или прецизније конкурентности. У економској теорији је познато да ће уколико дође до економске интеграције државе са јаком привредом и државе са слабом, ова потоња имати углавном више штете него користи од таквог пројекта. Евентуални добитници у слабијој привреди могу краткорочно да буду грађани – потрошачи услед појефтињења цена, али дугорочно долази до пада привреде и животног стандарда.

---

<sup>13</sup> *Економска и монетарна унија и Евро*, Европска комисија, Служба за публикације ЕУ, Луксембург, 2013, стр. 4.

Очито је да би у случају Европске уније тј. њеног проширења нове (а у питању су углавном слабије развијене привреде) трпеле губитке услед „битке“ са много јачом конкуренцијом. Из тог разлога ЕУ има инструмент којим се држави кандидату даје повлашћен положај када је у питању трговина и тржишни односи а суштина те повлашћености је да држава може да извози своје производе бенефицирано (без царина), а да при томе не важи обрнуто. Овај период заштите националне привреде треба да омогући достизање оног нивоа конкурентности привреде који би омогућио да нова држава чланица од самог уласка у ЕУ буде равноправан партнер у економским односима. Дакле, осим принципа конкурентности као корективни и важан принцип јесте солидарност. А да ли ће се у конкретној држави искористити ова привремена повлашћеност и подићи конкурентност привреде у великој мери зависи од те државе односно од реализације реформи и посвећености политичке елите.

У сваком случају ЕУ издваја знатна средства за државе кандидате која треба да допринесу опоравку привреде. Коначно, циљ европских интеграција (а нарочито економског аспекта) и јесте да долази постепено до конвергенције односно јачања привреде и побољшања животног стандард на целом простору Уније са фокусом на слабије развијене државе. Са овим у вези је питање фактора који доприносе економском расту, стварању нових послова и конкурентности (кључни циљеви економске политике). Обично се наводе три врсте:

- Макроекономска политика;
- ефикасност и ефективност јавне управе и
- општи услови датог подручја односно државе (физичка и тзв. људска инфраструктура).

Добра макроекономска политика заједно са секторским (јавним политикама) су од нарочитог значаја за конкурентност. Она подразумева и стабилност цена, исправан буџетски баланс и ниже каматне стопе што све скупа стимулише, улагања и инвестиције што у крајњој инстанци води и интензивирању производње и отварању нових радних места. Јавна управа на свим нивоима (локални, регионални, државни) такође има велики утицај на економски развоја и отварање радних места. Многи проблеми који директно погађају конкурентност и амбијент у коме се привреда налази као што су корупција или претерани формализам (бирократизам) су непосредна последица лоше управе. Коначно тзв. општи или оквирни услови су физичка инфраструктура (транспорт, комуникације, енергија...) и људски ресурси (образован кадар или *know-how* радна снага). Ефикасан саобраћај (путеви, пруге, авио и речни

саобраћај), телекомуникационе мреже и снабдевеност енергијом су битне претпоставке за привлачење инвестиција. Но чак и подручја где све ово постоји немају ефикасан развој уколико их не карактерише и критична маса „одговарајућих“ људских ресурса.

Развојна политика Европске уније је управо усмерена на ове области, а како реализација ових политика представља сложен систем и комплексне односе великог броја актера на различитим нивоима и из различитих сектора, ЕУ се определила да из свог буџета издваја финансијска средства за будуће чланице (државе кандидате), чија је сврха подизање капацитета будућих чланица за ефикасно вођење заједничких јавних политика до тренутка уласка у пуноправно чланство.

### 1.3 Заједничке политике и буџет Европске уније

Са политичке тачке гледишта и јавног управљања Европска унија у свом процесном аспекту представља систем заједничких (јавних или секторских политика) политика. Оне представљају процес и механизам којим се општа политика, опредељења и вредности Европске уније претварају у праксу. Стога је јасно од коликог је значаја исправно и доследно реализовати заједничке политике, што, међутим често није лак посао. Способност или капацитет за реализацију јавних политика представља један од кључних услова за ефикасно чланство.

Тренутно (2015) постоји 15 званичних заједничких секторских политика. Овај број није константан током времена као ни списак политика. Осим ових „формалних“ политика, Унија има још њих десетак које су обично измештене из формалне класификације или су у зачетку.<sup>14</sup>

Табела 1: Политике ЕУ

политика	детаљније
Пољопривреда, рибарство и храна	Заједничка пољопривредна политика, рурални развој, аквакултура, рибарство, безбедност хране
Бизнис	Индустријски сектор, мала и средња предузећа, тржиште, слобода кретања, конкурентност и тржишно такмичење
Климатска политика	Климатске промене, енергија за свет који се мења

<sup>14</sup> Европска комисија: [http://ec.europa.eu/policies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/policies/index_en.htm), приступљено 21.09. 2014.

Хоризонталне политике	Финансијска и економска криза, Европа 2020 – нова економска стратегија, боља регулација, одрживи развој, вишејезичност
Култура, образовање и млади	Аудиовизуелни медији, култура образовање и обуке, спорт, млади
Економија, финансије и порези <sup>15</sup>	Финансијске услуге, буџет, конкурентност, царине, порези, борба против превара
Запошљавање и социјална права	Запошљавање, социјална права и једнаке могућности
Енергија и природни ресурси	Енергија, трансевропске мреже
Животна средина, потрошачи и здравље	Потрошачи, животна средина, безбедност хране, здравље, поморска политика, одрживи развој
Спољни послови и спољни односи	Заједничка спољна и безбедносна политика, развој, проширење, сарадња, спољне политике, хуманитарна помоћ, људска права, спољна трговина
Правосуђе, унутрашњи послови и грађанска права	Слобода, безбедност и правосуђе
Региони и локални развој	Регионална политика, Фонд за регионални развој
Наука и технологија	Етика, информационо друштво, аудиовизуална политика и медији, медији, истраживање
Представљање Европске уније	Цивилно друштво, невладине организације, институције ЕУ-а, уговори ЕУ-а, будућност Европе, Уговор из Лисабона
Транспорт и путовања	Туризам, транс-европске мреже, саобраћај

Извор: Европска комисија.

<sup>15</sup>Детаљна студија о порезима у ЕУ и процесима хармонизације пореске политике: Годрдана Илић-Попов, *Пореско право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2004.



Врста надлежности Уније у појединим сегментима политика подељена је на четири групе:

1. Искључиве (конкуренција, царинска унија, монетарна политика, трговина и део риболовне политике);
2. Подељене (унутрашње тржиште, социјална политика, **кохезија, пољопривреда** и риболов, животна средина, заштита потрошача, саобраћај, трансевропске мреже, слобода, правда и сигурност, здравствена политика);
3. И Унија и чланица – области у којима чланице могу додати своје политике политикама Уније (истраживање и технолошки развој, космос и хуманитарна помоћ);
4. Допунске – области где националне политике чине основу а Унија може надовезати своје политике, обрнуто у односу на претходни случај (заштита здравља, индустрија, туризам, образовање и професионални тренинг, грађанска заштита и административна сарадња);<sup>16</sup>

С обзиром на предмет овог рада (локалне власти и заједнице и могућности њиховог развоја за време интеграционих процеса и након пријема у ЕУ) од свих поменутих политика највећи значај имају **пољопривредна политика и политика регионалног развоја** (назива се и кохезивна политика). Разлог за ово је што су ефекти ових политика највише видљиви управо на нивоу локалних заједница, а други разлог је што без активног укључивања локалних заједница и власти ове изузетно важне политике ЕУ не могу да се квалитетно реализују чиме држава чланица губи велики развојни потенцијал (неискоришћавањем средстава Уније за свој развој). Ове две политике су нарочито важне са демократског и развојног аспекта мање развијених држава, јер највећи корисници ових политика су управо слабије развијене земље у коју несумњиво спада и Република Србија.

Друга важна чињеница због кога се поменуте две политике могу сматрати чак и најважнијим политикама Европске уније јесте чињеница што се преко 80% буџета ЕУ троши за њих.

Због тога је у анализи и изучавању политика Европске уније незаобилазан сегмент анализа њеног буџета. Начин његовог пуњења и коришћења је најбољи индикатор

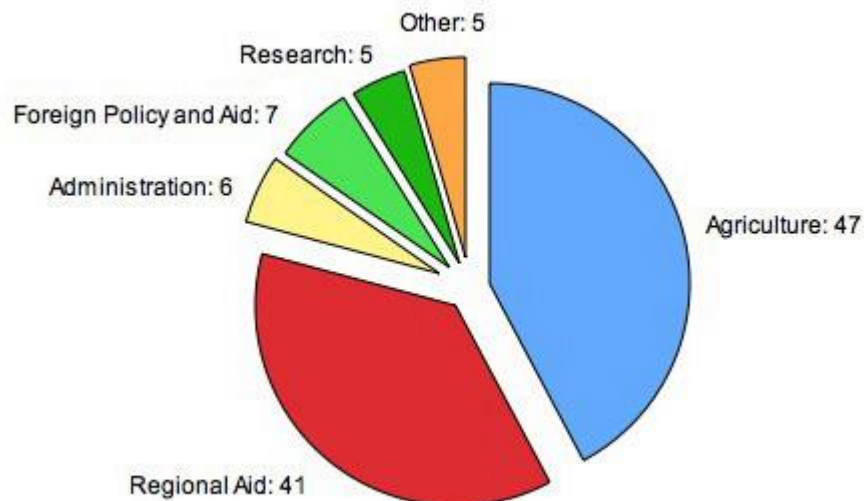
---

<sup>16</sup> Прокопијевић, оп.цит. стр. 183.

солидарности Европске уније. Осим тога он је и најбољи показатељ које су најважније заједничке политике. Са аспекта теме овог рада важно је констатовати две чињенице. Једна, да је највећи део новца из буџета ЕУ намењен слабије развијеним чланицама иако у његовом пуњењу највише доприносе богатије (старије чланице ЕУ). Друго, највећи део буџета се троши (користи) кроз **пројектне активности** непосредних корисника о чему ће касније бити више речи.

На почетку 21. века судећи по поменутом критеријуму (постотак буџета) прво место је заузимала пољопривредна политика а иза ње је следила регионална политика.<sup>17</sup> Ово најбоље илуструје следећи графикон:

Слика 3: Буџет ЕУ за 2002. годину,



Извор: <http://www.epha.org/a/1764>, приступљено 25.12.2014.

Ипак током година је долазило до промена у количини новца намењеног за финансирање одређених политика па је постепено на прво место по поменутом критеријуму дошла регионална политика ЕУ. Тако на пример, десет година касније долази до промена и већ је буџетом за 2010. годину планирано око 40% буџета за пољопривредну политику (укључујући и природне ресурсе, рурални развој, животну

<sup>17</sup> Постојале су велике осцилације у расподели буџетских ставки према категоријама и раније. Тако је 1979. године око 70% буџета утрошено на пољопривреду. Од 1991. године нагло расту издаци за структурне фондове који данас са пољопривредом представљају око 80% буџетских издатака. Наведено према: Michael Schackleton, *The Budget*, у раду: *Policy making in the European Union*, eds. Wallace H, Wallace W, Oxford University Press, Oxford, 2000, стр. 211-241.

средину и рибарство) а око 46% за регионалну политику (односно одрживи раст, област означена плавом бојом на слици испод):

Слика 4: Буџет за 2012 годину



Извор: Европска комисија:

[http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm), Приступљено 25.12.2014

Да не би долазило до забуне, треба истаћи да током година долази и до промене у називима појединих програма (јавних политика), делимично и у њиховим садржајима па се тако некад уместо израза регионална политика користи израз одрживи раст (или на пример кохезиона политика), што су само други називи, односно имена која произилазе из основног циља једне јавне политике.

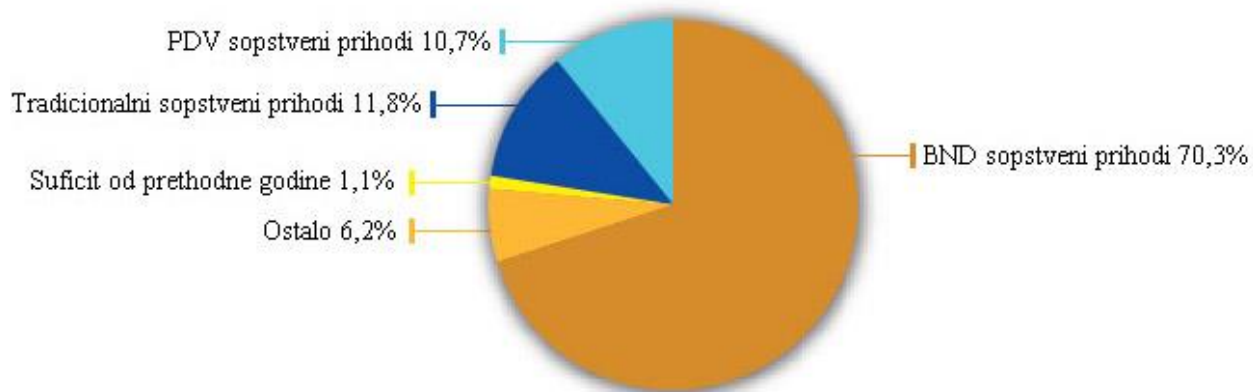
Осим ове чињенице треба истаћи да је свака планирана или прописана политика само могућност односно потенцијално стварна. Она постаје стварна тј. остварује свој ефекат само ако се доследно и исправно реализује. Због тога ове две политике заслужују посебну пажњу а нарочито анализа њихове имплементације. Како ће се видети, највећи део ових политика се реализује кроз пројектне активности.

Данас, буџетска политика Европске Уније функционише на различитим основама у односу на националне политике. Земље чланице истовремено спроводе и финансирају своје економске и политичке активности у оквиру два различита система јавних финансија (национални и европски). Дакле, чланство у Европској Унији, земљама чланицама намеће и обавезу финансирања заједничког ЕУ буџета. Сходно успостављеном механизму функционисања система јавних финансија ЕУ, свака земља чланица одриче се одређеног дела својих националних прихода и улаже их у заједнички буџет ЕУ, из којег се потом врши финансирање заједничких ЕУ политика.

Буџет ЕУ има две врсте прихода: сопствене приходе и остале приходе. Сопствени приходи се састоје из три врсте прихода: тзв. традиционални приходи, затим приходи базирани на ПДВ (порез на додату вредност) систему и приходи базирани на БНД систему (брuto национални доходак). Остали приходи чине мањи део укупних прихода (неколико процената, зависно од године) и чине их и нпр. порези које плаћају запослени у администрацији ЕУ, камате на депозите, уплате из земаља ван ЕУ, непотрошен новац за програме из претходне године итд.

Када су у питању приходи, традиционална сопствена средства чине око 12% буџетских прихода и она се односе на приходе од увозних царина од производа који потичу ван ЕУ и сл. Приходи од пореза на додату вредност износе око 11 - 12% и плаћају их државе чланице на основу обрачуна јединствене стопе на јединствено дефинисану обрачунску основицу додате вредности за сваку појединачну државу чланицу. Највећи приходи у буџету ЕУ остварују се од БНД-а држава чланица и они износе око 70%. Ово указује на још једну чињеницу а то је да највећи проценат буџета ЕУ попуњавају богатије чланице тј. оне се већим БНД-ом.

Слика 5: Приходи ЕУ за 2012. годину



Извор: *EU Budget 2012, Financial Report*, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2013, стр. 10.

Када се погледа процентуално учешће земаља чланица ЕУ у оквиру вишегодишњег финансијског оквира за период од 2007. до 2013. године, највише средстава је издвојила Немачка (20,5%), затим Француска (19,5%), Велика Британија

(14,82%), Италија (12,86%), затим Шпанија (7,8%), Холандија (4,8%) и Белгија (3,5%). Остале земље дају далеко мање новца и они се крећу између 1-2%.<sup>18</sup>

Вишегодишњи финансијски оквири се разликују у одређеним категоријама и висинама издатака која се користе из буџета европске уније. У периоду од 2007. до 2013. године укупне обавезе из буџета ЕУ износе 975.770 милијарди евра, а од тога се највише новца издвојило за „**одрживи раст**“ (438,6 милијарди евра). Ова област је укључивала две ставке (конкурентност за раст и запосленост – 90,2 милијарде евра и кохезију за раст и запосленост – 348,4 милијарди евра). Следећа категорија која се односи на расходну страну буџета јесте „**управљање и очување природних ресурса**“, што укључује и финансирање у области заједничке пољопривредне политике (412,6 милијарди евра), затим на област „унутрашњих политика“ које укључују слободу, правду, безбедност и судство (12,2 милијарди евра). За Област која се односи на улогу „**ЕУ као глобалног партнера**“ била су предвиђена издвајања из буџета у износу од 55,9 милијарди евра, а за **трошкове администрације** 55.4 милијарди евра. **Трошкови компензације** износили су 862 милиона евра, а укупна плаћања 925,6 милијарди евра.

Када је у питању само буџет за 2013. годину, укупне обавезе су износиле 152,5 милијарде евра, од тога за политику одрживог раста (46,8%), природне ресурсе (39,8%, а од тога на тржишне трошкове и директна давања је предвиђено 29,1%, а за област пољопривреде, истраживања и рибарства 10,7%).<sup>19</sup>

Током 2011. године, Европска комисија је урадила и предлог за вишегодишњи финансијски оквир у периоду од 2014-2020. године, и где су укупне обавезе 1033,2 милијарди евра, а укупна плаћања 987,6 милијарди евра. Од тога је највише средстава предвиђено за категорију „**паметног и инклузивног раста** (енгл. *Smart and inclusive growth*)“ који укључује економску, социјалну и територијалну кохезију (494.763 милијарди евра - 48%), „**одрживи раст - природни ресурси** (*Sustainable growth: natural resources*)“ који укључује директна давања (386,5 милијарде евра - 37%), „**безбедност и грађанство** (*Security and citizenship*)“ (18,8 милијарди евра - 2%), „**глобалну Европу** (*Global Europe*)“ (70 милијарди евра - 7%), и **трошкове**

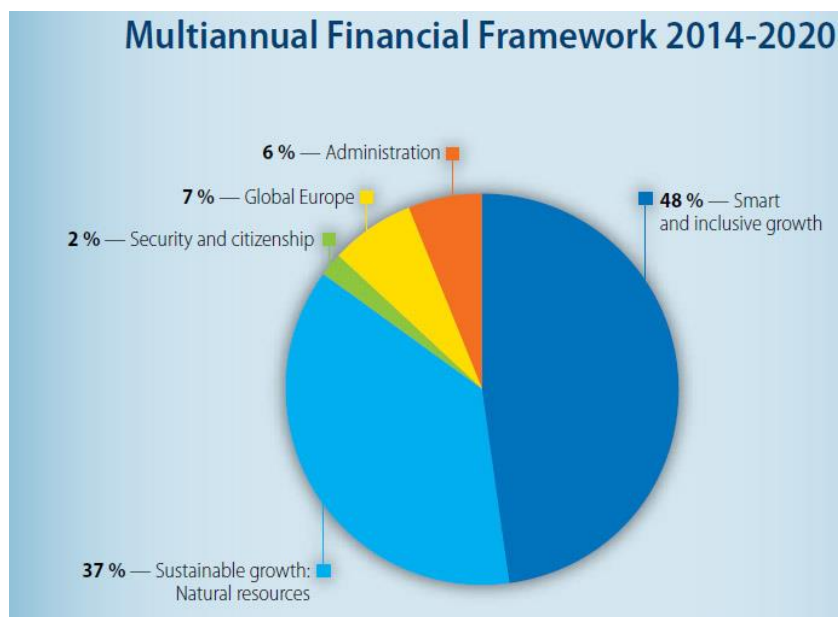
---

<sup>18</sup>European Council, *Financial Perspective 2007-2013*, Brussels, 2013. Вишегодишњи финансијски оквир (ВФО, енгл. *Multiannual Financial Framework - MMF*) је документ који се утврђују највиши могући годишњи износи („горње границе“) које ЕУ може искористити за различите политике током одређеног временског периода (обично седам година).

<sup>19</sup> European Commission, *General budget of the European Union for the Financial Year 2013* (The figures), European Union, 2013, стр. 7-9.  
[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget\\_folder/FINAL\\_EN\\_DG\\_BUDG\\_general\\_budget\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/FINAL_EN_DG_BUDG_general_budget_2013.pdf).

**администрације** (63,2 милијарди евра - 6%). Комисија је предложила да се формира Европски фонд за регионални развој и да се Европски социјални фонд и Кохезиони фонд заједно ставе под један заједнички стратешки оквир, који ће обухватати и Европски пољопривредни фонд за рурални развој и Европски фонд за рибарство и поморство. Европски социјални фонд ће обезбедити структурне мере за економску, социјалну и територијалну кохезију, кроз четири главна инвестициона поља: запошљавање, образовање, социјална инклузија и побољшање јавне управе.<sup>20</sup>

Слика 6: Вишегодишњи финансијски оквир за период 2014-2020



Извор: European Commission, *Proposal for the 2014-2020 Multiannual financial framework, European union*, 2011, стр. 3-8<sup>21</sup>

## 1.4 Заједничка пољопривредна политика Европске уније

### Настанак и развој

Заједничка пољопривредна политика (скр. ЗПП) настаје још у послератној Западној Европи и као таква старија је од савремене Европске уније. У периоду непосредно после Другог светског рата у западној Европи је владала оскудица хране

<sup>20</sup>Доступно и на: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ENN-web.pdf>, приступљено мај 2014.

<sup>21</sup> извор: *European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework*, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2011, стр. 6.

али и индустријских производа те су државе углавном увозиле производе ван европског континента док је извоз био занемарљив.

Ипак, позитиван импулс економском опоравку западне Европе дао је Маршалов план који ће осим развоја привреде подстаћи и развој пољопривреде. У многим земљама већ почетком педесетих година долази до првих појава вишкова пољопривредних производа, нарочито у Холандији, Данској и Француској а истовремено су се издвајале земље које више увозе ове производе (Велика Британија, Западна Немачка). 1950-тих година већина извоза (око 40%) западно-европских држава су чинили пољопривредни производи (месо, јаја, млеко...). Међутим, долази и до конкуренције извозних држава за иста тржишта (првенствено тржиште Немачке и Велике Британије). Удружења пољопривредника у националним државама почињу да сугеришу и расправљају о будућој националној политици у области пољопривреде, а државе споља настоје да себи обезбеде привилегије. Први покушај Француске као највеће извознице да оствари привилегије на британском тржишту није успео па се она окреће следећем партнеру, Западној Немачкој.<sup>22</sup> У овим интеракцијама различитих интереса издвојиће се и прва група европских земаља које ће учинити и први корак ка уједињењу Европе.

ЗПП је и формално зачета већ 1957. године у Римским уговорима, од када ће све до данашњих дана Европска унија радити на унапређењу пољопривредне политике и трагати за њеном оптималношћу. У овом Уговору пољопривреди је дато једно од централних места у западно-европским државама које ће се у каснији годинама све више интегрисати. Поред Римског уговора за заједничку пољопривредну политику је од посебног значаја и **Конференција у Стреси** 1958. године на којој су дефинисани оквири и принципи ове области тј. политике.

Основни принципи ЗПП дефинисане на овој конференцији а који чине њен темељ су: **јединствено тржиште, првенство уније и финансијска солидарност**. Први принцип значи да роба може слободно тј. без царина или других баријера да се креће између земаља чланица а да на спољном плану важи иста царинска заштита која се утврђује на нивоу ЕУ. Првенство уније представља покушај да се избегну тржишни поремећаји и обезбеди стабилност снабдевања. Осим тога у оквиру овог принципа дефинишу се и разни инструменти заштите домаћег тржишта од иностране робе као и они који омогућавају пласман робе произведене у ЕЗ на страна тржишта (кроз

---

<sup>22</sup> Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Methem and Co Limited, London, 1984, стр. 443.

субвенције, уколико роба није конкурента ценом). Трећи принцип, финансијска солидарност, значи да све чланице ЕУ учествују у трошковима ЗПП, иако удео у финансирању дела трошкова није једнак за све чланице.

Са практичне тачке гледишта ЗПП је заживела 1960. године када су је прихватиле и почеле да примењују шест тадашњих чланица: Француска, Италија, Западан Немачка, Холандија, Белгија и Луксембург.

Посматрајући ЗПП од њених почетака до данашњих фаза могуће је идентификовати пет фаза:

1. Период формирања и утемељења ЗПП: од настанка до шездесетих година 20. века;
2. Период просперитета ЗПП: од шездесетих до почетка осамдесетих година;
3. Период суочавања са тешкоћама и покушаја да се смање давања за пољопривреду: од почетка осамдесетих до 1992. године;
4. Период увођења директних плаћања и настанак политике руралног развоја: од 1992. до 2005. године;
5. Период када је уведена јединствена шема плаћања и одвајања од производње одређених култура: од 2005. па надаље.

Први период почиње након већ поменуте Конференције у Стреси када је, између осталог, одлучено да се подржи породична структура газдинстава у ЕЗ, затим да се формира ниво цена у Заједници који ће бити мало изнад нивоа цена на светском тржишту и да се не ствара самодовољно тржиште већ да тржиште ЕЗ буде отворено и за производе ван граница ЕЗ.<sup>23</sup>

У другом периоду долази до успостављања Европског фонда за гаранције и смернице у пољопривреди 1962. године (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund*) који ће две године касније бити подељен на два дела (за гарантоване цене на тржишту и за подршку структурним реформама). Убрзо долази до појаве вишкова и виших цена у ЕЗ у односу на светско тржиште и већ је 1968. године иницирана реформа ЗПП односно смањење висине гарантованих цена а више подршке структуралним реформама.

Ипак домети ових промена су били скромни да би тек током деведесетих година биле предузете радикалније реформе када је ЗПП добила садашње контуре и оквире. До тада највећи део буџета ЕЗ (око три четвртине) је издвајано за пољопривреду.

---

<sup>23</sup> Joseph A. McMahon, *The Law of the Common Agricultural Policy*, Pearson Education Limited, Edinburg, 2000.



Разлози за реформу су били исти као и у претходном периоду а то је повећање залиха пољопривредних производа, гарантовани ниво цена знатно изнад тржишних. Осим тога долазило је и до спољашњих притисака као што је *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)* за либерализацију тржишта и смањење цена производа у ЕЗ. Наступила је нова реформа од 1992. године која се базирала на смањењу гарантованих цена и увођењу структурних мера као што су: раније пензионисање фармера, подршка планинским и неразвијеним крајевима, заштита животне средине, пошумљавање пољопривредног земљишта... Од ових структуралних мера настаће касније политика руралног развоја.

Коначно документом који се зове Агенда 2000 уведен је тзв. Европски модел пољопривреде који се заснива на:

- Конкументом пољопривредном сектору;
- Производњи усмереној на квалитетније производе и очување животне средине;
- Диверсификацији пољопривреде;
- Активној руралној заједници;
- Разумној и јединственој пољопривредној политици, јаснијем раздвајању одговорности између ЕУ и држава чланица;
- Јасној користи за друштво од трошења буџета ЕУ на пољопривреду.

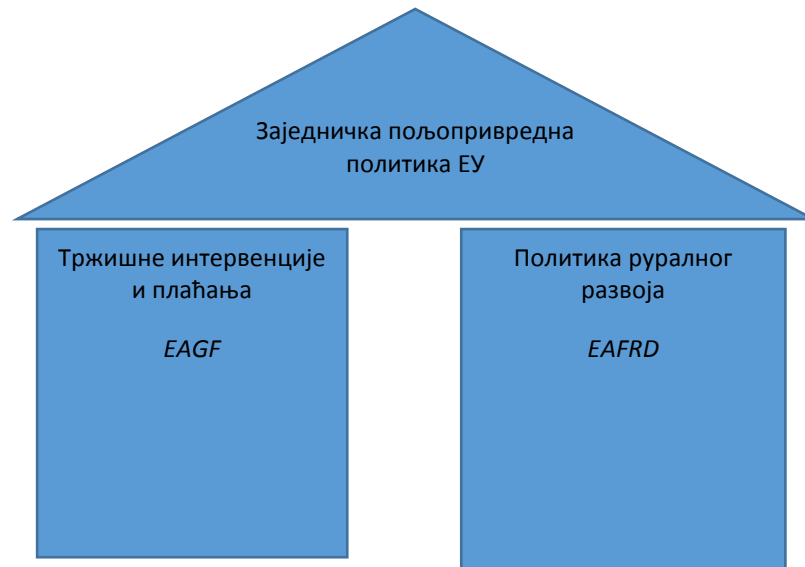
Овим документом су практично уведена два данас постојећа стуба ЗПП:

- 1) подршка тржишту кроз систем гарантованих цена и
- 2) рурални развој.

У првом стубу је током 2000 их година долазило до промена које су се углавном тичале плаћања (јединствена шема плаћања) и условљавањем плаћања одређеним захтевима (стандарди јавног здравља, животне средине, добробити биља и животиња...). Осим тога велики број промена се одиграо и у другом стубу – руралном развоју. Током 2005. године од некада јединственог *EAGGF* фонда створена су два нова: Европски фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD*), који је основан уредбом ЕЗ 1290/2005 а уредба 1698/2005 је постала основа за модернизовану политику руралног развоја. Такође је исте године,

истом уредбом (1290/2005), основан Европски фонд за гаранције (*European Agricultural Guarantee Fund - EAGF*).

Слика 7: Стубови ЗПП



Политика руралног развоја се базира на три основне смернице:

1. Подизање конкурентност пољопривредног и шумарског сектора;
2. Заштита животне средине и управљање земљиштем;
3. Квалитет живота и диверсификација руралне економије.

У вези са политиком руралног развоја важан је и програм Лидер - *Leader* (*Liasion Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale*) који стимулише активизам локалних актера кроз пројектне активности на локалном нивоу а коју подржавају ЕУ фондови са циљем укључивања локалних средина у процес реализације ЗПП чиме се подстиче запошљавање и смањује сиромаштво руралних подручја.

Генерално гледано све промене су имале за циљ појефтињење ЗПП (тј. смањивање удела трошкова за ЗПП у укупном буџету) и унапређење конкурентности пољопривредних производа на светском нивоу. Још једна генерална карактеристика

промена и реформи током година јесте смањење субвенција и директних давања а повећање финансирања политике руралног развоја односно структурних мера.

На крају треба поменути и то да би се политика руралног развоја реализовала у некој држави – чланици она је дужна да усвоји Националну стратегију којом дефинише приоритетну област а коју одобрава Европска комисија. Осим тога чланица мора да предвиди минималну суму средстава коју издваја из свог буџета, па тако укупан буџет за политику руралног развоја у једној чланици представља збир новца који се добија из ЕУ буџета и новца који представља националну контрибуцију.

### **Циљеви ЗПП**

Након усвајања Лисабонског уговора, пољопривредна политика је постала једна од политика са дељеним надлежностима између Уније чланица. У тексту овог уговора пољопривредна политика је дефинисана члановима 38-44, а чланом 39 су установљени и циљеви регионалне политике. Треба истаћи да се у њему истиче ЕУ као носилац права дефинисања и спровођења ЗПП. Дефинисано је и да заједничко тржиште Уније обухвата пољопривреду, рибарство и трговину пољопривредним производима (дефинисани као производи ратарства, сточарства и рибарства, као и производи прве фазе прераде ових производа).

Циљеви ЗПП дефинисани Лисабонским уговором, члан 38. су:

1. Повећање пољопривредне продуктивности унапређењем техничког развоја, рационализацијом пољопривредне производње и оптималним коришћењем фактора производње, нарочито радне снаге;
2. Обезбеђивање задовољавајућег животног стандарда пољопривредника и њихових породица, посебно повећањем зарада у пољопривреди;
3. Стабилизација тржишта;
4. Гарантовано - доступно снабдевање и
5. Обезбедити потрошаче робом - производима по разумним ценама.

Намеће се закључак да осим економско-политичких аспеката ови циљеви имају изражен и социјални карактер. Још једна битна карактеристика ових циљева и ЗПП уопште је да се помире колико је то могуће интереси потрошача и произвођача. Наравно, у пракси је то често врло компликовано.

## Реализација/Спровођење ЗПП

Како је већ истакнуто ЗПП се састоји из два основна дела: директних плаћања и питања везаних за заједничко тржиште пољопривредних производа и рурални развој. Први део ЗПП се реализује кроз заједничке механизме који обезбеђују јединствено формирање цена и регулацију тржишта.

За тему овог рада интересантнија је реализације другог дела ЗПП односно руралне политике. Она се реализује у оквиру већ помињаног програма *LEADER* у коме су дефинисана три основна циља или осе као и начин или метод деловања односно реализације политике руралног развоја.<sup>24</sup> *LEADER* је француски акроним од израза „Повезивање мера руралног развоја“ и представља својеврсно упутство како треба реализовати неку од поменутих оса. Дакле њиме се дефинише не само шта чинити већ и на који начин поступати.

По овом упутству се политика конкретизује реализацијом локалних развојних стратегија које треба да реализују локалне акционе групе (скр. ЛАГ). Ово прејудуцира да пре него што се ова политика уопште почне реализовати, најпре држава чланица мора да има своју националну стратегију а потом локалне самоуправе у складу са њом усвајају своје локалне стратегије. У самом процесу израде развојне стратегије је неопходно да буду укључени актери и заинтересоване стране из свих сектора. Штавише, прописима ЕУ прописани ЛАГови као главни носиоци реализације политике руралног развоја су по дефиницији асоцијације или конгломерације (облик сарадње) представника односно заинтересованих страна из свих сектора (представници привредника, невладиног сектора, општинске управе...). Стога, намеће се да је за државу чланицу од изузетне важности да на локалном нивоу има проактивне грађане који би се организовали у овакав вид конгломерације који су незаобилазан сегмент у реализацији политике руралног развоја.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Осе у оквиру програма LEADER су: 1. мере јачања конкурентности пољопривреде и шумарства, 2. очување и заштита животне средине и сеоских предела и 3. мере за побољшање квалитета живота у руралним областима и мере за подстицање диверсификације руралне економије.

<sup>25</sup>Више у: *Политика руралног развоја за период 2007-2013*, Европска комисија, Директорат за пољопривреду и рурални развој, Канцеларија за официјелне публикације, Луксембург, 2006.

## 1.5 Регионална политика Европске уније

У савременој политичкој науци оно што указује на стабилност државе је степен идентификације грађана са њом и степен кохезије (међусобне повезаности и осећање припадности једној политичкој заједници). Раније се снага државе манифестовала пре свега на основу могућности примене (легитимне и легалне) силе а данас на основу задовољства њених грађана односно социјалном кохезијом грађана.<sup>26</sup>

Али, када су у некој политичкој заједници (била она ЕУ, држава чланица или нека друга заједница) неприхватљиво велике разлике у животном стандарду на различитим територијама онда долази до тензија и конфликта између развијенијих и сиромашнијих а што се најчешће рефлектује у конфликтима централне власти и локалне самоуправе односно регионалних аутономија. Држава коју карактеришу конфликти и тензије није „пријатељски“ настројена према улагањима, инвеститорима и новом капиталу те ово на изванредан начин доводи до економске и опште стагнације друштва.

Ипак, теоријска објашњења и декларативни проблеми односно декларативна залагања за њихово решење не дају позитивне ефекте док се дати проблем не образложи и не постави сет индикатора на основу којих се недвосмислено указује на проблем. Након успостављених индикатора следи јасна формулација политике са свим прецизно дефинисаним сегментима, а од којих је можда и најважнији финансијски аспект као и читав технологија спровођења политике. Због тога се Европска комисија определила да показатељ економског развоја и мерења неједнакости у ЕУ буде бруто друштвени производ по глави становника.<sup>27</sup>

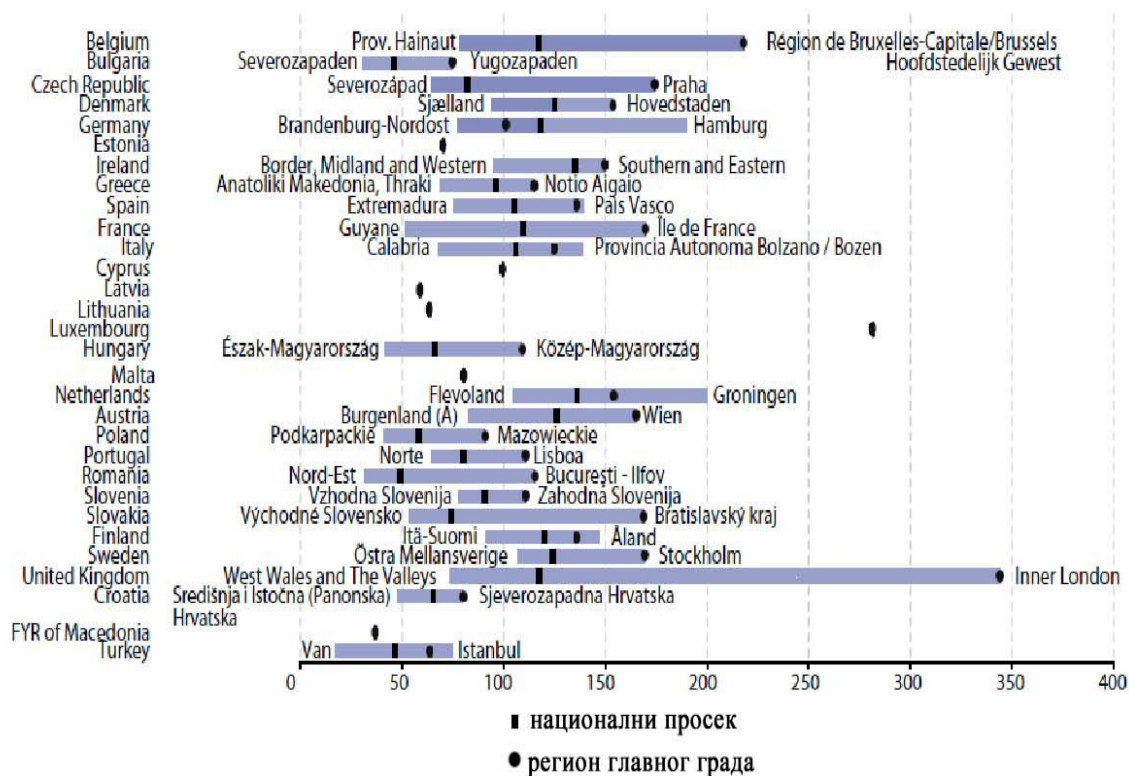
Стога, да би се анализирао практична политика ЕУ, прво треба увидети стање неког проблема а потом и акције које се предузимају. Када је реч о разликама у степену развијености међу државама Европске уније, оне су приказане на наредној слици:

---

<sup>26</sup> Више у Френсис Фукујама, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007.

<sup>27</sup> Бруто домаћи производ (БДП или GDP енг.) представља укупну продукцију роба и услуга, остварену на одређеној територији без обзира на власништво. То подразумева да БДП укључује вредност продукције страних лица (компанија) у земљи, а искључује активности фирми у власништву домаћих резидената у иностранству. БДП представља укупно створен домаћи доходак. Када се БДП подели бројем становника на датој територији добија се БДП по глави становника. Он се обично користи као индикатор развијености неке територије (региона, државе) али се коригује тзв. паритетом куповне моћи пошто иста количина новца нема исту вредност у различитим државама.

Слика 8, Регионалне разлике у Европи



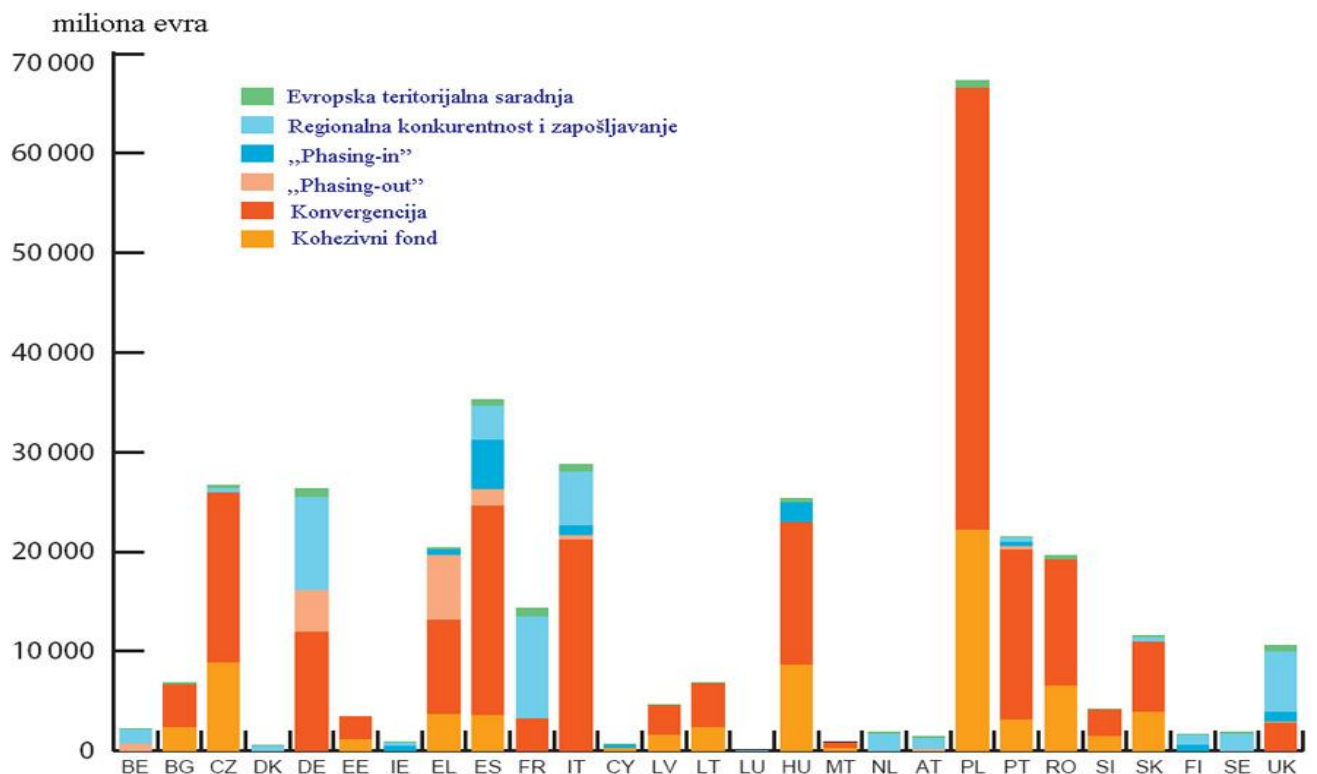
Извор: Eurostat regional yearbook 2011, Publications office of the European Union.

Ова слика представља резултате анализе разлика у развоју различитих држава и региона чланица ЕУ као и кандидата. Приметно је да је у највећем броју случајева регион главног града најбогатији регион у држави. Тек је неколико изузетака (Немачка, Италија, Холандија, Финска, Турска). Стога, постаје јасније зашто се често јављају тензије на релацији главни град периферија односно на релацији централна власт – локалне власти. Такође, при анализи о регионалним разликама треба водити рачуна и о релативности разлика унутар једне државе. Наиме, разлике могу бити у развијености и неразвијености. Тако су државе Уније у којима су највеће разлике заправо Велика Британија и Белгија. Наравно, погрешан је закључак да су ово неуспешније државе у односу на источне и средње европске државе. Ради се заправо о изузетно развијенима и богатим регионима Лондона и Брисела, а региони са најмањим БДП по глави у овим државама су развијенији од многих најразвијенијих региона неких других држава.

Пошто су већ објашњене последице великих разлика у развијености, ЕУ је предузела одговарајуће политике како би овај проблем решила односно ублажила. Да је ова област приоритетна у ЕУ најбоље сведочи буџет Европске уније што је већ објашњено. Новац намењен регионалном развоју (кохезивна политика) се алоцира углавном преко региона а важну улогу у спровођењу ове политике имају локалне и регионалне власти.

Само за спровођење кохезивне политике ЕУ се годишње троши неколико десетина милијарди евра. Тачније, ова политика ЕУ се спроводи на основу седмогодишњих планова којим се утврђује количина новца намењеног овој сврси и максимална количина новца коју једна држава – чланица Уније може да искористи. На основу плана за период од 2007-2013. године, било је издвојено чак 347 милијарди евра (по ценама из 2007. године). Држава која је могла да добије највише новца је Пољска (скоро 10 милијарди евра годишње), а велике количине новца су намењене и државама у нашем окружењу, Мађарској, Чешкој, Румунији (од 3,5 – 4 милијарде евра годишње).

Слика 9: Алоцирана сума новца за чланице ЕУ за период 2007-2013.



Извор: European Commission, Cohesion policy 2007–13 – Commentaries and official texts, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, str. 24.

И по новом седмогодишњем плану за период 2014-2020. године планирана сума новца је 336 милијарди евра. Иако је ова сума нешто нижа у односу на претходну, очито је да ова политика и даље игра веома важну улогу у ЕУ. Овај новац за државе кориснице представља изузетно велики развојни потенцијал. Треба истаћи да се он дистрибуира за финансирање развојних пројеката као и то да се ради о неповратном новцу. Важна је и је чињеница да новац планиран за једну државу не значи да ће бити и искоришћен. Наиме, постоје строге процедуре израде развојних докумената и пројектног менаџмента и приликом осмишљавања пројекта као и при њиховој реализацији и касније извештавању. Корисници овог новца су дакле, не непосредно владе држава већ директно региони односно регионални актери (регионалне власти, разне врсте мрежа различитих сектора, асоцијације локалних самоуправа...). То значи да би се овај новац искористио неопходно је имати адекватне информације и познавати све процедуре. Укратко неопходна је критична маса образованих људи кадрих да искористе ове потенцијале. Стога за сваку будућу чланицу ЕУ која истински води бригу о свом развоју и будућности ово представља битну детерминанту приликом формулисања развојних политика.

Све ове процедуре и правила ће бити представљена у петом поглављу. Схвативши међутим да се ради о сложеним пословима и да је за учење потребно време ЕУ се определила да оформи фонд и за будуће чланице ЕУ. Сврха ових претприступних фондова је да се будуће чланице оспособе за ефективно коришћење расположивих средстава од самог тренутка уласка у ЕУ.

## **1.6 Јавна управа и локална самоуправа у Европској Унији**

Са политичке и правне тачке гледишта два водећа принципа на којима је базирана Европска унија су: **владавина права** и **демократија**. Ни један од ова два принципа се не може реализовати у пракси без квалитетног јавног управљања и јавне управе. Без залажења у детаљнију анализу шта ови појмови тачно значе, биће само осветљене ове вредности и указано колики значај за њихово испуњење имају локалне и регионалне заједнице.

По дефиницији јавном управом се могу сматрати „све структуре и процеси којима је крајњи циљ иницирање и спровођење политика којима се остварује јавни



интерес, односно опште добро“.<sup>28</sup> Она данас представља једну од кључних области у савременој политикологији, по многима и самосталну дисциплину из разлога што управо од ње зависи да ли ће се декларативна начела и вредности остварити у пракси. Јавна управа традиционално треба да буде ефикасна (економична и ефективна) али истовремено и социјално праведна. Ако се анализирају услови односно реформе које државе кандидати треба да реализују како би испунили критеријуме за пуноправно чланство у ЕУ, видеће су да је највећи део тих реформи у основи реформа јавне управе. Током вишедеценијског искуства дефинисани су и принципи јавне управе у ЕУ, а за тему овог рада је битно истаћи место и улогу локалних власти и заједница у укупном систему управе (управљања). Осим тога, важни концепти су добро управљање (*good governance*) и **вишеслојно управљање односно европски управни простор**.

### **Европски управни простор и добра управа**

Јавна управа је област која има велики значај у ЕУ а често се назива и четврти невидљиви стуб тековина ЕУ, с обзиром на то да не постоје посебне правне тековине (*acquis communautaire*) које се непосредно односе на јавну управу и њену реформу.<sup>29</sup> Самим процесом евроинтеграција у току процеса приступања Унији перманентно се одвија модернизација управе са циљем унапређења њених капацитета али и приближавању стандардима које је ЕУ у овој области дефинисала. Наиме, кроз копенхагешке и мадридске критеријуме као и још неке принципе, ЕУ је дефинисала оквир Европског управног односно административног простора (скр. ЕАП), што по неким представља неку врсту „неформалног *acquis communautaire*“<sup>30</sup> Европски административни простор обухвата пакет јединствених стандарда за деловање јавне управе којима се одређује организација, делатност и рад система њених органа. Државе које теже пуноправном чланству у ЕУ морају водити рачуна о овим стандардима при обликовању и унапређивању своје јавне управе. Они су обично уграђени у релевантне националне законе који се односе на јавну управу.<sup>31</sup> Степен у којем држава кандидат прихвата начела Европског управног простора и успева да их реализује у пракси

<sup>28</sup> Инге Перко Шепаровић, *Изазови јавног менаџмента – дилеме јавне управе*, Техничка књига, Загреб, 2006, стр. 35.

<sup>29</sup> Више о европском управном простору у: Анамарија Муса, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, у часопису: Хрватска јавна управа, Институт за јавну управу, Загреб, 2006, бр. 1, стр. 123-154

<sup>30</sup> Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Европски принципи јавне управе*, ФЕФА, Београд, 2010, стр. 72.

<sup>31</sup> СИГМА Документ бр. 27, *Европски принципи за јавну управу*, ОЕЦД, 2001. стр. 5.

указује на способност управе да ефикасно спроводи правне тековине ЕУ, али и заједничке политике о којима је било речи. Када је реч о водећим принципима ЕАП наводе се:

- Поузданост и предвидљивост (правна сигурност);
- Отвореност и јавност;
- Одговорност;
- Ефикасност и делотворност.<sup>32</sup>

Још један важан сет принципа јесу они на који се односи збрини назив добро управљање (добра управа). Иако ће у четвртом поглављу бити више речи о овом моделу у његовом универзалном значењу, сада треба поменути да је ЕУ прихватила ове принципе и да је још 2000. године **прогласила реформу управљања једним од своја четири стратешка циља**. С тим у вези је и Бела књига о европском управљању из 2001. године у којој су дате бројне дефиниције и реформске смернице.<sup>33</sup> Укратко добра управа је она која је више усмерена на процес него на саме институције а нагласак је на сталном мерењу ефикасности јавних политика и употреби јавних средстава ради постизања јавних – друштвених циљева.

### **Вишеслојно управљање (*multilevel governance*)<sup>34</sup> и значај локалног нивоа**

Вишеслојно управљање или управљање на више нивоа је концепт карактеристичан за Европску унију и односи се на процес доношења и реализације одлука у општем смислу. Овај концепт указује на комплексне односе интеракције између различитих нивоа власти (вертикални односи) као и на односе власти и других сектора – приватног, невладиног (хоризонтални односи) у процесима креирања и реализације политика. ЕУ као целина се посматра као систем од неколико нивоа власти:

1. Европски ниво –Европска комисија, Савет ЕУ и Европски парламент;
2. Национални ниво – власт државе чланице;
3. Субнационални ниво (региони и локална самоуправа);

По неким изворима овај простор се састоји од пет административних нивоа. Реч је заправо о статистичким територијалним јединицама које су дефинисане првенствено

<sup>32</sup> Исто, стр. 9.

<sup>33</sup> *European Governance, a white paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 428, на интернету: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm).

<sup>34</sup> Више у: Bache Ian, Flinders Matthew, *Multi-level Governance*, University Press, 2004.

за потребе развојне политике и међусобне упоредивости, но многи аутори користе овај модел за означавање Европског управног простора. Он се састоји из пет нивоа од којих је први макрорегионални који обухвата подручја на којима живи преко три милиона становника. Други ниво су средњи региони или тзв. апликативни региони са бројем становника између 800 000 и три милиона, потом следе мали или микрорегиони величине 150 000 до 800 000 становника. Испод ових нивоа постоје још два нивоа који се означавају као локалне административне јединице првог и другог степена а то су територије које се поклапају са општинама односно још ужим заједницама (нпр. месне заједнице). Идеја је да на сваком нивоу постоји механизам усаглашавања и представљања интереса као и могућност да заједнице различитог нивоа могу да учествују у обликовању јавних политика.

Из наведене идеје изнедрио се још један важан принцип ЕУ а то је принцип демократичности. Наиме, када је реч о изазовима са којима се Европска унија сусреће, често се помиње тзв. **демократски дефицит**. Овај израз указује на недовољну демократичност структуре ЕУ, имајући при томе на уму бриселску бирократију и процедуре веома удаљене од многих грађана. Осим на институционалну организацију, демократски дефицит се односи и на процес одлучивања у којима доминирају Веће ЕУ и Европска комисија, док једина институција чије чланове грађани Уније бирају непосредно а то је Европски парламент има ограничену улогу (премда задњих година је долазило до постепеног раста значаја ЕП). Да би се овај проблем ублажио ЕУ настоји да поједностављује процедуре, повећава транспарентност рада и што је најважније подстиче укључивање цивилног друштва и регионалних и локалних заједница односно оних нивоа управљања са којима су грађани у непосредном контакту и са којима се идентификују.

Демократски дефицит настоји да се ублажи легитимацијом Европске уније одоздо. Отуда произилази и све веће интересовање у академској заједници али и практични значај локалних заједница и њихових бројних појавних облика (локалне власти, организације цивилног друштва, представници приватног сектора и бројне мешовите организације). Цивилно друштво и локалне заједнице су постале незаобилазан партнер свим нивоима власти и веома значај сегмент у обликовању и реализацији јавних политика Европске уније.

Најпре, активним цивилним друштвом и сталном комуникацијом између њега и доносиоца одлука на нивоу ЕУ јачају се демократски капацитети ЕУ, нарочито ако се има у виду принцип да што је већи број интереса односно група заступљен у процесу

доношења одлука то ће оне бити демократскије и праведније. Одатле произилази и значај бројних интересних, представничких канцеларија и лоби група које делују у Бриселу.

Коначно, значај локалних заједница и уопште локалних и регионалних власти произилази из чињенице да се чак око **три четвртине прописа ЕУ спроводи на локалном или регионалном нивоу** као и из чињенице да одлуке ЕУ највише утицаја имају на ове нивое организовања.<sup>35</sup> Осим тога по истраживањима чак 50% грађана ЕУ сматра да њихови локални и регионални представници могу боље да заступају њихове интересе на ЕУ нивоу. Коначно локалне и регионалне власти су блиске грађанима и у могућности су да са њима комуницирају током процеса реформи и приступања ЕУ.

Из свих ових разлога у систему власти ЕУ постоји и **Комитет региона** у коме су заступљени локални и регионални интереси. Три кључна принципа која су у средишту активности Комитета региона су **супсидијарност** (о чему ће више бити речи касније), **близина** – настојање да сви нивои власти буду што ближи грађанима обављањем својих активности на транспарентан начин како би грађани знали за шта је ко одговоран и да се њихов глас може чути, и трећи, **партнерство** које упућује на неопходност сарадње свих нивоа власти (европске, националне, регионалне и локалне) и свест да су све четири неопходне и да треба да буду укључене у процес доношења одлука.

На крају, може се извести неколико закључака. Први закључак је да Европска унија или прецизније њени прописи и заједничке политике не могу да буду доследно реализовани уколико не постоји квалитетна јавна управа. Стога је изузетна пажња посвећена овом сегменту током процеса приступања једне држави Унији. Друго, важан и можда кључни сегмент укупне јавне управе су локалне и регионалне власти и са њима у блиској вези локалне заједнице, или краће локални и регионални нивои јавног организовања.

Други закључак је да се значај локалних и регионалних заједница може посматрати са управљачког, политичког, правног аспекта а из позиције државе чланице и са економског аспекта.

Кад је реч о значају који локална заједница **са аспекта (јавног) управљања** има, мисли се пре свега на чињеницу да је овај ниво најчешће извршни ниво ЕУ политика и уопште прописа. Од квалитета и оспособљености зависи и колико успешно

---

<sup>35</sup> Званична интернет страна Комитета региона: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx>, пристуљено мај 2014.

ће ЕУ функционисати у конкретној држави. Без реформисаног, консолидованог и оспособљеног локалног и регионалног нивоа чланство једне државе у ЕУ ће се углавном свести на форму. Са овим у вези је и реализација прописа и значај ових нивоа организовања са правног аспекта.

Међутим, овде се крије још једна врло важна функција локалног и регионалног нивоа а то је **допринос у политичкој интеграцији**. Наиме, ови нивои представљају оквир у коме долази до умрежавања институција цивилног друштва и других сектора преко кога грађани могу наступати и промовисати своје интересе и вредности као грађани Уније, а не као грађани националних држава. Ово је, можда не увек чита али свакако кључна тачка у процесу европеизације држава и стварању европске политичке заједнице која се базира на заједничким европским вредностима и идентитету.

Коначно, државама чланицама, нарочито мање развијеним су на располагању значајна бесповратна финансијска средства која се дају кроз реализацију заједничких политика. Међутим, како ће касније бити и објашњено у укупном процесу јавне политике незаобилазну улогу имају локални и регионални нивои власти и заједница. Уколико не функционишу на задовољавајући начин и ако нису изграђени капацитети за јавно управљање ова финансијска средства ће изостати а што може имати погубне **економске последице** за одређени регион или чак целу државу.

## 1.7 Закључно разматрање

У овом поглављу је дат кратак приказ шта ЕУ јесте у економском (развој), политичком (демократија) и правном апсекту (владавина права и јавна управа).

Такође, указано је на: основне вредности на којима је Европска унија заснована, потом политику (*politics*) која из њих произилази и коначно заједничке јавне политике (*public policy*) које представљају „извршни аспект“ основних опредељења и политике. Декларисане вредности опредељења и циљеви организације каква је Европска унија могу имати практичан домет само уколико се доследно реализују јавне политике и пажљиво прате њени резултати. У питању су специфичан методски аспект посматрања Европске уније – процесни аспект и технике анализе развијене у научној дисциплини – студијама јавних политика. Стога у фокусу пажње истраживања се налазе и процедуре и процеси али и актери који учествују у обликовању, усвајању и реализацији политика.

Полазећи од почетне премисе и овог методског гледишта у овом поглављу показано је да:

- се ЕУ може сагледати са процесног и практичног гледишта (са аспекта потенцијалне чланице) као заједничко тржиште и систем заједничких јавних политика;
- са аспекта јавних политика ЕУ највећу пажњу усмерава на пољопривредну политику и развојну регионалну (кохезивна политика) која има за циљ економски и друштвени развој и постепено смањивање разлика у развоју унутар уније;
- велики значај имају локалне власти и заједнице у процесу обликовања ових политика а нарочито у њиховој реализацији.

Како развојне политике о којима је овде реч обухватају сложене процедуре (израду, аналитичке послове, доследну реализацију, стално праћење, мерење и извештавање) ЕУ се определила да део финансијских средстава издваја за будуће чланице Уније (претприступни фондови). Ова финансијска помоћ има два ефекта: први је непосредан и утиче на интензивнији развој (нпр. унапређење инфраструктуре, јавне управе, кадрова кроз едукацију и обуке, решавање друштвених проблема, незапослености, маргинализованих група, људска права, помоћ око изградње правне државе...). Осим ових непосредних ефеката веома важан је и учење односно унапређење капацитета за ефикасно примену ЕУ политика.

Друго важно питање је да ли, у којој мери и под којим условима опредељења ЕУ могу да утичу на развој (економски и демократски) локалних заједница у Србији. Да би се дошло до одговора најпре мора да се анализира република Србија тј. њена привреда и степен развоја, а нарочито значај пољопривреде и пољопривредне политике односно питање регионалних разлика и диспаритета. Како ће се видети у трећем поглављу, коме је тема ова анализа, управо су ове области (политике) у Србији проблематичне. Укратко са једне стране се налази Србија са проблематичним областима а са друге ЕУ која улаже највише у те области. Одатле произилази велика могућност и развојни потенцијали за Србију након уласка у Европску унију.

Међутим, да ли ће ова могућност постати и реалност зависи од већ поменуте реализације јавних политика а ње опет нема без активног учешћа локалног нивоа власти и локалних заједница.

Све горе речено се може представити и кроз следећи алгоритам односно систем хипотеза:

1. судећи по проценту буџета намењеном за пољопривредну политику и политику регионалног развоја, ЕУ највише новца улаже у ове две области;
2. републику Србију карактеришу велики изазови али и развојне могућности управо у овим областима<sup>36</sup>
3. реализација политике у овим областима није успешна без учешћа локалних заједница и власти.

На основу правила логичког закључивања следи исказ:

да интеграција Србије у ЕУ представља велику развојну шансу али да је услов за њено остварење активно учешће локалних заједница.

Другим речима без консолидованог и активног локалног нивоа Србија неће моћи да изгради задовољавајући степен тзв. апсорпционих капацитета и у том случају се будуће чланство у ЕУ може свести на форму.

---

<sup>36</sup> Ово је приказано у трећем поглављу.

## 2. ЗНАЧАЈ ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ И ЗАЈЕДНИЦА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Национална држава као доминантан облик политичког организовања је током историје мењала своје организационе принципе. Од 17. века па на даље познати су многи државни концепти: апсолутистичка држава, затим тзв. минимална држава (држава ноћни чувар), потом у 20. веку се срећемо са концептом социјалне државе која у деценијама након Другог светског рата доживљава своју кризу, што узрокује бројне реформе. Сходно овоме у литератури се помиње неколико модела реформи власти и управљања: тржишни, партиципативни, флексибилни и дерегулациони.<sup>37</sup> Хрватска ауторка Инге Перко Шепаровић наводи као реформске моделе - регулације а самим тим и као организационе принципе: британски (доминантни организациони принципи приватизација и тржиште), шведски (управљање путем резултата) и трећи модел који је мање профилисан холандско-дански (примарни механизам регулације деволуција – децентрализација).<sup>38</sup>

На основу свих ових модела могуће је констатовати неколико битних елемената који су споредни или доминантни у датом моделу, а то су: приватизација и тржиште, регулација, дерегулација и децентрализација. Из овога произилазе и битни принципи а то су: ефикасност, демократичност, субсидијарност, конкурентност, и партнерство (ови принципи су објашњени на наредним странама).

За овај рад је важна констатација да у реформама државног управљања у другој половини 20. века локална самоуправа постаје све значајнија, судећи и по броју надлежности и нових послова али и по повећању локалних финансија. Када се том додају европски документи о локалној самоуправи као и институционални механизми који омогућавају деловање локалних самоуправа чак и на наднационалном нивоу, онда постаје очит раст значаја локалних самоуправа и заједница нарочито у Европској унији.

---

<sup>37</sup> Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 11.

<sup>38</sup> Инге Перко Шепаровић, *Изазови јавног менаџмента – дилеме јавне управе*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2006, стр. 75 – 76.



Управо је ово предмет трећег поглавља. У првом делу поглавља ће бити објашњено шта је уопште локална самоуправа и који су њени битни елементи и шта јој је сврха. Биће такође објашњена разлика између традиционалног и савременог схватања локалне самоуправе. Потом ће бити објашњен значај локалне самоуправе са аспекта Европске уније. У другом делу дата је анализа битних принципа и појмова који су у вези са локалном самоуправом а од значаја су и за Унију (субсидијарност, демократичност, ефикасност, конкурентност, партнерство). У трећем делу даје се приказ институционалних механизма који омогућавају деловање локалних самоуправа и мимо и изнад националне државе, затим значајни европски документи о локалној самоуправи као и значај локалне самоуправе у контексту спровођења политика и прописа Европске уније. Локални развој и прекогранична сарадња представљају нове послове локалних самоуправа. Ово су прилично широки појмови који су током година постајали све значајнији, те стога оправдано заслужују да буду предмет четвртог дела овог поглавља. Коначно у последњем делу обрађује се значај локалне самоуправе у спровођењу пројеката које финансира ЕУ.

## **2.1 Локална самоуправа – традиционални и савремени приступ**

„Без општинских институција нека нација може себи створити слободну власт, али не може поседовати слободарски дух!“

Алексис Де Токвил

Иако термин локална самоуправа делује као у потпуности познат детаљнија анализа реалитета на које он указује резултира веома различитим појавним облицима у пракси. Зато је потребно конструисати или одабрати пажљиво дефиницију која обухвата све појавне облике локалне самоуправе.

Забележено је да је сам термин или израз локална самоуправа (енгл. *Local self-governemnet*) први употребио енглески филозоф Џереми Бентам 1832. године.<sup>39</sup> Међутим, многи данашњи изрази су настали још у старом веку. Грчка реч *Коинотес* која значи заједница, утицала је на настанак речи *community* са истим значењем, а латинска реч *municipium*, која је означавала утврђени град постала је основа енглеске речи *municipality* (општина).<sup>40</sup>

Ако анализирамо шта се све подводи под појам локална самоуправа доћи ћемо до великог броја различитих реалитета. Пре свега локална самоуправа постоји у готово свим државама света (осим неких тзв. микро држава). Под овај израз се подводе пре свега општине и градови као основни ниво локалне самоуправе. Не постоје правила колика треба да буде површина или број становника једне општине или уопште било које локалне самоуправе. Стога, постоје локалне самоуправе са свега неколико десетина или стотина становника па до милионских општина. Такође, постоји више нивоа локалне самоуправе и најчешће се мисли на следеће ентитете: општина или град као основни ниво, округ као други ниво локалне самоуправе и регион као трећи. У пракси нема крутих правила какве треба да буду карактеристике ових јединица. Поред тога у истраживању забуну може да уведе и то што се ове јединице различито називају у различитим државама. На крају, када се анализира регион, његове надлежности, правни статус и финансије, није лако увек установити да ли се ради о „чистом“ концепту локалне самоуправе или пак о региону који садржи примесе федерализма.

Појмовно локална самоуправа као реалитет је старија у односу на само име које је по поменутом извору почело да се користи тек од 19. века. и о пореклу и „времену рођења“ локалне самоуправе постоје у основи две групе теорија. Једна група теорија сматра да је локална самоуправа настала у тренутку кад је настала власт уопште, када су грађани односно становници направили своје органе власти који су по својој природи били локални. По овом приступу локална самоуправа је старија од државе односно представља њен извор. Друга група теорија заступа становиште да локална самоуправа настаје тек са појавом грађанског друштва а да свој коначни облик добија са буржоаским револуцијама и јачањем грађанског друштва.

---

<sup>39</sup> Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 15.

<sup>40</sup> Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр.25.

Када су у питању дефиниције или одреднице локалне самоуправе ваља напоменути да постоји разлика између научне (теоријске) дефиниције и формално правне дефиниције локалне самоуправе. Код теоријских дефиниција настоји се да се такво одређење локалне самоуправе које би било универзално и опште прихваћено и трајно. Правна, пак дефиниција, обично је ужа и прилагођена датој земљи односно традицији те је стога у већој мери променљива него теоријска дефиниција.

По Слободану Јовановићу општинске самоуправе има тамо где је општина организована као јавноправна корпорација где се вршиоци општинске власти сматрају као општински органи (а не као државни) који стога стоје под надзором а не и под заповедношћу централне власти.<sup>41</sup>

Радомир Лукић схвата локалну самоуправу као систем у коме локалне заједнице имају самоуправу, што значи да њихове органе власти бира локално становништво и да ови имају слободу у управљању локалним стварима у оквиру закона које доноси држава. Лукић, између осталог истиче да држава има само право легалне контроле над локалном самоуправом али не и контролу целисходности донетих локалних одлука.<sup>42</sup>

Поред ових постоји још велики број дефиниција и одредница локалне самоуправе и код домаћих и код иностраних научника на основу којих се може закључити шта су њени битни елементи. Комплексивну и рекло би се усклађену дефиницију локалне самоуправе са савременим тенденцијама дала је и Снежана Ђорђевић по којој је локална самоуправа неотуђиво право грађана да непосредно или преко својих слободно изабраних представника (органа и тела) суверено одлучују о најважнијим питањима локалне заједнице и управљања јавним пословима, у складу са Уставом и законом.<sup>43</sup>

Од иностраних аутора треба поменути Вилијама Андерсона јер је истакао битне елементе локалне самоуправе: територија, становништво, организација, правни субјективитет, аутономију, овлашћења и функције управљања и фискалну независност.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Слободан Јовановић, *Држава II*, Београд 1936, стр. 307.

<sup>42</sup> Радомир Лукић, *Социолошки речник*, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 325.

<sup>43</sup> Снежана Ђорђевић, *Локална самоуправа*, Цесид, Београд, 2002, стр. 7.

<sup>44</sup> William Anderson, *The Units of Government in United States*, Chicago. 1945, стр. 19.

Дакле на основу увида у већи број дефиниција закључује се да локалне самоуправе нема без: **становништва, територије, правног субјективитета, локалних органа власти, извесног сета надлежности и локалних финансија**. Анализа и научно изучавање локалне самоуправе значи бављење овим битним сегментима. Управо због разлика у овим битним елементима појављују су бројни појавни облици система локалне самоуправе.

У књизи Ренесанса локалне самоуправе, идентификовано је десет тематских целина које чине области студија локалне самоуправе:

1. Теоријски концепти, извори, традиција и еволуција локалне самоуправе;
2. Начин избора органа власти;
3. Тип локалних политичких институција;
4. Нивои локалних власти (функционални облици, регионализација);
5. Тип аранжмана власти (органи и њихови односи);
6. Процеси одлучивања и облици директне партиципације;
7. Локалне финансије;
8. Квалитет управљања и пружања услуга;
9. Удруживање и асоцијације локалних власти;
10. Односи са другим нивоима власти.<sup>45</sup>

До сада је било речи о научном приступу дефинисања локалне самоуправе и области њеног изучавања. Међутим, формално-правна дефиниција често садржи специфичније одреднице у односу на теоријску дефиницију. То је због тога што се формализација локалне самоуправе у закону спроводи на основу специфичности неке државе. Тачније, по правилу закони садрже нешто општију дефиницију локалне самоуправе а детаљније дефиниције појавних облика локалне самоуправе. Тако, у Републици Србији у Закону о локалној самоуправи, она је дефинисана као:

*„право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа*

---

<sup>45</sup> Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 22.

*локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.*<sup>46</sup>

У општини се поред града и града Београда остварује локална самоуправа и она је дефинисана као:

*„основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника“* (члан 18 Закона о локалној самоуправи).

И у Европској повељи о локалној самоуправи дата је одредница локалне самоуправе:

*„Локална самоуправа подразумева право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним делом јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва.“*<sup>47</sup>

У овим одредницама се истичу два битна елемента локалне самоуправе, без којих нема локалне самоуправе а то су: **право** на локалну самоуправу, али и (што се често изоставља у јавном дискурсу) **оспособљеност** локалних органа да ефективно користе то право.

Да би се правилно схватила и изучавала савремена локална самоуправа потребно је истаћи по чему се савремени концепт локалне самоуправе разликује у односу на, назовимо га, традиционални? До одговора на ово питање је најбоље доћи анализом традиционалне одреднице локалне самоуправе и њено преиспитивање. Традиционално схватање локалне самоуправе најчешће истиче следеће њене карактеристике:

1. Локалне самоуправе ни у ком смислу нису конституенси државе;
2. Не учествују у формирању централних органа нити у доношењу њихових одлука;
3. Локалне самоуправе имају надлежности само у локалним пословима и обезбеђивању локалних потреба;

---

<sup>46</sup>Закон о локалној самоуправи (Сл гласник 129/2007), члан 2.

<sup>47</sup>Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, члан 3.

4. Постојање и целокупно функционисање система локалне самоуправе су у потпуности ствар централних органа.<sup>48</sup>

Међутим, направи ли се анализа савремене локалне самоуправе, њиховог статуса и послова које оне данас обављају, може се констатовати да је концепт локалне самоуправе данас битно другачији. Као сегменти по којима се савремени концепт разликује од традиционалног могу се навести: **статус локалне самоуправе** – обавезни стандарди ограничавање апсолутне самовоље централних власти, **послови и надлежности, значај** локалне самоуправе (нарочито у контексту европских интеграција, квалитета управљања и демократичности), те извештај о **финансијске и фискалне аутономије**.

Наиме, већ исказ да је локална самоуправа у потпуности ствар централних органа је дискутабилан.<sup>49</sup> Данас је пракса да је право грађана на локалну самоуправу гарантована уставом. Осим обавезе постојања локалне самоуправе гарантује се и њена заштита од било ког облика угрожавања. Наравно, устав може да се мења али теоријски гледано онда сваки сегмент може бити мењан или укидан а не само локална самоуправа. Поред тога на европском нивоу је усвојена Европска повеља о локалној самоуправи која садржи основна права локалних самоуправа и обавезу држава да их поштују. Када државе ратификују ову Повељу она постаје обавезна и стога представља извесну брану за самовољу централних власти.

Изузетно велики помаци су се десили на пољу послова локалне самоуправе и домета њихових активности. Наиме, тешко је прихватити чињеницу да локалне самоуправе не учествују у доношењу централних одлука. Овај утицај и учествовање можда није формално правно видљиво, али ако се изврши политичка анализа утицаја и интереса онда се ова веза јасно приказује. Данас постоје разни механизми учешћа локалних власти не само на државном, већ и на надржавном нивоу. Асоцијације локалних власти, њихова тела на европском нивоу, затим омогућавање локалним лидерима да истовремено учествују и у раду централних органа су само примери учешћа локалних власти и интереса на државном нивоу.

---

<sup>48</sup> Више у: Миодраг Јовичић, *Локална самоуправа*, Београд, Службени гласник, 2006.

<sup>49</sup> И постојање и целокупно функционисање система локалне самоуправе су у потпуности ствар централних органа. Као што су створили тај систем, они га могу и изменити, па у крајњој линији и укинути” Јовичић Миодраг, *Регионална држава*, Београд, Вајат. 1996, стр. 10.

Када су у питању послови локалне самоуправе, они нису као раније првенствено везани само за локалне социјалне сервисе, већ се овим традиционалним пословима додају и нови. На првом месту то је локални развој и сарадња са локалним самоуправама из других држава (прекограничне асоцијације, еврорегиони и др). Локалне власти се данас такмиче у атрактивности својих територија, зарад привлачења капитала, повећања запослености и уопште унапређења животног стандарда. У том циљу оне су позване да остварују партнерства, спроводе **развојне пројекте** и активно учествују у укупном развоју земље. О овоме ће више бити речи у наредним одељцима.

Коначно, локалне самоуправе имају изузетно велику улогу у Европској унији из барем два разлога. Прво, чак око три четвртине европских прописа се спроводи на локалном односно регионалном нивоу. Спровођење централних одлука – закона било националне државе или Европске уније данас је такође важан посао локалних самоуправа у многим државама Европе. Поред тога ово је директно везано за принцип демократичности и субсидијарности који указују на то да јавне послове треба спроводити на нивоу који је најближи грађанима кад год је то могуће. Ово су, уосталом и неки од принципа који чине добру локалну управу односно добро управљање (енгл. *good governance*). О свим овим сегментима биће више речи у наредним одељцима.

## 2.2 Принципи савремене локалне самоуправе

- субсидијарност, демократичност, ефикасност, конкуретност, партнерство –

Списак принципа савремене локалне самоуправе који је овде дат није исцрпан али с обзиром на тему овог рада ови принципи су констатовани као битни у контексту пројекних активности које се финансирају из фондова ЕУ. Да би се ови принципи правилно схватили, дефинисали и објаснили треба проанализирати промене у односима централних и локалних власти током настанка Европске уније.

Како су се промене дешавале у погледу функционисања Европске уније, у њеном политичком, економском и глобалном утицају и смислу, није изостала ни промена карактера централних и локалних власти и самоуправа крајем 80-тих и

почетком 90-тих година прошлог века не само у Европској унији већ и у свим развијеним земљама света (САД, Аустралија, Нови Зеланд...).

Однос централне власти и локалних власти општина, округа и региона је еволуирао и повећао учешће локалног нивоа власти у одлучивању и креирању инвестиционог окружења као и повећања квалитета различитих видова услуга према грађанима европске заједнице. Јачањем институција ЕУ је дошло до препуштања делова суверенитета држава чланица где је у први план изашла важност локалне организације у смислу супсидијаритета чиме је дошло до ренесансе регионалног организовања. Региони постају централни део друштвено, економско-социолошког развоја и носиоци друштвених промена стварајући нове стандарде квалитета живота грађана ЕУ.

Локалне и централне власти су у овом процесу реформи развиле нови, партнерски квалитет односа, повећавајући тиме ефикасност и квалитет услуга. Између локалних власти се такође развио однос конкуренције у правцу снажнијег привлачења капитала, грађана, знања и других развојних ресурса. У време спровођења великих реформи државе, реформи начина управљања и настанка предузетничког управљања и предузетничке државе, као и са потискивањем државе благостања, локална власт добија следеће важне функције: подстицање економског развоја, привлачење капитала, отварање нових радних места и креирање приватно јавних партнерстава ради спровођења пројеката којима се решавају неки проблеми, пружају неопходне услуге грађанима и сл.<sup>50</sup> Снажан утицај на реформске процесе свих нивоа власти у САД (што је касније имало утицаја широм света) имала су двојица аутора Тед Геблер (*Ted Gaebler*) и Дејвид Озборн (*David Osborne*).<sup>51</sup> Геблер је био градоначелник а Озборн аналитичар и њихове идеје су довеле до реформи управљања у САД. Добре резултате тих реформи су преузеле развијене земље света укључујући и европске државе. Према њима, посао државе није „да весла већ да кормилари“, а управљање мора бити регулисано на тај начин да се менаџерима додели много више слободе у питањима управљања људским ресурсима, изради и доношењу буџета, управљању пројектима, расподели средстава (уз обавезу транспарентности), полагању рачуна грађанима и јавности. На тај начин ће менаџери под притиском конкуренције и одговорности за

---

<sup>50</sup> Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти (упоредни модели)*, оп. цит. стр. 15-16.

<sup>51</sup> Своје идеје су изнели у утицајној књизи о поновном осмишљавању владе: David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government – How to entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin group, New York, 1993.



результате на најбољи могући начин користити особље и буџет. Запосленима треба омогућити да користе своју креативност у обављању послова и у служењу корисницима услуга, а са друге стране то побољшава ефекте тимског рада. Јавна управа треба да постане иновативна, предузетничка, усмерена на решавање проблема, а не окована правилима. Администрација треба да буде оријентисана на постизање резултата, а не само на *инпуте*.

Вратимо ли се на поменуте принципе, пре детаљнијег објашњавања треба истаћи да су они међусобно повезани и да се често садрже једни у другима.

**Субсидијарност** је принцип по коме све јавне послове који могу да се ефикасно обаве на локалном нивоу треба том нивоу и препустити. У случају када локална власт процени да није рационално реализовати односно да не поседује довољно капацитета онда се посао преноси на виши ниво власти. Али када временом локалне власти ојачају своје капацитете могу поново преузети тај посао.

Овај принцип се афирмише и Европском повељом о локалној самоуправи (члан 4, тачка 3). Оно што је повеља посебно истакла јесте да принцип супсидијарности у себи садржи два начела: демократичност која подразумева да се одлуке о свеобухватном развоју заједнице спуштају до грађана и ефикасност која значи да се послови поверавају оном нивоу власти (централни, покрајински, регионални, локални) који може да га најефикасније, најквалитетније и најјефтиније спроведе. Управо је овај принцип битан за ефективно функционисање Европске уније. Примера ради, око 60% буџета ЕУ издваја се на регионалне политике што додатно поткрепљује чињенице о природи ЕУ.

**Демократичност** указује на могућност грађана да утичу на одлуке власти мимо избора. Изрази демократска и демократична власт нису синоними. Када се говори о демократским државама или властима мисли се пре свега на представничку демократију. Основни услов да би се неки политички систем означио као демократски јесу слободни избори и право грађана да бирају власт тј. њихове представнике. Ово је битан принцип демократије, али се власти могу разликовати по степену демократичности. У неким државама се демократски потенцијал грађана испољава само на дан избора, да би власт функционисала и доносила одлуке често се не базирајући на потребе грађана. Управо на овом пољу се могу разликовати више или мање демократизоване државе. Уколико грађани могу више да утичу на одлуке власти,

односно ако могу да формулишу своје интересе и изнесу их пред доносиоце политичких одлука те покрену расправу на ту тему, онда је та држава демократскија.<sup>52</sup>

**Ефикасност** је један од водећих принципа организације јавног сектора и тесно је повезан са принципима ефикасности и економичности. Наиме ефикасност се односи са постизање резултата. Сваки субјекат који постигне одређени циљ односно обави посао у договореном року и испоштује квалитет сматра се ефикасним. Међутим, онај ко све то може да обави по нижој цени сматра се и економичним. Тај субјекат је заправо ефикасан јер је у истовремено и ефикасан и економичан.

Принцип **конкурентности** је у блиској вези са ефикасношћу. Укратко конкурентност у јавном сектору значи да за један посао или пружаоца услуга може да се кандидује више субјеката. Да би се постигли што бољи резултати треба ефикасно користити тржишну утакмицу у опслуживању грађана услугама и добрима кроз приватизацију служби, извршити реорганизацију агенција по угледу на приватне корпорације, гледати на јавност и грађане као на клијенте. Држава мора да осигура снабдевање добрима и услугама али и да отвори могућност да јавне услуге нуде и обезбеђују приватне и непрофитне организације по принципима конкурентности понуде. У оваквим односима власти добијају нове – регулативне и контролне функције.

**Партнерство** и укљученост релевантних фактора и субјеката у локалне политике и пројектне активности је такође принцип на коме се инсистира у Европској унији. Када се каже партнерство најчешће се мисли на сарадњу владиног и невладиног сектора односно приватног сектора али и сарадњу државе и локалних власти. И овај принцип у себи садржи и демократичност и ефикасност. Демократичност се манифестује у инсистирању да у локалне одлуке буде укључени што већи број актера а нарочито оних на које се одлуке односе. Ефикасност се постиже тиме што се укључивањем преференција разних група из невладиног и пословног сектора добијају релевантне информације и постиже оптимум одлука односно пројектних активности са аспекта целокупне заједнице. Сходно овоме готово сви локални пројекти (о чему ће бити више речи касније) се спроводе у партнерству локалне самоуправе са невладиним или приватним – пословним секторима,

---

<sup>52</sup> Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави*, Службени гласник, Београд, 2012.

На крају треба поменути да су принципи субвендијарности и партнерства експлицитно наведени као неки од критеријума на основу којих се на нивоу ЕУ одлучује да ли ће неки пројекти бити финансирани или не.<sup>53</sup> У поменутом документу пише следеће:

Приликом одлуке да ли ће одређени пројекат добити финансијску помоћ, или не, важну улогу имају следећи критеријуми:

- вишегодишње финансирање;
- **партнерство**, тј укљученост свих релевантних фактора у пројекте;
- **субвендијарност**;
- **проналажење додатних средстава** и
- пропорционалност<sup>54</sup>

Дакле, закључимо да су чак три од ових принципа у непосредној вези. Субвендијарност и партнерство су већ објашњени а проналажење нових средстава се односи такође на партнерство. Овде треба поменути да се пројекти који се финансирају из ИПА фонда и других фондова ЕУ никад не финансирају у стопостотном износу. Готово је увек случај да апликанти за пројекте морају да обезбеде учешће (најчешће 5 до 30%, кадкад и више). Како је чест случај да потенцијалним актерима недостају ова средства а неким пак пројектне идеје и стручно знање о пројектном менаџменту, управо кроз партнерство ови проблеми могу да се реше.

## **2.3 Европски документи о локалној самоуправи и заступљеност локалних самоуправа на европском нивоу**

У новије послове и функције локалне самоуправе спада и сарадња са другим локалним самоуправама у земљи и иностранству. О томе сведоче бројни облици сарадњи и европски документи који регулишу и охрабрују овакве активности. Ово је један од сегмената који битно раздваја традиционални и савремени приступ локалној самоуправи.

---

<sup>53</sup> European Commission, *Cohesion policy 2007–13 – Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, стр. 27.

<sup>54</sup> Нови принцип уведен регулативом 2007–2013. по коме уколико програм не прелази 750 милиона евра и ако допринос Комисије не прелази 40 одсто јавне потрошње државе чланице, та чланица има мање обавеза и одговорности према Комисији, односно тело, или власт која спроводи одређену стратегију није обавезна да је презентује Комисији како би га ова званично одобрила.

Због значаја и нових послова које локална самоуправа данас има у овом одељку биће поменути и објашњени европски документи у вези прекограничних сарадњи локалних власти, затим документ који се односи првенствено на систем локалне самоуправе а потом биће поменута и наднационална тела која представљају асоцијације локалних власти.

Међу првим документима овог типа још 1980. године у Мадриду је *Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти*. Ово је документ Савета Европе који полази од општих вредности као што су веће јединство између чланица и унапређење сарадње и сл. Он представља за државе потписнице обавезу „да олакшају и јачају прекограничну сарадњу између територијалних заједница или власти у оквиру њихових надлежности и територијалних заједница или власти у оквиру надлежности других Уговорних страна.“<sup>55</sup> Поред овога, државе потписнице се охрабрују да елиминишу све административне баријере прекограничној сарадњи локалних власти и заједница. Поред овога у додатку ове повеље помињу се и модалитети споразума и уговора о прекограничној сарадњи и то модел међудржавних споразума о прекограничној сарадњи и оквирни споразуми, уговори и статuti који могу представљати основу за прекогранични сарадњу. Ово практично значи да државе утврђују општи институционални оквир и правила приликом прекограничне сарадње локалних власти и заједница а да ове пак самостално одлучују о конкретном типу сарадње који свакако мора поштовати институционални оквир државе.

Други важан документ за локалну самоуправу је *Европска повеља о локалној самоуправи* која је усвојена 1985. За разлику од претходне Повеље која се односи на саме активности локалне самоуправе и локалних власти, ова Повеља је системске природе и односи на све базичне елементе система локалне самоуправе. Значај овог документа је у томе што се дају дефиниција и смернице пожељног система локалне самоуправе у европским државама. Када једна држава ратификује ову Повељу она постаје закон, односно преузима се обавеза поштовања у њој дефинисаних принципа, што је и истакнуто већ у првом члану ове Повеље. Један од основних захтева је да локална самоуправа буде уставна и законска категорија. Уставом се гарантује право на

---

<sup>55</sup> Члан 1 *Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти*, Мадрид, 21.05.1980.

локалну самоуправу и дају основе институционалног оквира док се кроз законе ово конкретизује.

У члану 3 даје се одредница, односно речено је шта је уопште локална самоуправа. Она је „право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним делом јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва.“<sup>56</sup> Дакле, локална самоуправа значи право грађана да бирају непосредно локалне власти, односно представнике на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, једнаког, општег бирачког права што је и установљено већ у следећој тачки овог члана.

Поред одреднице локалне самоуправе наредни чланови повеље се односе на: делокруг локалне самоуправе, заштиту граница јединица локалне самоуправе, одговарајуће ресурсе за обављање послова локалних власти, услове вршења функција локалних власти, управни надзор над њиховим радом, изворе финансирања, право локалних власти на удруживање и правну заштиту локалне самоуправе.<sup>57</sup>

Крајем двадесетог века долази до интензивирања сарадње локалних самоуправа и њиховог све већег утицаја. О томе сведоче бројне асоцијације локалних власти не само на националном већ и на интернационалном плану. Од ових других треба поменути Конгрес локалних и регионалних власти Европе (европски ниво) и Уједињене градове и локалне власти као асоцијацију локалних власти на светском нивоу.

*Конгрес локалних и регионалних власти Европе* је настао као консултативно тело у оквиру Савета Европе 1994. године. Основна мисија овог Конгреса је надгледање успостављања и развоја локалне и регионалне демократије у складу са принципима Европске повеље о локалној самоуправи и уопште промовисање доброг и квалитетног локалног и регионалног управљања.<sup>58</sup> Конгрес се састоји из два дома: Дом региона и Дом локалних власти. Дводома скупштина има 313 именованих чланова и 313 њихових

---

<sup>56</sup> Члан 3, тачка 1, *Европска повеља о локалној самоуправи*.

<sup>57</sup> Чланови 2 – 11, *Европска повеља о локалној самоуправи*.

<sup>58</sup> Рад Конгреса је организован у 4 комитета утврђена Статутом: 1. Комитет за институције (припрема извештај о напретку локалне и регионалне демократије у Европи), 2. Комитет за образовање и културу (бави се медијима, спортом, омладином и комуникацијама), 3. Комитет за одрживи развој (животна средина, просторно и урбанистичко планирање), 4. Комитет за социјалну кохезију (запошљавање, држављанство, односи међу заједницама, здравство, равноправност мушкараца и жена). Више о Конгресу локалних и регионалних власти: интернет страна Канцеларије Савета Европе у Београду: [http://www.coe.org.rs/def/tdoc\\_sr/?conid=17](http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/?conid=17), приступљено, јун 2014.

заменика, и сваки је изабрани представник једне од преко 200.000 организација локалне, односно регионалне управе из држава чланица Савета. Већа наизменично бирају председника Конгреса, на мандат од две године. Конгрес се састаје једном годишње у Стразбуру и дочекује делегације из овлашћених европских организација и неких држава које нису чланице, као специјалне госте или посматраче.

Рад Дома локалних власти фокусиран је првенствено на анализу ситуације локалне демократије и праћење локалних избора. Овај Дом се бави и неким друштвеним питањима и подржава иницијативе које унапређују кохезију градова и насеља. Нека од питања која су у фокусу интересовања овог тела су: грађанска партиципација, интеркултурални дијалог, е-демократија, очување диверзитета... Поред овога, овај Дом настоји и да промовише принципе локалне демократије и ван Европе кроз евро-арапски дијалог и евро-медитеранску сарадњу. Овај Дом заседа два пута годишње и на њему се разматрају текућа питања битна за локални ниво у Европи и тада се припремају нацрти предлога и резолуција које треба да буду усвојене.<sup>59</sup>

*Уједињени градови и локалне власти* (енгл. United Cities and Local Governments, скр. UGLC) представљају глобалну – светску мрежу односно асоцијацију градова и општина. Ова организација представља и штити интересе локалних власти на светској сцени, без обзира на величину заједнице којом управљају. Њена мисија је да: „уједини глас и глобално заступништво демократских локалних самоуправа промовишући њихове вредности, циљеве и интересе, кроз сарадњу локалних власти широм међународне заједнице.“<sup>60</sup>

Чланови ове организације представљају преко половине светске популације. Наиме, од укупно 191 чланица УН из чак 140 држава разврстаних у седам светских региона се налазе чланови који су представници градова или националних асоцијација локалних власти. Преко 1000 градова из 95 држава су директно чланови ове организације. Асоцијације локалних власти су такође чланови и оне репрезентују готово све асоцијације локалних власти на свету. Највећи број ових асоцијација је из Европе и оне представљају око 80 посто укупне европске популације.

---

<sup>59</sup> Више о Конгресу локалних и регионалних власти Европе и Дому локалних власти на интернет страни: [http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Local\\_en.asp?mytabsmenu=2](http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Local_en.asp?mytabsmenu=2), приступљено мај 2015.

<sup>60</sup> Званична интернет страна Уједињених градова и локалних власти: <http://www.uclg.org/en/organisation/about>, приступљено мај 2015.

Описане активности и могућности деловања локалне самоуправе на наднационалном нивоу на добар начин илуструју значај савремене локалне самоуправе. Наиме, локалне власти нису више као некада само пуки извршитељ државних одлука и организатор локалних услуга већ су постале и браник демократије, аутономни чинилац економског развоја, место дијалога, културне размене, размене искустава и сл. Познавање ових нових аспеката локалне самоуправе су од изузетне важности за схватање и функционисања Европске уније али и за правилну опсервацију многих секторских политика које се спроводе кроз пројектне активности у којима локалне заједнице и локалне самоуправе имају изузетно важну улогу.

## **2.4 Локални економски развој и прекогранична сарадња као новије функције локалне самоуправе**

### **Локални економски развој**

Појмови локалног економског развоја и локалног развоја су новијег датума. Стручни радови, чланци и монографије о локалном економском развоју се појављују тек током деведестих година прошлог века. Претрага јединствене базе података свих библиотека у нашој земљи такође даје потврду овоме. Наиме, најстарији чланак који се бави локалним економским развојем је објављен тек 2003. године, да би се током наредних година појавио већ број стручних и научних радова на ову тему. Уколико се консултује старија литература о локалној самоуправи ови изрази се не помињу. Штавише често се налазе информације које су данас потпуно нерелевантне. На пример, у Енциклопедији политичке културе пише следеће:

„Данас је општа тенденција у свету опадање значаја и улоге локалне самоуправе чак и у земљама у којима је она имала дубоке корене. Традиција, углед као и њен утицај и улога опадају. Узроци за такво стање су бројни али навешћемо само оне најбитније: а) ширење улоге савремене државе и јачање централизма и етатизма, б) формирање великих политичких странака које немају интерес за локалну политику, в) низ послова који су се некад вршили у локалној самоуправи пренесено је на органе

државне власти у функцији државе благостања, г) финансијска самосталност локалне самоуправе је сужена.“<sup>61</sup>

Савременом истраживачу локалне самоуправе и локалне демократије ово може изгледати потпуно у супротности са актуелном праксом, међутим постаје јасно о чему се ради када се проучи литература које је послужила као извор овог чланка. Наиме ради се о публикацијама објављеним 1954, 1956, 1963. и 1985. године.

Супротно овоме о значају уопште локалне самоуправе и локалног економског развоја сведочи и то да је чак и велики глобални актер као што је Светска банка дефинисала овај концепт. Пре изношења дефиниције ваља истаћи разлику између концепта локални економски развој и локални развој и дати кратак приказ тема односно области које чине савремене студије локалног економског развоја.

Наиме, да не би долазило до неразумевања и погрешне употребе треба указати на дистинкцију појмова локални развој и локални економски развој (скр. ЛЕР). Значај овог разликовања је и у томе што су пројектне активности ЕУ често усмерене на само један или оба сегмента те ово има и велики практични значај. Појам локални развој је шири и подразумева свеукупан развој локалне заједнице док је појам локални економски развој ужи и односи се само на развој економског аспекта. Конкретније: „појам локалног развоја односи се на развој животне средине, образовања, културе, здравственог система, јавне безбедности и других друштвених аспеката локалне заједнице, док се појам локалног економског развоја односи на успостављање структуралних услова који обезбеђују развој углавном приватног сектора и креирање могућности за запошљавање и ангажовање радне снаге у локалној заједници.“<sup>62</sup>

Научно бављење локалним економским развојем подразумева неколико области и питања: одреднице и дефинисање (шта је уопште ЛЕР, историјат, теоријске концепције), фактори који утичу на ЛЕР, инструменти и технике локалне самоуправе за подстицање економског развоја и упоредно изучавање (ЛЕР у конкретној држави – локалној самоуправи).

Светска банка локални економски развој дефинише као настојање да се изграде и увећају економски капацитети локалних заједница како би се унапредила економска

---

<sup>61</sup> *Енциклопедија политичке културе*, ур. Милан Матић, Милан Подунавац, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 633.

<sup>62</sup> Драган Луковић, *Подстицање локалног економског развоја*, Службени гласник, 2012, стр. 15.



будућност и квалитет живота свих у локалној заједници.<sup>63</sup> У процесном смислу ЛЕР значи процес у коме јавни, пословни и цивилни сектор заједнички и у партнерству раде на стварању бољих услова за економски раст и запосленост. Група домаћих аутора је ЛЕР дефинисала као: „раст капацитета локалне економије да ствара богатство за становнике дате локалне заједнице а тиме и да унапређује њихов квалитет живота кроз повећање запослености, реалних зарада, вредности личне имовине, обима квалитета услуга и слично“.<sup>64</sup> Поред дефинисања у ову групу истраживања спадају и историјат ЛЕРА, теоријске концепције и општа питања улоге савремене државе, локалне самоуправе и локалног економског развоја.

Као друга велика област ЛЕРА могу се идентификовати фактори који утичу на ЛЕР као и изучавање самог процеса ЛЕРА. Што се тиче фактора или детерминанти ту се наводе детерминанте међународног карактера и оне које постоје на нивоу националних држава. У прву групу спадају економски, технолошки и политичко-регулативни фактори а у другу већи број фактора као што су: правна држава, децентрализација, национална индустријска и економска политика...<sup>65</sup>. Поред ових као фактори ЛЕРА се наводе и: локација, приватни сектор неоптерећен јавним сектором, проактиван и предузетнички јавни сектор, природна богатства, наслеђено стање привреде, демократска политичка култура грађана, политичка припадност руководства локалне самоуправе.<sup>66</sup> ЛЕР са процесне тачке гледишта, састоји из неколико активности које се најчешће спроводе симултано. Ради се најчешће о следећим елементима:

- Партнерство власти, привреде и трећег сектора
- Стратешко планирање локалног економског развоја
- Управљање финансијама локалне самоуправе
- Управљање комуналним услугама
- Стварање локалног институционалног оквира
- Међуопштинска сарадња.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com).

<sup>64</sup> Борис Беговић, Зоран Ваџић, Гордана Матковић, Бошко Мијатовић: *Локални економски развој*, Центар за либерално-демократске студије, СКГО и Град Београд, 2006, стр. 33.

<sup>65</sup> Луковић, оп. цит. стр 53-54.

<sup>66</sup> Душан Васиљевић, *Локални економски развој*, Палго центар, Београд, 2012, стр. 21-25.

<sup>67</sup> Оп.цит, стр. 33-52.

Ипак, да би једна самоуправа могла ефективно да учествује или управља овим процесима морају да буду испуњени одређени предуслови као што су: овлашћења локалне самоуправе, адекватна величина и њени финансијски и људски ресурси. Стога су и ово питања релевантна за студије ЛЕРа.

На крају, велику област студија ЛЕРа чине питања инструмената и техника који чине програме и којима локалне самоуправе подстичу економски развој. Програми ЛЕРа спадају у једну од три следеће категорије:

- Пружање подршке тачно одређеним привредним субјектима или категоријама привредних субјеката за које се претпоставља да њихов напредак може да донесе значајну корист локалним заједницама;
- Изградња локалне инфраструктуре потребне привредном развоју или
- Мере које се ослањају на унапређење рада управе и измене локалне регулативе и политике локалних јавних прихода као начина да се убрза економски развој.

Велики је број конкретних техника и уопште инструмената власти којима се може утицати на развој, ипак као најчешћи се могу идентификовати следећи:

- Нефинансијски инструменти подршке привреди (нпр, привлачење инвеститора)
- Јавно-приватна партнерства (уговори јавног и приватног сектора са циљем да се искористе ресурси приватног сектора како би се обезбедили изградња објеката и пружање услуга које се сматрају одговорношћу јавног сектора);
- Индустијски технички и научни паркови;
- Бизнис инкубатори;
- Подршка појединим зонама;
- Локални програми финансијске подршке привредним субјектима;
- Територијални маркетинг.

Све до сада речено је од важности за пројектне активности ЕУ, јер како ће касније бити образложено фондови ЕУ обилато подржавају локалне активности, пројекте и реформе који доводе до интензивирања локалног развоја и капацитета локалних самоуправа да активно доприносе локалном економском развоју.

## Прекогранична сарадња локалних самоуправа

Битна разлика између традиционалних и савремених локалних самоуправа је у пословима које обављају. Један од тих послова је и прекогранична сарадња. Једна од највидљивијих манифестација су прекогранични и међудржавни ентитети који задњих година добијају све израженију формалну структуру и субјективитет. Када се говори о прекограничној сарадњи локалних самоуправа (општина, градова, округа, региона) мисли се на везе које се успостављају између субнационалних јединица различитих држава а мимо централне државе. Један облик овакве сарадње веома популаран међу европским државама су тзв. еврорегиони. Ради се о облицима сарадње у којима учествују локалне власти (од општина до региона). Иако су основни актери овакве сарадње заправо региони, основни нивои локалне самоуправе имају битну улогу у спровођењу конкретних активности које су успостављањем еврорегиона шире дефинисане. Еврорегиони настају због тога што неке територије припадају различитим државама а природно су међусобно упућене, и имају заједничке интересе или желе постићи заједнички циљ. Због тога успостављају мрежу сарадње дефинишући економске интересе, заједничке наступе ка институцијама националних држава и спровођење заједничких пројеката у области културе, науке и сл.

Први облик прекограничне сарадње, који је назван еврорегионалним, настао је уз немачко-холандску границу 1958. године под називом *EUROREGIO*, а међу првим еврорегионима формиран је *Reggio Bassillnesis* (касније назван *TriRhena*), на граници Швајцарске, Немачке и Француске.<sup>68</sup> Током наредних деценија дошло је до ширења овог феномена тако да данас постоји неколико стотина еврорегиона.

Прекогранична сарадња и еврорегиони су за земље источне и средње Европе представљала битан сегмент европских интеграција. Недовољна развијеност периферних и пограничних подручја, лоши односи појединих држава средње и источне Европе, као и бројни економски проблеми захтевали су велике напоре у њиховом

---

<sup>68</sup> Марина Тодоровић, Бранка Тошић, Бранислав Стојановић, *Србија, еврорегиони и европске интеграције*, Географски институт „Јован Цвијић“, Београд, 2004, стр. 57.

решавању. Изградња цивилног друштва и еволуција локалне самоуправе крајем осамдесетих година двадесетог века учинила је могућом прекограничну сарадњу међу овим државама. Слично као и у случају прве пограничне уније формиране још педесетих година у западноевропским земљама, еврорегиони у централној и источној Европи уједињују друштва у суседству и подстичу сарадњу на интернационалном нивоу.<sup>69</sup> Међу првим еврорегионима формираним у овом делу Европе био је Карпатски еврорегион. Формиран је 1993. а чине га општине и провинције из Пољске, Словачке, Мађарске, Украјине и Румуније (два словачка региона, четири округа Мађарске, један пољски регион, седам округа Румуније и три украјинска региона).<sup>70</sup> У Пољској још средином двехиљадитих година преко 40 посто територије је било покривено неким еврорегионом. Од познатијих примера еврорегиона из нашег окружења у коме учествују и Србија је **Дунав-Кереш-Муреш-Тиса**, који поред округа из Румуније и Мађарске има у свом саставу АП Војводину.<sup>71</sup> Још један пример мешовитог еврорегиона је и **Дунав 21** који обухвата доњи ток Дунава, односно источни део Србије (осам општина), три румунска округа и два бугарска.

Да је овакав вид активности локалних самоуправа и опште локалних власти пограничних подручја пожељан и препоручен од стране Европске уније, сведочи и све већа формализација институционалног оквира за подршку оваквим пројектима. Као најбољи пример и доказ институционализације и формализације ових процеса су званични документи (политике и прописи) Европске уније. На овом месту треба пре свега поменути регионалну политику ЕУ односно њену компоненту под називом европска територијална сарадња и Уредбу европске уније Европско груписање за територијалну сарадњу (енгл. *European Grouping of Territorial Cooperation*).

*Регионална политика ЕУ* се може окарактерисати као најзначајнија секторска политика јер се за њено спровођење троши чак преко 40% буџета ЕУ. О значају ове

---

<sup>69</sup> Веран Станчевић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 78.

<sup>70</sup> Тодоровић, Тошић, Стојановић, оп. цит.

<sup>71</sup> Организација је основана 21. новембра 1997. године у Сегедину. Општепознати назив јој је: Еврорегија ДКМТ. Чланице: 1) Мађарска: Жупаније Бач-Кишкун, Бекеш и Чонград, 2) из Румуније: Жупаније Арад, Хунедоара, Караш-Северин и Тимиш и 3) из Србије Аутономна Покрајина Војводина. Детаљније, интернет страна еврорегиона ДКМТ: <http://www.dkmt.net/>.

политике и везе са пројектним активностима локалне самоуправе биће више речено у наредном одељку. Овде је битно истаћи један сегмент регионалне политике који је прецизно дефинисан а то је европска територијална сарадња. Ово је трећи од укупно три дефинисана циља у документу којим се пројектује седмогодишњи план политике равномерног регионалног развоја.<sup>72</sup>

Циљ Европске територијалне сарадње је јачање прекограничне и интеррегионалне сарадње. За потребе ове политике предвиђена су и финансијска средства из Европског фонда за регионални развој (енгл. *European Regional Development Fund* скр. ERDF). Из овог фонда финансира се првенствено сарадња која је усмерена на истраживање и развој (енгл. R&D скр. *Research and Development*), креирање друштва засновано на знању (*knowledge-based society*), превенцију ризика и управљање водама.

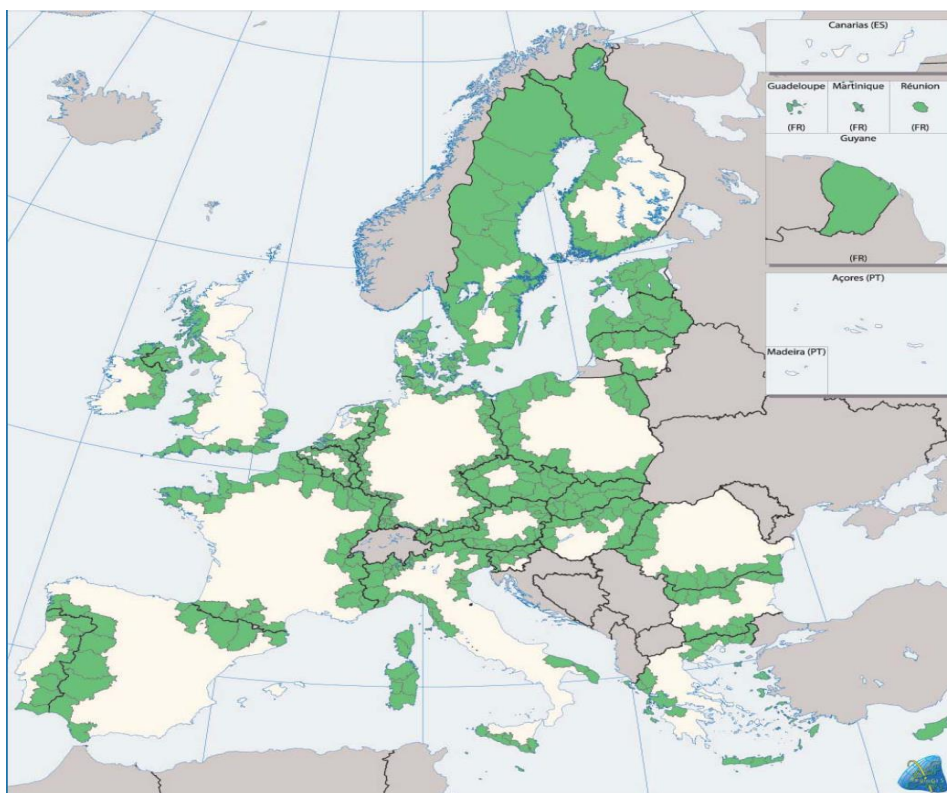
Иначе у оквиру овог програма подржава се не само прекогранична сарадња, већ и сарадња свих региона различитих држава. Ово је прецизирано у седмогодишњем плану тако што се њиме утврђује као циљ Европска територијална сарадња која се даље сегментира у три групе:

- 1) Прекогранична сарадња за коју су квалификовани региони (НУТС 3. то су најчешће окрузи) који се протежу уз границу или водену обалу, на удаљености до 150км,
- 2) Транснационална сарадња за коју су начелно квалификовани сви региони ЕУ, али Комисија одлучује ко може да буде члан тзв. кооперацијских зона преко којих се остварују ове активности и
- 3) Интеррегионална сарадња која представља мрежу за размену искуства а за ове програме су такође квалификовани сви региони из ЕУ.

---

<sup>72</sup> European Commission, *Cohesion policy 2007-13 – Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

Слика 10: Региони квалификовани за прекограничну сарадњу у периоду 2007-2013.године



Извор: European Commission, Cohesion policy 2007-2013 – Commentaries and official texts, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, стр. 21.

Други индикатор који указује на раст значаја и институционализацију територијалне прекограничне сарадње јесте уредба Европске уније о европском груписању територијалне сарадње (енгл. *European grouping of territorial cooperation* скр. *EGTC*).<sup>73</sup> Овом Уредбом се прецизира шта је заправо EGTC, утврђује се организација, управљање, оснивање и буџетирање. Такође је велика новина и то што ови ентитети овом Уредбом заправо добијају правни субјективитет што највише сведочи о значају и формализованости овог вида сарадње.

У првом члану Уредбе је истакнуто да је циљ *EGTC* подршка и промоција прекограничне, транснационалне и/или интеррегионалне сарадње која се збирним именом зове територијална сарадња. Такође је наведено да ће од свих модалитета

<sup>73</sup> Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC).

сарадњи акценат ипак бити на оним сарадњама које непосредно доприносе јачању економске и социјалне кохезије.<sup>74</sup>

Друга карактеристика ових прекограничних ентитета је разноликост субјеката који могу да формирају један *EGTC*. Ово је дефинисано чланом три где стоји да *EGTC* могу да формирају чланови који припадају једној од следећих категорија: 1) државе чланице, 2) регионалне власти, 3) локалне власти и 4) тела која су под режимом јавног права у складу са другим релевантним прописима.<sup>75</sup>

У члану седам Уредбе су исказани и задаци односно сврха ових ентитета. Начелно сврха *EGTC* је подршка и промоција територијалне сарадње у циљу јачања економске и социјалне кохезије. Такође битна улога је и у спровођењу програма територијалне сарадње и пројеката које кофинансира Заједница кроз поменути Европски фонд за регионални развој али и Европски социјални фонд и/или Кохезивни фонд. Такође, *EGTC* су позвани и да спроводе остале сопствене акције у складу са њиховим интересима без обзира да ли их Заједница финансира или не.

Чланом 10 утврђена је организација ових ентитета и они треба да имају обавезно: 1) скупштину коју треба да чине представници чланица *EGTC* и 2) директора који представља и делује у име *EGTC*. Статуом се могу успоставити и други органи. Обавеза *EGTC* је да има годишњи буџет који усваја скупштина а у коме се приказују посебно текући трошкови и компоненте.

Поред поменутих области овом Уредбом су уређена још нека питања као што су: примена прописа који долазе из различитих система (ЕУ, национални, Уредба), начин успостављања *EGTC*, контрола управљања буџетом, статут, ликвидност, солвентност и сл.

\*

Приказани и објашњени нови послови у којим учествује локална самоуправа (економски развој и прекограничне сарадње) представљају доказ тврдњи да савремена локална самоуправа има нове послове и функције задњих неколико деценија. То такође

---

<sup>74</sup> У истом члану у тачци два је експлицитно наведено да ће *EGTC* имати правни субјективитет (*An EGTC shall have legal personality*).

<sup>75</sup> Bodies governed by public law within the meaning of the second subparagraph of Article 1(9) of Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

указује и на раст значаја локалне самоуправе нарочито ако се има на уму буџет ЕУ и планирана сума новца за пројектне активности. Како се из приложеног да закључити ЕУ највише улаже у економски развој и друштвену кохезију што је у основи економског и демократског развоја сваке заједнице. Међутим да би једна локална заједница и уопште држава чланица искористила ове могућности од великог значаја је и људски фактор (информисаност, правилно схватање ових релација и познавање сложених процедура пројектног менаџмента).

## **2.5 Значај локалне самоуправе у пројектним активностима које подржава Европска унија**

Да би се схватио и објаснио значај локалне самоуправе у пројектним активностима Европске уније треба поћи од стратешких опредељења ЕУ, затим од јавних заједничких политика међу којима је најзначајнија регионална политика и механизма спровођења политика. Управо у овој фази (спровођење политика) локалне самоуправе имају веома важну улогу. Међутим, то није и једина улога, како ће се касније објаснити, њихова улога је и учешће у креирању политика.

Стога у објашњавању ЕУ и њене политике треба поћи од базичних вредности и мотива европских интеграција. Иако се доста данас говори о економији, Европска унија је заправо велики мировни пројекат. У публикацији Европске Комисије Европа у 12 лекција, као европска мисија у 21. веку наведено је:

- Очување мира, просперитета и стабилности за све европске народе;
- Превазилажење подела на континенту;
- Безбедност за све грађане;
- Промовисање равнотеже између економског и социјалног развоја;
- Суочавање са изазовима глобализације и очување диверзитета европских народа и



- Подржавање заједничких вредности свих Европљана као што су: одрживи развој, људска права и социјално-тржишна економија.<sup>76</sup>

Ове опште вредности и циљеви се преводe у општу политику (*politics*) која се даље конкретизује кроз прецизно дефинисане активности и циљеве (*policy*). Полазећи од претпоставке да нема стабилне заједнице уколико постоје велике разлике у степену развоја појединих њених делова, велику пажњу ЕУ је посветила смањивању ових разлика и стварања веће кохезије целе ЕУ. Иако је Европа један од најбогатијих делова света, у њој ипак постоје велике разлике у нивоу развоја међу државама и регијама унутар исте државе. Луксембург као најбогатија држава чланица седам је пута богатији од Румуније или Бугарске које су најсиромашније чланице ЕУ.<sup>77</sup> Међутим, у спрези са снажном и циљаном политиком улагања, динамички учинци чланства у ЕУ-у могу донети резултате. Регионална политика ЕУ је управо једна од таквих циљаних политика. Довољно је истаћи да се преко 40% буџета ЕУ троши за спровођење ове политике да би се схватио њен значај. Овај новац се троши на основу седмогодишњих планова. Иначе циљеви и приоритетне области у које се улаже овај новац дефинишу се на основу визије – стратегије Европе до 2020. године. Сходно овоме, Унија је усвојила програм Европа 2020<sup>78</sup>, а као пет циљева наведени су:

1. Запошљавање – 75% људи старости 20 до 64 године да буде запослено;
2. Истраживање и развој / иновације – 3% БДП од ЕУ да буде уложено у ову област;
3. Климатске промене / енергија – а) смањити емисију гасова (ефекат стаклене баште) најмање за 20% (или чак 30% у повољним условима) у односу на емисију 1990. године, б) добијати 20% енергије из обновљивих извора, в) увећати енергетске ефикасности за 20%;
4. Образовање – а) смањити број ученика који напуштају школу на испод 10% од укупног броја ученика, б) обезбедити да најмање 40% становништва старости 30-34 године, буде са завршеним трећим степеном образовања (факултетски образовани).

<sup>76</sup> Pascal Fontaine, *Europe in 12 lessons*, European Commission, Directorate-General for Communication, 2006, str 3-5.

<sup>77</sup> Извор: официјелна интернет страна Европске уније: [http://europa.eu/pol/reg/index\\_.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_.htm)

<sup>78</sup> European Commission, *EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010.

5. Сиромаштво / друштвена искљученост – циљ је најмање 20 милиона становника мање који су у сиромаштву и друштвеној искључености или су у ризику да постану део ове групе.<sup>79</sup>

Већ поменути седмогодишњим планом утврђена су три начелна циља регионалне политике, а то су: 1) конвергенција, 2) регионална конкурентност и запошљавање и 3) европска територијална сарадња. Поред тога овим документом се утврђује квалификованост региона за коришћење финансијских средстава, затим алоцира се максимална сума новца коју једна држава може да добије и дефинишу се правила коришћења расположивих фондова. Управо чињеница да једна држава може да добије тај новац не значи нужно да ће га и добити јер то зависи од тзв. апсорпционих капацитета државе где локалне самоуправе имају важну улогу.

Овај новац долази из три различита извора зависно шта се од тога финансира и у којој земљи или региону:

- Европски фонд за регионални развој – општа инфраструктура, иновације и улагања;
- Европски социјални фонд – пројекти струковног оспособљавања, друге врсте помоћи при запошљавању и програми отварања радних места;
- Кохезивни фонд – пројекти еколошке и транспортне инфраструктуре и развој обновљиве енергије. Та су средства намењена за земље чији је економски резултат мањи од 90% просека ЕУ-а.

Гледајући по секторима, када је у питању улагање у регионални развој највише се улаже у: иновације, транспорт, људске ресурсе и животну средину.<sup>80</sup>

На годишњем нивоу европске државе, чланице ЕУ могу да добију и неколико милијарди евра годишње. Ради се о неповратном новцу, а примера ради Пољска може да добије око 10 милијарди евра годишње, Румунија око 3 милијарде, Мађарска између 3 и 4 милијарде. Ради се дакле о великим финансијским средствима и великом развојном потенцијалу за државе чланице. Међутим, кључно питање је да ли је овај потенцијал адекватно и до краја искоришћен? Досадашња искуства и подаци указују да

<sup>79</sup> Извод из стратегије *Европа 2020*.

<sup>80</sup> Прецизније: иновације 24% укупних инвестиција, транспорт 22%, људски ресурси 22%, животна средина 19% и остало 13%, извор: официјелна интернет страна Европске уније: [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm), приступљено јун 2015.

многе државе имају проблема приликом повлачења овог новца. Проблем је у томе што корисници овог новца нису републичке власти или буџет већ непосредни спроводиоци активности а то су најчешће: локалне и регионалне власти, развојне агенције, невладине организације... Улога државе је да изгради добар институционални оквир и кровни стратешки документ усаглашен са документом на нивоу Уније како би се у плану резервисала средства за дату државу. Међутим реализација зависи управо од других локалних власти и организација цивилног друштва.

Да би се ово појаснило треба анализирати циклус регионалне политике - пројекта који може бити финансиран из структуралних фондова. Он има неколико фаза а прва је усвајање већ помињаног седмогодишњег плана од стране Комисије.

Следећи корак је на држави чланици или региону а то је **креирање сопственог развојног плана**. Ови планови настају на основу анализе ситуације на нивоу државе или региона (национални или регионални развојни план). Оно на чему Унија инсистира јесте захтев да у креирање овог плана буде укључено што више заинтересованих актера (економски, социјални итд.).

Тај развојни план се представља Европској комисији уз расправу државе и Комисије о томе колики део ће финансирати Унија а колики државе. Након што се постигне сагласност између две стране (Комисије и државе чланице), Комисија усваја план и програме који се могу спровести.

У наредној фази национално или регионално тело задужено за ову област самостално разрађује и прецизира програме. Формулише се јединствени документ о којем се не преговара са Комисијом, али јој се шаље ради информисаности о конкретном програму. На тај начин програми улазе у оперативну фазу.

У следећем кораку тело одговорно за руковођење програмима (нпр. регионална влада, агенција и сл.) **бира пројекат** који може најбоље да реши дефинисани проблем и информиса о томе кандидате који су аплицирали за извођење пројекта.

Након тога, изабрано тело почиње **спровођење пројекта**, који мора бити завршен у року, дефинисаном у програму, како би и помоћ Уније стигла у договореном аранжману. У питању су најчешће фазне исплате које „покривају“ договорене активности по фазама пројекта.

Последњу фазу овог процеса чини **надгледање спровођења пројекта**. Одговорно тело надгледа процес спровођења програма најчешће уз помоћ комитета за мониторинг (надгледање), који чини већи број различитих партнера (економски, социјални, еколошки и сл.). Они **информишу** Европску комисију о процесу спровођења пројекта и подносе јој доказе да је новац оптимално искоришћен. Комисија преиспитује контролне системе који су успостављени и исплаћује остатак средстава.<sup>81</sup>

Дакле из приложеног се може констатовати да се ради о сложеној процедури у којој морају да сарађују и партнерски делују и власти (локалне, регионалне и националне) и различити сектори (јавни, невладин, приватни). Улога локалне самоуправе у овоме је двострука. Наиме она се јавља и као корисник и непосредни учесник пројектне активности али су и део институционалног оквира за вођење развојне политике. Наиме развојни планови и програми се креирају тако што су у њих укључени бројни актери, међу којима и локалне самоуправе. Иако држава усваја развојни план она је дужна да у консултацији са локалним властима и локалним актерима угради и њихове преференције. На томе инсистира и ЕУ. Са друге стране, уколико се погледају досадашњи пројекти односно позиви за пројекте може се констатовати да су у највећем броју случајева квалификовани апликанти управо локалне самоуправе.

Међутим, како досадашња искуства указују да постоје бројни проблеми и због слабости локалне самоуправе и због недовољно развијеног цивилног друштва (нарочито у новијим чланицама, Бугарска и Румунија, на пример), те последице томе долази и до незадовољавајућег искоришћавања ових могућности (слаб апсорпциони капацитет), ЕУ је донела одлуку о успостављању Инструмента за предприступну помоћ (енгл. Instruments for Pre-Accession Assistance, скр. ИПА фонд). Ради се о помоћи државама које тек треба да постану чланице Уније. Поред тога што новац из овог фонда представља стимуланс развоју у земљама, он има још једну важну улогу а то је обучавање релеватних актера за ефективно коришћење новца из већ помињаних структуралних фондова.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup>European Commission, *Working for the regions*, Office for Official Publications of the European Communities, 2004, str. 18–19.

<sup>82</sup>Више о ИПА фонду у петом поглављу.

## 2.6 Закључно разматрање

У овом поглављу објашњен је значај локалне самоуправе за ЕУ и њене нове улоге и послове које представљају линију разликовања традиционалне и локалне самоуправе. Ефективна и добро организована локална самоуправа је у основи принципа демократичности и процеса економског и уопште друштвеног развоја. Отуда произилази и став Европске уније према локалној самоуправи. Она данас, поред уобичајених послова (локални сервиси) спроводи добар део прописа ЕУ, подстиче локални економски развој, учествује у прекограничним асоцијацијама и делује на европском и светском нивоу. И оно што је најважније за овај рад, локална самоуправа има велику улогу у спровођењу политика заједнице кроз пројектне активности!

Да би се адекватно размишљало о ИПА фонду али и о структуралним фондовима који су на располагању државама по уласку у Унију, неопходно је схватити како ЕУ гледа на локалну самоуправу, какав однос има према локалној власти и у којој мери поставка захтеваног субвенционитета зависи од нивоа власти у вршењу оптималних функција у корист грађана.

Европска повеља о локалној самоуправи је основни документ који се бави креирањем и разумевањем односа између централне и локалне власти на различитим нивоима. Посебна пажња је посвећена значају региона, у смислу регионалних политика и начина финансирања региона (регионални фондови), локалних власти и општина.

Држава је еволуирала у односу између централних и локалних власти у општинама, окрузима и регионима. Инсистира се на децентрализацији, где централна власт задржава функцију стратешког планирања и управљања социјалним и економским развојем али су локалне власти главни носиоци ових послова. Долази до ренесансе локалних и регионалних власти којима се дају стратешки важне надлежности, системски или се обезбеђује флексибилност организације и институционалних аранжмана на локалном нивоу у смислу обезбеђивања бољих потенцијала за реализацију менаџерских послова у општинама, окрузима и регионима. Осим тога обезбеђује им се финансијска аутономија, и шанса да подстакну економски развој, да развијају међународне односе, и разноврсне облике сарадње (братимљење, пројекти прекограничне сарадње, стварање евро региона) итд. Локална власт постаје

основни развојни потенцијал Европе. Регион постаје реалан оквир који може да буде довољно ефикасан на врло широком спектру друштвених и економских активности.

У фокусу су и многе друштвене активности као што су: едукација, програми хуманитарног карактера, развој толеранције, програми из области здравства и просвете и низ других програма који утичу на побољшање друштвених односа и квалитета живота. Економске активности су: спровођење еколошких пројеката на унапређењу животне средине, различите студије енергетске ефикасности, повећање конкурентности сектора малих и средњих предузећа, као и уређење предузетничких активности, уређење инфраструктуре на различитим нивоима и низ других активности а који су садржани у компонентама ИПА фондова. Сви пројекти ИПА фондова имају за циљ унапређење стандарда и квалитета живота грађана, и имају прецизан поступак аплицирања и разрађене процедуре за реализацију пројеката, а сваки пројекат мора да има прецизне циљеве, етапе реализације пројеката, инструменте мерења и корекције као и план коришћења средстава. Сходно овоме сваки пројекат мора бити мерљив (обично утврђивањем листе индикатора) у повећању стандарда грађана региона за који се аплицира. Веома снажан подстицај од стране ЕУ је на прекограничној регионалној сарадњи која утиче на јачање економских капацитета локалних власти и заједница и позитивно утиче на безбедносну политику суседних националних држава.

## **3 РАЗВОЈНИ ПОТЕНЦИЈАЛИ, ИЗАЗОВИ И ПОТРЕБЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **3.1 Република Србија у процесима глобализације, транзиције и реформи**

Република Србија се током 20. века суочила са бројним искушењима. Деведесете године прошлог века су биле период интензивног економског развоја и интеграције европских држава. У исто време Србија се налазила у вихору рата и распада СФРЈ. Иако није непосредно учествовала у ратним дешавањима, она су свакако битно детерминисала политички и друштвени живот у Србији и односе са суседима. Након завршетка грађанског рата у бившој СФРЈ, Србија се и даље суочавала са проблемима који су друге европске државе давно решиле. Најпре Србија је за тек мало више од деценије од дела СФРЈ, постала део постдејтонске Савезне републике Југославије, која ће током 2000их година бити преобликована у државну заједницу Србија и Црна Гора, да би иступањем Црне Горе из заједнице 2006. године Србија постала поново независна и самостална држава. Осим тога велики изазов који до данашњих дана оптерећује односе Србије са ЕУ и многим државама у окружењу јесте косовски проблем. Ратне последице су такође велики проблем са којима се Србија суочавала као што су избеглице и кажњавање ратних злочина односно сарадња са Хашким трибуналом.

Укратко, ови круцијални проблеми који су били главна тема током деведесетих и двехиљадитих година учинили су да многа развојна и реформска питања остану од секундарног значаја. Стога се у јавном мњењу у Србији створио утисак да заправо поменути проблеми које Република мора да реши су својеврстан услов односно оно што је дужност Србије на путу европских интеграција. Међутим, они су били предуслови и њихово решавање заправо указује на почетак бављења оним темама које су директно везане за реформе држава и уопште целокупног политичког система како у вредносном тако и у организационом смислу. Тако су тек у последње време (с обзиром на интензивније решавање предуслова, дијалог са Косовом, настојање за добросуседским односима) постале значајне теме као што су: економски развој и

инвестиције, реформа јавне управе, јачање локалних самоуправа, цивилно друштво, одрживи развој и сл. Стиче се утисак да иако су ове теме све значајније још увек политичка елита нема свест о реалном значају ових области и да су оне често декларативне те више последица инсистирања ЕУ на њима.

Велики искушења са којима се Србија суочава је процес транзиције из социјалистичког уређења у тржишну економију.<sup>83</sup> Многи процеси попут приватизације су спроведени веома лоше (злоупотребе), а правосудни систем и уопште демократичност политичког система у Србији су проблематични. Владавина права и тржишна економија су основни циљеви које Србија треба да испуни да би била чланица ЕУ. Међутим, није реч само о европским интеграцијама већ и о генералним или глобалним процесима који битно мењају суштину политике и демократије па и устаљених норми и навика. Препознавање таквих тенденција и правовремено реаговање и адаптирање система су кључни услови опстанка једне државе. Реформе које Република Србија треба да спроведе на путу ка пуноправном чланству у ЕУ су заправо и одговори на глобалне тенденције и што је најважније ургентна потреба Републике Србије, с обзиром на индикаторе који указују на веома лоше резултате у економији и развоју односно демократским вредностима.

Због тога је, да би се боље разумели процеси према којима је Република Србија усмерена, важно разумети и историјске околности и правце реформи који су захватили развијене земље света крајем 80-их и почетком 90-их година прошлог века, као и карактеристике савременог процеса глобализације којим су неминовно захваћена друштва и државе без обзира на њихово спољнополитичко опредељење.

Урушавање социјализма, те тријумф западних демократија и западног тржишног система елиминисали су спољни политички притисак и надметање. Капиталистички тржишни систем постао је глобалан и све више дерегулисан. Регулисани тржишни систем потчињавао је економију политици, док је дерегулисани тржишни систем политику потчињавао економији. Такав је тренд постао доминантан у Сједињеним Америчким државама од осамдесетих година. Почев од тада наступила је врло контроверзна промена о којој се много расправља, као последица квантитативног развоја светске трговине и финансијских трансакција. Та промена је последица и

---

<sup>83</sup>Више о различитим економским системима и улози владе на тржишту у: Драган Веселинов, *Политичка економија*, ФПН и Чигоја штампа. Београд, 2009, стр. 46-59.



корпоративног и управљачког развоја, те постепеног преузимања моћи од стране мултифункционалних и мултинационалних компанија.<sup>84</sup> У погледу економије, примат преузимају мултинационалне корпорације које данас контролишу скоро 4/5 светског капитала и око 2/3 светских инвестиција на глобалном нивоу. Ове компаније данас итекако утичу не само на економске процесе у којима имају велику моћ, већ и на политичке (да се донесу државне одлуке у њиховом интересу), што говори о томе колики утицај имају на политичке елите које управљају земљама.

Поред економског функционисања држава и друштава, важне промене су се догодиле и када су у питању политички аспекти. Наиме, 1989. године дошло је до пада Берлинског зида који симболично означава крај поделе на „две Европе“, капиталистичку и социјалистичку, и победе овог првог система. Процес уједињења Немачке сматра се симболично и као крај хладноратовске политике и слом земаља бившег социјалистичког блока, а пре свега као крај Совјетског савеза који је био темељ таквог начина рада и функционисања држава, друштава и привреде.

У политичком смислу се успоставља сасвим другачији систем вредности који је окренут ка демократији као облику власти који треба да доминира у савременим развијеним земљама. Падом Берлинског зида демократско уређење држава коначно односи превагу и од тада се појављује велики број нових демократија. Ипак, демократска држава још увек није постала глобална појава, али демократија као легитимацијски приступ јесте, баш као и тржишни систем који је у потпуности победио.<sup>85</sup> У политичком смислу, поред **јачања нижих нивоа власти**, како у оквиру држава, тако и на пољу наднационалних интеграција, после завршетка Хладног рата и рушења комунизма значајан аспект заузимају и **људска и мањинска права**, као и процеси стварања **цивилног и грађанског друштва**, нарочито у бившим социјалистичким земљама.

Сигурно да важан аспект промена представља информатичко-технолошка револуција која је омогућила невероватно брз проток информација, комуникације и повезивања између појединаца, економских и друштвених субјеката. Управо је она омогућила да се убрза проток роба, људи и капитала јер су финансијске трансакције постале далеко брже и ефикасније, а капиталу је омогућено да се брзо сели из земље у

---

<sup>84</sup> Иван Т. Беренд, *Европа после 1980*, Архипелаг, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 8-9.

<sup>85</sup> Роберт Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 395-405.

земљу у потрази за бољим условима пословања. Због глобализације, на значају су изгубиле битне функције државности, као што су национални суверенитет и интегритет, територија и становништво, а значај добијају наднационалне интеграције.

Џесика Метјуз (*Jessica T. Mathews*) сматра да је на делу процес стварања нових „хибридних“ идентитета као што су Европска унија, региони као подсистеми држава који имају своје легитимне представнике на нивоу Уније, затим постојање глобалних градова, међународних невладиних организација. До овога долази пре свега због широке приступачности информационој и компјутерској технологији која је надјачала монопол власти у добијању и располагању великом количином информација, будући да је то довело до пада поштовања влада из разлога што су се појавили други ентитети који захваљујући информацијама до којих долазе могу да реше јавне проблеме и то често много боље него формална (централна) власт.<sup>86</sup> Ови процеси нису заобишли ни остале континенте па тако данас постоји Афричка унија коју чине 53 афричке државе и која има своју скупштину и комисију (политичка наднационална унија).

Данас у свету постоји велики број наднационалних интеграција који имају економски карактер, практично на свим континентима: у Европи (Европска зона слободне трговине - *EFTA*, Централно европска зона слободне трговине - *CEFTA*, Централно европска иницијатива, Јадранско-јонска иницијатива, Црноморска економска сарадња, Средњоевропска иницијатива), у Азији (Пацифичка конференција за привредно-економску сарадњу, Удружење земаља југоисточне Азије - *ASEAN*), у Јужној Америци (Карипско заједничко тржиште - *CARICOM*, Централно-америчко заједничко тржиште - *MCCA-CACM*, Латиноамеричко удружење слободне трговине - *ALADI*), у Северној и Средњој Америци (Северно-амерички уговор о слободној трговини - *NAFTA*), у Африци (Економска заједница држава западне Африке - *ECOWAS*, Економска и монетарна заједница централне Африке - *CEMAC*), али и глобалне интеграције као што су Азијско-пацифичка економска сарадња (*APEC*) и Удружење земаља приобаља Индијског океана (*IOR-ARC*) које обухвата земље са три континента (Аустралије, Азије и Африке). Осим тога инсистира се на добросуседским односима и прекограничној сарадњи, тако да су укратко говорећи сарадња и партнерство постали важни принципи у међународним односима.

---

<sup>86</sup> Jessica T. Mathews, „*Power shift*“, у: *Global Transformation Reader*, ed. by David Held and Anthony McGrew, Polity Press, Cambridge, 2003.

Осим у политичком и економском аспекту, глобализација се може посматрати и у културном аспекту по коме она представља процес хомогенизације различитих култура и стварања једне глобалне или светске културе. Ова култура која се назива и космополитском, као и претходна два аспекта, продукт је високог нивоа развоја науке и технике. Захваљујући информатичкој револуцији, радију и телевизији, вести, документарни програм, музика и филмови, превазилазе државне границе снажно утичући на обликовање локалног културног простора. Ове појаве које се означавају као детериторијализација културе, омогућавају људима да прекораче локални културни хоризонт, стварајући поред локалног и космополитски идентитет, односно осећај грађанина света.<sup>87</sup>

У комплексним процесима глобализације осим наднационалних интеграција, упоредо су се дешавали и на први поглед супротни процеси децентрализације и преношења надлежности на ниже нивое власти како би се пружале квалитетније услуге грађанима. Региони и локалне самоуправе постали су носиоци и покретачи свеобухватног развоја својих заједница. Сви ови процеси сједињени су у темељни принцип супсидијарности који је један од суштинских принципа на коме почива и Европска унија данас.

У политичком смислу већ помињано начело супсидијарности одражава однос Заједнице и држава чланица и осталих нивоа власти. Основни политички циљ је да се ниво одлучивања што више приближи грађанима и да се решавање проблема локализује тамо где су они настали и где постоје, како би се повећала демократичност Заједнице, а да се при томе сачува ефикасност и њено акционо јединство увек кад је то потребно. Другачије речено, практична сврха увођења начела супсидијарности јесте да се новим начином доношења одлука „на нивоу што је могуће ближе грађанима“ обезбеди равнотежа или контратежа тенденцији централизације у погледу одлучивања на комунитарном нивоу.<sup>88</sup>

Дакле, како се мењала геополитичка, економска, глобална и културна слика света, тако су се мењале функције и активности савремене државе. Национална држава је у процесима глобализације постепено постала преширок оквир за решавање веома

---

<sup>87</sup> Мирослав Печуљић, *Глобализација-два лика света*, у раду: Аспекти глобализације (зборник), Београдска отворена школа, Београд, 2003.

<sup>88</sup> Жарко Ристић, Брана Комљеновић, Петар Белокапић, Милутин Срдић, *Финансије хартија од вредности и право Европске уније*, Етно Стил, Београд, 2010, стр. 252.

конкретних проблема грађана који се могу успешно решавати само активним учешћем грађана и локалних заједница свих нивоа организовања (општине, окрузи, департмани, региони). Партиципација грађана и прелаз са позиције клијента на позицију активног грађанина који исказује своје интересе и потребе и иницира бројне активности јесте још један предуслов функционисања савремене предузетничке државе.<sup>89</sup>

У јеку глобализације и након урушавања социјализма, бивше социјалистичке земље у Европи су после великих политичких промена биле принуђене да мењају карактер и функционисање својих држава. Негде су били изражени снажни дезинтеграциони процеси и распадање самих држава (СССР, СФРЈ, Чехословачка), негде су се на насилан начин збацивали са власти комунистички владари (Румунија), док у појединим земљама (Мађарска, Бугарска, Пољска) тога није било. Свака од ових земаља после промена у систему власти приступила је и увођењу демократије и успостављању владавине права и правне државе, али и јачању тржишних механизма. Када су у питању бивше социјалистичке земље, периоди транзиције различито су трајали и зависили су од земље до земље.

Иако није била сателит Совјетског савеза, Југославија је прошла кроз неколико година превирања проистеклог из покушаја да се у тој земљи спроведу политичке и економске реформе. У ствари, ситуација у којој се наша компликовали су и сепаратистички покрети у неким њеним републикама и покрети за спровођење економских реформи.<sup>90</sup> Након тога је дошло до трагичног распада земље где је огроман број грађана изгубио животе, инфраструктура је у великој мери уништена, уз појаву великог броја избеглица на свим странама. Бивша Југославија се распала у ратном сукобу, а Србија је у последњој деценији 20. века била изложена санкцијама, бомбардовању и страховитом осиромашењу њених грађана.

Током 90-тих година у Србији је дошло до урушавања политичког, економског и друштвеног система, а под плаштом аутократског режима који је тада био на власти. Земља је била урушена и на унутрашњем и на спољнополитичком пољу да би се велике промене догодиле током 2000. године када је дошло до промене власти у Србији и жеље да се успостави и развија демократски систем и европске вредности.

---

<sup>89</sup> Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти-упоредни модели*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 12.

<sup>90</sup> Рондо Камерон, Лари Нил, *Кратка економска историја света(Од палеолитског доба до данас)*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 605.

### **3.2 Економско стање у републици Србији и регионални диспаритети**

Слично као и многе друге државе у региону, Република Србија се суочава са бројним економским и друштвеним проблемима. На незадовољавајуће стање указују подаци као што су БДП и БДП<sub>рс</sub>, затим незапосленост, однос увоза и извоза, инвестиције, као и структура јавног сектора и јавног трошка. Осим тога Србију и карактеришу велики регионални диспаритети односно разлике у степену развоја и услова живота. По подацима који ће касније бити наведени види се да солидан положај имају само већи градови у Србији (првенствено Београд и Нови Сад) док су мања урбана, мешовита и рурална подручја у перманентном паду што доводи чак и до потпуних нестанака руралних насеља у многим деловима Србије.

За овај рад је важно истаћи да економски проблеми са којима се Србија суочава су управо предмет интересовања Европске уније. Како је укупна анализа економског стања једне државе комплексна те би превазишла оквире овог рада, биће приказани само кључни параметри а детаљније ће бити представљена проблематика равномерног регионалног развоја и (не)постојање односно степен развијености ове политике у Србији и њена компатибилност са регионалном политиком Европске уније.

#### **Степен економске развијености Републике Србије у поређењу са државама у окружењу и ЕУ**

Најчешће коришћен индикатор за упоређивање држава на основу њиховог богатства и економског развоја је бруто друштвени производ по глави становника.<sup>91</sup> Без обзира што утврђивање развијености и поређење држава или региона на овај начин има и своје мањкавости, можемо га сматрати релевантним јер су ови подаци основа за доношење одлука и политика ЕУ.

---

<sup>91</sup> БДП представља вредност укупне производње роба и услуга, остварену у националној економији (домицилној земљи), без обзира на власништво. То подразумева да БДП укључује вредност производње страних лица (компанија) у земљи, а искључује активности фирми у власништву домаћих резидената у иностранству. БДП представља укупно створен домаћи доходак.

У Србији је БДП<sub>рс</sub> је свега 4 626 евра за 2014. годину што је сврстава у само дно листе европских држава.<sup>92</sup> У структури БДП по секторима за 2013. годину пољопривреда чини 12,7%, индустрија 23,5% а услуге 63,8%.<sup>93</sup>

### **Запосленост и структура запослених**

По званичним подацима (попис 2011. године) Србија има 7 186 862 становника. Од укупног броја становника радно способног је преко три милиона (3,17 милиона). Забрињавајући податак је да је свега око 1,7 милиона запослено.<sup>94</sup> Осим тога неповољан је и податак да је незапосленост највећа међу младима (преко 45%).

---

<sup>92</sup> Поређења ради ако је просек БДП<sub>рс</sub> ЕУ28 изражен у паритету куповне моћи 100, онда је БДП<sub>рс</sub> у Србији тек за нешто већи од трећине овог просека, тачније за 2014. годину овај број је 35. Још слабије стоји БиХ са 28, а боље Црна Гора 39, Бугарска 45, Румунија 54, Хрватска 59, док најбогатији Луксембург има вредност чак 263.

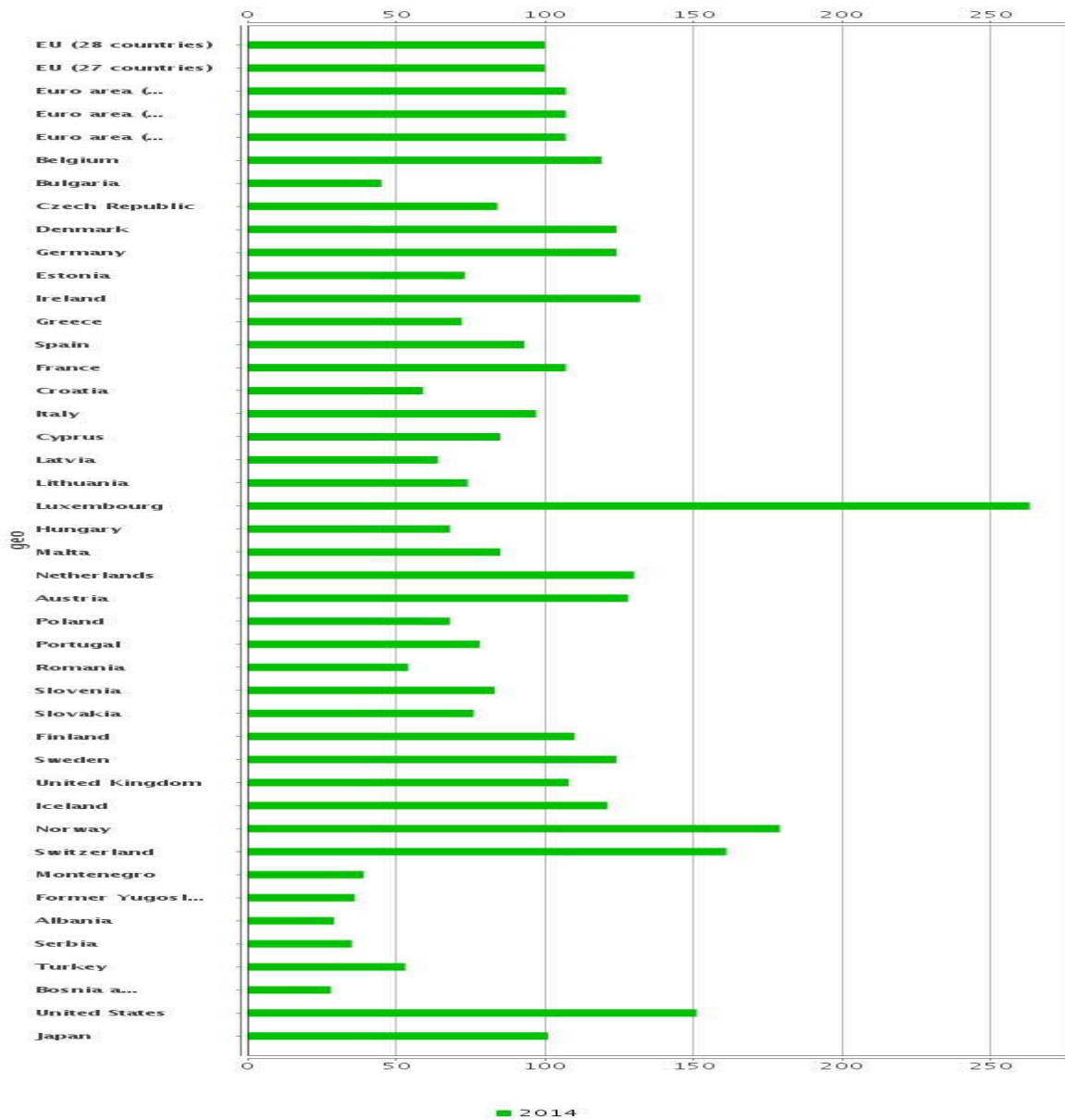
Извор: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>

<sup>93</sup> Извор: <http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeEkonOdnosiSInostranstvom/statika/vodici/VODIC-ZA-INVESTITORE.pdf>, приступљено, јул 2014.

<sup>94</sup> По подацима са којима располаже Привредна комора Србије: <http://www.kombeg.org.rs/komora/opstaa.aspx?veza=12698>, приступљено, јул 2014.

Слика 11: БДП по глави становника у паритету купонве моћи

GDP per capita in PPS  
Index (EU28 = 100)



Извор: Евростат

Проблем велике незапослености је нешто блажи ако се изрази кроз званичан број незапослених евидентиран у надлежној служби а он износи око 760 000 људи. Осим великог броја незапослених неповољна је и структура запослених. Наиме од укупног броја запослених чак око 780 000 људи је запослено у јавном сектору, што значи да око 46% запослених финансира држава (директно или индиректно). По подацима *OECD*-а (Организације за економску сарадњу и развој) у већини европских

држава овај проценат је знатно мањи. у Француској, на пример, за државу ради око 24 одсто од укупног броја запослених, у Пољској и Холандији око 21 одсто, у Грчкој двадесетак процената, а у Ирској испод 17 одсто. У Немачкој и Швајцарској тај проценат је чак мањи од 15 одсто, колики је и у Сједињеним Америчким Државама, док је знатно већи у Данској и Норвешкој и креће се у распону од 30-35%.<sup>95</sup>

Међу реформским процесима који су требали (а врло често нису) бити извршени су својинска трансформација, унапређивање процеса рада, улагања у информатизацију и нове технологије. Један од великих проблема и фактора који је допринео овој ситуацији су и процеси својинске трансформације великих некада друштвених или државних предузећа који годинама нису радили на основу економских принципа већ на основу веза са државом и буџетом. Последица њихове својинске трансформације и јесте више стотина хиљада радника без посла које тржиште није могло да апсорбује. Разлози за овакав ток догађаја леже у недовољно развијеном приватном сектору (нарочито малих, средњих и великих предузећа) али и у недостатку предузетничког духа, културе и знања који су деценијама били потискивани због социјалистичке идеологије да је држава та која грађанину треба да обезбеди посао.

## **Глобална конкурентност Србије**

Судећи по анализама и извештајима светских релевантних институција привреда Републике Србије се не може окарактерисати као конкурентна. Наиме, према извештају Светског економског форума који утврђује и пореди конкурентност привреда држава, Србија је у периоду 2013-2014. године заузела 101. место од 148 земаља света које се анализирају. По актуелним подацима за 2015. годину Србија заузима нешто повољнију позицију и налази се на 94. позицији од 144 земље.

Ови извештаји се сачињавају на основу 12 показатеља те је за потребе анализе корисно установити у којим областима Србије стоји најлошије а у којима најбоље. Тих 12 области или показатеља су: институције, инфраструктура, макроекономско окружење, здравље и основно образовање, високо образовање и обуке, ефикасност

---

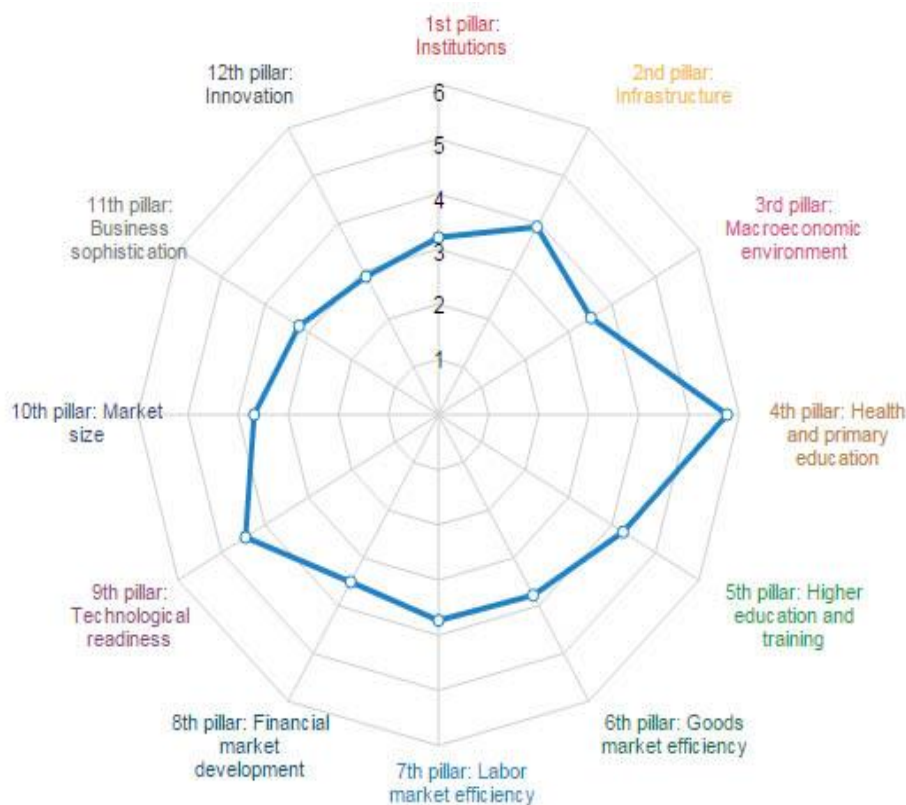
<sup>95</sup> Подаци преузети са Интернет портала новосадског листа Дневник, <http://www.dnevnik.rs/ekonomija/svaki-drugi-zaposleni-u-srbiji-radi-za-drzavu>, приступљено, јул 2014.



тржишта роба, ефикасност тржишта рада, развој финансијског тржишта, технолошка спремност, величина тржишта, софистицираност бизниса и иновације.

У извештају за период 2014-2015. године Србија најслабије стоји у областима: софистицираност бизниса (132 место), макроекономско окружење (129 позиција), ефикасност тржишта роба (128 позиција) и институције (122 позиција).

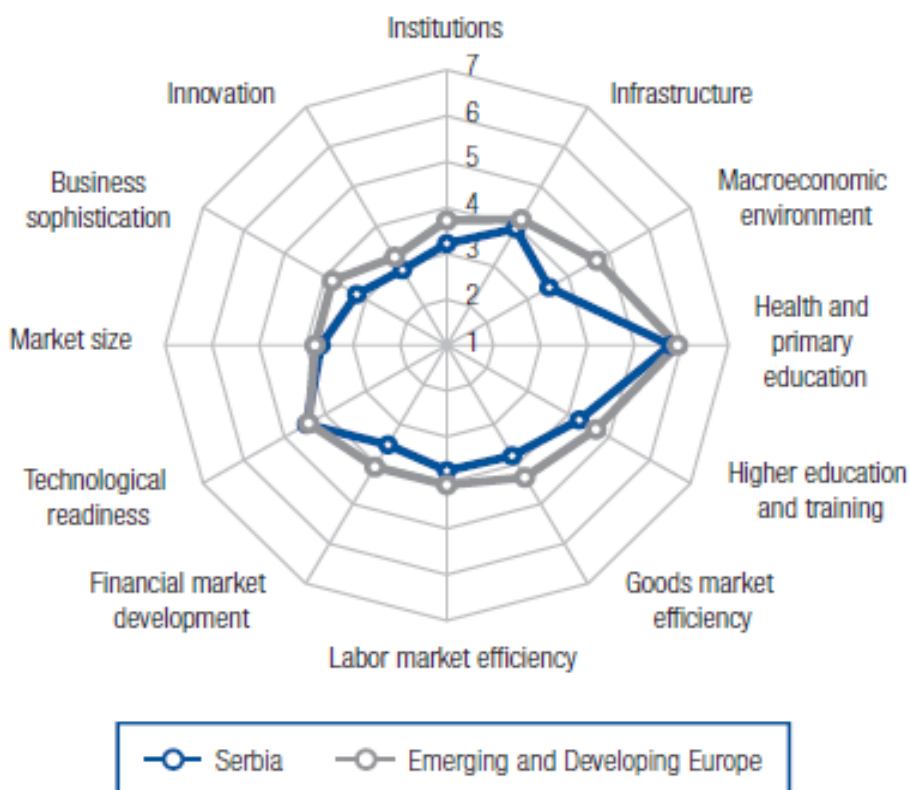
Слика 12: Стубови конкурентности Србије



Извор: извештај светског економског форума 2014-2015.године

На графичком приказу ових резултата се види да најбоље позиције Србија заузима у области здравља и основног образовања, високог образовања и технолошке опремљености. Ипак забрињавајуће је то што је Србија у поређењу са сличним државама (југоисточна Европа) у скоро свим областима слабија. То је илустровано на следећем графикану.

Слика 13: Конкурентности Србије у поређењу са земљама у окружењу



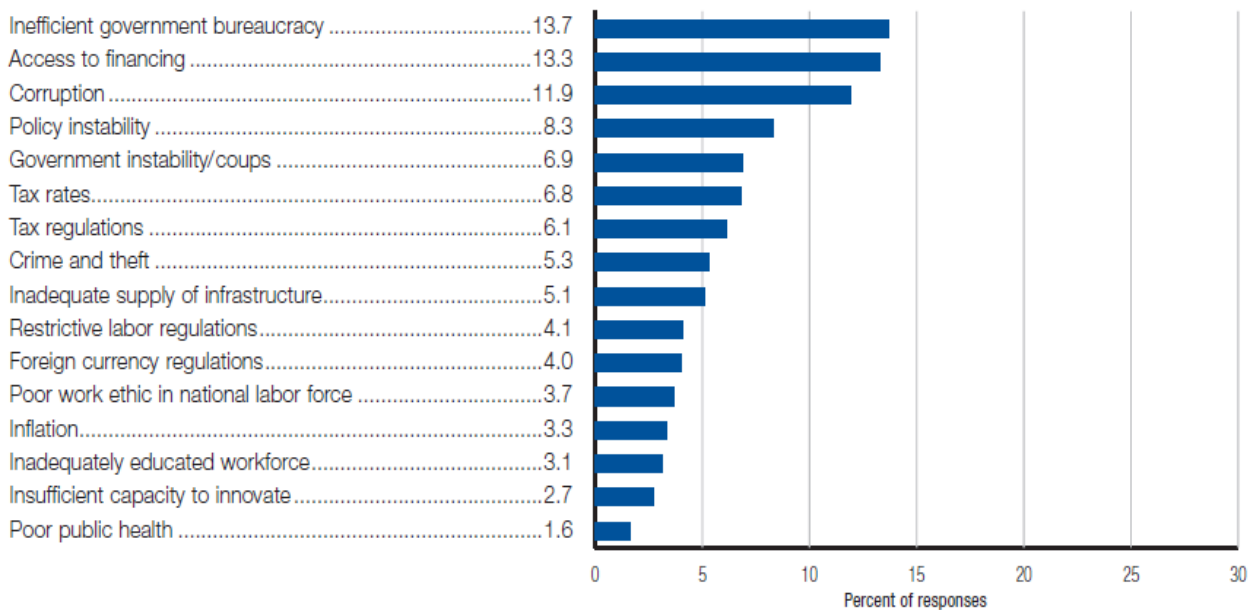
Извор: извештај светског економског форума 2014-2015. године<sup>96</sup>

По овим извештајима најпроблематичнији фактори који највише ометају развој бизниса су: неефикасност бирократије, приступ финансијама и корупција. Важно је приметити да су сва три проблема непосредно везани за јавну управу и администрацију, а што ће се видети слична ситуација је и са инвестицијама. Ово указује на значај јавне управе и уопште организације јавног сектора о чему ће више бити речи накнадно.

Слика 14: Фактори који највише ометају бизнис

<sup>96</sup>*The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World economic forum, ed. Klaus Schwab, Женева, 2014, стр. 328.

## The most problematic factors for doing business



Извор: *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World economic forum, ed. Klaus Schwab, Женева, 2014, стр. 328.

## Инвестиције

Став власти у Србији је да инвестиције најпре могу утицати на раст запошљавања и куповне моћи грађана. Отуда постоји велики број пореских и других олакшица потенцијалним инвестицијама.<sup>97</sup> Упркос томе прилив нових инвестиција није задовољавајући. Илустрације ради, по извештају Уједињених нација (сектор за развој) за 2012. годину по приливу страних директних инвестиција од земаља у региону предњачи Република Хрватска (која је од 1. јула 2013 постала чланица ЕУ), са 1,25 милијарди долара, потом Албанија са 957 милиона долара, Босна и Херцеговина са 633 милиона долара, Црна Гора са 609 милиона долара а Србија са свега 352 милиона долара. Иза Србије су једино Словенија са 145 милиона и Македонија са 135 милиона долара. Ако се при томе узме у обзир и величина територије државе и број становника Србије слабост резултата по питању страних инвестиција је још израженија.

<sup>97</sup> Више у: Водич за инвеститоре, Привредна комора Београда, Београд, октобар 2013.

## Регионални диспаритети и политика равномерног регионалног развоја

Већ је показано да Србија као целина припада слабије развијеним подручјима Европе, односно да је члан ЕУ била би у групи најслабије развијених држава. Друга димензија проблема је што унутар територије Србије постоје велики регионални диспаритети односно разлике у степену развоја различитих подручја. Иако није лако прецизно утврдити бројни однос између различитих територија који указује на њихову развијеност односно разлике у развијености, неоспорно је да Србија од 2000. године спада у европске земље са највећим регионалним разликама, које се по последњим проценама и даље увећавају.<sup>98</sup> Осим конкретних индикатора (као што је регионални БДП*pc*, и неки други који су у Србији коришћени) на неповољну ситуацију са аспекта политике регионалног развоја указују, демографски, економски, инфраструктурни и образовни показатељи.

Велики и ресурсно важни простори постају популационо непокривени уз истовремено велики демографски притисак на велике градове. Још током 2000их година у Стратегији регионалног развоја за период 2007-2012. године констатовано је да: „Последњих деценија Републику Србију карактерише изразито демографско назадовање (демографска регресија). У последњем међуописном периоду (од 1991. до 2002. године), развој становништва Републике Србије бележи врло неповољне тенденције, које се огледају у продубљивању три глобална демографска процеса: (1) укупна депопулација (пад броја становника); (2) природна депопулација (број умрлих становника превазилази број живорођене деце и (3) демографско старење. Наведени процеси су посебно изражени на регионалном нивоу“.<sup>99</sup>

Осим тога друштвено-економски развој Републике Србије, који карактеришу процеси индустријализације и деаграризације (уз истовремену дерурализацију и урбанизацију), значајно је одредио оквир динамике и тренда развоја старосно-полне структуре и старења становништва. Једна од најзначајнијих карактеристика демографског развоја становништва Републике Србије је све неповољнија старосна структура, која се у периоду 1971-2002. године кретала у смеру константног смањивања учешћа младих уз истовремено повећавање учешћа старих лица.

<sup>98</sup> Ова оцена изнета је и на међународном скупу 2014. године: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/8144-velike-regionalne-razlike-u-srbiji-prepreka-privrednom-rastu>, приступљено, јул 2014.

<sup>99</sup> Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, стр. 7.

Са друштвено-економског аспекта, смањење броја становника је велики проблем, посебно у комбинацији са променама старосне структуре становништва и старењем популације, будући да производи негативне ефекте на тржиште радне снаге и одрживост система социјалног осигурања и здравствене заштите. С друге стране, највећи ризик за националну економију Републике Србије представља неповољна образовна структура становништва, односно, потребама привреде и тржишта рада непримерен ниво и структура способности, знања и вештина радно активног становништва.

Кад је реч о бројчаном утврђивању разлика у поменутој Стратегији коришћен је сложен индикатор који се назива индекс развојне угрожености (скр. ИРУ).<sup>100</sup> Резултат примене ове методологије показао је да су разлике између округа 1:6,8, односно Јабланички округ је 6,8 пута развојно угроженији (индекс 134%) него Град Београд чији је ИРУ најнижи (19,8%).<sup>101</sup> Касније је овај број растао тако да је крајем двехиљадитих износио 1:9, док су разлике на нивоу локалних самоуправа биле још израженије.

Значајан корак у усклађивању политике регионалног развоја у Србији са регионалном политиком ЕУ учињен је усвајањем Закона о регионалном развоју (Сл. Гласник РС, бр. 51/2009 и 30/2010) који је представљао основу за статистичку регионализацију Србије и поређења региона Србије како међусобно тако и са осталим регионима у Европској унији. Ови региони као и подаци о регионалним разликама представљају незаобилазан сегмент при реализацији регионалних и развојних политика ЕУ. Ипак, овај Закон у Србији се још увек доследно не примењује те нема ни конкретних података о (не)успеху политике регионалног развоја. Ипак са нормативне тачке гледишта представља један корак напред ка консолидацији ове политике у Србији.

---

<sup>100</sup> Свака димензија развоја рашчлањена је на неколико (репрезентативних) индикатора. Од укупно 13 индикатора који сачињавају ИРУ, највећи утицај на формирање индекса имају економски индикатори (6); по два индикатора су из области демографије, образовања и инфраструктуре и један индикатор из екологије. Методолшки поступак подразумева одређивање стандардних вредности појединачних индикатора. Вредности појединих индикатора крећу се од 0 до 1, при чему вредности ближе 1 показују виши развојни потенцијал у односу на вредности ближе 0. ИРУ је аритметичка средина стандардизованих вредности индикатора, изражен као индекс нивоа. Тиме је утврђена стопа развојне угрожености сваког појединачног округа, што представља основу за територијалну диференцијацију регионалних подстицаја по окрузима. Ово је „интерни“ индикатор, коришћен је само за потребе мерења регионалних диспаратитета у Србији и није упоредив са стандардима Евростата.

<sup>101</sup> *Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године*, стр. 89.

Када је реч о статистичкој регионализацији, предвиђено је пет статистичких региона, који су 2011. године и званично уведени и прецизирани одговарајућом уредбом.<sup>102</sup> Ови региони или како се другачије називају територијалне статистичке јединице представљају основу за креирање развојних докумената у складу са стандардима ЕУ.

Приликом дефинисања статистичких територијалних јединица постоји стандард утврђен у Уредби Европске уније (*Regulation of the European Parliament and of the Council (EC) No 1059 of 26. May 2003. on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)*). Основни критеријуми при дефинисању статистичких територијалних јединица су искоришћавање постојеће административне поделе и број становника (150 000 до 800 000 за НУТС 3, 800 000 – 3 милиона НУТС 2 и 3 – 7 милиона НУТС 1). Применом овога у Србији су управни окрузи искоришћени као основа за дефинисање НУТС 3 територија, односно како су у Закону названи области. Стога сваки управни округ представља једну статистичку област НУТС 3 ниова. Агрегирањем (спајањем) ових области дефинисано је 5 НУТС 2 региона (од којих су три целине које су постојале и раније - АП Војводина, Косово и Метохија и град Београд) док су два региона у централној Србији новедефинисани. Коначно на ниову НУТС 1 у Србији су дефинисана два региона: Србија-Север (чине га регион Војводине и Београда) и Србија-југ (чине га преостали региони односно: Западна Србија и Шумадија, Источна и Јужна Србија и Регион Косова и Метохије).

Осим што су дефинисани статистички региони, поменути закон је утврђено и мерење степена њихове развијености као и развијености локалних самоуправа.<sup>103</sup> Сходно овоме региони се разврставају у две групе: 1) развијени чији је степен развијености изнад републичког просека бруто домаћег производа (БДП) по глави становника и 2) недовољно развијени региони са БДП по глави становника испод републичког просека.

Нешто је сложеније разврставање јединица локалних самоуправа (ЈЛС) по степену развијености због тога што критеријум развијености ЈЛС није БДП по глави као у случају региона већ композитни индикатор - тзв. економска развијеност општине

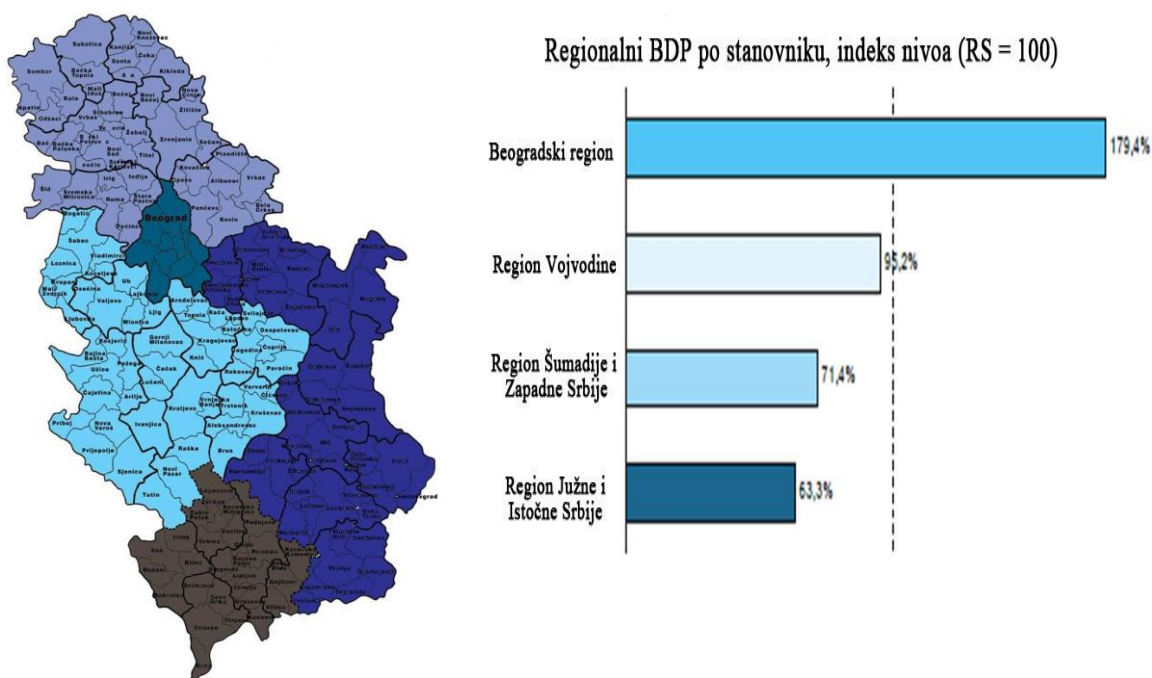
---

<sup>102</sup> Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица, Сл. Гласник РС, бр. 109/08 и 46/10.

<sup>103</sup> Уредбом о утврђивању методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе, Сл. Гласник РС, бр. 68/2011.

(ЕРО).<sup>104</sup> У Закону су дефинисане 4 групе ЈЛС према степену развијености (1. изнад републичког просека ЕРО, 2. од 80% до 100% ЕРО, 3. од 60% до 80% и 4. испод 60%).<sup>105</sup> Ова разврставања и позиционирања ЈЛС у групе по степену развијености представљају основу за одлучивање у политици регионалног развоја и расподелу финансијских средстава.

Слика 15: Статистички (НУТС 2) региони у Србији



Извор: Министарство економије и регионалног развоја, 2011.

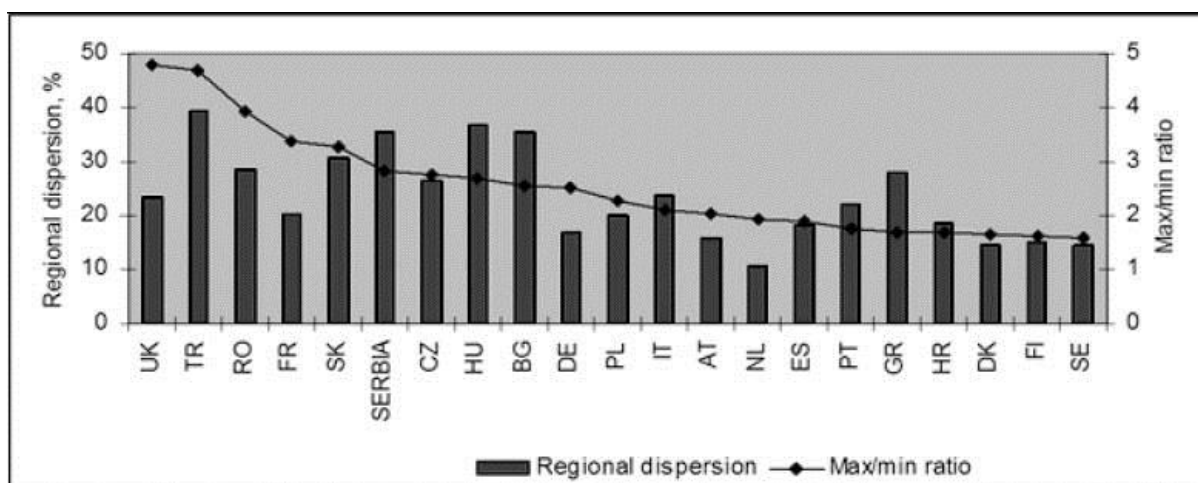
<sup>104</sup>ЕРО показатељ се састоји од основне вредности и корективних показатеља. Основна вредност или показатељ за мерење степена ЕРО је збир масе зарада и пензија у јединици локалне самоуправе и прихода буџета јединице локалне самоуправе по искључењу средстава добијених од другог органа на име отклањања ванредних околности, исказан по глави становника. Међутим, примена само овог показатеља дала би искривљену слику о развијености ЈЛС, јер на пример тамо где је изузетно велик демографски пад, због малог броја становника (што је у овом случају делилац) вредност ЕРО би била велика а то би водило погрешном закључку да је та ЈЛС развијена. Слично важи и за број незапослених. Због тога су у Уредби дефинисани и прецизирани и корективни показатељи: 1) демографски пад или раст, 2) стопа незапослености, 3) степен образовања и 4) и компензација за градове. Тек комбинацијом основног показатеља ЕРО и корективних показатеља добија се вредност развијености ЈЛС на основу које се разврставају у поменуте групе.

<sup>105</sup>Поред овога у Закону су дефинисана и три статуса ЈЛС на основу развијености. ЈЛС из треће групе су дефинисане као недовољно развијене. Изразито недовољно развијене ЈЛС су оне из 4. групе, али и ЈЛС у којима је демографски пад од пописа из 1971. године до посматране године већи од 50% и заједнице јединица локалне самоуправе на територији АП Косово и Метохија. Коначно трећи дефинисани статус су девастирана подручја која чине јединице локалне самоуправе из 4. групе којима је ниво развијености испод 50% републичког просека. Дакле ЈЛС у четвртој групи које имају развијеност већу од 50% (а мању од 60% што је критеријум да се нађу у овој групи) имају статус изразито неразвијене ЈЛС а уколико је њихова развијеност испод 50% републичког просека имају статус девастираног подручја.

Треба истаћи да се овим Законом уређује искључиво политика регионалног развоја и успоставља институционални оквир и за будуће коришћење новца из буџета ЕУ те да не мења претходно административно уређење државе.

На крају, интересантно је и питање колико су регионални диспаритети у Србији изражени у односу на оне који постоје у другим државама. Ово је илустровано на наредној графици:

Слика 16: Регионалне (НУТС 2) варијације БДПа по становнику у појединим земљама ЕУ и кандидатима, 2009. година



Извор: Дејан Молнар, *Чињенице о регионалним разликама у Србији*, у: Кватрални мониторинг економских трендова и политика у Србији, бр. 32, ФРЕН, Београд, јун 2013, стр. 72.<sup>106</sup>

Према показатељу „регионална дисперзија“ Србија је веома лоше позиционирана – заузима треће место, одмах након Мађарске и Бугарске. Ситуација је нешто „повољнија“ према показатељу „*max/min ratio*“ – Србија је рангирана као шеста, након Велике Британије, Турске, Румуније, Француске и Словачке. Треба истаћи и то да су НУТС 2 региони у Србији прилично велики у поређењу са територијом целе државе и има их практично четири (пошто за регион КиМ не постоје подаци) док

<sup>106</sup> Објашњење мерења: За поређење су коришћена два показатеља: регионална дисперзија БДП по глави и *max/min* ратио БДПа по глави. Дисперзија регионалног БДП-а дефинисана је као сума апсолутних разлика између вредности БДП-а по глави на националном нивоу и ове вредности сваког појединачног региона у посматраној земљи. Вредност показатеља је нула уколико су вредности БДП-а по глави у свим регионима еквивалентни са овом вредношћу државе као целине (у том случају нема регионалних неједнакости). „*Max/min* ратио“ представља однос (количник) између вредности БДП-а у најразвијенијем региону и ове вредности у најнеразвијенијем региону. унутар посматране земље. Што је вредност количника већа, регионална неједнакост у земљи је већа и обрнуто.



земље са којима је вршено поређење имају више региона. Иако је у Србији било могуће увести више статистичких региона реда 2 (НУТС 2) што би утицало на прецизније мерење разлика, законодавац се ипак определио за другу опцију. Укратко, због правила математике просечна добијена вредност у овом мерењу је знатно повољнија у односу на реално стање, односно Србија би заузела још слабију позицију да је у њој дефинисано нпр. седам статистичких региона што је била првобитна идеја.

### 3.3 Пољопривреда и пољопривредна политика у Србији

#### Значај пољопривреде у Србији

Иако је током транзиционог периода као и од почетка 21. века у Србији дошло до благог пада удела доприноса пољопривреде у укупном БДПу, првенствено због раста сектора услуга, он је у структури БДВ привреде Србије и даље далеко већи у односу на просек ЕУ. Разлог за ово су богати природни ресурси, повољна клима али и спор процес реформисања остале привреде и заостајања у тим процесима у поређењу са европским државама. Осим тога по званичним подацима удео пољопривреде у укупној запослености износи преко 20% (сезонски и повремени послови).<sup>107</sup>

Производи на бази пољопривреде имају значајну улогу у спољнотрговинској размени те је у укупном износу учествују са око 23%. О значају пољопривреде и развојном потенцијалу који се у њој налази говоре и подаци о пољопривредним површинама. У Србији има 5.06 милиона хектара пољопривредног земљишта од чега су 71% оранице, воћњаци и виногради а остало су ливаде и пашњаци. Ипак, проблем је што се сваке године не обради између 200 и 350 хиљада хектара ораница и ливада а површина неискоришћених пашњака је још већа.

И по броју насеља и проценту становништва који живе у руралним насељима, Србија се може окарактерисати као земља са великим руралним значајем. Наиме од укупно 6 158 насеља 193 спадају у градска што је свега 3% а преостала насеља се по аутоматизму сматрају руралним – сеоским.

---

<sup>107</sup> *Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године*, Сл. Гласник РС, бр. 85/2014, стр. 8

## Стање и проблеми у руралним подручјима

Подаци о демографским променама и руралној економији указују на велике и дубинске проблеме који су захватили бројна рурална подручја Србије. Практично већ неодрживо стање прети да дође до потпуне девастације огромних подручја, нарочито на југу и истоку Србије. Да би се такав сценариј предупредио неопходне су радикалне промене и интензивирање развоја, што међутим, захтева и велика финансијска средства. Из тог разлога буџет и приоритети ЕУ објашњен у првом поглављу могу бити од велике користи у покретању интензивније пољопривреде а тиме укупне привреде у Србији.

По резултатима пописа из 2011. године евидентни су све неповољнији демографски трендови нарочито у руралним подручјима. За десет година (2002-2011.године) у Србији је дошло до пада укупног броја становника за 4,15%. Сеоско становништво у овом периоду је смањено за 11%. Ипак, са нешто испод три милиона сеоског становништва оно и даље чини висок удео у укупном броју становника (41%). Када се у ову анализу укључи и регионална димензија онда су резултати још поразнији. У статистичком региону јужна и источна Србија сеоско становништво је смањено за 19% у поменутом периоду.

Друга неповољност поред пада сеоског становништва је неповољна демографска структура што се рефлектује у повећању броја старих и опадању броја младих. Чак 20% становника села у Србији су старији од 65 година а у региону Јужне и источне Србије је 25%, а на једног становника старијег од 65 година долази највише троје (или мање) становника између 15 и 65 година.

Наредни проблем је неповољна образовна структура сеоског становништва. У образовној структури лица старијих од 15 година најзаступљенија су са завршеном средњом школом (37%) и по последњем попису их је по први пут више у односу на неписмене (или без потпуног основног образовања). У том смисли дошло је до благог напретка али је приметно и смањење удела најобразованијих у сеоској популацији и то у свим регионима. Нешто повољнија образовна структура је у сеоским подручјима Војводине.

Скромно знање и недостатак додатних вештина сеоског становништва потврђују подаци према којим 97% сеоског становништва није похађало програме додатних обука, а 54% нема посебна знања и вештине. Дигитални јаз између руралних и градских подручја је веома изражен. Компјутерски је писмено 20%, а делимично познаје рад на рачунару 14% руралног становништва, док је 66% још увек компјутерски неписмено. Овакви резултати неповољно утичу на укупан капацитет и конкурентност радне снаге руралних подручја. Низак квалитет радне снаге се може сматрати једним од фактора који отежавају економски развој руралних средина, што утиче и на слабе предузетничке потенцијале руралних становника, али исто узрокује низак економски интерес спољних инвеститора. Такав амбијент подстиче миграције и оно мало високо образованог становништва, јер је образовану радну снагу тешко задржати у подручјима без довољно атрактивних радних места која одговарају њиховом образовању и амбицијама.

#### **Рурална економија**

Запосленост у пољопривреди је и даље највећа у поређењу са другим секторима, и од 2004. до 2012. године кретала се у интервалу 43-50%, што је веома високо и у поређењу са европским земљама. Тек сваки четврти, односно пети становник сеоских насеља ради у индустрији. С друге стране, сеоско становништво све је више запослено у терцијарном сектору, што се може двојачко тумачити: са једне стране, већом стабилношћу послова у делатностима овог сектора, а са друге стране растом броја запослених у сектору јавне администрације, образовања, комуналних и друштвених услуга. Приходи сеоских домаћинстава највећим делом (35-42%) потичу од прихода из радног односа (редовног и додатног), а одмах потом следи учешће пензија које је врло високо и растуће (око 30% у 2012. години). Приходи од пољопривреде варирају у интервалу 6-9% укупно расположивих средстава домаћинстава, што је високо опредељено приносима од пољопривреде у појединим годинама. У сваком случају, приходи који се остварују од пољопривреде релативно су ниски у односу на зараде из других сектора и социјална примања, што је јасан индикатор ниске продуктивности сектора. Родне неједнакости у домену економске партиципације су веома изражене међу руралном популацијом.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Исто, стр. 38.

У оквиру руралне економије посебно место заузима проблематика малих породичних пољопривредних газдинстава. У Србији је највише пољопривредних газдинстава која користе до 2 хектара земљишта и она обрађују око 8% укупног пољопривредног земљишта. Газдинства која располажу са до 5 хектара земље чине чак 78% укупних газдинстава, али обрађују само 25,3% земље. Структура малих газдинстава је такође разнолика и ту спадају често старачка или самачка газдинства као и повратници из градова (углавном старији и пензионери) али и становници са редовним примањима ван сектора пољопривреде. Перспектива ових газдинстава се креће у распону од постепеног гашења (старачка домаћинства) до укључивања у тржиште иновативних производа и услуга.

Оно што се мора истаћи јесте да је сиромаштво у Србији претежно рурални феномен. Током последњих година долазило је до раста јаза у сиромаштву између села и града, а 2010. године дошло је до рекордне стопе од 2,4. Осиромашење сеоског становништва има корене и у економској кризи која снажно утиче на запосленост у неформалном сектору а који је иначе доста заступљен у руралној економији. С обзиром на то извесно је даље осиромашење села. Рурално сиромаштво такође има и већ помињану регионалну димензију те је ситуација најнеповољнија у Јужној и источној Србији а нешто повољнија у Војводини.

Табела 2: Сиромаштво у Србији по типу насеља, 2013.

	Број сиромашних	Стопа сиромаштва у %
Србија	610 000	8,6
Урбано	264 000	6,3
Остало	347 000	12,0

Извор: Бошко Мијатовић, *Сиромаштво у Србији, 2011, 2012. и 2103. године*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Влада Републике Србије, Београд, 2014, стр. 28.

Табела 3: Територијални распоред сиромашних у Србији, 2013.

	Број сиромашних	Стопа сиромаштва у %
Србија	610 000 <sup>109</sup>	8,6
Војводина	108 000	5,6
Београд	95 000	5,6
Централна Србија без Београда	408 000	11,8
Шумадија и Западна Србија	145 000	7,2
Југоисточна и источна Србија	263 000	18

Извор: Бошко Мијатовић, *Сиромаштво у Србији, 2011, 2012. и 2103. године*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Влада Републике Србије, Београд, 2014, стр. 29.

### Мере државе и аграрна политика

У циљу решавања или бар ублажавања ових проблема од 2000. године Србији је била на располагању бројна донаторска подршка, нарочито од Европске уније. Знатан део донација је био намењен развоју социјалног капитала и мрежа у руралним подручјима које се данас сматрају незаобилазним сегментима ревитализације села и савремене руралне економије. Упркос томе оцене су да су ове мреже и социјални капитал и даље скромни махом и због недовољне неактивности руралног становништва и неразвијеног цивилног сектора.

Када се анализира државна политика према пољопривреди (пољопривредна или аграрна политика) могу се констатовати два сета инструмената. Један се може означити као „традиционална“ пољопривредна политика и односи се на улагања у пољопривреду из државног буџета, најчешће кроз субвенције или друге мере подршке

<sup>109</sup> Индикативно је да је по наведеној студији број сиромашних 2012. био нешто већи (642 000) а само годину дана раније, 2011. године драстично мањи (499 000).

пољопривреди и руралном развоју.<sup>110</sup> Други сет је новијег датума и односи се на такозване **социјалне мреже у руралним подручјима**. Штавише у савременим условима ове мреже постају незаобилазан партнер у реализацији пољопривредне па и укупне развојне политике и то најчешће кроз пројектне активности. Постојање социјалних мрежа захтева активно цивилно друштво и критичну масу образованих и информисаних људи, што у руралним подручјима (сходно демографским подацима) представља проблем.

Ипак последњих петнаест година радило се на подршци формирању већег броја организација цивилног друштва а у оквиру којих су и оне које треба да се баве руралним развојем. Ова подршка је реализована пре свега захваљујући међународним донаторима. Ипак процена је да је развијеност мрежа односно социјалног капитала у руралним подручјима Србије и даље скромна. У циљу решавања овог проблема 2007. године је почела интензивнија сарадња надлежног министарства и цивилног сектора те је формирана и Национална мрежа за рурални развој, подстицани су чланови мреже за активно учешће у политици руралног развоја и друге заједничке активности и обуке ОЦД сектора у области руралног развоја. Од тада је дошло и до интензивнијег информисања о свим аспектима подршке пољопривреди и кључним принципима *LEADER*<sup>111</sup> модела.

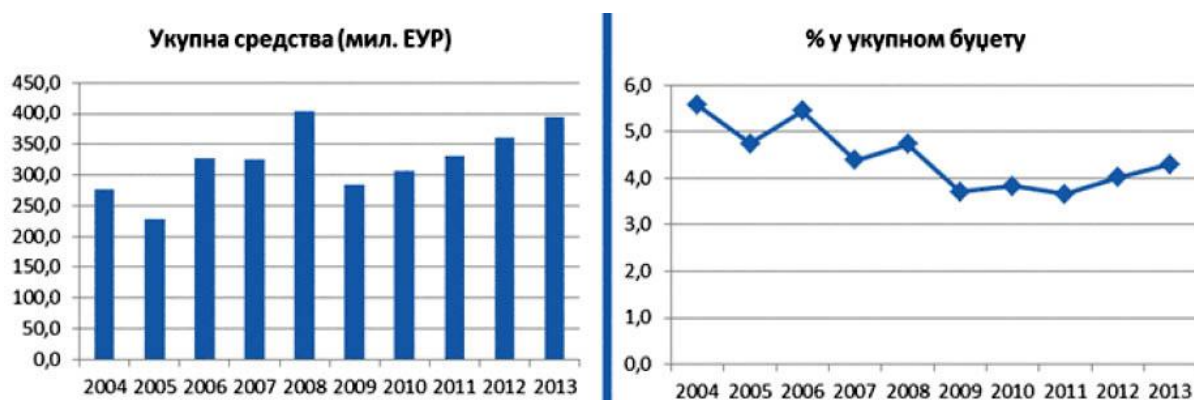
Када је реч о „традиционалним“ инструментима пољопривредне политике у Србији они се реализују на основу аграрног буџета који представља део укупног буџета Републике. И док је део буџета ЕУ намењен пољопривреди деценијама најзначајнија ставка у укупном буџету, проценат буџета Републике Србије који је резервисан за пољопривреду последњих година не прелази 5%.

---

<sup>110</sup>Више о дотацијама у пољопривреди у: Драган Веселинов, *Транзиција у пољопривреди и дотације – стратешки производи*, у зборнику: Токови економско-социјалног преображаја, ур. Сретен Сокић, Центар за друштвено-економске студије, Београд, 2000.

<sup>111</sup> Више о *LEADER* моделу у одељку 3.5.

Слика 17: Буџет за пољопривреду и удео у укупном буџету



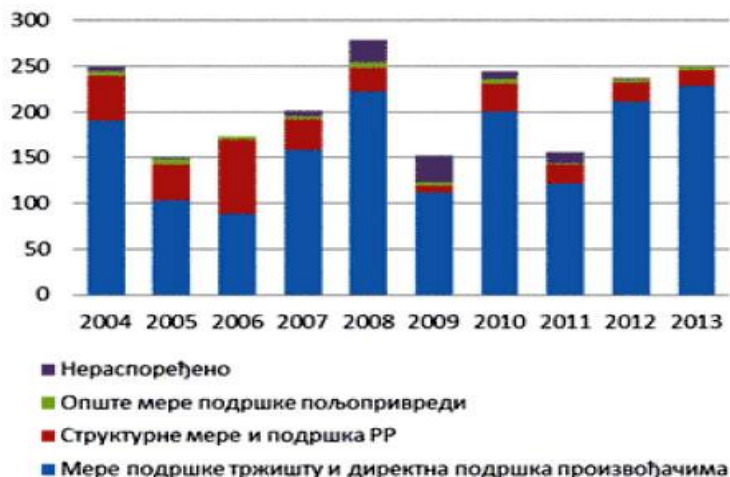
Извор: Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, стр. 43.

Основа пољопривредне политике Србије је усаглашена са приступом у ЕУ и ОЕЦД те се сходно томе мере пољопривредне политике разврставају у три основне групе:

1. Тржишне подршке и мере директне подршке производњи;
2. Структурне мере и мере руралног развоја и
3. Подршка општим мерама и услугама у пољопривреди.

Највећи део аграрног буџета планира се за прву групу (преко 80%). Последњих година долазило је и до пада средстава за другу групу а раста за трећу групу. Такође евидентно је и перманентно ниско улагање у подршку општим услугама у пољопривреди.

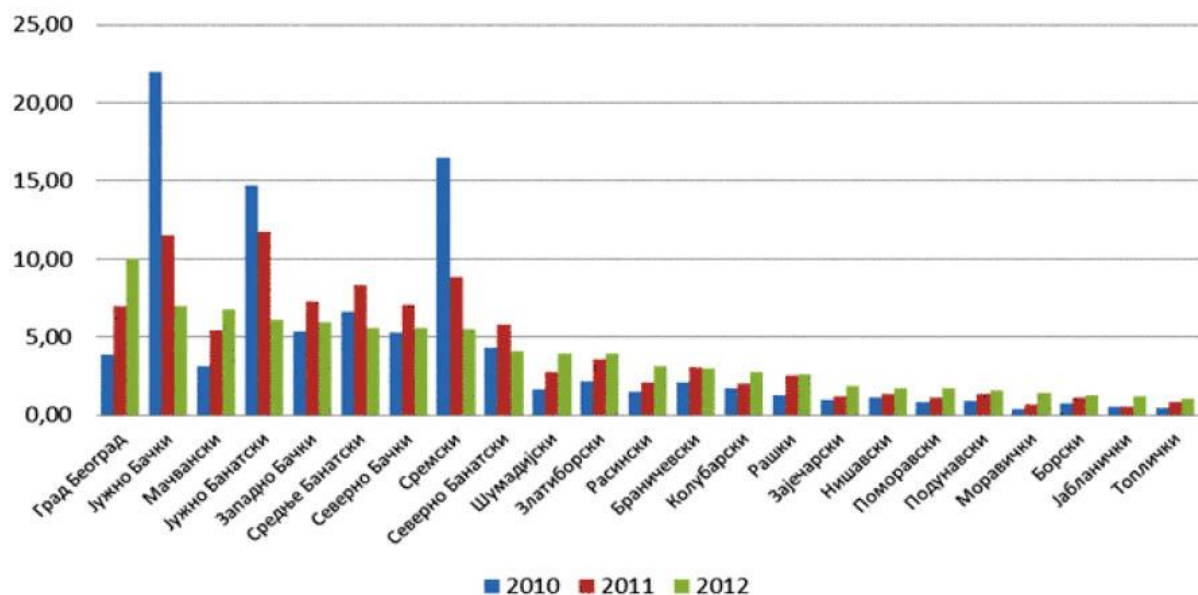
Слика 18: Распоред аграрног буџета по групи мера



Ипак, реализација пољопривредне политике није била задовољавајућа последњих година и то првенствено због недостатка средстава у буџету што је за последицу имало укидање појединих мера. Већ ова чињеница указује на значај подршке коју може да обезбеди Европска унија.

Још један евидентан проблем је и регионална димензија трошка аграрног буџета. Највећи део се троши на територији града Београда и Војводине док је део аграрног буџета потрошен у централној Србији далеко нижи. Штавише, на графикону испод се види да је у 2012. години највећи део овог буџета потрошен на територији града Београда, упркос чињеници да је реч о првенствено урбаној средини.

Слика 19: Дистрибуција средстава аграрног буџета по окрузима



Извор: Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, стр. 50.

### 3.4 Јавни сектор, реформа јавне управе и демократизација

Иако се реформа јавне управе и уопште јавног сектора у Србији истиче као приоритетна општа је оцена стручне јавности да су резултати у овој области још увек скромни. Јавна управа у Србији се и даље оцењује као гломазна, скупа и неефикасна и што је за овај рад најважније она је често баријера интензивнијем развоју нарочито у приватном сектору, уместо да буде фактор доприноса развоју. С обзиром на комплексност појма јавне управе, изостаће детаљна анализа њеног стања у Србији и



могућих модела реформи, али ће зато пажња бити усмерена на везу јавне управе и развојне димензије у републици Србији као и на карактеристике јавног сектора и његове (не)подстицајности за развој економије и предузетништва.

Ова веза (квалитета јавне управе и развоја) се може илустровати на примеру бројних олакшица и погодности за инвестиције са једне стране и опет слабих резултата односно ниског нивоа инвестирања. Наиме, Влада Републике Србије нуди широк дијапазон олакшица и стимулација потенцијалним инвеститорима.<sup>112</sup> Осим тога није мали број и пореских олакшица и кредита (ниска стопа пореза на добит, бројни кредити за инвестирање у основна средства, запошљавање...). Задњих година је посвећена већа пажња и тзв. пословној инфраструктури (бизнис инкубатори, кластери) као и слободним царинским зонама. Подстицај за инвеститоре представљају и споразуми о слободној трговини као што су: ЦЕФТА (Албанија, БиХ, Црна Гора, Македонија, Молдавија и УНМИК/Косово, 2. ЕФТА (Исланд, Лихтенштајн, Норвешка, Швајцарска, 3. споразуми о слободној трговини са: Русијом, Белорусијом, Турском, Казахстаном и САД. У оквиру ових сарадњи треба посебно истаћи споразум са Русијом, јер је Србија једина држава у Европи (осим неких чланица ЗНД) која има Споразум о слободној трговини са Русијом по коме роба из Србије намењена руском тржишту не подлеже плаћању царине. Коначно, Србија има повољан географски положај и веома лаку и брзу процедуру отварања предузећа (надлежно тело је дужно да региструје фирму у року од пет дана од подношења захтева за регистрацију а неопходни оснивачки улог је мањи од једног евра).

Ипак све то није довољно да привуче инвестиције. Подаци у другом одељку овог поглавља то најбоље илуструју као и већ помињани подаци о конкурентности и општем стању привреде. То указује да проблем лежи у другим областима.

Судећи по изјавама представника бизниса и приватног сектора један од њихових проблема је неликвидност због скувих и неповољних кредита. Други проблем је „претерана“ државна регулација односно сувишно администрирање и компликоване

---

<sup>112</sup> Инвеститор који инвестира у делу Србије означеном као девастирано подручје најмање пола милиона евра и отвори најмање 50 нових радних места од Владе добија финансијску подршку од 4 000 до 10 000 евра по новом радном месту. Под истим критеријума финансијска средства добијају инвеститори који улажу у аутомобилску, електронску или *ICT* индустрију у износу од 5 000 до 10 000 евра, док се за инвестиције у производном сектору реализованим у било ком подручју Србије, за минималан улог од 1 милион евра и најмање 50 нових радних места добија од 2 000 до 5 000 по новом радном месту. Поред наведених примера постоји још неколико формула за улагања у сектор услуга и за велика улагања од преко 50 и 200 милиона евра.

процедуре пословања које држава намеће што је често последица социјалистичког наслеђа. Привредници посебно истичу неефикасан рад инспекцијских органа, различит однос власти према страним и домаћим инвеститорима као и неусаглашеност прописа државног и локалног нивоа. Поред ових проблема привредници истичу и: високу инфлацију, високу стопу пореза и доприноса на зараде запослених те захтевају финансијско растеређивање привредних субјеката (нарочито малих и средњих предузећа) како би могли лакше да запошљавају нову радну снагу и ефикасније обављају своју делатност.

Све до сад наведено указује да су за боље економске резултате и развој неопходне пре свега политичке и економске реформе јавног сектора односно промене у бројним областима као што су: јавна предузећа, пензијски системи, увођење корпоративног управљања. Неопходне су и реформе финансијског и пореског система као и укидање бројних фискалних и парифискалних намета који оптерећују привреду. Укратко, све ове области су заправо део система јавне управе и јавног сектора а кога карактеришу скупоба (**велики јавни трошкови**) и нефлексибилност (**сувише централизованости и државне регулације**). Управо ове карактеристике система јавне управе стварају могућности за корупцију који представља једна од највећих проблема политичког, правног и економског система Републике Србије.<sup>113</sup>

За овај рад је важно увидети да реформа јавне управе и јавног сектора у Србији неминовно мора подразумевати повлачење државе у будућности из редистрибутивне улоге и улоге непосредног снабдевача услуга односно реализатора политике. Ово „повлачење“ неће проузроковати настанак неуређеног простора у јавном сектору већ препуштање јавног управљања успешнијим ентитетима (који ипак у крајњој инстанци остају под контролом власти). Ти ентитети су најчешће организације цивилног друштва односно разне мешовите асоцијације који су све чешћи па и незаобилазан

---

<sup>113</sup> По извештају фондације Херитиџ (Heritage, [www.heritage.org](http://www.heritage.org)), Србија је у 2014. години напредовала за 0,8 поена у индексу економских слобода, али се са 59,4 поена и даље налази у групи „економски углавном неслободних земаља“. Србија је при самом дну међу европским државама и испод светског просека а индикативно је да су међу најлошијим тачкама **државна потрошња** и монетарне слободе. По државној потрошњи од 178 држава Србија је на 154. месту. Овим су на изванредан начин анулирани напреси у другим областима као што су инвестиционе слободе (напредак за чак 35 поена у односу на прошли извештај) а изванредан напредак је забележен и у области монетарних слобода и слободе од корупције (извор: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/6735-ekonomске-slobode-u-srbiji-ispod-svetkog-proseka>).

партнер у вођењу јавних политика. Са тога аспекта од кључне су важности локалне заједнице без чијег активног учешћа нема ефикасне развојне политике.

Реформа јавне управе са посебним акцентом на веће економске слободе, флексибилност јавног сектора и интензивније учешће представника свих сектора у процесима јавног управљања (доношења и реализације јавних политика) допринело би **демократизацији** система али и **квалитетнијем јавном управљању**. Од изузетне је важности схватити да ови реформски процеси подижу и управљачке и тзв. апсорпционе капацитете Републике Србије од чега кључно зависи успех чланства у Европској унији.

О демократизацији или демократичности и њеном значају у ЕУ је већ било речи у првом поглављу. Када је реч о демократичности у Србији углавном се помињу оцене о недемократичности система. Под демократичношћу се подразумева могућност грађана да утичу на јавне политике и политику уопште и мимо избора. Овај принцип подразумева и проактивну власт која стално „ослушкује“ потребе грађана и уграђује их у своје одлуке. О демократичности у Србији се може судити на основу механизма доношења одлука власти односно начина на који су (и да ли су уопште) грађани у могућности да утичу на власт. Друга димензија демократичности је укљученост грађана на локалном нивоу, али да би она била могућа и ефективна предуслов је да општине имају довољно моћи и финансијске аутономије да самостално одлучују о својим проблемима.<sup>114</sup> Иако формално правно постоје механизми утицања грађана на одлуке централне власти (референдум, народна иницијатива и сл.) у пракси је веома мали објективан значај ових инструмената.<sup>115</sup>

Кад је реч о другој димензији и за овај рад важнијој, потребно је увидети значај укључивања локалне заједнице у процес доношења локалних одлука и уопште у локално управљање. Ипак, услов да би локалне заједнице могле да утичу на локалну власт и одлуке јесте да локална самоуправа има довољан сет надлежности, односно да постоји задовољавајући степен децентрализације. Како децентрализација у смислу јачања надлежности локалне самоуправе доприноси већем простору за укљученост локалне заједнице тако је она у посредној вези са принципима демократичности као и моделом доброг управљања.

---

<sup>114</sup> Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави – развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 193.

<sup>115</sup> Исто, 193-5.

Још увек нема свеобухватних истраживања и прецизних података о укључености локалних заједница у рад локалних власти. Ипак, одређене закључке је могуће установити на основу секундарних података. Године 2009. је рађена студија *Локална управа у Србији – стање и потенцијали*, и у њој се налазе подаци и информације који могу послужити као индикатор општег степена демократичности на локалном нивоу. Ти индикатори су: укљученост грађана у процес доношења локалне развојне стратегије (али и других локалних докумената) и укљученост грађана у процес доношења буџета али и транспарентност. Закључак у овој студији је да постоји задовољавајући степен укључености локалне заједнице у процес доношења стратешких докумената, али да је демократичност по питању усвајања буџета далеко нижа. Укратко, извесни кораци у циљу укључености локалне заједнице су већ учињени али се стиче утисак да су они више наметнути споља или због иностраних донација тј. због „спољњег тренда“ а не због аутентичних потреба локалне заједнице.<sup>116</sup> Ипак, треба истаћи да је увођење институционалног оквира за интензивнију укљученост локалне заједнице тек први корак ка истински ефективној комуникацији локалне власти и ње. Наиме, институционални оквир обезбеђује тј. обавезује локалне власти да организују јавне расправе и механизме којима грађани могу да износе своје проблеме и потребе. Међутим, истинска демократичност и очекивани ефекти изостају уколико недостају информисаност, транспарентност и доступност информација о раду локалне самоуправе. Неопходна је критична маса образованих људи који разумеју функционисање савремених демократских држава и локалних самоуправа као и одговарајућа политичка култура.

На крају, укљученост локалне заједнице осим што представља вредност демократичности доприноси и квалитету јавног управљања. Локалне заједнице, нарочито организације цивилног друштва са високообразованим чланством или различите мешовите асоцијације данас представљају и незаобилазног партнера локалним властима (али и властима уопште). Ова појава произилази из савремених услова који битно утичу на промене у савременој политици и јавном управљању у којима власти од некада неприкосновеног доносиоца и реализатора јавних политика

---

<sup>116</sup> Снежана Ђорђевић, Дејан Миленковић, Мирослав Прокопијевић, Бранислав Ђурковић, *Локална управа у Србији – стање и потенцијали*, студија у оквиру пројекта УНДП и Министарства за државну управу и локалну самоуправу под називом „Подршка стратегији реформе државне управе у Србији.“ Београд, 2009.

постају „потражиоци“ квалитетних предлога јавних политика и контролор њихове доследне реализације (*from lawmakers to code writers*)<sup>117</sup>.

Штавише, када је реч о пољопривредној или регионалној развојној политици локалне групе су чак законски предвиђене и утемељене те постају незаобилазан сегмент у реализацији ових изузетно важних политика. Заправо оне постају институционализоване и део формалног система јавног управљања те као такве су типичан пример претварања некада само државне управе у савремену мешовиту односно јавну управу.

### **3.5 Значај локалних самоуправа и заједница у Србији за реализацију развојних политика (ЈАГ, КЛЕР, РРА)**

Реалне потребе Републике Србије као и развојни потенцијали су комплементарни дефинисаним политикама ЕУ, те је пажљиво изучавање ових политика као и проблематика њихове доследне и исправне реализације од кључног значаја за будући развој Србије. Осим уобичајених очекиваних ефеката треба увидети још једну страну ових политика а то је да је за њену реализацију неопходно укључивање локалних актера и ресурса који су у Србији често неискоришћени (нпр. млади, образовани а незапослени...). То значи да већ сама реализација развојне политике представља упошљавање и активирање „успаваних“ ресурса и потенцијала на неком локалном подручју. Дакле, припадници локалне заједнице кроз партнерство и синергијски ефекат са осталим локалним и регионалним актерима могу да покрену интензивнији развој своје заједнице али и да се истовремено самозапосле.

Од кључне важности је информација да се управо ова врста локалног самоорганизовања у функцији развоја финансијски подржава од стране ЕУ али и из других извора и јавних буџета. Србија је као кандидат за чланство у ЕУ већ предузела неке мере у овом смеру, те ће и о њима бити речи. С обзиром на стање у Србији - велики број незапослених (нарочито младих који су често високо образовани) у мањим срединама, ово представља могућност и сопственог ангажмана и упошљавања али и активизацију локалних ресурса у функцији развоја заједнице.

---

<sup>117</sup> Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, 1999, стр. 88.

Као форме локалног и регионалног организовања у циљу интензивнијег развоја односно креирања и реализације развојне политике најчешће се наводе тзв. локалне акционе групе (скр. ЛАГ), канцеларије за локални економски развој (КЛЕР) и регионалне развојне агенције (скр. РРА).

### Локалне акционе групе – ЛАГ

Локалне акционе групе су мешовите асоцијације или партнерства локалних актера (профитни, непрофитни сектор и сектор власти) који се удружују ради интензивирања **руралног одрживог развоја**. Са процесне тачке гледишта ЛАГови се формирају ради иницирања, креирања и спровођења локалних развојних стратегија (*bottom up* приступ). У Србији законски није прецизирано како се формирају ЛАГови те су начелно могуће две опције - ЛАГ као неформална група или као регистрована група (удружење грађана, компанија, задруга, фонд...). Важно питање које треба решити при формирању ове групе јесу прецизирање активности и извори финансирања. По дефиницији активности ЛАГа треба да буду финансиране мешовито односно новцем из буџета локалне самоуправе, региона, државе па и ЕУ.

По већ помињаном програм ЕУ подршке развоју ЛАГ-ова, *LEADER* (скраћеница од француског *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* – у преводу везе између руралне економије и развојних активности) ЛАГови су мешовите асоцијације које формирају партнери из јавног и приватног сектора са руралних подручја и при томе морају садржати и представнике различитих социо-економских сектора.<sup>118</sup> Кључна улога ЛАГа по дефиницији програма *LEADER* је спровођење локалних развојних стратегија кроз грантове за локалне пројекте. Дакле, ЛАГ прима финансијску помоћ како би у пракси спроводила усвојену стратегију локалног развоја.

Приоритетне теме које је Европска комисија дефинисала тј. око којих морају да буду структурирани локални развојни планови су: 1. *know-how* и нове технологије ради повећања конкурентности производа и услуга руралних подручја, 2. Унапређење квалитета живота руралних подручја, 3. Подизање вредности локалних производа нарочито излажењем на тржиште малих производних јединица кроз колективне акције,

---

<sup>118</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/faq\\_en.htm#188](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/faq_en.htm#188), приступљено јул 2015.

4. Боље коришћење природних и културних ресурса укључујући и интересе Заједнице дефинисаних програмом *Натура 2000 (EU nature & biodiversity policy)*.

Комисија је предвидела и прецизан износ новца за овај програм и за период 2000-2006 та сума је износила нешто више од 5 милијарди евра од који је 2,1 милијарде алоцирано директно преко ЕК а остатак преко националних влада или преко националних јавних тела и приватног сектора.

Европска унија је подржала рад ових група у Србији кроз пројекат „Изградња капацитета за успостављање и спровођење *LEADER* иницијативе у Републици Србији“. Њиме је обезбеђена подршка актерима (тзв. стејкхолдерима) на локалном, регионалном и државном нивоу који су заинтересовани за будућу реализацију *LEADER* програма односно политике руралног развоја у Србији. Главни њихови послови су подршка у припреми и реализација локалних стратегија и акционих планова. Базични принципи којих ови актери треба да се придржавају у свом раду су партнерство и сарадња.

Стејкхолдери или заинтересовани актери су организације које представљају интересе локалног становништва у локалним заједницама и то:

1. Невладине организације (нарочито оне које се баве заштитом животне средине или другим локалним развојним проблемима);
2. Организације приватног сектора које представљају фармере, прехранбене произвођаче, сеоски туризам итд., и
3. Јавне институције и њихова локална тела (општине, развојне агенције, саветодавна тела итд.).

### **Канцеларија за локални економски развој (скр. КЛЕР)**

Локални економски развој (скр. ЛЕР) као и канцеларија за ЛЕР (скр. КЛЕР) су незаобилазан концепт када је реч о руралном развоју и уопште развоју локалних заједница. Прецизирања ради треба рећи да је појам ЛЕР шири од појма рурални развој. ЛЕР обухвата рурални развој али и друге развојне аспекте односно активности које доприносе развоју бизнис сектора, запошљавању и одрживости.

Прецизније ЛЕР представља:

*изградњу економских капацитета локалног подручја да унапређује економију и квалитет живота свих а кроз сарадњу јавног, приватног и невладиног сектора којом се остварују бољи услови за економски раст и запошљавање.*<sup>119</sup>

Овај појам подразумева сарадњу различитих сектора тј. локалне власти и приватног сектора, НВО и других мешовитих организација. Са процесне тачке гледишта ЛЕР представља процес планирања односно доношења и реализације стратегије локалног развоја а у том процесу локална власт има важну улогу медијатора.<sup>120</sup> Сарадња је неопходна из разлога што развојни пројекти често обухватају подручје више општина односно градова. Ипак пројекти могу бити и везани за подручје уже од општине (кварт, месна заједница...) те стога значење речи „локално“ у овом концепту има нешто шире значење и не треба га изједначавати са територијом локалне самоуправе.

Канцеларија за ЛЕР (КЛЕР) представља институционализацију односно успостављање тела које се примарно и систематски бави пословима локалног економског развоја.

Институционални оквир за КЛЕР није јединствен што значи да нема прецизних, формално-правних дефиниција око формирања и прецизирања послова ових тела. Начелно ове канцеларије могу слободно да се формирају од стране бројних актера из различитих сектора те је отуда широк дијапазон њихових форми. Ипак, у Србији се усталила пракса по којој је КЛЕР пре свега пројекат односно део локалне самоуправе. Но и у оквиру овог решења постоје различити модалитети ове канцеларије. У највећем броју случајева у Србији, она је одељење или одсек унутар општинске управе. У мањем броју случајева она је јединица у оквиру кабинета градоначелника а има и примера када локална самоуправа оснива КЛЕР у знатно слободнијој форми (агенција, јавно предузеће, део локалног фонда за развој).<sup>121</sup>

Пракса у нашој земљи је веома шаролика када је у питању организациони облик КЛЕРа. У највећем броју случајева оне су или одељење општинске управе или одсек у

---

<sup>119</sup> Дефиниција светске банке, Интернет страна Светске банке: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20185186~menuPK:399161~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html>, приступљено: јул 2015.

<sup>120</sup> Беговић, Борис: et al.: *Локални економски развој*, ЦЛДС и СКГО, Београд, 2006, стр. 33.

<sup>121</sup> Душан Васиљевић, *Локални економски развоја – зашто су једне општине добитници, а друге губитници транзиције*, ПАЛГО центар, Београд, 2012, стр. 45-48.



оквиру одељења. Међутим има и примера КЛЕРа као јединице у оквиру кабинета градоначелника. Поред тога постоје и примери када локална самоуправа оснива КЛЕР али је она у пракси знатно слободнија у својим активностима и то су КЛЕР у форми агенције, јавног предузећа или дела локалног фонда за развој.

Када је реч о активностима КЛЕРа у нашој земљи постоји битна разлика између са једне стране објективне (научне) дефиниције и схватања ЛЕРа са процесне тачке гледишта и са друге стране онога што се дешава у нашој пракси. Док је ЛЕР замишљен као процес успостављања локалне развојне стратегије, последично томе КЛЕР би требало да буде субјекат који је у име локалне самоуправе и локалне заједнице задужен за процес доношења и спровођења стратегије ЛЕРа. Међутим у пракси се догађа да КЛЕР најчешће спроводи појединачне акције које могу допринети олакшању пословања приватном сектору.

Постоји велика шароликост и у пословима које обавља КЛЕР. Један модел су канцеларије које делују готово искључиво као јединице за писање развојних пројеката с тим што неке и учествују у реализацији пројеката а неке и не. Други модел су канцеларије са предвиђаним веома великим обимом активности као што су: давање предлога мера и прописа, покретање иницијатива за установљавање пословне инфраструктуре (бизнис инкубатори, индустријски паркови...), давање мишљења о инвестиционим програмима општине и друга логистичка и административно-техничка помоћ и подршка локалној управи. Пракса показује да овако постављен сет надлежности производи често проблеме и то због недовољних људских капацитета а и због преклапања послова са другим одељењима управе. Велика је шароликост и по броју запослених у КЛЕРу и креће се најчешће у распону од 2 до 7, мада има и примера и са преко 20 ангажованих људи.<sup>122</sup>

### **Регионалне развојне агенције (РРА)**

Слично као што постоје тела задужена за развој на локалном нивоу, уобичајена пракса у Европи је постојање регионалних развојних асоцијација или агенција које представљају мотор развоја на регионалном нивоу. У Србији, осим што делују на ширем подручју, регионалне развојне агенције (РРА) су специфичне у односу на

---

<sup>122</sup>Исто, стр. 49.

помињане канцеларије за локални развој и локалне акционе групе због тога што постоје прецизни прописи за РРА и што на нивоу на ком делују не постоји формални ниво власти те оне постају практично једини актер на регионалном нивоу задужен за послове регионалног развоја. Осим тога по прописима Србије РРА не оснива држава већ је могу оснивати разни актери (локалне самоуправе, удружења, универзитети, предузећа...) али без обзира на то она може процесом акредитације постати формални део система јавне власти или прецизније део институционалног оквира за вођење политике регионалног развоја.

Начелно свако је слободан да (као у случају ЛАГ-а) оснује развојну асоцијацију у форми удружења грађана или као предузеће и да се бави активностима које доприносе развоју региона. Ипак да би оваква асоцијација постала званичан део система јавне управе и партнер осталих нивоа власти (што значи и стабилније финансирање и активности) она треба да испуни одговарајуће захтеве из релевантних прописа.

Најважнији пропис у овој области је већ помињани Закон о регионалном развоју (Сл. гласник 51/2009 и 30/2010) и у њему се помиње регионална развојна агенција као субјект регионалног развоја (члан 19.) док је регионални развој дефинисан као дугорочни и свеобухватни процес унапређења одрживог економског и друштвеног развоја региона и јединица локалне самоуправе (став 3, члан 4).

РРА по Закону могу да оснивају актери из сва три сектора (јавног, профитног и непрофитног) у форми удружења грађана или привредног друштва са ограниченом одговорношћу.

У начелу РРА се бави свим активностима које могу допринети економском и друштвеном развоју територије на којој делују. Ипак, Закон о регионалном развоју је предвидео посебно следеће активности:

- 1) учествовање у припреми и спровођењу развојних докумената и праћење њихове реализације на нивоу региона и јединица локалне самоуправе;
- 2) сарадња са аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у припреми и примени локалних развојних планова;

- 3) представљање интереса региона у односима са Националном регионалном развојном агенцијом и у оквиру своје надлежности учествовање у реализацији усвојених развојних докумената;
- 4) припрема и спровођење програма стручног усавршавања за потребе развоја привредних друštava и предузетништва, развоја инфраструктуре и развоја институција и организација и за унапређење капацитета јединица локалних самоуправа;
- 5) праћење и спровођење мера и реализација развојних пројеката за које је овлашћена;
- 6) послови међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње из своје надлежности;
- 7) вођење информационог система од значаја за регион и област;
- 8) други послови у складу са оснивачким актом.

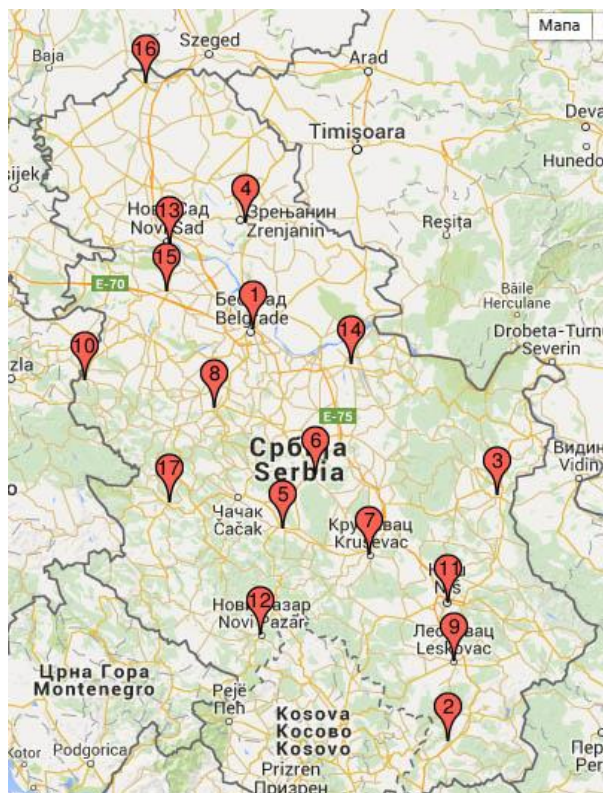
Да би РРА постала део институционалног оквира за вођење политике регионалног развоја, она мора поднети захтев за акредитацију Националној агенцији за регионални развој у складу са *Уредбом о утврђивању услова, критеријума и начина акредитације за обављање послова регионалног развоја и одузимања акредитације пре истека рока на који је издата ("Сл. гласник РС", бр. 74/2010 и 4/2012).*<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Основни услови које РРА мора испунити да би покренула процес акредитације су:

- 1) да је РРА привредно друштво које је основано као друштво са ограниченом одговорношћу и за обављање послова из области регионалног развоја и пружање подршке привредним друштвима и предузетништву, а чији су већински власници капитала јединице локалне самоуправе (више од 50%), или
- 2) удружење основано ради унапређења регионалног развоја и подршке привредним друштвима и предузетништву, у складу са Законом, а чији су већински оснивачи јединице локалне самоуправе;
- 3) да су оснивачи привредног друштва односно удружења најмање три јединице локалне самоуправе које имају седиште у статистичком региону у којем се оснива или је основана регионална развојна агенција, осим за Београдски регион;
- 4) да су јединице локалне самоуправе и други оснивачи предвидели и обезбедили минималну годишњу чланарину ради обезбеђења средстава за рад и пословање;
- 6) да имају усвојен пословни и финансијски план од стране свог надлежног органа за период за који су поднели захтев за акредитацију;
- 7) да поседују одговарајуће просторне и техничке капацитете за обављање послова из члана 39. Закона;
- 8) да имају одговарајући кадровски потенцијал за спровођење политике регионалног развоја.

Слика 20: Мрежа регионалних развојних агенција, јули 2015. године



- |              |               |                |
|--------------|---------------|----------------|
| 1. Београд   | 2. Врање      | 3. Зајечар     |
| 4. Зрењанин  | 5. Краљево    | 6. Крагујевац  |
| 7. Крушевац  | 8. Лајковац   | 9. Лесковац    |
| 10. Лозница  | 11. Ниш       | 12. Нови Пазар |
| 13. Нови Сад | 14. Пожаревац | 15. Рума       |
| 16. Суботица | 17. Ужице     |                |

Извор: Национална агенција за регионални развој, <http://narr.gov.rs/index.php/Izdvajamo/Mreža-regionalnih-razvojnih-agencija>.

Када је реч о финансирању ових агенција Закон прецизира изворе и то: приходи које агенција оствари обављањем послова, буџети јединица локалне самоуправе које су оснивачи регионалне развојне агенције затим донације, спонзорстава, развојне помоћи домаћих и страних правних и физичких лица и други извори у складу са Законом.

Поред овога, поменутом Уредбом су прецизиране и минималне чланарине оснивача РРА што значи да РРА која се оснује у складу са Законом и Уредбом има минимална гарантована средства за рад.<sup>124</sup>

<sup>124</sup> Тако, јединице локалне самоуправе као оснивачи су дужне да предвиде и обезбеде годишњу чланарину ради обезбеђења средстава за рад и пословање привредног друштва, односно удружења у износу од најмање 0,10% од укупно остварених буџетских прихода из претходне године у односу на годину у којој се врши пренос средстава, осим за град Београд где је годишња чланарина у износу од најмање 0,02% и за град Нови Сад где је годишња чланарина у износу од најмање 0,05%, од укупно остварених буџетских прихода из претходне године у односу на годину у којој се врши пренос средстава. Такође је прописана и минимална чланарина осталих оснивача.

### 3.6 Закључно разматрање

У овом поглављу дат је кратак приказ економског стања Србије и развојне политике. Указано је на проблеме са којима се Србија суочава нарочито у областима као што су пољопривреда и велике регионалне разлике у развоју и опремљености инфраструктуром. Све то илуструју подаци који су наведени те на основу реченог можемо рећи да је по питању развоја (економског али и уопште друштвеног) Србија у незадовољавајућем стању.

Најочитија илустрација тог стања јесу источни и јужни крајеви Србије у којима долази до наглог смањења становништва и девастирања великих подручја. У овом раду је указано на проблеме који леже у областима пољопривреде и регионалног развоја.

Међутим, ту где леже проблеми истовремено леже и потенцијали. Србија је земља са великим потенцијалом у пољопривреди али и многим другим областима ако се имају на уму географска позиција и природна богатства. Међутим застарела инфраструктура, неповољна демографска слика и неодговарајућа образовна политика као и предузетничка култура, врло често оптерећујућа јавна управа и слабо организован јавни сектор представљају проблеме који се веома споро решавају и за чије су решавање потребна **знатна финансијска средства али и знања**.

Са друге стране у Европској унији су приоритетне управо ове области у којима Република Србија има највеће изазове. Две најважније политике у ЕУ су пољопривреда и политика регионалног развоја. Из овога се намеће једноставан **закључак да Европска унија представља велику развојну шансу за Србију** јер се управо финансијска средства и неопходне вештине и знања могу обезбедити из фондова Европске уније. Уосталом ово је везано и за неке базичне вредности ЕУ (солидарност) и основне циљеве због којих је Европска унија и настала.

Међутим, шанса или развојна могућност није исто што и остварен развој. Да ли ће развојна могућност заиста у пракси бити остварена зависи од доследности реализације развојних политика. Због тога је фокус овог рада на реализацији (имплементацији) политике, а она се анализира са два аспекта. Један аспект су **субјекти** који учествују у обликовању и реализацији политике а други аспект су процеси или процедуре односно **активности** које они предузимају.

Када је реч о **субјектима** савремених јавних политика они су разноврсни и бројни и налазе се у свим секторима на свим нивоима (локални, регионални, централни, надржавни). Међу њима су и локалне заједнице, као незаобилазан актер у укупној развојној политици, односно прецизније речено групе и организације које локална заједница формира а који су непосредни извршиоци развојне политике о којој је овде реч. Они су већ поменути и указано је на њихов значај (ЈАГ, КЛЕР, РРА,).

Када је реч о активностима које поменути субјекти преузимају, кључне су пројектне активности. Један пројекат није ништа друго неко конкретизација једне развојне политике и њена реализација у пракси. Укратко, без локалних заједница и њихове оспособљености за вођење пројектних активности свака развојна политика остаје само „декларација на папиру“ без стварних ефеката, а могућности које нуди чланство у ЕУ, остају само то – могућности.

До сада у нашој научној, политиколошкој пракси није придаван већи значај пројектним активностима и њиховој вези са политиком. Међутим, потпуно нови амбијент у коме се савремена држава и политика налазе намећу нове тенденције и праксу. Политика је некада била готово у потпуности ствар државних органа а реализовала се кроз конкретне акте органа јавне власти. Данас, политика (нарочито) развојна је све више дељена област између великог броја актера из различитих сектора а пројекти су најчешћа форма њене реализације.

Због тога ово питање заслужује посебну пажњу и теоријску опсервацију, што је тема наредног поглавља.

#### 4. РЕАЛИЗАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ЕУ И ЗНАЧАЈ ПРОЈЕКТНИХ АКТИВНОСТИ – ТЕОРИЈСКА ОПСЕРВАЦИЈА

Демократија као битно обележје савремене политике по својим изворним својствима изгледа знатно рафинираније као теоријска концепција, мање убедљиво када се анализира кроз систем нормативних решења, а сасвим проблематично када се евалуира кроз домете емпирије, достигнућа у реалном животу и пракси.<sup>125</sup> Ово указује да централно питање управљања савременим друштвом није толико у концепцији политике (шта треба да се учини тј. постигне) колико у њеној реализацији (како учинити). Реализација политике данас изгледа знатно проблематичнија него њена концепција.

У првом поглављу је објашњено да Европска унија са практичне тачке гледишта једне њене државе чланице значи **заједничко тржиште и систем заједничких политика**. Уколико државе чланице нису оспособљене да доследно спроводе заједничке политике (пољопривредна, регионална, еколошка...) оне своје чланство своди на форму. Са друге стране, уколико се погледа буџет Европске уније и политике за које се издваја највише новца, као и начин њихове реализације лако се долази до закључка да су пројектна давања односно пројектне активности најчешће коришћен инструмент реализације заједничких политика ЕУ (ово је касније у раду детаљније обрађено). Имајући ово на уму, од успеха оспособљавања државе и друштва за пројектне активности зависи да ли ће чланица постати „органски“ део уније или пак „страно тело“ које своје чланство своди на форму. Из разлога да би се избегао негативан сценариј, Европска унија обезбеђује финансијску подршку и за државе док су у фази кандидата за чланство у ЕУ. Ова помоћ, поред развојних ефеката има за примарни циљ заправо подизање капацитета у пројектним активностима, односно подизање тзв. апсорпционих капацитета.<sup>126</sup>

Операционализација теме овог рада (утицај претприступних фондова ЕУ) и анализа њених битних елемената намеће нам пројектне активности као кључни елемент претприступних фондова, јер се они користе искључиво кроз пројектне активности. Њиховим коришћењем треба да се постигну са једне стране развојни и

<sup>125</sup> Мијат Дамјановић, *Демократија епизодна мистерија*, Службени гласник и Мегатренд универзитет, Београд, 2011. стр 21.

<sup>126</sup> Веран Станчевић, Зоран Ливаја, *Пројектни менаџмент у ЕУ, од идеје до одобреног пројекта*, ЦСДУ, Београд, 2014, стр. 5.

демократски циљеви али и један инструментални циљ а то је оспособљавање широког дијапазона актера у јавном сектору за реализацију пројеката. Ова оспособљеност даје максималан ефекат по уласку државе у Европску унију, будући да се велики квантум заједничких политика (самим тим и доступног бесповратног новца) пројектно реализује.

Због тога су пројектне активности односно давања као незаобилазан елемент елаборације и претприступних фондова али и заједничких политика ЕУ легитимно поље интересовања и струке али и науке.

Наука настоји да открије и објасни везе између различитих појава које нису увек очите и приметне. Често се догађа да на изглед тривијалне ствари или догађаји крију дубља значења и да представљају манифестацију знатно сложенијих и дугорочних појава. Један од таквих примера односно феномена су и пројектна давања или шире речено реализација политике кроз пројектну активност. На први поглед, дакле лаички, може се стећи утисак да су пројектна давања тек један начин реализације неког јавног циља тако што се неком субјекту дају финансијска средства да нешто у име власти и општег интереса реализује. Сходно овоме могло би се рећи да нема места за научну опсервацију пројектних давања. Међутим, како наука настоји да открије скривене везе и значења, тако се и политиколошким методама може доказати и показати да пројектне активности (односно њихово све чешће коришћење задњих деценија) итекако могу бити круцијалне за објашњавање предмета политикологије или боље речено за објашњавање неких кључних поља или области за које се политикологија интересује. Сходно овоме пројектне активности се могу елаборирати и објаснити са барем три аспекта. **Један аспект** је опсервација пројектних давања као инструмента јавних политика односно реализације политике. **Други** врло занимљив **аспект** је са позиције савремених концепција државе и идеологије односно са аспекта социјалдемократске концепције државе (тзв. велика држава у смислу њених надлежности и редистрибутивне улоге) и либералне државе (мања редистрибутивна улога државе, мање регулације, више тржишних слобода). И **трећи аспект** јесте опсервација пројектних давања са аспекта еволуције државе, њене одрживости, квалитета јавног управљања и уопште еволуције политике и власти у 21. веку.



## 4.1 Пројектна давања као инструмент јавних политика

Да би се дефинисала, објаснила и класификовала пројектна давања као инструмент власти потребно је указати на еволуције политикологије. Наиме у последњих неколико деценија у савременој политикологији посебно се развила и постала врло актуелна научна дисциплина која се бави процесном страном политике – студије јавних политика. Овај појам није увек до краја јасан и прецизно разграничен од традиционалног значења речи политика те би ово требало подробније објаснити. У нашој науци и језику постоји само једна реч која указује на предмет политикологије а то је напосто реч политика. У енглеском језику постоји својеврсна слојевитост и разликују се речи (а самим ти и појмови) *politics* и *policy*. Иако се на српски језик обе речи преводе као политика ради се ипак о различитим значењима. Сходно овоме постоје и разлике у научним дисциплинама, односно уколико је предмет политика у смислу значења енглеске речи *politics*, онда је реч о „чистој“ односно традиционалној науци о политици (политикологији). Међутим уколико је предмет *policy* онда се ради о поддисциплини у оквиру политикологије а то је студија јавних политика (*public policy studies*). Разлика између речи политика и јавне политике се може поистоветити са разликом са једне стране форме и процеса политике и са друге садржине политике.

Такође је и у Енциклопедији политичке културе дато образложење:

„*Politics* представља сам политички процес, настајање, изражавање, сукоб и разрешење али и посредовање интереса у једној заједници. У област – *politics* спадају класични политички концепти као што су моћ, консензус, легитимност итд.

Термин *policy* означава политику као активност конкретног одлучивања у свим областима јавног живота. Реч је о материјалној или садржајној страни политике, тј. о претпоставкама, садржају и последицама јавног одлучивања. У центру пажње су, дакле, **начин спровођења јавних активности, решавање проблема и инструменти**. Стога *policy* обухвата првенствено функционалну страну политике.<sup>127</sup>

Поменути слојевитост појма политике одражава и еволуцију модерне науке о политици од превасходног истраживања норми и институција (*polity*), преко

---

<sup>127</sup> Милан Матић (ур), Милан Подунавац (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација Београд, 1993.

политичког процеса (*politics*) до испитивања механизма конкретног одлучивања (*policy*). Познато је да у српском језику овакве дистинкције не постоје. Код нас се наука о политици и даље првенствено бави политичким идејама и институцијама (*politics*), а знатно мање политичким процесима и инструментима политичког одлучивања.

Због тога треба указати на неопходност и потребу функционалног и садржајног изучавања политике (*policy*), односно политике у смислу професионалне делатности чији је основни предмет интересовања доношење одлука којим се настоје решити конкретни проблеми у неком друштву.

Студије јавних политика или наука о јавним политикама се развила у оквиру политикологије током двадесетог века.<sup>128</sup> Као што је већ речено политика у класичном смислу представља уопште политички систем и његово функционисање. Ту спадају питања основних друштвених и политичких консензуса, концепти поделе моћи, избори, владе, партије, лобирање итд. Насупрот томе, јавна политика (*public policy*) се односи само на рад владе. Сходно овоме најкраће речено јавна политика је све оно што власт одлучи да чини. Дакле, јавна политика је ужи појам од појма политика и може се рећи да она обухвата само један аспект онога што обухвата појам политика. Такође, када се говори о курсу политичких акција у појединачним областима нпр. здравство, образовање, порези, економска политика итд, мисли се заправо на јавне политике односно секторске политике.

Пошто је указано на разлику између појмова политика и јавна политика онда је лако указати и на разлику између науке о политици (*political sciences*) и науке или студија о јавним политикама (*policy science* или *public policy studies*).<sup>129</sup> Наука о политици или политикологија је академска дисциплина која изграђује знања (теорију) о политици (странке, политички системи, идеологије, државне институције, равнотежа моћи, федерализам...). Када се бави питањима државног уређења и институција власти (што се додирује и са предметом науке о јавним политикама) реч је више о питањима њиховог филозофског оправдања и нормативног приступа.

---

<sup>128</sup>У савременом добу јавља се све већа специјализација у готово свим научним областима и пракси. То се дешава и у политици односно науци о политици. Историјски гледано, она је од филозофије преко политичке филозофије прерасла у аутономну научну дисциплину, која је опет даље наставила да се специјализује и дели.

<sup>129</sup>Више у: Paul A. Sabatier, *Political science and public policy* in: *Public policy: the essential readings*, ed. Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn, Prentice Hall, New Jersey, 1995. стр. 10.

Наука о јавној политици, пак се бави систематичним истраживањем једног конкретног питања а то је активност власти. Карактерише је практичност и применљивост. Њена основна сврха је да утиче на реалне проблеме друштва и да нуди конкретна решења.

Разлози настанка ове нове дисциплине у савременој политичкој науци могу се наћи у евидентној експанзији политике и расту власти (државе) у смислу њених активности.<sup>130</sup> Власти нису више као некад само пуки посматрачи који одржавају ред и правила поступања, већ су све више огромна мрежа организација и институција које на многе начине утичу на свакодневни живот грађана. Ово потврђују и све већи државни буџети са обилним финансијским средствима. Власти на основу устава, закона и политичких одлука регулишу конфликте у друштву, обезбеђују потребну сигурност, дистрибуирају велики варијетет вредности и материјалних услуга друштву, али и узимају новац од грађана у форми пореза.<sup>131</sup>

Иако је институција власти стара колико и сама политика систематско проучавање њених активности засновано на емпиријским подацима почиње тек у другој половини двадесетог века, па се тај период означава као време у коме настаје ова научна дисциплина. Због тога се каже да јавна политика има дугу историју али кратко научно и систематско сазнање односно систематизовано искуство о јавним политикама.<sup>132</sup>

Наука о практичној политици настала је на Западу, а у државама централне и источне Европе је тек однедавно прихваћена (од периода транзиције односно од 1989. године). То значи да је ова дисциплина у раном стадијуму развоја у овим регионима.<sup>133</sup>

Да би се до краја схватила веза пројектних давања и студија јавних политика односно политикологије потребно је још поменути да је основни методолошки алат у студијама јавних политика анализа јавних политика и модел циклуса јавне политике. У основи јавне политике и њене анализе стоји теорија одлучивања која се одавно примењује у јавном сектору. Најједноставније речено, теорија одлучивања сугерише да

<sup>130</sup> О расту државне потрошње видети: Мирослав Прокопијевић, *Конституционална економија*, Е press, Београд, 2000, стр. 297-322.

<sup>131</sup> Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002, стр. 1.

<sup>132</sup> "policy studies have a long history and short past" – Peter De Leon, у: Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto, 1995, стр.18.

<sup>133</sup> Детаљније о јавним политикама: Thomas R. Dye, *Understanding public policy*; Guy B. Peters, *American public policy*, CQ Press, Washington, 2004.; Thomas A. Birkland, *An Introduction to the policy process*, M.E. Sharpe, New York, 2005.

уколико постоји конкретан проблем, најбоље га је решити тако што ће се утврдити све акције које га могу решити, потом се утврди за сваку цена и могућност извођења. Она акција која може да реши проблем а при томе је економски исплатива и технички изводљива, треба да буде узета као коначно решење и треба је доследно реализовати.<sup>134</sup> Ово се може образложити циклусом јавне политике који се уобичајено састоји из пет елемената или фаза: 1. јавни проблем 2. процес креирања предлога политике 3. усвајање политике, 4. спровођење политике и 5. вредновање односно утврђивање резултата.<sup>135</sup> Дакле, битно питање или сегмент јесте реализација политике односно одлуке неке власти.

Начин реализације политике или неке јавне одлуке није ништа друго до **инструмент** којим се власт служи да би реализовала политику. **И**зучавање инструмената је постало предмет истраживања у оквиру студија јавних политика и данас постоје бројна емпиријска истраживања о природи политичких инструмената.<sup>136</sup> У оквиру њих развили су се и посебни приступи: класични, процедурални, контингентални и конститутивни.<sup>137</sup>

Изучавање и анализа инструмената се најчешће своди на три сегмента:

- опис и дефинисање инструмената,
- анализа, сортирање и поређење и
- препорука одређених инструмената и решења за припрему.

---

<sup>134</sup> Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 84.

<sup>135</sup> Веран Станчетић, Зоран Ливаја, *Управљање пројектима ЕУ – од идеје до одобреног пројекта*, ЦСДУ, Београд, 2014, стр. 19.

<sup>136</sup> Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, ФПН и Чигоја штампа, Београд, 2008, стр. 48.

<sup>137</sup> По **класичном** или традиционалном приступу инструменти су неутрални тј немају специфичне особине већ су условљени циљем на који су усмерени. Стога није важан контекст, већ само ефекти инструмента. Други приступ представљају **процедуралисти**. По овом приступу нема *a priori* доброг или лошег избора инструмента него их треба плурално фокусирати на процес и проблем који треба решавати. За њих је инструмент периферан док је политика и политички процес основни и централни предмет истраживања. Трећи приступ је **контингентални** и по њему је важна структура проблема и како извођење проблема по структури одговара за примену одређеног циља. Стога, контингенталисти детаљно изучавају контекст. И на крају, постоји **конститутивни** приступ по коме се сматра да се не могу схватити ефекти који треба да обезбеде програми и акције власти па и примена одговарајућих политичких инструмената уколико се не разумеју вредности и перцепције. По овом приступу веома је важно схватити циљеве које заједница има као и њене вредности, морал, итд. Овај приступ, дакле, отвара анализу субјективних фактора у процени инструмената. С. Ђорђевић, оп. цит. стр. 54-56.

Сходно овоме сврсисходно је представити укратко ове сегменте како би се потом могле установити карактеристике конкретног инструмента који је заправо и предмет овог рада а то су пројектна давања.

Када су у питању особине инструмената, они се могу поделити у **опште** (примењују се на све) и **индивидуалне** (специјално намењен одређеном актеру односно ситуацији). Такође по ефектима могу бити **ограничавајући** (оном на кога се односе се постављају ограничења у деловању) или **ширећи** (отварају већи простор за деловање). Важна је и подела на **подстицајне** (углавном економски) и **директивне** инструменте (најчешће правни).

По својој форми инструменти се могу поделити на: правне (регулационе), економске и комуникационе.<sup>138</sup> На основу свог садржаја инструменти се могу поделити на: новчана давања, обезбеђивање добара и услуга, законска заштита и рестрикције и казне.

Најважнији и најпознатији инструменти су:

- директно управљање (владање)
- регулација (законска и друга)
- владина јавна предузећа
- давања
- пореске олакшице
- гаранције зајмова
- уговори
- приватизација.<sup>139</sup>

За тему овог рада најважнији су грантови односно давања. У најширем значењу давања (енгл. *grant*) представљају трансфер новца из јавног буџета ка одређеним актерима у друштву (јавним организацијама и агенцијама, организацијама цивилног

---

<sup>138</sup> **Регулациони типови инструмената** регулишу понашање. Уводе се правном нормом, принудни су и утичу на креирање, надгледање и спровођење (принудни карактер) одређених активности и политика. Регулација тј. закони су једини ресурс који је резервисан само за државу, док друге инструменте могу да користе и приватни актери. **Економски** односно финансијски инструменти су наредни механизам којим влада може да спроводи неку политику. Ови инструменти немају принуде па су стога веома популарни. **Комуникациони** инструменти такође не користе принуду већ моћ уверавања. Пренос информација је врло битан инструмент. Поред тога што информација данас представља изузетно важан ресурс, власт може деловати и заговарањем зарад остварења неког циља.

<sup>139</sup> С. Ђорђевић, оп. цит. стр. 77.

друштва, локалним самоуправама, приватном сектору... ). Битна особина овог инструмента је да се ради о неповратном новцу. У процесу примене овог инструмента могу констатовати неколико незаобилазних елемената: давалац гранта (власт), прималац, мисија (унапред дефинисана сврха или циљ који треба да се постигне), правила механизма давања (критеријуми, надгледање реализације).

Давања спадају у индиректне инструменте и њиме власт настоји да подстакне организације или грађане на одређено понашање односно акцију која је у општем интересу. У теорији о инструментима јавних политика постоји три теоријска оправдања за употребу овог инструмента: административно, економском и конституционално.<sup>140</sup>

Коначно треба извршити класификацију различитих типова давања. Она се разликују пре свега по томе да ли је унапред утврђено коме ће се и на који начина давати новац (на пример трансфери општинама по одређеној формули или шаблону) или пак постоји надметање (конкуренција) различитих актера за добијање гранта. Сходно овоме (а и у литератури) могу се разликовати три врсте давања:

- категоричка (формула) давања;
- блок давања
- пројектна давања;

У основи разликовања ових врста давања стоји чињеница да ли се новац даје за унапред утврђену активност (категорички) или пак давалац дефинише само оквирно област (нпр. здравство, школство, итд.) док прималац одлучује о конкретном трошењу средстава у складу са својим специфичним потребама (блок давања). Још једна битна разлика је и у томе да ли се новац даје по унапред утврђеној шеми или формули или постоји такмичење између више потенцијалних добитника гранта (пројектна давања).

Код категоричких давања је унапред утврђена сврха за шта се дата средства морају утрошити. То се најчешће ради у случају када постоји консензус о јавном интересу (изградња пута, сузбијање криминала...). **Формула давања** су врста категоричких давања код којих постоји унапред установљена шема по којој се новац додељује примаоцу. Као пример може да послужи давање из државног буџета локалним

---

<sup>140</sup> Laster M. Salamon (ed.), *The Tools of Government*, Oxford University Press, New York, 2002, str. 359.

самоуправама када се приликом одлуке о величини давања узимају у обзир број становника, површина, економска развијеност општине итд.

Нешто је другачија ситуација са **блок давањима**. У овом случају средства се дају за одређену област или јавну политику (екологија, транспорт, школство...) а прималац има дискрецију да одлучи о конкретном начину трошења средства. Јасно је да ову врсту давања карактерише већа слобода примаоца у њиховом трошењу. У пракси, најчешће је централна власт давалац овог типа гранта а нижи нивои власти су примаоци.

На крају треба представити и **пројектна давања** која су тема овог рада. Битна карактеристика пројектних давања је да постоји такмичење односно конкуренција између потенцијалних прималаца. У пракси (нарочито у САД и ЕУ) пројектна давања представљају све чешће коришћен инструмент и начин реализације политике. Потенцијални примаоци гранта практично могу да буду сви сегменти друштва: организације цивилног друштва, локалне самоуправе, бројне асоцијације и агенције па и појединци. Суштина пројектног давања и пројектне активности састоји се од јавног интереса који давалац гранта генерално дефинише и активности коју прималац гранта треба да спроведе а која треба да доведе до остварења општег интереса. Због тога се између ова два субјекта остварује уговорни однос у коме се прималац обавезује да ће добијена средства утрошити за унапред најављену (предложену) акцију. У САД пројектна давања одавно чине више од једне четвртине свих давања.<sup>141</sup> Важно питање код ове врсте давања с обзиром на то да је такмичење потенцијалних прималаца њена битна одлика, је и квалификованост актера. Још једна особина пројектних давања је и да постоји знатан степен дискреције при одлучивању о томе ко ће да добије грант. Последњих година се велике количине новца додељују на овај начин па се стога често јављају и политички притисци на оне који одлучују о додели гранта што може водити ка неправилном одобравању пројеката односно давања средстава а за последицу имати изостанак очекиваних резултата. Да би се овакав сценарио избегао постоје већ устаљена правила као што су спољна контрола, децентрализовано доношење одлука, прецизни критеријуми дистрибуције новца, дефинисање максималне количине новца коју један прималац може добити, хетерогеност тима који одобрава пројекте.

---

<sup>141</sup> Laster M. Salamon (ed.), *Beyond privatization – The tools of Government Action*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1989, str. 109.

На основу изложеног очито је да пројектна давања односно пројектне активности као подврста једног од инструмената јавних политика (давања) представља предмет науке о јавним политикама и систематичног истраживања и организације знања о пројектним давањима. С обзиром на већ дугу историју давања и све већи значај пројектних давања (са аспекта количине новца који се алоцира на овај начин и броја политика које се овако реализују), установљена су и извесна општа знања о овом феномену.<sup>142</sup> На основу тога може се извести неколико закључака.

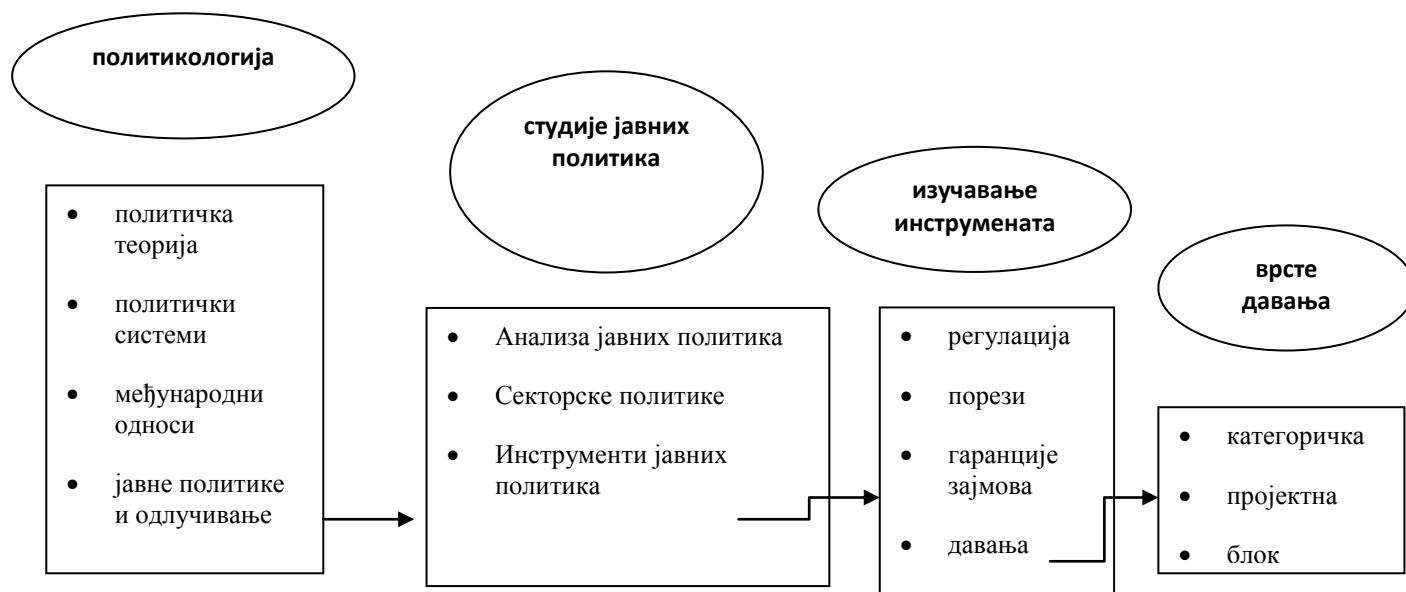
Прво, пројектна давања спадају у економски инструмент који нема елемент принуде а по својим ефектима је ширећи. Друго, корисницима гранта омогућавају слободу избора око конкретног начина трошења у складу са специфичним интересима. Иначе давања су генерално као инструмент веома популарна за политичаре јер се придобија широка наклоност и подршка бирача. Међутим, у вези са овим постоји ризик да се давања користе и када су њихова оправданост и ефекти упитни. Политика је често од кључног значаја у дистрибуцији новца намењеног за давања. Из тога разлога природа давања унутар једне државе зависи и од уређења државе али и доминантне идеологије и у зависности од тога да ли се већи део јавних послова препушта приватном сектору или остаје у државном и локалном. Сходно овоме није исти однос према инструментима када су у питању партије са левог или десног политичког спектра (са аспекта социјалистичких и либералних и конзервативних партија). Међутим пажљива анализа пројектних давања нас може довести до закључка да се овај инструмент налази на средини између данас две владајуће идеолошке позиције (социјалдемократске и конзервативно-либералне) и да се правилном применом овог инструмента постиже оптималност са обе тачке гледишта.

---

<sup>142</sup> Место настанка овог инструмента су САД а период прве деценије двадесетог века. Још је 1916. године у САД донет Акт о федералној помоћи за путеве којим је савезним државама федерална влада давала помоћ у изградњи путева. До 1932. године федерална давања су износила око 200 милиона долара годишње а 70 посто те суме трошено је за изградњу путева. У време Рузвелта и Новог дила (New Deal), ова сума значајно расте. 1935. године донет је Акт о социјалном осигурању који је постао основа за изградњу система државе благостања. За време **Новог дила** федерална влада је први пут заобишла савезне државе комуницирајући и давајући новац директно градовима и локалним заједницама. Од четрдесетих година сума новца која се алоцирала **давањима** је константно расла. 1940. године износила је 1 милијарду долара, 1950. 2 милијарде, 1960 чак 7 милијарди, да би крајем осамдесетих година тај број премашио 100 милијарди долара годишње. Donald Haider, *What is a tool of public policy*, у зborniku: *Beyond privatization – The tools of Government Action*.



Слика 21: Место пројектних давања у систему политиколошких дисциплина



## 4.2 Пројектне активности – између социјалдемократије и конзервативног либерализма

Још од античких времена поставља се питање односа идеје слободе и једнакости људи. Ове категорије су се током историје различито схватале и може се рећи да су оне само форме које трају вековима док су њени садржаји бивали често различити па чак и супротстављени. У време процвата античке грчке културе и полиса и у време рађања политике под слободом се подразумевала могућност грађанина да учествује (партиципира) у политичком животу. Ова врста слободе је означена као позитивна слобода. То је значило да је једина сфера слободе била сфера политике и јавног делања а онај ко је имао приступ тој сфери сматран је слободним и имао је статус грађанина. Данашња људска права и слободе (која су ограничена само истим таквим правима других) настаће вековима касније у време филозофије либерализма. Ова врста слободе или како се још назива негативна слобода „изражава се у принципима индивидуализма, слободе и приватности, исказујући нужду о неопходности постојања једне слободне и аутономне сфере (цивилног друштва) у оквиру које се искључује интервенција државе.

Прва је слобода *за*, друга слобода *од*, у првој је наглашен елемент учешћа и партиципације, у другој принцип заштите и протекције“ (од државе, прим. Аутора).<sup>143</sup> Управо ово последње детерминираће и данашње приступе организацији државе и друштва питањем колико држава треба да се меша у редистрибуцију добара и тржиште.

Друга велика идеја политичке филозофије је једнакост људи. Међутим овде се намеће питање у чему се огледа та једнакост. Либерални мислиоци тврде да се може говорити само о једнакости људи у праву на слободу. То значи да сви треба да се повинују закону, али исто тако значи да је свако одговоран за сопствени живот и лични (не)успех. Такође, сматрају да је улога државе да обезбеди једнакост грађана пред законом и безбедност грађана и имовине а да је свака друга функција државе сувишна и штетна. Ово води моделу тзв. минималне државе или како се још назива моделу државе „ноћног чувара“ (мисли се на чувара реда и закона).<sup>144</sup> Ова идеја се може пратити кроз дела бројних либералних мислиоца почевши од Бенцамина Констана, Хобса, Лока, Канта, фон Хумболта и Џона Стјуарт Мила до савремених поборника ове идеје Роберта Нозика и Фридриха Хајека.<sup>145</sup>

Међутим, постоји и друго гледиште по коме је оваква слобода фиктивна и нема стварно значење уколико појединци не располажу одређеним нивоом материјалних добара. Идеално типски гледано у апсолутно либералној држави је могуће да један човек присвоји за себе сва добра док су други у сиромаштву. Критика овог приступа се заснива на идеји о правди и једнакости људи у материјалном смислу те је стога улога државе да спречи овакав сценариј, односно држава треба да има не само улогу чувара реда и мира већ и улогу „праведног господара“ која води рачуна о квалитету живота свих грађана. Ова улога треба да се реализује кроз редистрибутивну функцију државе.

Описани приступи су темељ за разумевање савремених концепција и идеологија. Идеологије као комплетан феномен ће настати тек касније (19. век), иако се њихови корени јављају знанто раније. У 18. веку у време Француске револуције настају и изрази левица и десница. Ови изрази су такође мењали своја значења и данас

---

<sup>143</sup> Милан Матић, Милан Подунавац, *Политички систем – теорије и принципи*, ФПН, Београд, 1997, стр.36.

<sup>144</sup> Забележено је да је ову кованицу први употребио Фердинанд Ласал, немачки филозоф, политички активиста и социјалиста у говору 1862. године у Берлину док је критиковао либерални концепт ограничене владе.

<sup>145</sup> Више у: Илија Вујачић, *Политичка теорија – студије-портрети-расправе*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2002.

у време конвергенције идеологија<sup>146</sup> је све теже објаснити које идеологије припадају левици, које десници а које центру. Такође, изрази лево и десно могу да имају више значења (дефиниција грађанина, економско гледиште) али за овај рад је битно истаћи значења са економске тачке гледиште односно са тачке гледишта односа државе и тржишта.<sup>147</sup>

Добар начин да се опише суштина крајње економске левике и крајње економске деснице јесте мисаони модел друштва које се састоји од пет чланова и у коме постоји десет јединица неког добра. У ситуацији екстремног залагања за слободу у смислу неинтервенције државе (либерално и десно), будући да нису сви подједнако вредни, вешти, образовани итд. Могуће је и прихватљиво да један члан друштва присвоји свих десет добара а да остали остану без ичега. Обрнута ситуација представља екстремно залагање за једнакост и представља ситуацију у којој је сваком члану дато по две јединице добра. Ово подразумева изузетно моћну државу и комплексну државну администрацију која треба да врши редистрибутивну улогу. Наравно у пракси овако екстремни примери не постоје већ се ради о комбинацији ова два приступа а у зависности који доминира данас можемо говорити о умереној левици или умереној десници, имајући при томе на уму да су постојале и екстремне политичке идеологије које је међутим зуб времена потиснуо на маргине (фашизам и нацизам као облици екстремне деснице и комунизам као екстремна левица).

Табела 4: Левица и десница, једнакост и слобода

1	2	1	3	1	10
2	2	2	2	2	0
3	2	3	2	3	0
4	2	4	2	4	0
5	2	5	1	5	0

екстремно залагање за једнакост (лево)                      средње варијанте, леви и десни центар                      екстремно залагање за слободу (десно)

<sup>146</sup> Више о партијским идеологијама, притисцима ка униформности и конвергенцији идеологија у: Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, ФПН Универзитета у Црној Гори, 2008, стр. 35-47.

<sup>147</sup> Целовиту студију о левици и десници видети у: Невен Цветићанин, *Епоха са оне стране левике и деснице*, Службени гласник, Београд, 2008.

Данашња манифестација овога огледа се у дилеми више државне интервенције и регулације (социјалдемократска концепција државе) или мање државне интервенције (конзервативне и либералне концепције).<sup>148</sup> Конфронтација ова два приступа има и своју временску димензију јер је кроз историју могуће констатовати периоде доминације једног или другог приступа.

Деветнаести век можемо означити као век доминације концепта минималне државе. У том периоду природа и улога државе се сводила на обезбеђивање неопходних услова за живот. Ипак ни тада неке традиционалне државне надлежности нису довођене у питање (војска, дипломатија, правосуђе, полиција и финансије). Међутим, током двадесетог века ће доћи до драматичног раста државе у смислу њених надлежности, функција и јавног трошка. До овога долази услед објективних фактора као што су индустријализација и урбанизација друштва али и због јачања левичарских идеологија и нових погледа на државу. Наиме, уз процесе индустријализације и нагле урбанизације друштва у првој половини двадесетог века јављају се нови захтеви за обављање низа јавних делатности који су у ранијем периоду били карактеристични само за сеоска друштва или уопште није ни постојала потреба за њима. Регулација и унапређење економског система, улога државе у сфери образовања, здравства, у социјалној политици, саобраћају енергетици, затим у све бројнијим јавним службама као што су снабдевање водом, чистоћа, јавни превоз и сл., јесу делатности по којима држава бива другачија у односу на претходне векове. Поред тога на раст државних надлежности утицало је и поимање државне силе као инструмента који се може употребити (или се барем тако мислило) за промене друштвених односа и да би се постигли дугорочни, често утопијски, национални и социјални идеали.<sup>149</sup>

Раст државе током двадесетог века се најбоље одсликава у расту државних буџета. Још је крајем осамдесетих година прошлог века буџет великих европских држава (Француска, Немачка, Италија) износио и преко 50% БНПа а почетком тридесетих година до 11% БНПа. САД су традиционално више окренути слободи тржишта и приватном сектору те је тамо државни буџет мањи (око 33% БНПа).<sup>150</sup> Држава данас кроз правни систем утиче на целокупан економски амбијент. Утиче на

---

<sup>148</sup> Више о овим идеологијама у: Брана Марковић, Зоран Стојиљковић, *Социјалдемократија и социјалдемократске странке*, Службени гласник, Београд, 2007, и Миша Ђурковић, *Конзервативизам и конзервативне странке*, Службени гласник, Београд, 2007.

<sup>149</sup> В. Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави*, оп. цит. стр. 21.

<sup>150</sup> Joseph Stiglitz, *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Cambridge, 1989, стр.13.

приватну потрошњу и производњу али и сама учествује у њој. Она се јавља и као произвођач, давалац роба и услуга али и као „потрошач“ било да сама троши или још чешће, посредује у набавци јавних добара и услуга из јавног сектора.<sup>151</sup> Овај концепт државе (благостања) крајем двадесетог века ипак доживљава своју кризу која се манифестује кроз све веће и скупље јавне захтеве, недовољне буџете и неефикасност. Држава благостања је као слабост имала одржавање превелике зависности локалних власти и економских субјеката од централне власти. Монополска позиција државе омогућава мимоилажење тржишних законитости и критеријума у обезбеђивању јавних услуга. Отуда се неке од последица коришћења државног буџета биле: неефикасност, неекономичност, инертност, некреативност, слаб квалитет услуга и нерационално трошење све већих средстава за све лошије услуге. „Држава мућке“ како су је назвали бројни амерички аутори, је произвољном дистрибуцијом и интересном политиком расподеле, довела до многих неправди, нерационалности и расипања.<sup>152</sup>

Поред овога држава је доживела кризу управљања и неефективност у обављању својих послова због објективних узрока карактеристичних за 21. век. Један од узрока неефикасности државе су и тзв. нетериторијални проблеми који не познају државне границе као што су загађење животне средине, међународни тероризам, *cyber* криминал... Услед информационо-комуникационе револуције и брзине и интензитета кретања информација али и људи, капитала и услуга, држава је све мање способна да буде ауторитет многим асоцијацијама и интересним мрежама, међудржавним ентитетима итд. Поред овога и све већи значај мултинационалних компанија, чији су буџети некад већи и од саме државе у којој имају филијалу, међународних и међудржавних организација утиче на смањење управљачких капацитета државе.<sup>153</sup>

Сви ови фактори који су утицали на стагнацију демократских социјалних држава повезани су и са новим научним открићима и с њима повезаним технолошким скоковима у другој половини двадесетог века. Већа слобода научне мисли и мотивација појединаца – научника и иноватора, постала је главни покретач напретка. Примена нових технологија је у економским активностима доносила и ризик који је најрационалније било поделити на велики број појединачних предузетника. Тако су у западним демократијама почеле да јачају странке које су у први план истицале

---

<sup>151</sup> С. Ђорђевић, оп. цит. стр. 46.

<sup>152</sup> Исто, стр. 47.

<sup>153</sup> Више о овим феноменима у: Georg Sorensen, *The Transformation of the State, Beyond the Myth of Retreat*, Macmillan, New York, 2004.

приватно власништво и предузетништво док су оне које су заступале идеје социјализације производних средстава губиле утицај.<sup>154</sup> Тако је постепено дошло до реафирмације предузетништва и тржишта уз све више истицања људских права, а некада искључиво државни сектор се све више претвара у мешовити јавни сектор. У таквим условима долази до смањења државне регулације и повлачења државе из многих сервиса које често преузима приватни сектор, нижи нивои власти или пак организације цивилног друштва. Због тога неке од кључних речи које описују реформу државе крајем двадесетог века су дерегулација, децентрализација и приватизација а основни водећи принципи, економичност, ефективност и ефикасност.

Међутим, теоријске расправе као и практична искуства указују да ни концепт чисто либералне или минималне државе није лек за савремене проблеме и кризу државе. У теорији су познате и тзв. тржишне грешке. Такође, искуства указују на велике проблеме нарочито бивших социјалистичких држава у транзицији у успостављању либералне државе из разлога што је за њено ефективно функционисање неопходна доследна владавина права и поштовање правила које се често избегава. Такође раније успостављени монополи (у време централизма и концепта велике државе) настављају да задржавају своју позицију не дозвољавајући новим конкурентнима да изађу на тржиште.

Ипак, кључно питање за овај рад јесте веза између пројектних активности и ова два приступа организацији државе односно управљања у држави. На основу пажљиве анализе ова два концепта може се извести закључак да се пројектна давања налазе на средини између социјалдемократског концепта (савремена умерена левица) и конзервативног либерализма (савремена умерена десница). Наиме, у социјалдемократској теорији и концепцији држава има већу улогу у редистрибуцији добара и пружању услуга. Сматра се да је држава у овом смислу најбољи организатор, а водећа идеја је социјална правда. Основна критика овог приступа јесте да је неефикасан и да држава арбитрарно распоређује добра у друштву, често кажњавајући успешне а награђујући неуспешне. На другој страни (савремена умерена десница) један од кључних принципа је конкурентност или такмичење на тржишту. По овој теорији уколико нема државних ограничења капитал и улагања природно теже подручјима где су трошкови производње мањи а могућности за зараду већи.

---

<sup>154</sup> В. Станчетић, оп. цит. стр. 22.

Основа идеје за тврдњу да се пројектна давања као инструмент налаза на пола пута између ове две концепције је што пројектна давања у себи садрже и **идеју прерасподеле** неке вредности (најчешће новца) са циљем убрзања развоја неког подручја или сектора и идеју **конкурентности**. Ово је нарочито видљиво на примеру Европске уније. Анализа буџета ЕУ јасно указује да је највећи део новца намењен мање развијеним државама и регионима Европске уније (углавном источна и средња Европа) док га највише пуне развијеније (западне) чланице Европске уније. Међутим, иако се на нивоу Уније дефинишу приоритетне области, овај новац се не алоцира дискретно већ је за његово коришћење неопходно такмичење (конкуренција) потенцијалних корисника. Конкуренција је могућа управо из разлога што се највећи део заједничких политика Европске уније реализује кроз пројектне активности.

#### **4.3 Пројектна давања – активности и еволуција политике и управљања - закључци**

Држава и јавно управљање у другој половини двадесетог и нарочито у 21. веку се суочавају са драматичним променама узрокованим научно технолошким прогресом односно информационо-комуникационом револуцијом, брзином кретања капитала, људи, услуга, глобализације производње... Долази и до промене схватања суверенитета државе па и државне границе.<sup>155</sup> У ситуацији потпуно нових околности држава постулира на принципима релевантним за протекле векове (индустријска револуција, настанак националних држава), је принуђена да тражи нове легитимацијске основе. У претходном одељку већ су поменути проблеми са којима се државе суочавају при реализацији политике на класичан начин (преко својих органа). Решења се траже у делегирању овлашћења односно у укључивању свих сегмената друштва у јавно управљање. Држава (или прецизније државна власт) се током последњих деценија померила од позиције ауторитарног одлучиоца и спроводиоца политике до позиције потраживача квалитетних политика и партнера у њиховој реализацији.<sup>156</sup> Она је и даље у позиција да озваничава одлуке (политику), међутим шта ће бити њихова садржина и да ли ће ефективно бити спроведена зависи од великог броја актера. Осим тога власт је

---

<sup>155</sup> David Held, *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?* in: David Held (ed), Anthony McGrew (ed.), *Global Transformation Reader*, Polity Press, Cambridge, 2003.

<sup>156</sup> Овај феномен се илуструје енглеском фразом *from lawmakers to code writers*, више у: Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, 1999, str. 88.

и даље крајњи контролор процеса реализације политике који је често препуштен (делегиран) другим (често недржавним) актерима у друштву. Ово стање солидно описује и новији концепт владајуће мреже који мења старији концепт пирамиде у објашњавању јавног управљања. Она се налази у пољу јавног сектора и осим државних елемената делују и актери из приватног и непрофитног сектора и то на локалном, државном и надржавном нивоу.<sup>157</sup>

Табела 5: Концепт владајуће мреже извор: Светска политика, тренд и трансформација, ФПН, Београд, 2006. године

	приватни сектор	влади сектор	непрофитни сектор
надржавни	мултинационалне компаније	међународне владине организације	међународне невладине организације
државни	домаће фирме	централна власт - влада	невладине организације
локални ниво	мала и средња предузећа	локалне и регионалне власти	локалне интересне и непрофитне асоцијације

Извор: Чарсл В. Кегли, Јудин Р. Виткоф, *Светска политика, тренд и трансформација*, ФПН, Београд, 2006. године

Идеја овог концепта је да централна власт и даље има ауторитет да озваничава политику, међутим њена садржина и реализација је све више условљена осталим сегментима мреже. Сама реализација политике је често препуштена другим (недржавним) субјектима у мрежи што уосталом представља и нужан еволутивни пут политике и државе (утицај специјализације знања, све већег броја стручњака у недржавном сектору, готово тренутне доступности информација...). По среди је, дакле, реформски процес (од државе ауторитарног одлучиоца до државе партнера) који намећу неукротиве силе глобализације и 21. века.

Сада постаје јасније зашто су током задњих деценија пројектне активности све чешће начин (инструмент) реализације политике и развојних циљева. Коришћењем овог инструмента држава (власт) заправо **делегира реализацију политике** (engl. *policy*) најбољем квалификованом актеру који се за то кандидује. Тај процес се одвија тако што власт дефинише јавни проблем (односно циљ), потом се кроз конкурс

<sup>157</sup> Извор идеје о владајућој мрежи: Чарсл В. Кегли, Јудин Р. Виткоф, *Светска политика, тренд и трансформација*, ФПН, Београд, 2006.



различити актери надмећу у квалитету понуде предлога за реализацију постављеног циља.

Пројектне активности, дакле, представљају и нужан сегмент и услов успешног функционисања савремене државе и јавног управљања без обзира на то о којој се конкретно држави ради и какви су њени спољнополитички приоритети. Међутим, у друштву које није довољно активно, информисано или мотивисано за овај вид јавног ангажмана, реализација политике остаје неуспешна, уз све израженије слабо управљање (енгл. *poor governance*), које се данас сматра кључним узроком пропадања многих држава у свету.<sup>158</sup>

Насупрот слабом управљању стоји концепт доброг управљања (*good governance*). Ради се о прецизно дефинисаном моделу чији су креатори Уједињене нације, Светска банка и друге међународне финансијске институције. Већина донатора или давалаца кредита условљава своју услугу да прималац (држава) извршавају реформе које ће у што већој мери омогућити добро управљање. „Добро управљање постаје тако „нови рецепт“ односно захтев, првенствено Светске банке, који она поставља земљама које траже кредите, али ти се захтеви односе и на државе које желе постати чланови Европске уније.“<sup>159</sup>

Да је концепт доброг управљања компатибилан са концептом описане мреже сведочи и дефиниција Уједињених нација по којој је управљање (*governance*)<sup>160</sup> „процес креирања одлука (*decision-making*) и процес којим се одлуке реализују.“<sup>161</sup> Ово значи да се при анализи управљања у обзир узимају сви формални и неформални актери који су део ових процеса као и формалне и неформалне структуре које су укључене у спровођење одлуке.

Још једна важна чињеница је да је добро управљање уоквирено са осам кључних принципа: 1. партиципација (укљученост грађана и интересних група у процес управљања), 2. владавина права, 3. транспарентност, 4. поузданост (*responsiveness* - реализација политике у разумним роковима), 5. оријентисаност ка постизању

---

<sup>158</sup> В. Станчетић, З. Ливаја, оп. цит. стр. 4.

<sup>159</sup> Инге Перко Шепаровић, *Изазови јавног менаџмента – дилеме јавне управе*, Golden Marketing, Техничка књига, Загреб, 2006, стр. 141.

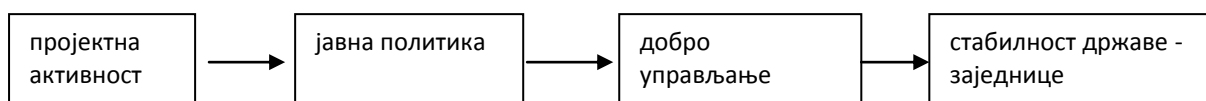
<sup>160</sup> Негде се преводи и као јавно управљање, управа или владавина.

<sup>161</sup> United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*, interent: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, приступљено 20.11.2014.

консензуса, 6. једнакост и укљученост, 7. ефективност и економичност и 8. одговорност.<sup>162</sup>

Значај концепта доброг управљања за пројектне активности лежи у њиховој посредној вези. Наиме, суштину доброг управљања чине добре односно квалитетне јавне политике. А добра (квалитетна) пројектна активност није ништа друго до конкретна јавна политика. Ово треба детаљније објаснити али и скренути пажњу на везу која постоји између пројектне активности и успешности управљања у држави (стабилност заједнице):

Слика 22: Веза пројектних активности и стабилности заједнице – квалитет (успех) претходног поља детерминира успех наредног



Јавне политике и анализа јавних политика су детаљније представљени у претходном одељку и сходно том објашњењу очита је непосредна веза јавних политика и доброг управљања. Укратко, уколико се доносе ваљане одлуке и доследно спроводе (што је предмет интересовања студија јавних политика) онда последично томе долази и до доброг управљања.

Основна релација у јавним политикама је проблем – решење.<sup>163</sup> То је и разлог зашто се у изучавању јавних политика придаје велики значај не само доношењу ваљане одлуке већ и њеном доследном спровођењу и мерењу ефеката. Ту је од кључног значаја анализа односно логичко рашчлањивање неког сложеног појма или процеса на његове саставне делове.

<sup>162</sup> Исто.

<sup>163</sup> Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, p. 23.

Делови или битни елементи (циклус) јавне политике су:

1. проблем на који треба реаговати;
2. сет активности, односно акција која се предузима у циљу решавања проблема;
3. да би предлог политике постао и званична политика, овлашћено тело мора да је усвоји, те је усвајање трећи елемент политике;<sup>164</sup>
4. потом следи њено спровођење;
5. и на крају њено вредновање односно утврђивање да ли је политика доследно спроведена и да ли је произвела очекиване резултате.<sup>165</sup>

Добра политика поштује установљене принципе за сваку од ових фаза, (начин концепције јавног проблема, израде предлога политике, усвајање...)<sup>166</sup> За овај рад важно је истаћи да готово иста процедура и принципи важе и за добар пројекат. **Пројекат није ништа друго до сет активности (акција) који треба да допринесе решењу неког јавног проблема односно постизању циља, односно конкретизација јавне политике.**

---

<sup>164</sup> Напомена: једино у овом сегменту је незаобилазна или круцијална одлука званичне власти.

<sup>165</sup> Напомена: на крају овог процеса би поново требала да стоји званична власт као крајњи контролор и крајње одговорни субјекат за (не)успех политике.

<sup>166</sup> Прво, подстицај за настајање конкретне политике је управо проблем који треба решити доношењем практичне политике. Друго, пошто је проблем препознат, одређен и дефинисан, приступа се изради могућих акција за решавање проблема, односно приступа се креирању политике. Треће, пошто је политика креирана (односно предлог политике), неопходно је да је власти усвоје како би постала званична и почела да делује. Четврто, после усвајања, почиње имплементација или спровођење политике. И на крају, пето, да би се политика оправдала или оповргла, неопходно је утврђивање њених ефеката. Овај процес назива се евалуација политике.

## 5. ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЕУ ЗА ДРЖАВЕ КАНДИДАТЕ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ

### 5.1 Реализација кохезивне политике - Развојни фондови Европске уније и њихови корисници

У овом поглављу дат је приказ технологије спровођења кохезивне развојне политике Европске уније и фондови из којих се финансирају развојни пројекти. Већ је поменуто да се ова политика спроводи на основу седмогодишњих планова. Њима се установљава укупна количина новца намењена овој сврси, максимална алокација новца по државама, потом циљеви који се настоје остварити, области које се финансирају и критеријуми на основу којих се додељују средства.

По седмогодишњем плану који је важио за период **2000-2006.** годину утврђено је 213 милијарди евра (тзв. **структурни фондови**), затим 18 милијарди евра у **Кохезивном фонду**, потом 26,5 милијарди евра за претприступну помоћ и 40 милијарди евра за помоћ новим чланицама после приступања 2004. године.

У овом периоду су били на располагању следећи структурни фондови:

- *Европски фонд за регионални развој* (енгл. *European Regional Development Fund – ERDF*), чија је сврха смањивање регионалних разлика и подршка одрживом развоју;
- *Европски социјални фонд* (енгл. *European Social Fund – ESF*), намењен развоју људских ресурса и запошљавању;
- *Финансијски инструмент за смернице у рибарству* (енгл. *Financial Instrument for fisheries Guidance – FIFG*)<sup>1</sup>
- *Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди* (енгл. *European Agricultural Guidance and Guarantees Fund – EAGGF*), намењен подршци Заједничкој пољопривредној политици и унапређењу пољопривредних структура и руралног развоја.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет Србија, Београд, 2009, стр. 32.

Поред ових структурних фондова у овом периоду је постојао и Кохезивни фонд (енгл. *Cohesion Fund – CF*), који је по својој намени сличан структурним али је његова сврха била првенствено прилагођавање националних економија које су одлучиле да уведу заједничку валуту и растерећење државних буџета сиромашнијих држава. Из овог фонда су се финансирали пројекти из области животне средине, саобраћајне инфраструктуре и комуникација. Разлика у односу на структурне фондове је и та што се новац из овог фонда алоцира по другачијем критеријуму тј на основу степена развијености државе а не региона. Кључни критеријум за доделу помоћи из овог фонда је БНП<sup>168</sup> по глави становника нижи од 90% просека ЕУ.

Оно што је важно за овај рад како би се касније сагледали улога и значај локалне самоуправе у спровођењу развојних пројеката јесу процедуре аплицирања и услови за добијање новца из ових фондова. Најпре важни су циљеви дефинисани седмогодишњим планом. У периоду 2000-2006. године постојала су три циља:

- Циљ 1: помоћ заосталим регионима, тј. оним регионима којима је БДП по глави становника испод 75 одсто просека ЕУ. Оно што карактерише неразвијене регионе су натпросечна незапосленост, низак ниво улагања, лоша инфраструктура и сл.
- Циљ 2: помоћ регионима у опадању и сеоским регионима. То су региони који имају структурне проблеме.
- Циљ 3: унапређивање људских ресурса преко образовања, тренинга и запошљавања.<sup>169</sup>

У програму за период **2007-2013.** године долази до још већег значаја структурне политике и до прецизирања али и поједностављења појединих процедура и механизма. Најпре сума новца за овај период износи чак 347 милијарди евра по ценама из 2007. године. Циљеви као и квалификованост у овом периоду су били следећи:

- **Конвергенција** (81,5% укупне суме новца, квалификовани НУТС 2 региони са БДП по глави мањим од 75% у односу на просек ЕУ),

---

<sup>168</sup> Национални доходак (или нето национални доходак) је економски појам који подразумева новонасталу вредност у привреди једне земље у току посматраног временског периода, најчешће једне године.

<sup>169</sup> Мирослав Прокопијевић, *Европска унија - увод*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 262.

- **Конкурентност и запошљавање** (16% укупне суме новца, квалификовани су НУТС региони који нису квалификовани за циљ Конвергенција)
- **Европска територијална сарадња** (2,5%, углавном преко НУТС 3 региона).<sup>170</sup>

Наредна новина у односу на претходни седмогодишњи период јесте мањи број фондова. Уместо ранијих пет фондова у овом периоду их је било укупно три и то *ERDF*, *SF* и *CF* (односно Европски фонд за регионални развој, Социјални фонд и Кохезивни фонд).

По најновијим пројекцијама за период 2014-2020. године планирано је 336 милијарди евра. Поред тога долази до промене концепта циљева. Иако они у суштини садрже претходне циљеве по новом програму су дефинисана два циља и то:

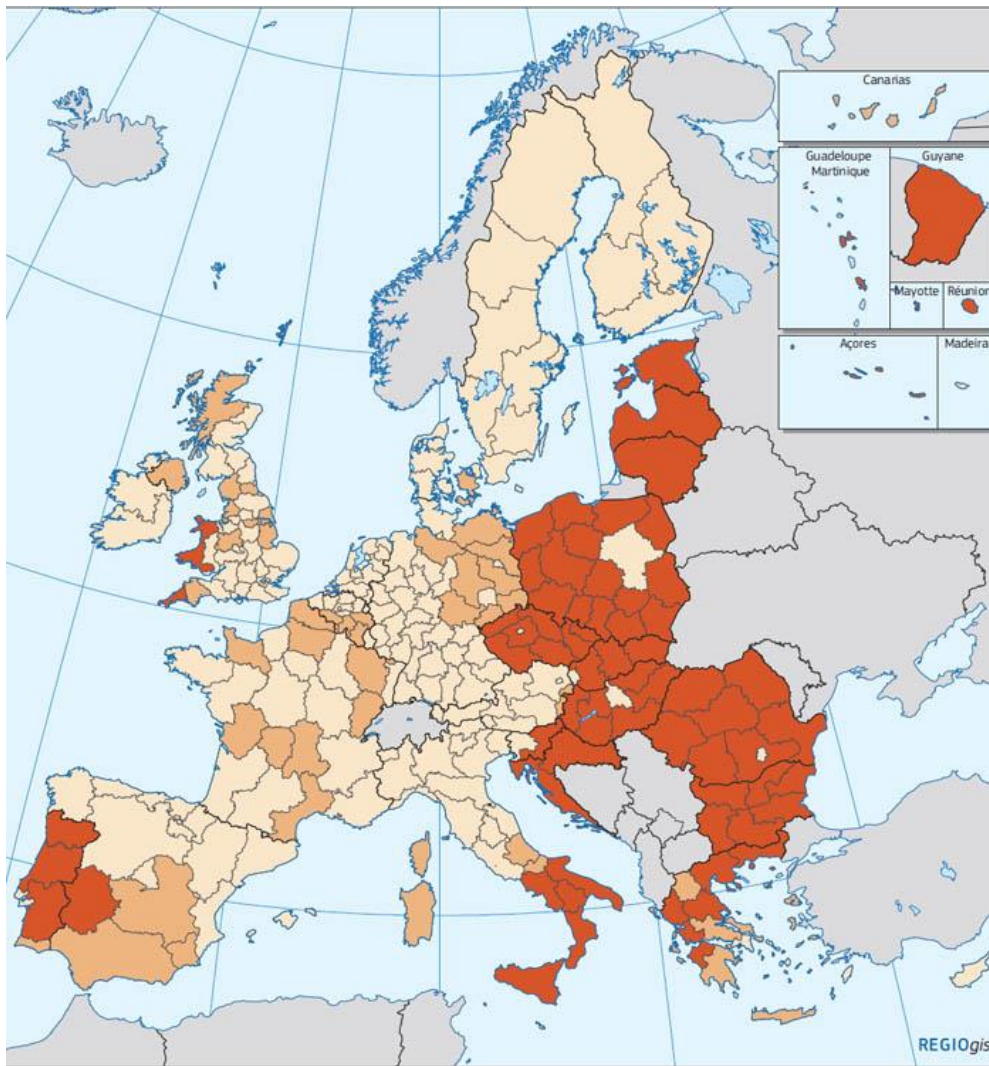
- Инвестирање за раст и запошљавање – пројекти се финансирају из сва три фонда (*ERDF*, *SF*, *CF*) а квалификовани су региони разврстани у три групе по степену развоја (БДП по глави).
- Европска територијална сарадња – квалификовани су погранични региони а пројекти се финансирају из *ERDF* фонда.

Региони су разврстани у следеће групе: 1. мање развијени региони (региони са БДП по глави мањим од 75% просека БДП по глави целе ЕУ), 2. транзитивни региони (БДП по глави између 75 и 90% просечног БДП по глави Европске уније) и 3. развијенији региони (изнад 90% БДП по глави у односу на просечни БДП по глави од ЕУ). Области у које се највише улаже су: енергетска ефикасност, људски ресурси (обуке), истраживања и иновације, транспорт, подршка малим и средњим предузећима, обновљива енергија, регионална сарадња.<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Извор: European Commission, *Cohesion policy 2007–13 – Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, стр. 24.

<sup>171</sup> Извор: интернет страна Европске комисије о кохезивној политици: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/publication/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_en.cfm), приступљено 11.07.2015.

Слика 23: Квалификованост региона за добијање помоћи по плану за период 2014-2020.



Структурни фондови ( ERDF и ESF) 2014-2020

- мање развијени региони (БДП по глави нижи од 75% просека ЕУ)
  - транзитивни региони (75% - 90%)
  - развијенији региони (преко 90%)
- Note: Mayotte will be eligible as less developed region  
Source: DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Извор: Regional policy – infoREGIO, Cohesion policy 2014 – 2020.<sup>172</sup>

Поред ових извора расположив је и Кохезивни фонд а критеријум за добијање помоћи из овог фонда је БНП државе нижи од 90% у односу на БНП просека Уније

<sup>172</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm), приступљено 11.07.2015.

као целине. Када се овај критеријум примени квалификоване државе су од ранијих чланица Португал и Грчка као и све државе које су постале чланице након 2004. године Ови подаци су изузетно важни и за Републику Србију јер је јасно сходно економском развоју да ће и Србија бити квалификована како за Кохезивни тако и за све остале овде помињане фондове.

\*

До сада су наведени и објашњени расположиви фондови и квалификованост за коришћење овог новца. Међутим, да би се овај новац заиста искористио потребно је познавати процедуре и принципе Европске комисије на основу којих се одлучује о финансирању програма и пројеката. Укратко, на нивоу Уније се формирају општи седмогодишњи планови спровођења кохезивне политике и начин трошења средстава. Држава чланица је дужна да уподоби систем статистике европским стандардима како би се могле радити упоредне статистичке анализе. Сходно томе обавеза је да чланица формира статистичке регионе као територијалне аналитичке јединице за потребе мерења степена развијености датог простора односно региона. Друга важна обавеза државе чланице је да припреми своју развојну стратегију усаглашену са потребама региона и локалних заједница. Тек тада су створени услови за реализацију кохезивне политике односно за финансирање развојних пројеката. Да би се ово заиста остварило неопходан је правовремен и исправан ангажман крајњих корисника а то су углавном регионална и локална тела (развојне агенције, локалне самоуправе, асоцијације...). Да би се прецизније сагледали сви ови сегменти треба представити детаљније – циклус регионалне политике односно пројеката који могу бити финансирани из поменутих фонда.

**Прва фаза** је доношење седмогодишњег плана на нивоу Уније о чему је већ било речи.

**Друга фаза** је да држава чланица односно регион усвајају сопствени развојни документ - план. Он се базира на анализи ситуације на терену односно степену развијености и потребама за даљи развој. Приликом процеса израде ових документа ЕК инсистира на укључености што више заинтересованих актера (економски, социјални...).



У **трећој фази** план се представља Европској комисији (ЕК) уз дебату државе и ЕК о томе колики део програма ће финансирати Унија а колики држава. Након што се постигне сагласност ЕК усваја план и програме који се могу спровести.<sup>173</sup>

У **четвртој фази** национално или регионално надлежно тело самостално разрађује и прецизира програме. Као резултат формулише се јединствени документ који садржи програме (иницијативне скупове пројеката) који ће се спроводити. Овај документ се шаље Комисији али само ради информисања о њему се више не преговара.

Тек **пета фаза** представља оперативну фазу када одговорно тело за руковођење програмима (нпр. Регионална власт, агенција, министарство, влада, у зависности како је то решено у конкретној држави) бира предлоге пројеката који могу најбоље да реше дефинисан проблем и информишу о томе кандидате који су аплицирали за извођење пројекта.

**Шеста фаза** је спровођење пројекта који мора бити завршен у тачно дефинисаним роковима како би помоћ Комисије стигла у договореном аранжману. То такође значи да корисник не добија новац унапред већ да мора поседовати део средстава пре него што отпочне пројекат а тек пошто се он успешно приведе крају, новац се рефундира из фонда.

Последња или **седма фаза** је контрола и евалуација – надгледање пројекта. Одговорно тело у држави чланици надгледа спровођење пројеката које потом информише Европску комисију о процесу спровођења пројекта и правилности коришћења финансијских средстава. Комисија преиспитује све то и уколико нађе да је све спроведено правилно, исплаћује остатак средстава.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Ради појашњења појединих термина треба рећи да у пракси ЕУ постоји хијерархија по општости следећих развојних докумената: стратегија, план, програм, пројекат. Стратегија је најопштији документ о стању предмета и будућем развоју. План представља конкретизацију у коме се прецизније дефинишу акције које ће се предузимати, временски рокови и финансијска средства. Програм представља скуп пројеката повезаних у једну област. Коначно, пројекат је конкретна појединачна активност која се спроводи на терену.

<sup>174</sup>European Commission, *Working for the regions*, Office for Official Publications of the European Communities, 2004, str. 18–19.

Сходно систему кохезивне политике и реализације развојних пројеката, за потребе анализе места и улоге локалне самоуправе у овим процесима треба установити два битна сегмента: **1) стварање институционалног оквира односно одговарајућих развојних докумената и 2) непосредна реализација програма односно пројеката.** На ово се надовезује још једна битна чињеница а то су **принципи коришћења структурних фондова** који су такође прецизирани и експлицитно наведени у документима Европске комисије. Ти принципи су: вишегодишње финансирање, партнерство, субвенционисаност, кофинансирање и пропорционалност.<sup>175</sup> Овде је битно објаснити принципе субвенционисаности и партнерства јер се у њима огледа неопходност укључености локалне самоуправе. Поред тога локалне самоуправе, нарочито у партнерству са организацијама цивилног друштвом и асоцијацијама су незаобилазан актер у спровођењу развојних пројеката.

Принцип партнерства указује на то да што шири круг различитих актера треба да буде укључен у процесе програмирања и реализације пројеката. Ради се о демократском принципу да се одлуке о пројектима доносе заједно са онима на које ће те одлуке имати утицаја и који ће их делом и спроводити. Принцип субвенционисаности указује на то да сваки јавни посао или одлучивање треба да буде на нивоу што ближем грађанима (локалном) уколико га је могуће на локалном нивоу ефективно обавити.

\*

Из изложеног се закључује да државе чланице имају велике развојне могућности које чланство у Европској унији пружа. Међутим, реализација тих могућности представља прилично сложен посао који захтева партнерство и заједнички рад свих нивоа власти. Уколико било која „карика у ланцу“ закаже наступа неуспех реализације развојних пројеката и развојне политике. Уколико, на пример, закаже држава и не изгради добар институционални оквир и одговарајуће документе у складу са принципима које је дефинисала Комисија, потенцијални корисници као што су развојне агенције, локалне самоуправе, организације цивилног друштва итд. ће бити „одсечене“ од комуникације са Комисијом, односно структурним фондовима. Са друге стране, уколико држава уради све што се од ње очекује али нема довољно интересовања, активности, знања међу поменутиим непосредним корисницима онда ће

---

<sup>175</sup> European Commission, *Cohesion policy 2007–13 – Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, str. 27.

опет развојна политика и пројекти који би се могли финансирати из фонда заједнице доживети неуспех.

Да би се избегли овакви сценарији Европска унија је одлучила да уведе претприступне фондове за државе које у будућности треба да постану чланице ЕУ. Основна идеја је да се поред непосредних последица која произилазе из додељивања новца будуће чланице пре свега науче да ефективно управљају пројектима односно да максимално искористе новац Заједнице који ће бити на располагању чланицама приликом уласка у Унију. Због тога је креиран фонд односно инструмент за претприступну помоћ (енгл. *Instrument for Pre-Accession Assistance*, скр. IPA).

## 5.2 Претприступни фондови ЕУ у периоду од 1989. до 2006. године

Под претприступном помоћи Европске уније подразумева се финансијска помоћ коју Унија даје државама које нису чланице Уније. Историјат претприступне помоћи од 1989. до данас може се поделити у два периода: период од 1989. до 2006. године и период 2007-2013. године.

Карактеристика **првог периода** јесте постојање неколико програма претприступне помоћи. Прецизније, у поменутом периоду истичу су четири програма и то:

1. Помоћ за реструктурирање економија Пољске и Мађарске (енгл. *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*, скраћено и у даљем тексту *PHARE*);
2. Инструмент за претприступне структурне политике (енгл. *Instrument for Structural Policies for pre-Accession*, скраћено *ISPA*);
3. Специјална претприступна помоћ за пољопривреду и рурални развој (енгл. *Special pre-accession Assistance for Agriculture and Rural Development* скр. *SAPARD*) и
4. Помоћ Заједнице за реконструкцију, развој и стабилизацију (енгл. *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*, скр. *CARDS*).

Гледајући хронолошки најстарији од поменутих програма је *PHARE* који је стартовао 1990. године. За нашу земљу и регион посебно је важан *CARDS* програм који је функционисао у периоду 2000-2006. године, јер је он био посебно намењен државама западног Балкана односно бившим југословенским републикама и Албанији. У литератури се ређе помиње, али треба нагласити да је увођењем овог програма помоћи престао да важи дотадашњи програм намењен Босни и Херцеговини, Хрватској, тадашњој Савезној републици Југославији и Македонији под називом *OBNOVA*. Овај програм се реализовао у периоду 1996-1999. године, са обзиром на то да је био намењен нашој држави и региону, биће речи и овом програму.

У другом периоду почевши од 2007. године ови програми, узимајући и посебан програм за помоћ Турској су замењени једним јединственим програм који се зове Инструмент за предприступну помоћ (IPA).

### **PHARE програм**

Овај програм ја најстарији од свих осталих претприступних помоћи. Као што се из самог назива програма види, на самом почетку је био намењен Пољској и Мађарској али током година овај програм ће се проширити и на готово све остале земље источне и централне Европе које су се определиле за европске интеграције. Тако су овај програм док су били кандидати за чланство у ЕУ користиле и следеће државе: Бугарска, Хрватска, Чешка Република, Естонија, Мађарска, Литванија, Летонија, Пољска, Румунија и Словачка. Од 2000. године корисници су били и: Македонија, Албанија, БиХ и тадашња СРЈ.

На самом почетку програм *PHARE* је био фокусиран на обезбеђивање такозване *know-how* и техничке помоћи и тамо где је било потребно хуманитарне помоћи. Међутим како је прогрес оствариван дошло је и до промена у захтевима за помоћ, па је тако дошло до пада потребе за техничком помоћи а повећања захтева за помоћи у областима инвестиција, нарочито у инфраструктуру и заштиту животне средине. У начелу циљеви овог програма су: јачање јавне администрације и установа ради ефективног функционисања унутар Уније, подршка и промоција усклађивања легислативе као и промоција економске и социјалне кохезије.

*PHARE* програм је почео да функционише 1990. године а озваничен је Уредбом из 1989. године (Уредба о економској помоћи Мађарској и Пољској, број 3906/89).<sup>176</sup> Овом Уредбом је утврђена и количина новца за тадашње две кориснице и износила је 300 милиона тадашњих екија за 1990. годину.<sup>177</sup> Касније ће се уместо једногодишњег буџетирања прећи на вишегодишње буџетирање. Помоћ је била првенствено фокусирана на финансирање пројеката економског реструктурирања. Овом Уредбом су биле истакнуте и области које је требало посебно подржати (пољопривреда, индустрија, улагања, енергија, обуке, заштита животне средине, трговина и услуге) и све то нарочито у приватном сектору.<sup>178</sup> Такође је четвртим чланом Уредбе утврђено да ће се новац Заједнице додељивати држави корисници било независно или као кофинансирање у заједничким пројектима са државама чланицама, Европском инвестиционом банком или трећим државама односно мултилатералним телима.

Током година су се усвајале сталне допуне и измене ове основне Уредбе којим је установљен *PHARE* програм. Тако у Уредби из 2000. године у којој се помиње и наша земља пише:

„За помоћ Заједнице квалификовани су: држава, ентитети под јурисдикцијом и администрацијом Уједињених Нација, федерална, регионална и локална јавна тела, друштвени партнери, организације које подржавају бизнис, задруге, мешовите друштвене асоцијације, фондације и невладине организације“ (члан 1).<sup>179</sup>

Ова промена јасно указује да је већ од 2000. године заједница посматрала државу тј централну владу као тек једног од непосредних корисника помоћи а да је већа пажња усмерена на остале актере унутар државе.

## **ISPA програм**

<sup>176</sup> Оригиналан назив уредбе на енглеском језику је: COUNCIL REGULATION (EEC) No 3906/89 of December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic.

<sup>177</sup> ЕКИ (енгл ECU) је био европска монета јединица која је формиран на бази „корпе“ монета држава чланица Европске заједнице. Уместо екија 1.1.1999. уведена је заједничка валута евро у вредности једног екија (€1 = 1 ECU).

<sup>178</sup> Члан 3 Уредбе 3906/89.

<sup>179</sup> Пун назив Уредбе: COUNCIL REGULATION (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.

Овај програм је настао 2000. године. Уведен је Уредбом о успостављању инструмента за претприступну структурну помоћ.<sup>180</sup> Овим инструментом је обезбеђена помоћ односно допринос припремама за улазак у ЕУ и то за следеће државе: Бугарска, Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија. Треба напоменути и то да се ова помоћ обезбеђивала на основу принципа којим се управља и Кохезивним фондом. Примарне области или циљеви овог програма биле су:

- Упознавање и усаглашавање држава кандидата са политикама, процедурама и принципима финансирања у ЕУ;
- Подршка у постизању ЕУ стандарда у области животне средине и
- Унапређење и ширење веза трансевропских саобраћајних мрежа.

За разлику од *PHARE* програма који се на почетку финансирао на бази једногодишњег буџета, овај програм је на самом почетку установљен као шестогодишњи план за период 2000-2006. године.<sup>181</sup> Стога је знатно лакше оперисати са бројкама односно количином новца који је свакој држави намењен па је отуда лакша и аналитика успеха овог програма. За поменути период 2000-2006. године, предвиђено је укупно 1,04 милијарде евра годишње (по ценама из 1999. године), што је за укупан период нешто више од 7 милијарди евра. За време прве четири године (2000-2003. године), грантови из овог фонда су давани за финансирање преко 300 великих пројеката (инфраструктурна улагања) у десет држава које су тада биле кандидати. Након великог проширења Уније 2004. године овај програм су наставиле да користе Бугарска и Румунија а Хрватска од 2005. године.

О алокацији средстава из овог програма, односно одлуку о томе колико која држава је могла да добије доносила је Комисија а на основу три критеријума: број становника, БДП по глави (по паритету куповне моћи) и површина земљишта (територије). Применом ових принципа на почетку коришћења *ISPA* програма установљена је следећа табела:

---

<sup>180</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession.

<sup>181</sup> Члан 3, Уредба 1267/1999.

Табела 6: Алокација ISPA фонда по државама корисницама (2000).<sup>182</sup>

Држава корисница	Процент укупне суме новца
Бугарска	8.0% - 12.0%
Чешка Република	5.5% - 8.0%
Естонија	2.0% - 3.5%
Мађарска	7.0% - 10.0%
Литванија	4.0% - 6.0%
Летонија	3.5% - 5.5%
Пољска	30.0% - 37.0%
Румунија	20.0% - 26.0%
Словенија	1.0% - 2.0%
Словачка	3.5% - 5.5%

Извор: ISPA manual working document, DG Regio, European Commission, april 2002, стр. 10.

## OBNOVA програм

Овај програм је уведен Уредбом 1628/96.<sup>183</sup> Већ у самом називу Уредбе је било експлицитно да је намењен државама насталим на подручју бивше СФРЈ изузев Словеније. Њиме је Заједница настојала да интервенише у областима односно пројектима изградње, повратка избеглица и расељених лица и регионалне сарадње. Планирана сума новца за период 1996-1999. године је била 400 милиона екија (ECU). Приоритети финансирања дефинисани у овом програму си били:

- Регионална сарадња, добросуседски односи и прекогранична сарадња;
- Поновна изградња инфраструктуре и објеката уништених у борбама;
- Консолидација демократије и цивилног друштва;

<sup>182</sup> Објављено у: Official Journal L72, 21 March 2000, p. 21.

<sup>183</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 1628/96 of July 1996, relating to aid to Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia.

- Повратак избеглица;
- Интеграција или реинтеграција избеглица, расељених лица и бивших војника у радно окружење;
- Покретање производње и економски опоравак;
- Развој приватног сектора, посебно малог бизниса и подршка инвестицијама;
- Јачање невладиних организација, културних и образовних институција.<sup>184</sup>

Из ових циљева је јасно да је Заједница имала у виду специфичну ситуацију и потребе на простору бивше СФРЈ насталу након ратних дејстава. Помоћ на основу овог програма (што је углавном био случај и са осталим програмима) је био условљен поштовањем људских права, демократских принципа, владавине права и међународног права. Стога је непоштовање ових принципа могло довести до ограничавања или суспензије помоћи. Интересантно је да су као и у помињаном случају програма *PHARE* (или касније у *CARDS* програму) као квалификовани ентитети за помоћ наводе бројна тела (регионална, локална тела, асоцијације, задруге...), с том разликом да се држава односно централна власт не помиње експлицитно као корисник ових средстава, (члан 3). Увођењем новог програма *CARDS* од 2000. године, програм *OBNOVA* је престао да постоји.

### **CARDS програм**

Као и *ISPA*, овај програм је био установљен за седмогодишњи период 2000-2006. године. Основна сврха овог програма је била да се обезбеди помоћ и подршка Заједнице земљама југоисточне Европе у процесима партиципације, стабилизације и придруживања Европској унији. Програм је уведен Уредбом број 2666/2000.<sup>185</sup> Како је у члану 1 прецизирано:

<sup>184</sup> Члан 4 Уредбе 1628/96.

<sup>185</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.



„Заједница ће обезбедити помоћ Албанији, Босни и Херцеговини, Хрватској, Савезној републици Југославији и Бившој југословнеској републици Македонији.“ (члан 1).

Јасно је, да је овај инструмент намењен државама тзв. западаног Балкана и да указује на то да је Европска унија у перспективи очекивала ширење на ове просторе. Са аспекта менаџмента овим фондом, спровођења пројеката и са аспекта локалне самоуправе посебан значај је имао други параграф члана 1 Уредбе у коме је експлицитно наведено да су за директну помоћ Заједнице квалификовани: државе (односно централна власт), ентитети под јурисдикцијом односно управом УН, федерална, регионална и локална тела, јавна тела, социјални партнери, организације које подржавају бизнис, задруге, мешовита друштва, асоцијације, фондације и невладине организације.

Имајући на уму природу проблема са којима се суочавају државе југоисточне Европе као и наслеђене историјске проблеме и међусобне односе, Заједница је креирала сет циљева који је настојала да оствари кроз овај програм. Ти циљеви су били:

- Реконструкција, помоћ избеглицима, расељеним лицима и стабилизација региона;
- Успостављање институционалног и законодавног оквира у циљу демократизације, владавине права и поштовања мањинских права, помирење и консолидација цивилног друштва, независност медија и јачање мера за борбу против организованог криминала;
- Одрживи економски развој и економске реформе у циљу успостављања тржишне економије;
- Развој друштва са посебним акцентом на смањењу сиромаштва, родна равноправност, образовање, тренинзи и обуке и рехабилитација животне средине;
- Развијање блискијих односа држава корисница помоћи као и блискијег односа са државама чланицама ЕУ у координацији са другим инструментима за прекограничну, транснационалну сарадњу са државама које нису чланице Уније и

- Промовисање и подршка регионалној, транснационалној, прекограничној и интеррегионалној сарадњи како између држава корисница програма тако и са државама чланицама у ЕУ.<sup>186</sup>

Финансијска подршка у овом периоду (2000-2006. године) је била 4,65 милијарди евра. Република Србија је у периоду од 2000. до 2006. године користила *CARDS* програм у износу од око 1,3 милијарде евра.<sup>187</sup> Са аспекта менаџмента програма и спровођења пројеката, програм је представљао стратешки документ којим су установљени дугорочни циљеви и приоритети на националном и регионалном нивоу. На основу њих су се формулисали вишегодишњи индикативни планови (за три године). То су конкретне секторске реформе и износи помоћи за сваку државу, које су се установљавале према циљевима Процеса стабилизације и придруживања. На основу ових индикативних планова дефинисали су се једногодишњи акциони програми којима су се прецизно дефинисали циљеви, листа пројеката и области у којима ће се реализовати.

### **SAPARD програм**

Циљ овог програма је био да се земљама корисницама помогне у решавању проблема структуралног прилагођавања сектора пољопривреде и руралних подручја као и у спровођењу прописа Заједнице у области пољопривреде. Уведен је Уредбом 1268/1999 за период од 2000-2006. године.<sup>188</sup> Оно што карактерише ову Уредбу односно цео програм јесте изузетна посвећеност и детаљно дефинисане квалификоване мере (члан 2), програмирање (члан 4) и надгледање и евалуација пројеката.

<sup>186</sup> Члан 2 Регулative 2666/2000.

<sup>187</sup> Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, 2009, стр 52.

<sup>188</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period.

### 5.3 Инструмент за претприступну помоћ ЕУ од 2006. године – ИПА 2007-2013. године

Почевши од 2007. године, Комисија је знатно поједноставила систем помоћи државама ван Уније које су у процесу реформи и прилагођавања стандардима Европске уније. Уместо четири описана програма (*PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS*), уведен је јединствени инструмент Уредбом 1085/2006.<sup>189</sup> Пун назив овог програма је Инструмент претприступне помоћи а познатији под скраћеницом IPA од енглеског *Instrument for Pre-Accession Assistance*. Помоћ је намењена државама кандидатима и такозваним потенцијалним кандидатима. У тренутку успостављања овог програма статус кандидата су имале: Хрватска, Турска и Македонија а статус потенцијалног кандидата: Албанија, Босна и Херцеговина, Србија и Црна Гора.<sup>190</sup>

Чланом 2 Уредбе су дефинисане области у којима се даје подршка државама корисницима:

- јачање демократских институција, као и владавине права, укључујући и њихово спровођење;
- промовисање и заштита људских права и темељних слобода, повећање поштовања права мањина, промовисање једнакости полова и недискриминација;
- реформа јавне управе, укључујући успостављање система који омогућава децентрализацију управљања помоћи држави корисници у складу с правилима из Уредбе (ЕЗ, Еуратом) бр. 1605/2002;
- економска реформа;
- развој цивилног друштва;
- социјална укљученост;
- помирење и мере изградње поверења и обнова;
- регионална и прекогранична сарадња.

Ови циљеви су разврстани у пет компоненти које су дефинисане чланом 3 Уредбе. Тих пет компоненти су:

---

<sup>189</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006, establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

<sup>190</sup> Овај статус добијен је одлуком Европског савета у Солуну 2003. године.

1. **помоћ транзицији и изградња институција** – ова компонента представља подршку процесу приближавања ЕУ, односно процесу постизања стандарда и критеријума, преношењу законодавства и посебно јачању капацитета институција;
2. **прекогранична сарадња** – промовисање добросуседских односа и регионалне сарадње између пограничних, традиционално привредно заосталих региона између земаља које имају заједничку границу спровођењем заједничких пројеката;
3. **регионални развој** – унапређење економске и социјалне кохезије кроз развој саобраћајне инфраструктуре, нарочито националних саобраћајних мрежа и трансевропских мрежа, заштита животне средине (управљање отпадом), водоснабдевање, отпадне воде и квалитет ваздуха, рехабилитација загађених области, енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије и развој регионалне конкурентности кроз подстицање предузетништва и запослености;
4. **развој људских ресурса** – допринос економској и социјалној кохезији и остварење приоритета Европске стратегије запошљавања у области запошљавања, образовања, обуке и социјалне инклузије;
5. **рурални развој** – подршка одрживом пољопривредном и руралном развоју кроз побољшање тржишне ефикасности и усвајање стандарда Уније, подршка успостављању група произвођача и улагања у прераду и пласман пољопривредних и рибарских производа, спровођење мера у области животне средине у пољопривреди и побољшање и развој руралне инфраструктуре.

Наредна битна чињеница у вези овог програма је квалификованост држава за коришћење ових компоненти. Наиме, свих пет компоненти могу користити само оне државе које имају статус кандидата за чланство у Унију и које имају успостављен такозвани децентрализован систем спровођења програма (енгл . *Decentralised Implementation System* скр. *DIS*). Када се у овом контексту каже „децентрализовано“ мисли се у односу на Комисију. Централизовано спровођење програма значи да су они непосредно у надлежности Комисија, односно Комисија их директно спроводи у земљи корисници преко тела односно делегације коју она успоставља у држави корисници.

Децентрализовани систем подразумева да је руковођење програмом препуштеном националном телу тј. телу државе кориснице.

Да би то било омогућено морају се испунити строге процедуре и правила како би Комисија акредитовала (дала сагласност) националном телу које ће бити одговорно за спровођење пројеката. У овом случају национално тело а не делегација Комисије спроводи уобичајене процедуре при реализацији пројеката (припрема тендера или позива за изражавање интереса, одабир пројеката, потписивање уговора, итд.), док Комисија задржава контролну улогу.

Државе које немају статус кандидата (потенцијални кандидати) или које још немају успостављен децентрализовани систем квалификоване су само за прве две компоненте.

Стога, помоћ које државе добијају зависи од статуса земље: земље кандидати су примаоци помоћи намењене припремама за улазак у ЕУ и стога оне имају приступ свим компонентама; док земље потенцијални кандидати примаоци могу да рачунају искључиво на Компоненте 1 и 2. Ипак, Компонента 1 је садржала мере које су аналогне мерама садржаним у Компонентама 3, 4 и 5. Програм ИПА је предвиђао укупно издвајање од 11,5 милијарди евра за период 2007-2013.године.<sup>191</sup>

Што се тиче програмирања ИПА фондова, Комисија припрема за сваку земљу корисницу Вишегодишњи индикативни документ за планирање (*Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD*) којим се утврђују стратешке линије у пружању помоћи датој земљи за све компоненте којима има приступ. На основу MIPD, националне власти земаља корисница припремају годишње (Компонента 1) или вишегодишње програме (све остале Компоненте), које садрже мере и специфичне акције које ће бити финансиране у оквиру програма ИПА.

Облици спровођења ИПА програма тј врсте помоћи могу имати различите облике:

---

<sup>191</sup> Тачније 11,468 милијарди евра, детаљније: Мирић, оп. цит. стр 52-59.

1. финансирање улагања, уговори о набавкама, бесповратна средства укључујући субвенције на камату, посебне зајмове, гаранције за зајмове и финансијску помоћ, буџетска подршка, затим допринос капиталу међународних финансијских институција или регионалних развојних банака тако да је финансијски ризик Заједнице ограничен на износ тих средстава. Буџетска подршка је изузетно, с прецизним циљевима и с њима повезаним показатељима, условљена довољном транспарентношћу, поузданошћу и учинковитошћу управљања јавним финансијама државе кориснице и усвојеним, добро дефинисаним секторским или макроекономским политикама које су начелно одобриле међународне финансијске институције.

2. Помоћ се може спровести и путем мера административне сарадње које укључују стручњаке јавног сектора послане од држава чланица. Такви пројекти спроводе се према правилима које утврђује Комисија.

3. Помоћ се такође може употребљавати за покривање трошкова учествовања Заједнице у међународним мисијама, иницијативама или организацијама које делују у интересу државе кориснице, укључујући административне трошкове.<sup>192</sup>

### **Квалификованост за помоћ ИПА фонда и могућности држава корисница у 2013. години**

Ради увиђања актуелности тема и области које се финансирају као и количине новца који се на годишњем нивоу може добити из ИПА фонда сврсисходно је направити кратку упоредну анализу искустава држава корисница. Као референтни пример узета је 2013. година.

---

<sup>192</sup> Члан 15 Уредбе 1085/2006.

## **Република Албанија**

По одлуци Комисије Република Албанија у 2013. години може да добије помоћ у износу од 95 милиона евра. Албанија је квалификована само за прве две компоненте с обзиром на то да је још увек у статусу потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ. Сходно плановима сачињеним за ову земљу помоћ из овог програма је посебно фокусирана на:

- судство и унутрашњи послови – унапређење капацитета полиције за борбу против организованог криминала и трговине људима и контролу државних граница; успостављање независног, ефикасног и одговорног судства;
- реформа јавне управе – професионализација јавне управе, деполитизована и некорумпирана управа са транспарентним мерит системом;
- саобраћај – нарочито у руралним крајевима, бољи сеоски путеви, боља повезаност са националним и регионалним саобраћајницама;
- животна средина – унапређење услова у приобалним регионима;
- социјални развој – преуниверзитетско образовање и обуке, заштита рањивих група нарочито мањина (Роми и Египћани);
- пољопривреда – конкурентност производње и ефектнија национална политика.

## **Босна и Херцеговина**

БиХ као и Албанија има приступ само првим двама компонентама. Укупна количина новца коју ова држава може да добије у 2013. години је 108,84 милиона евра. Кључна поља на која је помоћ фокусирана су:

- унапређење капацитета и ефикасности јавне управе;

- јачање владавине права подршком реформама у сектору правосуђа и борби против организованог криминала и корупције;
- подршка социјалном и економском развоју.

## **Бивша југословенска Република Македонија**

Македонија је квалификована за свих пет компоненти Програма. Укупна сума новца за 2013. годину је 113,2 милиона евра а приоритетне области подршке су: реформа јавне управе, судство, унутрашњи послови и елементарна права, развој приватног сектора, пољопривреда и рурални развој, саобраћај, животна средина и климатске промене и социјални развој.

## **Република Црна Гора**

Помоћ за Црну Гору у 2013. години износи 34,6 милиона евра. Црна Гора као држава кандидат има приступ свим компонентама, али још увек није добила акредитацију Европске комисије за децентрализовани систем управљања пројектима тако да у пракси се спроводе само пројекти из прве две компоненте.

Приоритетне области интервенције у Црној Гори су:

- судство / унутрашњи послови – независно, ефикасно, одговорно судство кадро да се бори против корупције и организованог криминала;
- реформа јавне управе – професионализација и деполитизација управе;
- животна средина / климатске промене – достизање ЕУ стандарда у овој области;
- пољопривреда / рурални развој – конкуренте и одрживе процедуре, боља припремљеност за спровођење заједничке пољопривредне политике и ЕУ стандарда (храна, санитарација, фитосанитарација).



Табела 7: Вишегодишњи финансијски оквир за Републику Црну Гору (у милионима евра) 2007-2013. године

компоненте	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Помоћ транзицији	27,5	28,1	29,8	29,8	29,8	16,3	5,1
Прекогранична сарадња	3,9	4,5	4,7	3,7	4,3	4,6	4,7
Регионални развој						8	14,8
Развој људских ресурса						2,8	2,8
Рурални развој						3,3	7,3
укупно	31,4	32,6	34,5	33,5	34,2	35	34,6

Извор: *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA) REVISED MULTI-ANNUAL INDICATIVE FINANCIAL FRAMEWORK FOR 2013*, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 581 final, стр. 7.

## Република Србија

По овом програму Србија је могла да добије помоћ у износу од око 200 милиона евра годишње.<sup>193</sup> У овом периоду Србија је квалификована за само прве две компоненте пошто процедура децентрализованог система управљања пројектима још увек није била окончана. Помоћ ЕУ у оквиру ИПА фонда фокусирана је на:

- судство / унутрашње послове – ефикасан правосудни систем, борба против организованог криминала и корупције;
- реформа јавне управе – на локалном и централном нивоу;
- социјални развој – социјална инклузија (нарочито ромске популације, запошљавање, људски ресурси и унапређење људских права);
- животна средина и енергија – заштита природе, квалитетан ваздух и вода, управљање отпадом, климатске промене, обновљиви извори енергије, енергетска ефикасност и безбедност.

Табела 8: Вишегодишњи финансијски оквир за Републику Србију (у милионима евра) 2007-2013. године.

<sup>193</sup> Без Косова и Метохије. За КиМ постоји посебан програм.

компонента	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Помоћ транзицији	181,5	179,4	182,6	186,2	190,6	190,6	196,7
Прекогранична сарадња	8,2	11,5	12,2	11,8	11,3	11,5	11,6
Регионални развој							
Развој људских ресурса							
Рурални развој							
Укупно (у еврима)	189,7	190,9	194,8	198,0	201,9	202,1	208,3

Изоп: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Instrument for pre-accession assistance (IPA), Revised multi-annual indicative financial framework for 2013, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 581 final, стр. 7.

На крају као кориснице ИПА фонда треба поменути још и Турску која у 2013. години може да добије чак 902,9 милиона евра и Исланд који може да добије свега 5,8 милиона евра.<sup>194</sup>

На основу овог кратког упоредног приказа закључује се да упркос општем оквиру који формулише Комисија, државе чланице га конкретизују у складу са сопственим потребама. Такође, као приоритети истичу се професионализација управе, реформа правосуђа и борба против корупције и организованог криминала.

<sup>194</sup> European Commission Enlargement Instrument for Pre-accession assistance (IPA) Overview, Интернет: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm), приступљено: мај 2014.

## 5.4 Инструмент за претприступну помоћ 2014-2020. године (ИПА 2)

Инструмент за претприступну помоћ за период од 2014. до 2020. године биће такође значајан аспект за даљи процес приближавања земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Европској унији, али и за даље реформске активности које свака земља треба да спроводи у институционалном, политичком, економском и друштвеном аспекту како би се на најбољи могући начин припремиле за велику заједницу европских земаља.

Током 2011. године донет је предлог Уредбе од стране Европског парламента и Савета о тзв. ИПА II инструменту за наредни буџетски период од 2014. до 2020. године.

Спорост у усвајању буџетског оквира за временски период 2014-2020. година, такође је била изражена дужи временски период, што говори о томе да компромисно решење о једном од најважнијих сегмената ЕУ сигурно није било лако постићи. За тако нешто важно је било и да се усагласе интереси између најважнијих актера у Европској унији.

Савет је усвојио уредбу којом се прописује вишегодишњи финансијски оквир ЕУ за 2014-2020.годину. Ово је следило сагласност Европског парламента од 19. новембра 2013. године. Ова одлука означава крај две и по године преговора и омогућава новој генерацији програма потрошње ЕУ да се примењује од 1.јануара 2014.године. Укупан износ буџета ЕУ за временски оквир 2014-2020. године износи 959 988 милијарди евра, у ценама из 2011. године. Током 2014. године биће издвојено 134.318 милијарди, у 2015. години 135.328 милијарди, а током 2016. године планирано је 136.056 милијарди евра. У 2017. години планирани буџет је 137.100 милијарди, а у 2018. години 137.866 милијарди евра. Током 2019. године биће издвојено 139.078 милијарди, а у 2020. години 140.242 милијарди евра.<sup>195</sup>

Иако се усвајање коначне верзије Уредбе ИПА 2 очекивало током 2013. године, то се ипак није догодило јер сама чињеница да се о буџету ЕУ договорало више од 2 године представља јасан параметар да Уредба није могла да се усвоји док се не направи јасна буџетска пројекција како ће се трошити финансијска средства. Према проценама из

---

<sup>195</sup> Видети више, European Commission, *Multiannual Financial Framework* [www.ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://www.ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm), приступљено: мај 2014.

Европске комисије, усвајање Уредбе ИПА 2 није било реално да се догоди пре половине 2014. године.

Предлогом из 2011. године извршене су одређене промене у односу на Инструмент за претприступну помоћ у периоду од 2007. до 2013. године.

Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) има за циљ да подржи земље кандидате и потенцијалне кандидате ('земље кориснице') у спровођењу политичке, институционалне, правне, административне, социјалне и економске реформе неопходне да би се земље приближиле вредностима Уније и постепено ускладиле по правилима, стандардима политика и пракси у циљу чланства у Европској унији. Специфични циљеви обухватају а) подршку за политичке реформе, између осталог :1) јачање демократских институција и владавине права, укључујући и њихову имплементацију; 2) промоцију и заштиту људских права и основних слобода, побољшање поштовања мањинских права, промовисање родне равноправности, недискриминације и слобода штампе и промоцију добросуседских односа; 3) борбу против корупције и организованог криминала; 4) реформу јавне управе и добро управљање; 5) развој цивилног друштва и социјални дијалог; б) помирење, изградњу мира и мере изградње поверења; б) подршку за економски, социјални и територијални развој, са циљем да се постигне паметан, одржив и инклузиван раст, између осталог кроз: 1) постизање стандарда Уније у економији и економском управљању; 2) економске реформе неопходне да се носе са притиском конкуренције и силама унутар Уније, а спроводе економске, социјалне и циљеве заштите животне средине; 3) подстицање запошљавања и развој људског капитала; 4) социјалну и економску инклузију, посебно мањина и рањивих група; 5) развој физичког капитала, побољшање веза са Унијом и регионалних мрежа. ц) Јачање способности земаља корисница да испуне обавезе које произилазе из чланства давањем подршке и постепеним усклађивањем, усвајањем, имплементацијом и спровођењем *acquis communautaire*, структурног, кохезионог, пољопривредног и руралног развојног фонда и политике Уније; д ) регионалну интеграцију и територијалну сарадњу која укључује земље кориснице, државе чланице и, где је то могуће , треће земље у оквиру делокруга Уредбе Инструмента европског суседства .<sup>196</sup>

Предлогом нове Уредбе о успостави инструмента ИПА 2 укида се подела на претходних пет компоненти, а уводе се подручја политика у оквиру којих ће се

---

<sup>196</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for the Pre-accession Assistance (IPA2)*, Brussels, 2011, стр.18-19.

проводити различите интервенције. Подручја политика према новој Уредби одговарају претходној подели на компоненте. Подручја су подељена како следи : а) Процес транзиције према чланству и изградња капацитета (пређашња ИПА Компонента 1 - Помоћ у транзицији и изградњи институција); б) Регионални развој (пређашња ИПА Компонента 3 - Регионални развој); ц) Запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса (пређашња ИПА Компонента 4 - Развој људских капацитета); д) Пољопривреда и рурални развој (пређашња ИПА Компонента 5 - Пољопривредни и рурални развој); е) Регионална и територијална сарадња (пређашња ИПА Компонента 2 - Прекогранична сарадња).<sup>197</sup>

Суштински, са новим компонентама неће се правити нека велика разлика у односу на временски период од 2007 до 2013. године. Оно што Европска унија очекује када су у питању земље кандидати за чланство у ЕУ јесте да се кроз ИПА 2 инструмент направи прогрес у правно-политичком смислу, а пре свега у области развоја демократије, основних људских и мањинских права, владавине права, развоја и унапређења судског система и административних капацитета. Овај први специфични циљ може да буде остварен кроз прву будућу компоненту (Процес транзиције према чланству и изградња капацитета). Други аспект јесу економске реформе које се односе на ефективност у примењивању стратешких докумената у области економије и социјалне политике и напредак ка одрживом расту и развоју кроз укључивање јавних инвестиција и пројеката у оквиру ИПА инструмента. Овај циљ би био најближи будућој 3 компоненти (Запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса), али ће се свакако односити и на регионални и рурални развој. Кроз предлог Уредбе истиче се и да је један од циљева новог инструмента за претприступну помоћ и усклађивање са правним тековинама Европске уније (acquis), али и коначно оспособљавање административних капацитета сваке од земаља кандидата за прелазак на децентрализовано управљање претприступним фондом. За област локалних самоуправа нарочито је важно да се жели подстаћи даља релевантност у погледу територијалне и регионалне сарадње, али и јачање трговинских токова и размене како би се економски амбијент земаља западног Балкана што квалитетније приближио условима велике тржишне утакмице која влада у ЕУ.

---

<sup>197</sup> Савет министара Босне и Херцеговине (Дирекција за европске интеграције), *Информација о новом инструменту претприступне помоћи Европске уније за период од 2014-2020. године (ИПА 2)*, Сарајево, 2012, стр. 2- 3, [http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor\\_koordinacija/default.aspx?id=11613&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/default.aspx?id=11613&langTag=bs-BA), приступљено: мај 2014.

Као део припреме предлога за нови претприступни инструмент, Комисија је извршила процену утицаја и размотрила неколико опција за измену или реформисање будућег Инструмента за претприступну помоћ. Анализа која је произашла из консултација са заинтересованим странама показала је подршку: Настављајући са инструментом са сличним нивоом ресурса који покривају како институционални развој, тако и друштвено - економски развој; кројење помоћи према потребама и карактеристикама сваке земље; увођење вишегодишњег планирања да покрије трајање следећег вишегодишњег финансијског оквира, са средњорочним прегледом урађеног и даље развијање вишегодишњег програмирања за помоћ у транзицији и изградњи институција, као и заједничку укљученост корисника у програмирању, на челу са јачим националним властима задуженим за координацију ИПА; награђивање добрих перформанси на основу апсорпције и за остваривање стратешких циљева, користећи услове који су строги и систематични за сваку земљу, њихове секторске стратегије и ниво пројеката. Израда приступа различитим врстама помоћи више није предмет статуса кандидата/ потенцијалног кандидата, али зависе од спремности да се спроведу, у комбинацији са фазним приступом децентрализацији управљања помоћи.<sup>198</sup>

Са новим променама у ИПА 2 нагласак је на следећим аспектима: реформски циљеви који желе да се постигну имаће значајну финансијску и техничку подршку и помоћ; потребе сваке земље су различите и специфичне, а финансијска средства ће се расподељивати у складу са приступним агендама сваке земље; свака земља ће имати на располагању свих 5 компоненти без обзира да ли има статус кандидата или потенцијалног кандидата; флексибилност у расподели финансијских средстава која ће зависити од степена остваривања циљева у оквиру одређене компоненте, временског рока (у току једне или више година), што омогућава њихову реалокацију не само у оквиру једне земље него и између земаља корисница; увођење секторског приступа у остваривању циљева треба да омогући ефикаснију алокацију буџетских средстава, а то ће се постићи кроз децентрализоване систем управљања и постојање секторских стратешких докумената на свим нивоима власти; увођење поједностављеног стратешког планирања који подразумева постојање два нивоа једног заједничког за све земље, а другог за сваку земљу појединачно и то за временски оквир од 7 година колико ће и постојати нови Инструмент за претприступну помоћ- 2014. до 2020.

---

<sup>198</sup> Anna Romanczyk, *The Instrument for Pre Accession Assistance (IPA) 2014-2020 (Analysis of the proposals for 2014-2020)*, European citizens action service, 2012, стр. 2-3, [http://www.ecas.org/wp-content/uploads/2014/09/IPA-analysis\\_August2012.pdf](http://www.ecas.org/wp-content/uploads/2014/09/IPA-analysis_August2012.pdf), приступљено јул 2015.

године. У оквиру Уредбе Европска комисија треба да усвоји, тзв. Заједнички стратешки оквир који се односи на све земље које су ушле у процес придруживања ЕУ који треба да дефинише критеријуме који ће се користити за расподелу средстава, врсте мера за финансирање, алокацију буџета према земљама корисницама (или евентуалну реалокацију у складу са постигнутим резултатима) и заједничка упутства за спровођење ИПА инструмента.

Када је у питању стратешки оквир за земље кориснице појединачно, он треба да укључује анализу потреба земље, њене обавезе и капацитете у процесу придруживања, затим стратегију проширења и државну стратегију за процес придруживања, као и индикативну алокацију средстава према приоритетним секторима, политикама и годинама. За Европску комисију је од велике важности да се јасно наведу и административни капацитети, потребе, индикатори успеха, очекивани резултати и мерење перформанси јер ће се на тај начин лакше одредити којим је секторима потребна већа или мања финансијска подршка.

Што се тиче сектора на националном нивоу они ће обухватати: управљање и реформу јавног сектора; правду, унутрашње послове и основна људска права; животну средину; транспорт; енергију; иновације; едукацију, запошљавање и социјалну политику; пољопривреду и рурални развој; прекограничну и регионалну сарадњу.<sup>199</sup>

У свом саопштењу од јуна 2011. године "Буџет за Европу 2020. године ", Европска комисија је предложила да се издвоји износ од ЕУР 14 110 100 000 (текуће цене) за нови Инструмент за претприступну помоћ за период 2014-2020.<sup>200</sup> Године. Ипак, овај предлог је написан још током 2011. године, тако да су се предлози у међувремену променили и последњи разговори на ту тему говоре да би укупан буџет за период 2014-2020. године ИПА 2 требао да износи око 12,5 милијарди евра. То ће свакако бити повећање за више од милијарду евра у односу на протекли временски период, што је омогућено и са уласком Хрватске у Европску унију. Коначан износ биће утврђен са усвајањем нове Уредбе.

---

<sup>199</sup> <http://www.imp-med.eu/En/image.php?id=435>, приступљено: јул 2015.

<sup>200</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207\\_ipa\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf), приступљено: јул 2015.

## **5.5 Закључна разматрања – значај локалне самоуправе у коришћењу претприступних фондова Европске уније**

У овом поглављу представљена је заједничка кохезиона политика Европске уније као и претприступни фондови ЕУ у периоду 1989-2013. године. На основу приказа закључује се да су развојни фондови Европске уније велика развојна шанса за њене чланице. Ипак имајући на уму сложене процедуре и бројне принципе које Унија намеће, значајан део новца се издваја не само за помоћ у структурним проблемима које једна држава има, већ и са циљем да се будуће чланице максимално оспособе за ефективно коришћење расположивих средстава. Сходно теми овог рада намеће се и питање улоге и значаја локалних самоуправа у спровођењу ових пројеката.

Значај локалних самоуправа у овом контексту се може сагледати из две перспективе. Прва је учешће локалних самоуправа у изградњи институционалног оквира за спровођење пројеката које финансира ЕУ. Под овим се првенствено мисли на израду развојних докумената усклађених са документима на нивоу ЕУ без којих нема ни реализације програма у конкретној држави као и на учешће локалне самоуправе у развојним регионалним асоцијацијама. Друга перспектива је учешће локалних самоуправа у спровођењу пројеката. С обзиром на значај, ова два аспекта ће бити детаљније представљена.

### **Улога локалних самоуправа у креирању развојних докумената – принципи партнерства и субвенционисаности**

Како је већ раније описано, циклус пројекта (од момента кад Унија усваја општи документ до његове реализације) састоји се од више фаза од којих је једна израда регионалне развојне стратегије. Битан принцип израде ове стратегије је да се она израђује „одоздо“ и на основу реалних проблема, статистичких показатеља и преференција односно потреба грађана на датој територији. Дакле, први корак у изради ефективне стратегије (документа који се израђује у држави корисници) јесте сакупљање информација са терена. Уколико у овај посао није битно укључена локална самоуправа и на адекватан начин представљени локални проблеми велика је опасност да усвојени развојни документ (стратегија) буде „бирокуратски“ документ који не



решава проблеме и који је по правилу тешко спроводљив. Стога укључивање локалне самоуправе као и других локалних актера није само прека потреба већ је то и услов који је прописала Комисија а који се манифестује у већ описаним принципима партнерства и субвенционости. Поред тога за развојне пројекте су од изузетне важности и регионалне структуре с обзиром на то да пројекти често превазилазе оквире и капацитете једне општине. Стога су битни актери развојне политике и политике регионалног развоја развојне агенције и развојна већа где опет по правилу значајну улогу имају локалне самоуправе или као њихови оснивачи или као заједнице које имају свог представника у оваквим телима.

Други битан аспект у којима локална самоуправа игра важну улогу јесте сама реализација пројеката. Наиме, увидом у позиве за пројекте Европске комисије (енгл. *Call for Proposals*) евидентно је да се у великом броју случајева као квалификовани апликанти наводе локалне самоуправе.<sup>201</sup> Поред тога веома често квалификовани апликанти су невладине организације. Међутим, оно што је извесно то је да се у позивима за спровођење пројеката инсистира на партнерству, што значи да се локална самоуправа може појавити и у улози партнера односно коапликанта а не нужно само као главни апликант. Још један битан принцип Европске Комисије који утиче на значај локалне самоуправе у пројектним активностима је кофинансирање. Ради се о принципу да се пројекат из нпр. ИПА фонда никада не финансира у износу од 100%. То значи да је неопходно да апликант има обезбеђену извесну суму новца. Како је управо то често проблем за многе невладине организације и удружење грађана, он може бити решен сарадњом са локалном самоуправом, будући да она има свој буџет и задатак да заступа интересе заједнице и помаже њен развој. То значи да неопходно учешће може да обезбеди локална самоуправа (иако није главни апликант за спровођење пројекта) кад год процени да је пројекат у интересу заједнице.

Коначни закључак је да, без активног учешћа локалне самоуправе, реализација развојне политике ће бити незадовољавајућа а средства Европске уније у том случају остају неискоришћена. То је проблем такозваног слабог апсорпционог капацитета с чиме су иначе имале проблема новије чланице Европске уније.

---

<sup>201</sup> Извор: Делегација Европске уније у Републици Србији, <http://www.europa.rs/kakoDoFondova/otvoreno.html>, приступљено: јул 2015.

## 6. ИСКУСТВА СРБИЈЕ И ЛОКАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА У КОРИШЋЕЊУ ПРЕТПРИСТУПНИХ ФОНДОВА ЕУ

### 6.1 Значај претприступних фондова ЕУ и искуства Србије у њиховом коришћењу

С обзиром на то да је да је тема пројектних давања нарочито у контексту ЕУ и претприступних фондова слабо обрађивана са политиколошког аспекта, тешко је у квантитативним и прецизним категоријама говорити о утицају ових фондова на развој локалних заједница у Србији. Оно што јесте, пак, могуће је да се на основу расположивих података установи постојање тог утицаја и да се окарактерише као значајан и позитиван, односно, да се означи као добра развојна шанса за локалне заједнице у Србији. Овде је нарочито важно установити не само **ефекат** који претприступни фондови могу да остваре већ и **оспособљеност локалних актера** за учешће у развојним политикама од чега битно зависи и утицај будућих развојних фондова ЕУ на локалне заједнице а тиме и на целу Србију.

Значај претприступних ЕУ фондова огледа се у две чињенице. Прва је да су у питању **бесповратна средства** а други је значајна количина тих средстава (нарочито кад се пореди у односу на републички буџет).

Друга важна веза у овој теми су расположива и искоришћена сума новца и то директно указује на наше **апсорпционе капацитете**. На апсорпционе капацитете једне државе указује однос између одобрене и уговорене, односно исплаћене суме новца.

Наиме, Европска унија одобрава свакој држави корисници фонда максималну суму новца. Процент искоришћености те суме указује на тзв. апсорпционе капацитете неке државе. Осим **одобрене** суме треба још разликовати **уговорену** и **исплаћену** суму новца. Када квалификовани актер поднесе предлог пројекта и он буде одобрен од стране надлежног тела, тада се потписује уговор између представника Европске комисије и реализатора пројекта у којој је дефинисана сума која ће бити исплаћена уколико друга страна при реализацији пројекта испоштује све обавезе из уговора. Тада је реч о уговореној суми новца. На крају да ли ће она бити и искоришћена тј. исплаћена

крајњем кориснику зависи од тога да ли је корисник (апликант) правилно реализовао пројекат (испоштовао све обавезе из уговора). Из овога произилази да велика разлика између одобрене и уговорене суме новца указује на недостатак квалитетних предлога пројеката а да велика разлика између уговорене и исплаћене суме указује на проблеме у имплементацији пројеката.

### **Значај и искоришћеност претприступних фондова до 2006. године**

У периоду од 2000. до 2006. године Србија је користила *CARDS* програм и у овом периоду одобрена сума новца за потребе Србије је била 1,4 милијарде евра односно око 200 милиона евра годишње. Поређења ради, буџет Републике Србије је 2005. године био нешто мало испод 400 милијарди динара, односно око пет милијарди евра.<sup>202</sup> Помоћ коју је Србија могла да добије тих година износила око 5% републичког буџета. Међутим, релевантност овог процента и ове суме новца рапидно расте ако се има на уму да се највећи део републичког буџета трошио (и троши) на расходе за запослене, отплате дугова, коришћење услуга и роба итд., а да се у областима за које су намењени претприступни фондови из републичког буџета издвајала мала сума новца.

Осим релевантности овог програма која произлази из објашњених финансијских односа важан сегмент јесте и искоришћеност овог новца и однос између поменуте три категорије (одобрен, уговорен и исплаћен новац). У случају Србије одобрена је поменута сума од 1,4 милијарде евра (или прецизније 1,3906 милијарди). Ова вредност представља максималну укупну вредност пројеката који **могу бити одобрени** у републици Србији. Уговорена сума представља вредност пројеката **који јесу одобрени** а последња, исплаћена сума је вредност пројеката **који су реализовани**.

У наредној табели су приказани поменути подаци за Србију али, ради поређења, и друге балканске земље.

---

<sup>202</sup> Закон о буџету Републике Србије за 2005. годину. Укупни приходи су били 396 милијарди динара а тадашња вредност евра је износила око 80 динара. Односи наведени у тексту су добијени слободнијом калкулацијом аутора.

Табела 9: CARDS фондови по државама за период 2000-2007.године (у милионима евра)

Држава корисник	одобрено	уговорено	исплаћено	уговорено /одобрено	исплаћено/о добрено	исплаћено/у говорено
Албанија	292.30	245.20	183.40	84	63	75
БиХ	481.8	460.2	411.6	96	85	89
Хрватска	196.1	180	172.4	92	-	96
Македонија	299.2	287.6	264.1	96.12	88.27	91.83
Косово	1030.3	1025.3	977.8	99	95	95
Црна Гора	90.4	126.8	122.1	140	135	96
Србија	1390.6	1353.8	1192.2	97	86	88
Регионални програма	456.50	421.40	375.40	92	82	89
<b>Укупно</b>	<b>4237.1</b>	<b>4100.2</b>	<b>3699.1</b>	97	87	90

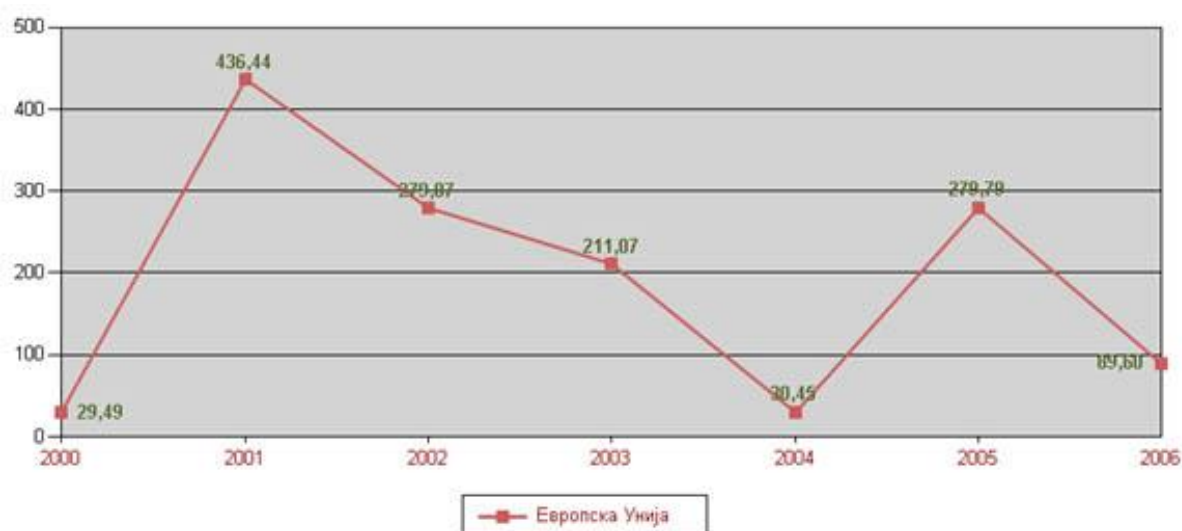
Извор: European Commission, Commission Staff Working Document Annexes to 2007 Annual Report on PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility Country Sections & Additional Information Brussels, 2008.

Из табеле се види да је у поређењу са другим земљама стопа апсорпције у Србији испод просека држава Западног Балкана (88%). Иако је укупно гледајући ово релативно висок степен апсорпције треба нагласити да је он постигнут захваљујући тзв. централним управљањем овим средствима и ангажманом Европске агенције за реконструкцију која је своју канцеларију имала у државама корисницима и која је била непосредни управљач овим пројектима (расписивање конкурса, одобравање пројеката, потписивање уговора и сл.). Ипак, неадекватно планирање и припрема стратешких докумената као базе за развој пројеката је створило тешкоће у имплементацији пројеката што се и на табели види. Наиме, разлика између уговореног и одобреног односно плаћеног и одобреног је већа од 10%. Штавише, нестабилност политичке ситуације у Србији за време реализације CARDS програма је смањила апсорпционе капацитете. По извештају (евалуацији) овог програма од стране Европске агенције за реконструкцију у 2008. години је истакнуто да у Србији постоји проблем хоризонталне комуникације између јавних институција и унутар институционалне координације.

Још један проблем је и нестаљност службеника у јавном сектору (често мењање посла, промене позиција) као и сталне промене кључних стејкхолдера (заинтересованих страна) што је резултирало кашњењем у реализацији пројеката.

По мишљењима евалуатора и аналитичара кључни проблеми у реализацији *CARDS* програма су били: недостатак ефикасне координације између учесника у процесу програмирања, одсуство формалних правила и процедура (дефинисање улоге и одговорности институција), недовољни и неадекватни предлози пројеката, слаба веза пројектних циљева и ЕУ приоритета, недостатак институционалних и људских капацитета.<sup>203</sup>

Слика 24: Процена укупне реализације помоћи Европске уније за период 2000-2006. године



Извор: Документ Процена реализације међународне помоћи РС по развојним партнерима и годинама, Канцеларија за европске интеграције.

### Значај претприступних фондова 2007-2013. године

Развојна помоћ ЕУ наставила је да се реализује у новом циклусу који је трајао у периоду 2007-2013. године. Већи број фондова је замењен јединственим ИПА фондом а Србији као корисници овог фонда било је одобрено око 1,7 милијарди евра односно око 200 милиона евра годишње.

<sup>203</sup> По наводима Милована Филимоновића, Сектор за програмирање и координацију ЕУ фондовима, Министарство финансија.

Две дефинисане теме подршке у оквиру ИПА програма за које је Србија била квалификована су:

1. Помоћ у транзицији и изградња институција и
2. Прекогранична сарадња.

Износ новца по темама и годинама за овај период приказан је на следећој слици:

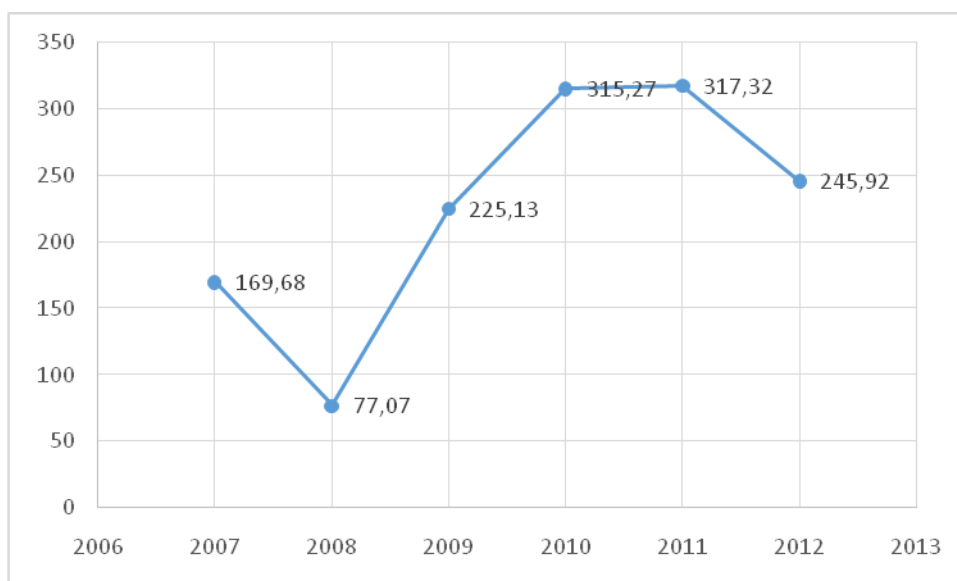
Слика 25: Подршка ЕУ Србији у периоду 2007-2013. године.



Извор: Serbia Financial Assistance 2007-2013 (First two components), Data taken from DG Enlargement website.

Када је реч о процени вредности реализованих пројеката односно укупне реализације помоћи Европске уније за период 2007-2013. године, она је знатно варирала током година. Од свега 77 милиона евра 2008. године до 315 милиона 2011. године. Ове цифре које знатно превазилазе одобрену суму за дату годину (што је око 200 милиона) указују на реализацију пројеката из претходних година односно циклуса (наредна слика).

Слика 26: Процењена исплата помоћи Европске уније Србији по годинама (у милионима евра)



Извор:

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/razvojni\\_partneri/estimate\\_disbursement\\_13.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/razvojni_partneri/estimate_disbursement_13.pdf)<sup>204</sup>

Постоји већи број фактора који утичу на успех коришћења ових фондова. Најпре да би се њима управљало ефективно, односно да би се унапредили апсорпциони капацитети од изузетне важности је изградња инфраструктуре, институција и људских ресурса. Дobar апсорпциони ниво претприступних фондова је есенцијални индикатор спремности коришћења структурних фондова Европске уније. У процесу реализације ИПА програма веома је важна свест политичке елите о потреби укључивања цивилног друштва и локалних заједница у ове програме и обезбеђивању транспарентности трошења фондова. Стога је потребно наставити са изградњом административних капацитета и управљачких институција које влада треба да формира а којима задатак треба да буде подршка реализацији и осталих компоненти програма ИПА.

Треба поменути и то да је највећи и најважнији донатор у сектору пољопривреде била такође ЕУ са укупно реализованих 58 милиона евра у периоду 2007-2013. године у оквиру ИПА компонента 1. Финансијска подршка из фондова ИПА за област пољопривреде и руралног развоја, коришћена је за активности као што су: успостављање *FADN (Farm Account Data Network)*<sup>205</sup>, подршку Дирекцији за националне референтне лабораторије, подршку за безбедност хране, унапређење добробити животиња и контроле, односно искорењивање класичне куге свиња и

<sup>204</sup> Приступљено 22.09.2015.

<sup>205</sup> Систем рачуноводствених података на пољопривредним газдинствима.

беснила, изградњу институционалних капацитета за спровођење *IPARD* и сл. Различити видови донаторске помоћи допринели су да се предузму и убрзају значајне реформе у пољопривреди. Ово се посебно односи на формирање и модернизацију система лабораторија, организовање пољопривредних произвођача, увођење нових технолошких и организационих решења у појединим подсекторима пољопривреде и прехранбене индустрије. Поред тога, велики број домаћих стручњака и делови администрације имали су прилику да прођу различите видове обуке и оспособљени су за примену нових технолошких, организационих и других решења у области пољопривреде.

## ИПА 2 – претприступни фондови за период 2014-2020. године

Све до сада речено о програму ИПА наставља да постоји и у предстојеће периоду што је јасан индикатор у ком смеру треба да теку реформе у државама корисницима овог фонда. Нова одобрена сума за Србију у овом периоду износи 1,5 милијарди евра. Укупан буџет ИПА 2 у овом периоду за све државе кориснице износи 11,7 милијарди евра. Од овог износа средстава до 4% ће бити усмерено на програме прекограничне сарадње између земаља корисника ИПА 2 и држава чланица ЕУ, у складу са њиховим

Табела 10: Индикативна алокација ИПА 2 корисницима помоћи 2014-2020. године (у милионима евра)

Корисник помоћи	2014	2015	2016	2017	2018-2020.	УКУПНО
Србија	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1.508,0
Албанија	83,7	86,9	89,7	92,9	296,3	649,4
Македонија	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2
Косово	83,8	85,9	88,7	91,9	295,3	645,5
Црна Гора	39,5	35,6	37,5	39,6	118,5	270,5
Турска	620,4	626,4	630,8	636,4	1.940,0	4.453,9

Извор: Ана Пејовић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, Иван Кнежевић, *Водич кроз ИПА 2014-2020*, Европски покрет у Србији, Београд, 2014, стр. 9.<sup>206</sup>

<sup>206</sup> Напомена: недостају подаци за БиХ због проблема у функционисању координационих структура за управљање фондовима на свим нивоима.



потребама у овом периоду су и: Албанија, Босна и Херцеговина, БЈР Македонија, Косово. Осим Србије кориснице ИПА фонда су Црна Гора и Турска.

Једна од важнији новина се односи на структуру ИПА 2 у којој су ранијих пет компоненти замењене областима политика (*policy areas*). Области политика у оквиру ИПА 2 су:

- Реформе као део припрема за чланство у ЕУ и изградња институционалних капацитета;
- Друштвено-економски и регионални развој
- Запошљавање, социјалне политике, образовање, унапређење равноправности полова и развој људских ресурса;
- Пољопривреда и рурални развој и
- Регионална и територијална сарадња.

Помоћ у свих пет области политика спроводиће се кроз подршку реформама, усклађивање закона, изградњу капацитета и инвестиције, док ће посебна пажња бити посвећена доброј управи, владавини права и борби против корупције и организованог криминала. Ове области политика су по садржају сличне ранијим компонентама у оквиру ИПА 1 програма и доступне су свим земљама корисницима без обзира на њихов статус у процесу европских интеграција.<sup>207</sup>

## **6.2. Претприступни фондови ЕУ од 2000. до 2006. године у Србији**

Када је почео процес трансформације бивших социјалистичких земаља у друштва са тржишном привредом, успостављањем система правне државе и владавине права, поштовањем људских и мањинских права, слободи одлучивања, дотадашња Европска заједница је донела одлуку о увођењу инструмената претприступне помоћи, оправдано очекујући да ће бивше чланице Варшавског пакта, који је доживео слом, имати тежњу да постану чланице Европске уније. Од 1989. године до 2006. године, ЕУ је увела неколико програма (*ISPA, SAPARD, CARDS, PHARE*) са циљем да се пружи финансијска и техничка помоћ земљама кандидатима.

---

<sup>207</sup> Исто, стр. 10.

*CARDS* је најважнији финансијски инструмент помоћи земљама западног Балкана у процесу стабилизације и придруживања ових земаља ЕУ- у периоду од 2000. до 2006. године. Земље којима је намењена помоћ су Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и Србија и Црна Гора. У складу са Уредбом Савета 2666/2000 ЕС, следеће области обухваћене су овим програмом:

- реконструкција;
- демократизација;
- помирење и повратак избеглица;
- развој институција и правног система у складу са европским стандардима;
- обезбеђивање одрживог привредног и друштвеног развоја;
- промовисање регионалне сарадње са земљама у региону, билатералне сарадње међу земљама региона и сарадње са земљама кандидатима и земљама чланицама ЕУ.<sup>208</sup>

Шири циљ овог програма је да подржи учешће земаља западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија и Црна Гора, укључујући Косово по резолуцији Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године, као и бившу југословенску републику Македонију) у процесу стабилизације и придруживања (ПСП).<sup>209</sup> Укупан буџет из овог програма за земље западног Балкана износио је 4,5 милијарди евра.

Укупан износ од 4,65 милијарди евра се реализује на националном и регионалном нивоу. Национални и регионални *CARDS* програми представљају стратешке оквире којима се формулишу дугорочни циљеви и приоритетне акционе области на националном и регионалном нивоу. На основу ових докумената формулишу се вишегодишњи индикативни програми (три године) односно конкретне секторске реформе и секторски индикативни износи помоћи за сваку државу односно регион у целини. Ове реформе се формулишу према циљевима Процеса стабилизације и придруживања и приоритетима усаглашеним са државама које примају помоћ. На основу вишегодишњих индикативних програма, формулишу се једногодишњи акциони програми којима се, што је могуће прецизније, дефинишу приоритетни

---

<sup>208</sup> United Nations Development Programme, *Мали водич кроз ЕУ лавиринт*, Београд, 2006, стр. 10.

<sup>209</sup> [http://www.europa.rs/srbija-i-evropska-unija/pomoc\\_EU\\_srbiji/card.html](http://www.europa.rs/srbija-i-evropska-unija/pomoc_EU_srbiji/card.html).

циљеви, сачињава листа пројеката и области у којима ће се они реализовати односно износи финансијске помоћи.<sup>210</sup>

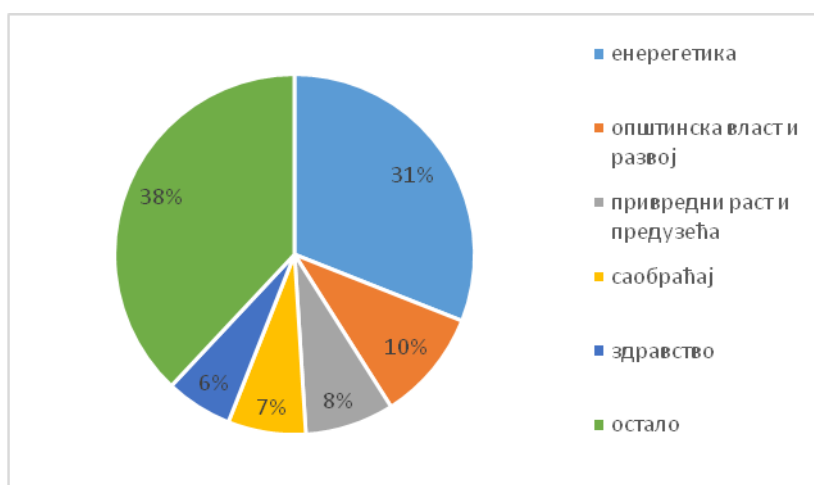
Између 2000. и 2006. године Европска агенција за реконструкцију је уговорила укупно 1.15 милијарди евра *CARDS* портфолио инвестиција у Србији. На почетку, *CARDS* програм је био концентрисан на хуманитарну помоћ и на дугорочна улагања у секторе као што су енергетика, здравство, рурални и развој предузећа. Након тога, *CARDS* је подржао економски раст Србије, промовисао добро управљање и јачање владавине права. Недавно, помоћ је концентрисана на развоју решења за помоћ угроженим групама, стварање конкурентне привреде, унапређење правосуђа, медија, локалне самоуправе и система здравствене заштите, а подржава и реформу јавне управе у настојању да се унапреде капацитети националних власти и да помогне интеграцију земље у ЕУ. Расподела средстава у свим секторима показује веома изражен фокус на енергетски сектор, који је добио 31% свих додељених *CARDS* фондова. Мање финансирања, али ипак важно, добила су сектори који се односе на локалну општинску власт и развој (10%), привредни раст, развој предузећа и управљања границама (сваки 8%) и саобраћај и здравство (7% и 6%, по наведеном редоследу). Што се тиче подршке за различите категорије, 41% средстава је издвојено за техничку помоћ (ТА) и братимљења, 31% за инфраструктурне пројекте и 21% за набавку опреме.<sup>211</sup>

---

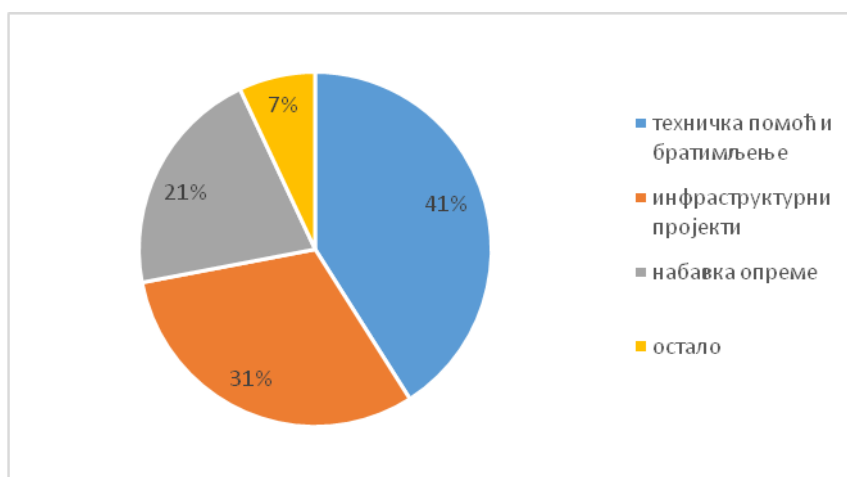
<sup>210</sup> Ивана Радић, Весна Кахримановић, Бранко Будимир, *Водич кроз придруживање Европској унији*, ISAC Фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 61.

<sup>211</sup> The European Evaluation Consortium, *Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia, Final Evaluation Report*, Freiburg, 2009, стр. 1.

Слика 27: Расподела CARDS средстава у Србији по секторима, 2000-2006. године



Слика 28: Категорије подршке CARDS програма за Србију, 2000-2006. године



Иако је започела процес европских интеграција тек после промене власти 2000. године, однос између Европске уније и Србије (СРЈ) до 2000. године заснивао се на давању хуманитарне и неполитичке помоћи углавном избеглим и расељеним лицима из бивших југословенских република и са простора Косова и Метохије, као и старим и немоћним лицима, социјалним случајевима, болницама. Та помоћ се огледала кроз давање хране, воде, лекова, санитарнија, итд. Током 1999. и 2000. године реализована су још три значајна програма које је покренула Европска комисија, као што су: Енергија за демократију (давање горива за грејање опозиционим градовима у Србији због изолационистичке политике тадашње власти), Школе за демократску Србију (са циљем да се обнове школски објекти у градовима на чијем су челу били представници опозиције) и Програм за хитну помоћ (за реконструкцију земље). Наравно, та три

програма су се реализовала са циљем да се реше конкретни проблеми локалних средина у времену под санкцијама.

Када су у питању претприступни фондови од 2000. до 2006. године, Република Србија је користила финансијска средства из програма CARDS (Програм помоћи заједнице за обнову, развој и стабилизацију) и то преко Европске агенције за реконструкцију.

Током 2001. године укупна средства на располагању су износила 143 милиона евра у првој и 50,3 милиона евра у другој транши. Она представљају први корак од хитног програма ка дугорочној развојној помоћи. Србија је изашла из дугог периода економског пада, компликованих сукоба и међународне изолације и значајну подршку је добила од међународних институција, а ЕУ је потребно да подржи прелазак на пуноправну тржишну економију. Програм узима у обзир потребу да се обезбеди подршка у кључним секторима фундаменталног економског и друштвеног значаја, нарочито у циљу јачања институционалног развоја и стварање основа за дугорочне инвестиције.<sup>212</sup>

Током наредних година Србији су била на располагању знатна финансијска средства у оквиру CARDS програма. Распоред средстава по годинама и садржина помоћи приказана је у следећој табели:

Табела 11: CARDS програм за Србију по областима у периоду 2000-2003. године

Година	Укупна сума (милиона евра) <sup>213</sup>	Области		Милиона евра
2002 <sup>214</sup>	170,7	Добро управљање и изградња институција	Јавна управа и здравство	12 +5
			Правосуђе и унутрашњи послови	5
			Царине и порези	14,7
		Економски опоравак и реформе	енергетика	67
			саобраћај	44
			Животна средина	0,5
			Предузећа и пољопривреда	15 + 6

<sup>212</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual\\_programme\\_2001\\_part1.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual_programme_2001_part1.htm), приступљено: август 2015.

<sup>213</sup> Напомена: у табели су вредности новца који је донира ЕУ а вредност укупног програма по години је нешто већа од ове суме пошто у финансирању CARDS програма учествује и држава корисник али са знатно мањом сумом. Тако је на пример, укупна вредност CARDS за 2002. годину 179,7 милиона евра од чега је ЕУ финансирала 170,7 милиона а остало је допринос државе кориснице или евентуално другог донатора. Слично је и за наредне године.

<sup>214</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/serbia\\_programme\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/serbia_programme_2002_en.pdf), приступљено: август 2015. године.

		Друштвени развој и цивилно друштво	Образовање и обуке	2
			Темпус 3 програм	4
			Цивилно друштво/медији	3,5
		Остало	Техничка и административна помоћ	3
2003 <sup>215</sup>	220	Добро управљање и изградња институција	Јавна управа	2
			Јавне финансије	20
			Европске интеграције	9
			Правосуђе и унутрашњи послови	13
			Царине и порези	5
			Реформа јавног здравства	9,5
		Економски опоравак и реформе	Енергетика	69
			Саобраћај	4,5
			Животна средина	12,5
			Рурални развој	7
			Приватизација предузећа	13,5
			Локални развој	35
		Друштвени развој и цивилно друштво	Образовање и обуке	13
			Цивилно друштво	1
Медији	6			
Темпус	4			
Остало	Општа техничка помоћ	5		

По истом моделу (са истим или сличним областима и подобластима) одвија се помоћ у оквиру CARDS програма и за наредне године. Да би се избегло сувишно оптерећивање конкретним подацима у наредној табели је дат преглед средстава из CARDS програма за године у периоду од 2003. до 2006. године само по основним областима.

Табела 11: CARDS програм за Србију по областима у периоду 2003-2006. године

Година	Укупна сума (милиона евра)	Област	Сума по области
2004. <sup>216</sup>	202	Добро управљање и изградња институција	64
		Економски опоравак и реформе	121,5
		Друштвени развој и цивилно друштво	21
		Остало	5,5
2005. <sup>217</sup>	154,5	Демократска стабилизација	17
		Добро управљање и изградња институција	50,5
		Економски и друштвени развој	82
		Остало	5
2006. <sup>218</sup>	144	Демократска стабилизација	11,5
		Добро управљање и изградња институција	60,3
		Економски и друштвени развој	64,5
		Остало	7,7

<sup>215</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/serbia\\_programmes\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/serbia_programmes_2003_en.pdf).

<sup>216</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/serbia\\_ap\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/serbia_ap_2004_en.pdf).

<sup>217</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/ap\\_serbia\\_05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ap_serbia_05_en.pdf),

приступљено: август 2015.

<sup>218</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual\\_programme\\_2006.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual_programme_2006.htm), приступљено: август 2015.

### 6.3 Локалне самоуправе у Србији и програм *CARDS*

Колики су значај имале локалне самоуправе и њихов развој сведоче и значајна финансијска средства која су се издвајала. Развој и реформа функционисања локалних самоуправа у Србији стављени су у један од приоритетнијих праваца у процесу придруживања ЕУ кроз овај претприступни фонд.

Највише средстава у области локалних самоуправа издвојено је у области техничке подршке (54%), инфраструктуре (42%), уговора о снабдевању (3%) и инвестиција у опрему и студије (1%). После НАТО бомбардовања главна средства из овог програма била су усмерена ка обнови земље па је због тога највише средстава издвојено за инфраструктуру. Након тога (од 2003. године), кроз *CARDS* је покренут Програм подршке општинама (*Municipal Support Programme*) и у оквиру њега два веома битна пројекта усмерена на развој општина североисточне Србије (*Municipal Support Programme North-Eastern Serbia*) и за инфраструктуру (*Municipal Infrastructure Agency Support Programme*), као и кроз Програм подршке општинама у западној Србији (*Municipal development in South West Serbia Sandzak Region*).

Након тога, *CARDS* је остварио важну компоненту у изградњи општинске инфраструктуре кроз Програм подршке општинама (3,5 милиона евра), али су и регионалне развојне компоненте уведене од стране Интеррегионалног програма за сарадњу и подршку (2,5 милиона евра). Техничка подршка (ТА) за побољшање рада локалних самоуправа и њихових капацитета реализована је кроз *Exchange* пројекат у износу од 1,1 милион евра. У 2005. години настављено је са подршком кроз Програм рехабилитације путева за источну Србију (4,7 милиона €), али је техничка помоћ локалним самоуправама представљала најважнију подршку: за општинске Програме развоја и опоравка (6,5 милиона евра); за јачање локалних власти и подршку међуопштинском друштвеном и економском развоју у јужној Србији; за Програм подршке општинама североисточне Србија који је наставио са додатним буџетом од 6.7 милиона евра; за заједнички програм са Саветом Европе у јачању локалних самоуправа (1,5 милиона евра).<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup>The European Evaluation Consortium, *Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia, Final Evaluation Report*, Freiburg, 2009, стр. 49.

Током 2006. године из програма је усмерена активност на јачање капацитета локалних администрација, затим на промоцију инфраструктуре индустријских зона, као и на регионалну сарадњу.

Према подацима Информационог система за координацију развојне помоћи у Републици Србији (*ISDACON-Intersectoral development assistance coordination network*) који је основала Влада Републике Србије током 2003. године, пројекти су дефинисани кроз Програм подршке општинама у општинама Бела Паланка, Пирот, Зајечар и Прешево (у периоду од 2002-2006. године), али не постоје подаци о реализовању пројеката, већ само информације да су започети.<sup>220</sup>

Средства која су добијена преко *CARDS*-а нису у потпуности искоришћена јер сам програм није замишљен као давање помоћи земљама западног Балкана, већ кроз реализовање значајних пројеката.

Укупно је уложено у области локалне самоуправе 124.5 милиона евра.<sup>221</sup> Проблем је у томе како су одобрена средства из овог програма и искоришћена. Наиме, према подацима Европске агенције за реконструкцију од 2000. до 2002. године сва одобрена средства су и уговорена и плаћена. Од 2003-2005. године сва средства су уговорена, али је степен исплаћивања нижи (2003-99%, 2004-74% и 2005-76%). Најмањи степен остварености догодио се током 2006. године када је уговорено 82% од укупно броја одобрених средстава, али је плаћено свега 28%.<sup>222</sup> Главни разлог зашто је тако мало средстава повучено током последње године програма се може објаснити чињеницом да институције које су имале могућност да аплицирају кроз пројекте за ова новчана средства нису довољно користиле ове могућности. Конкретнији разлози за тако нешто се могу наћи у недовољној стручности и оспособљености административних служби за овај начин развијања државе, у слабијој сарадњи различитих сектора (јавног, приватног и цивилног) и свих нивоа власти (централних, локалних и покрајинских).

---

<sup>220</sup> <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/ProjectSearch.aspx>, приступљено: 22.05.2015.

<sup>221</sup> The European Evaluation Consortium, *Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia, Final Evaluation Report*, Freiburg, 2009, стр. 47.

<sup>222</sup> <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/serbia.htm>, приступљено: 23.05.2015.



## 6.4 Претприступни фондови од 2007. до 2013. године

Република Србија је користила само један од претприступних фондова Европске уније у периоду од 2000. до 2006. године (програм *CARDS*). Поред њега, одређен број бивших социјалистичких земаља које су кренуле у процес европских интеграција користиле су средства и из других програма (*ISPA*, *SAPARD*, *PHARE*). Процеси европских проширења током 2004. и 2007. године, потврдили су да земље кандидати нису на најбољи могући начин користиле финансијска средства кроз реализацију пројеката. Због сложености самих претприступних инструмената и њихове разједињености, донета је одлука да се кроз нови инструмент повежу до тада сви претприступни инструменти.

Европска комисија је у септембру 2004. године предложила успостављање новог инструмента за претприступну помоћ који је намењен пружању подршке земљама кандидатима за чланство у ЕУ, као и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Реч је о јединственом претприступном инструменту ЕУ за буџетско раздобље од 2007. до 2013. године, који обједињује дотадашње претприступне инструменте: *PHARE*, *SAPARD*, *ISPA*, *CARDS*, као и претприступни инструмент за Турску.<sup>223</sup> Инструмент за претприступну помоћ-ИПА (*Instrument for Pre-Accession Assistance IPA 2007-2013*) успостављен је Уредбом Европског савета бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године. Укупан буџет ИПА за период од 2007-2013. године износи 11,5 милијарди евра. Компоненте инструмента за претприступну помоћ-ИПА су: помоћ транзицији и изградња институција; прекогранична сарадња; регионални развој; развој људских ресурса, рурални развој.<sup>224</sup> Помоћ земљама кандидатима, као и потенцијалним кандидатима, треба да пружи подршку у њиховим напорима јачања демократских институција и владавине права, реформи државне управе, реформи привреде, поштовању људских и мањинских права, промоцији једнакости између полова, јачању цивилног друштва, унапређењу регионалне сарадње, достизању одрживог развоја и

<sup>223</sup>[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/instrumenti\\_za\\_pretpristupni\\_pomoc.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/instrumenti_za_pretpristupni_pomoc.pdf), приступљено: 25.09.2015.

<sup>224</sup> Андрија Пејовић, Бојан Живадиновић, Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013 (ИПА)*, Европски покрет Србија, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011, стр. 13-14.

смањењу сиромаштва.<sup>225</sup> Баш као и код претходног инструмента који се користио у Србији, такође је предвиђено и постојање Вишекорисничке ИПА.

Циљеви Вишекорисничке ИПА су допуна Инструменту за претприступну помоћ за појединачне земље у областима у којима је **регионална сарадња** плодотворнија и доводи до бољих резултата. Процес европских интеграција подразумева међусобну сарадњу у областима од заједничког интереса, с обзиром на то да је она основ стабилности, економског развоја и добросуседских односа. Циљ Вишекорисничке ИПА је управо подршка таквим регионалним иницијативама у циљу унапређења сарадње између држава у региону, као и њихове сарадње са земљама чланицама. Око 10% целокупног износа ИПА средстава за период 2007-2013. године је планирано да буде имплементирано кроз Вишекорисничку ИПА. Приоритетне области у оквиру Вишекорисничке ИПА су: регионална сарадња, инфраструктура, правосуђе и полиција, унутрашње тржиште, реформа државне управе, демократска стабилност, образовање, млади и истраживање, тржишна економија, нуклеарна безбедност и управљање радиоактивним отпадом, привремене административне институције и резервна средства.<sup>226</sup>

Када је реч о критеријумима за издвајање средстава води се рачуна о капацитетима сваке земље да користи фондове и да управља њима, као и о њеном поштовању услова за приступање. Уколико услови не буду испуњени, може се применити клаузула о суспензији. На тај начин ИПА чини везу између политичког оквира за проширење и буџетског процеса ЕУ. Усмерена је тако да управо грађани од ње имају непосредну корист.<sup>227</sup> Иако је формиран као јединствен инструмент који пружа подршку, Уредба о оснивању ИПА инструмента ипак прави разлику између држава кандидата (Турска, Македонија, Хрватска, Црна Гора, Србија) и потенцијалних кандидата (Босна и Херцеговина и Албанија) и према томе да ли имају акредитован децентрализован систем управљања фондовима (*Decentralised Implementation System*). Уколико имају овај систем, државе кандидати могу да користе свих 5 компоненти, а уколико га немају онда је могуће коришћење само прве 2 компоненте.

---

<sup>225</sup> Мирјана Лазовић, Иван Кнежевић, Огњен Мирић, Андрија Пејовић, *Водич кроз Инструмент запретприступну помоћ ЕУ 2007-2013*, Фонд за отворено друштво, Европски покрет у Србији, Београд, 2007, стр. 11.

<sup>226</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/visekorisnicka\\_ipa.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/visekorisnicka_ipa.pdf).  
Посећено 24.05.2015.

<sup>227</sup> *Инструмент за претприступну помоћ-Нови фокус за помоћ коју ЕУ даје за проширење*, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, 2010, стр. 5-8.

Да би могле да користе средства из овог инструмента, земље кандидати или потенцијални кандидати морају да спроведу процес програмирања који подразумева да се израде документи који треба да представљају основу за даље идентификовање и формулацију пројеката.

Први документ који се израђује у процесу програмирања је Вишегодишњи индикативни финансијски оквир (*Multi-annual Indicative Financial Framework-MIFF*) који је дефинисан од стране Европске комисије и показује индикативну расподелу средстава по земљи кориснику и по компонентама. То је табеларни приказ који покрива трогодишњи период и образлаже критеријуме намене средстава, у зависности од потреба, апсорпционог и управљачког капацитета земље корисника.<sup>228</sup> Према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру (*Multi-annual Indicative Financial Framework-MIFF*) највише финансијских средстава предвиђено је за Турску (4,872.9 милиона евра), затим Србију (1,395.9 милиона евра), Хрватску (1,071.2 милиона евра), Босну и Херцеговину (660.1 милиона евра), Македонију (622.5 милиона евра), Албанију (594.4 милиона евра) и Црну Гору (235.2 милиона евра).<sup>229</sup>

Да би могле да постану доступне компоненте овог програма, Европска комисија је предвидела израду Вишегодишњег индикативног Планског документа (*Multi-annual Indicative Planning Document-MIPD*) којим се дефинишу приоритети по различитим областима, као и финансијска средства која су потребна за њихово спровођење, и то у временском интервалу од 3 године (2007-2010. године; 2010-2013. године). Ова врста документа се припрема у договору и консултацијама са земљама корисницама ИПА програма, при чему морају бити испоштовани циљеви стратегије проширења Европске уније, годишњи извештаји о напретку у процесу придруживања Европској унији, као и приоритети Европског партнерства. На основу овог вишегодишњег индикативног планског документа, надлежне институције предлажу пројекте (*project fiche*) према јасно утврђеним процедурама.

---

<sup>228</sup> Иван Кнежевић, Огњен Мирић, Мирјана Лазовић, Андрија Пејовић, *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013* (друго допуњено издање), Београд, 2009, стр. 10.

<sup>229</sup>Извор: COM(2009) 543, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT - INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA) MULTI-ANNUAL INDICATIVE FINANCIAL FRAMEWORK FOR 2011-2013, Brussels, 14.10.2009, [http://ec.europa.eu/enlargement/howdoes-it-work/financial-assistance/planning-ipa\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/howdoes-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm), приступљено 09.05.2015.

Када се тај посао обави, на основу MIPD, надлежне институције предлажу пројекте у оквиру прве компоненте која обухвата неколико сектора: правосуђе и унутрашњи послови, реформа јавне управе, друштвени развој, развој приватног сектора, транспорт, заштита животне средине, климатске промене и енергија, пољопривреда и рурални развој.<sup>230</sup> Према овом програму врши се и секторска алокација средстава која је почела да се примењује од 2011. године и односи се на националне програме 2012 и 2013. године, па је тако предвиђено да се за све секторске политике у оквиру прве компоненте предвиде средства у износу од 10-15%, осим за сектор заштите животне средине, климатских промена и енергије 15-20%. У оквиру прве компоненте могуће је користити ова средства кроз *техничку помоћ* која подразумева припрему пројектне документације, припремање и спровођење стратешких докумената као и обуке. Други облик помоћи јесте тзв. *братимљење* (твининг и лаки твининг) преко кога се подстиче сарадња локланих власти различитих земаља у складу са правним тековинама и стандардима у ЕУ. Трећа област јесу *инвестициони пројекти* који се односе на набављање опреме, извођење радова и спровођење финансијских аранжмана.

Као последња форма која се може користити у оквиру прве компоненте јесу бесповратна средства (грантови) која су намењена локалним самоуправама, цивилним организацијама и развојним агенцијама.

Када је у питању друга компонента (**прекогранична сарадња**) њен општи циљ је да промовише добросуседске односе и регионалну сарадњу пружајући подршку сарадњи између пограничних, традиционално привредно заостајућих, региона између земаља које имају заједничку границу. Као појединачне циљеве ове ИПА компоненте, Уредба о спровођењу ИПА наводи подстицање одрживог економског и друштвеног развоја, рад на решавању заједничких проблема у областима као што су животна средина, природна и културна богатства, јавно здравље, организовани криминал, те стварање ефикасних и сигурних граница.<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Андрија Пејовић, Бојан Живадиновић, Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013 (IPA)*, Европски покрет Србија, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011, стр. 25.

<sup>231</sup> Огњен Мирић, Горан Радосављевић, *Локална самоуправа и претприступна помоћ: стање и перспектива*, у раду: *Изазови европских интеграција* (часопис за право и економију европских интеграција), Београд, 2010, стр. 36.

Што се тиче треће компоненте (**регионални развој**) она је превасходно усмерена на социјално и економско повезивање земаља кандидата и то кроз три главна сектора: транспортна инфраструктура (изграђеност националне и транснационалне путне мреже), животна средина (усвајање правила и стандарда који постоје у Унији у области заштите животне средине, а пре свега на оне који се односе на управљање отпадом, водоснабдевање, регулисање отпадних вода, енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије) и регионална конкурентност (подстицање раста запослености и продуктивности; пружање услуга менаџмента, истраживања и развоја; технолошки развој и иновације у сарадњи са истраживачким институцијама и центрима; развој пословне мреже и кластерско удруживање; употреба информационих технологија и повећање њихове доступности и изградња локалне инфраструктуре, итд).

Наредна, четврта компонента, односи се на **развој људских ресурса** у области запошљавања, образовања, обуке, а као приоритети истичу се: ефикаснији приступи тржишту рада, прилагођеност предузећа и радника сталним економским променама, укљученост и интеграција осетљивих група становништва и борба против њихове дискриминације на тржишту рада, промоција партнерства и умрежавања између различитих друштвених и социјалних актера и побољшање ефикасности јавних услуга на свим нивоима власти.

Пета компонента односи се на **подстицање руралног развоја**, а пре свега на усклађивање и спровођене прописа ЕУ из ове области, као и припрему земаља да користе значајна средства из фондова Европске уније када постану њене чланице (Европског развојног фонда за пољопривреду и рурални развој и Европског гаранцијског пољопривредног фонда). Ова компонента усмерена је на три приоритетна правца: побољшање тржишне ефикасности (пружање подршке произвођачима у њиховом груписању, реструктурирање пољопривредних добара, улагање у пласман и прераду пољопривредних производа), спровођење мера у области заштите животне средине (подршка у спровођењу стратегија које се односе на рурални развој, акција за унапређење животне средине) и развој руралне економије (пружање обуке сеоском становништву у газдинствима, развој руралних економских активности).

## 6.5 Република Србија и Инструмент за претприступну помоћ (ИПА)

### - студија случаја -

Србија је потписивањем Финансијског споразума за **Национални Ипа 2007. године** програм добила траншу од 164,8 милиона евра у оквиру кога је одобрено 36 пројеката. Пројекти су подељени у три области подршке: **политички захтеви, друштвено-економски захтеви и европски стандарди**. У оквиру области политичких захтева одобрено је 12 пројеката чија је укупна уговорена вредност износила 56.8 милиона евра, а у које се убрајају: помоћ за припрему пројекта и техничка помоћ; програм подршке општинама; стандардизовани систем за образовање судија и тужилаца; побољшање ефикасности и транспарентности судског система; побољшање услова за издржавање казни; реформа полиције, унутрашња контрола; подршка управи за јавне набавке; обука за запослене у пореској управи; подршка избеглицима и интерно расељеним лицима; подршка успостављању стручне службе Заштитника грађана; људска права и заштита мањина; подршка грађанском друштву. У области друштвено-економских захтева одобрено је 11 пројеката чија је укупна вредност износила 72.2 милиона евра, а у области европских стандарда 13 пројеката чија је вредност износила 33.1 милиона евра.<sup>232</sup>

Одобрена финансијска средства по областима за Србију у оквиру програма ИПА 1 дата су у наредној табели:

---

<sup>232</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa%20\\_2007.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa%20_2007.pdf).  
Приступљено: 26.05.2015.

Табела 12: ИПА средства за Србију у периоду 2007-2011. године

Година	Захтеви	Број пројеката	Бредност (милиона евра)
2007. <sup>233</sup>	Политички	12	56,8
	Друштвено-економски	11	72,2
	Европски стандарди	13	33,1
	укупно	36	<b>164,8</b> <sup>234</sup>
2008. <sup>235</sup>	Политички	14	92,0
	Друштвено-економски	6	29,5
	Европски стандарди	16	44,0
	укупно	36	<b>168,4</b>
2009. <sup>236</sup>	Политички	3	17,1
	Друштвено-економски	3	40,4
	Европски стандарди	3	11,5
	укупно	9	<b>70,55</b> <sup>237</sup>
2010. <sup>238</sup>	Политички	7	54,1
	Друштвено-економски	9	75,3
	Европски стандарди	10	42,8
	укупно	26	<b>174,2</b>
2011. <sup>239</sup>	Правосуђе и унутрашњи послови	2	12,0
	Реформа јавне управе	6	26,3
	Друштвени развој	4	32,1
	Развој приватног сектора	1	18,5
	Транспорт	2	13,8
	Средина, климатске промене и енергетика	4	38,6
	Пољопривреда и рурални развој	1	6,0
	Усаглашавање са <i>acquisi</i> остале активности	3	31,3
	Укупно	23	<b>178,6</b>

Очито је да су у последњем, овде наведеном извештају из 2011. године, промењени захтеви подршке у односу на претходни временски период (тачније раздвојени су сектори), с тим што су остала приближно иста средства на располагању као и претходних година.

Према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру за период од 2007. до 2013. године, ЕУ је за другу компоненту издвојила око 350 милиона евра за земље

<sup>233</sup> [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/104/105/106/109/ipa\\_2007\\_eng.pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/104/105/106/109/ipa_2007_eng.pdf), посећено 28.05.2015.

<sup>234</sup> Напомена: укупне вредности у мањој мери одступају од збира вредности наведених у табели. Разлог за то је подршка у неким пословима који нису сврстани у неки од три установљена захтева.

<sup>235</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2008/comm\\_native\\_c\\_2008\\_8469\\_1\\_en\\_annexe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2008/comm_native_c_2008_8469_1_en_annexe_en.pdf), посећено 28.05.2015.

<sup>236</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2009/comm\\_native\\_c\\_2009\\_8693\\_1\\_en\\_annexe.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2009/comm_native_c_2009_8693_1_en_annexe.pdf), посећено 28.05.2015.

<sup>237</sup> Током 2009. године одобрено је значајно мање пројеката у оквиру Финансијског споразума ИПА 2009 (укупно 9 пројеката) по истим областима подршке, чија је укупна вредност износила 70,5 милиона евра. Разлог за то лежи у чињеници да је 100 милиона евра дато као бесповратна средства у републички буџет.

<sup>238</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2010/adopted\\_documents\\_np\\_serbia\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2010/adopted_documents_np_serbia_2010.pdf), посећено 28.05.2015.

<sup>239</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/comm\\_native\\_c\\_2011\\_4972\\_1\\_en\\_decision\\_execution\\_commission.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/comm_native_c_2011_4972_1_en_decision_execution_commission.pdf), посећено 28.05.2015.

кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ. Од наведеног износа Република Србија ће за пројекте у оквиру компоненте прекограничне сарадње имати на располагању око 70 милиона евра.<sup>240</sup> Од 2004. године до данас, у Србији је финансијски подржано око 200 пројеката. Тренутно се у Републици Србији спроводи осам програма - са Мађарском, Румунијом, Бугарском, Црном Гором, Босном и Херцеговином, Хрватском, Јадрански програм и програм „Југоисточна Европа“. Врсте пројеката који се финансирају су мали инфраструктурни прекогранични пројекти, пројекти економске сарадње, као и активности везане за заштиту животне средине, туризам, културу, пољопривреду, образовање, истраживање и развој, запошљавање, институционалну сарадњу. Средства су бесповратна, са обавезом да корисник донације кофинансира свој пројекат у износу од минимум 15% од вредности пројекта. Начин доделе средстава је путем јавног конкурса.<sup>241</sup> Важан аспект овог вида сарадње јесте и успостављање личних контаката и упознавање између потенцијалних партнера, подстицање сарадње, као и заједничко пролажење кроз све фазе пројектног циклуса што има велики значај за касније коришћење средстава из Европских фондова.

Да би се стекао увид у конкретно функционисање ИПА програма као и конкретне користи које из њега произилазе за локалне самоуправе и заједнице, односно за грађане у целини сврсисходно је дати приказ примера типичних пројеката реализованих у оквиру овог програма.

У овој студији су приказани пројекти општине Вршац која спада у најуспешније општине у коришћењу ИПА али и других европских фондова. Важан разлог представља и чињеница да ова општина има континуитет у подизању капацитета за пројектни менаџмент као и због диверсификације области за које конкурише: културна сарадња, образовање, демократизација, подизање административних капацитета, развој пољопривреде и сарадње малих и средњих предузећа и пољопривредних произвођача, те развој трговине (три пијаце). Вршац има успешне пројекте локалног економског развоја који обухватају технолошки парк и инкубатор бизнис центар. Искуства ове општине су посебно занимљива јер је она подигла ниво економске сарадње умрежавањем са другим општинама и градовима у Србији (два технолошка парка: Вршац и Зрењанин и индустријска зона општине Ковин) као и кроз прекограничну сарадњу. Вршац је пример добре праксе због континуираног развоја

<sup>240</sup> <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/IpaComponent2.aspx>. Посећено 15.11.2015.

<sup>241</sup> <http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/>. Посећено 15. 11. 2015.



прекограничне сарадње у пројектима у разним областима: развој економије, трговине, културе, туризма итд (сарадња преваходно са румунским општинама и градовима).

## Студија случаја – Општина Вршац

Општина Вршац представља позитиван и репрезентативан пример када су у питању користи за грађане од реализованих пројеката финансираним из буџета ЕУ. У овом приказу биће дат опис *неких пројеката* и користи које су из њих произашле.

## Позиција и потенцијали Општине Вршац

Вршац се налази у југоисточном делу Војводине, уз руб Панонске низије, у подножју и на обронцима Вршачких планина. Од Београда је удаљен 84 километара а од Новог Сада 147 км. Од границе са Румунијом удаљен је свега 14 км, док је до Темишвара, административног седишта западне Румуније, 77 километара. Управо **географска позиција је одлучујуће утицала да Вршац највећи број пројеката реализује управо са партнерима из Румуније.**

**Најзначајнија компаративна предност општине Вршац, у односу на окружење, је стратешки повољна географско-саобраћајна локација, јер се општина налази на важном међународном путном правцу Е-70, који спаја два паневропска коридора, и то коридора 10 и 4.**

**Општина Вршац је од 2006. године до сада уз помоћ Европске уније реализовала 26 пројеката чија је вредност 11-12 милиона евра.** Пројекти су се реализовали у широком дијапазону области, од грађанског образовања до телемедицине.

Прва већа позитивна искуства Вршац је имао од 2006. године када се реализовао **CARDS** програм. У оквиру њега **општина Вршац је реализовала шест пројеката** вредности до 150 000 евра по пројекту (у просеку). Сврха ових пројеката је била интензивније повезивање грађана из пограничних подручја две државе, подизање капацитета цивилног друштва, развој сарадња у области културе, екологије и туризма. Кроз подршку **CARDS** програма реализовани су пројекти саобраћајне туристичке сигнализације, очување животне средине у вршачким планинама, побољшање администрације, размене искустава с румунским општинама итд.

Осим непосредне користи која је произашла из пројектних активности и сарадње, велику посредну корист Вршац је имао у стицању искуства у управљању пројектима што се манифестовало од 2009. године када су почели позиви за пројекте у оквиру ИПА програма.

**У првом позиву за заједничке пројекте у оквиру сарадње с Румунијом, у којем је могло да конкурише 200 општина из Румуније и 70 из Србије (Банат, део Бачке и Браничевски округ), Вршац се показао као најуспешнија општина с обзиром на то да се на подручје Вршца слило највише неповратног новца, дакле из буџета ЕУ (та средства представљају чак 25% од укупне вредности средстава датих за свих 270 општина).** Први одобрен пројекат под називом „Очување културног наслеђа Баната“ у вредности од милион евра био је реконструкција градског музеја Конкордија (завршен 2012. године). Пројекат је реализован са румунским партнером, музејом Банатул из Темишвара. Затим је са 600.000 евра ЕУ финансирала декоративно осветљење културно-религијских објеката у склопу унапређења туристичке понуде Вршца, а румунска општина Дета за исти пројекат је добила 265.000 евра. Из првог ИПА позива реализована су још три пројекта везана за грађанско образовање и демократију и унапређење рада општинских администрација (обезбеђена је и опрема вредна 50.000 евра).

**Други ИПА позив** (расписан 2011. године) донео је велику новину у сарадњи Вршца и Европске уније у коришћењу прекограничних пројеката. Општина Вршац се определила за стратешки заокрет – коришћење европског новца за модернизацију инфраструктуре. У оквиру овог позива општини Вршац су одобрена четири пројекта – изградња градске пијаце (укупна вредност 2,3 милиона евра – Вршац добио 1,4 милиона, партнер је општина Градинари из Румуније), изградња бизнис инкубатора (вредност вршачког дела 720.000 евра, партнер – Жупанија Тимиш), израда студије изводљивости за логистички центар „Интермодални терминал“ (вредност – 220.000 евра, партнер је Жупанија Караш Северин) и ревитализација јавног уличног осветљења (600.000 евра, 400.000 је добила општина Дета). У другом позиву општина Вршац је добила 19% од укупне вредности фонда реализованог (намењеног) свим програмским општинама.

У Вршцу се спремају и за трећи позив ИПА фондова, увелико се припрема техничка документација и студије изводљивости за десетак пројеката. Приоритет ће бити инфраструктура а планира се конкурисање се мањим бројем крупних пројеката побољшања привредне, туристичке и комуналне инфраструктуре.

С обзиром на искуства и постигнуте резултате општина Вршац је постала лидер у пројектима те је помагала многим локалним институцијама у изради предлога пројеката и учествовала у предфинансирању истих. Захваљујући тој подршци општине Вршац, у првом позиву 2009. године, Вршачка болница је добила 600.000 евра за телемедицину и сада је прва болница у Србији која је умрежена са светским болницама, укључујући и партнерске болнице из Румуније.

Велика успех за Вршац било је формирање **Канцеларије за локални економски развој** 2007. године, у којој је ангажовано преко двадесет стручњака за пројектне активности. Ово је утицало на још успешнију реализацију пројеката.

Неки од изазова са којима се општина Вршац суочава(ла) а што ће свакако бити проблем и за друге општине су: недостатак комуникације између носиоца пројекта и партнера, те недостатак финансијских и људских капацитета. И поред позитивних искустава, искуство из Вршца указује на још један проблем а то је захтев да општина мора сама уложити део средстава тј захтев за предфинансирањем пројеката. Ради се о суми новца које општина мора прво да утроши на почетку реализације пројекта да би накнадно од ЕУ добила повраћај уложених средстава и то након ригорозних контрола и извештаја. Иначе, ЕУ на почетку пројекта исплаћује свега 10% до 20% укупне суме новца, што је све скупа разлог због ког многе општине одустају од већих, капиталних пројеката. Чак и општина Вршац, која има развијеније административне и људске капацитете за реализацију већих пројеката (за пројекте од око 10 милиона евра) пати од недостатка финансијских средстава за њихово предфинансирање. За мање и сиромашније општине ово је непремостив проблем. У овом контексту вреди напоменути да органи власти у АП Војводини показују веће разумевање за пројектни развој те се годинама континуирано финансијски подстиче писање пројеката. У том контексту, Покрајински секретаријат за финансије је покренуо програм обезбеђивања обавезног учешћа што је знатно помогло општинама у превазилажењу овог проблема. Ово можемо сматрати примером добре праксе у сарадњи општина, градова и покрајине као два нивоа власти са истим циљем економског развоја друштва.

### **Пример 1: Реконструкција музејске зграде Конкордија и успостављање Регионалног центра за очување културне баштине Баната**

Овај пројекта у оквиру ИПА програма прекограничне сарадње Србија-Румунија је један од највећих који је реализовала Општина Вршаца и вредност пројекта износи око милион евра. Овај новац је искоришћен за реконструкцију зграде „Конкордија“ као сталне поставке музеја чиме је омогућена поставка од 300 000 експоната који постоје у збирци Градског музеја Вршац. Пројектом је упуслена грађевинска индустрија која је радила реконструкцију зграде .

**Учесници у пројекту:** Музеј «Банат» из Темишвара, Градски музеј Вршац и Општина Вршац.

**Вредност пројекта** је 999.925,00€.

**ИПА фонд ЕУ** је обезбедио средства у износу 849.936,25€ (85%) док је

**Партиципација локалне самоуправе** износила 149.988,75€(15%).

**Време реализације** пројекта је 20 месеци, и реализован је од 01.12.2010 до 31.07.2012. године

Главним архитектонским пројектом планирана је адаптација и реконструкција целокупног објекта, који ће бити у функцији сталне поставке. Приликом конкурисања за средства ИПА фонда, пројектом је предвиђено и формирање Регионалног центра за заштиту, презентацију и истраживање културне баштине региона Баната у сарадњи Градског музеја Вршац и Музеја Банат из Темишвара, који доприноси већем квалитету рада у овој области и доприноси одрживом развоју.

Након реализације пројекта постигнути су следећи конкретни резултати:

Комплетно је реконструисано 1665 м<sup>2</sup> зграде,

Новоизграђено је 760 м<sup>2</sup>,

Успостављен је регионални центар за очување културне баштине Баната, који успешно ради.

Потписани су протоколи о сарадњи са 7 музеја из Србије и Румуније и

Одржане су две међународне научне конференције и изложба средњовековног оружја.

Садржај овог пројекта је ојачао имиџ и бренд Вршца као културног и туристички атрактивног центра.

Слика 29: Седиште музеја Конкордија у Вршцу



**Пример 2: Побољшање економске сарадње у прекограничном региону Градинари (Румунија) - Вршац кроз стимулацију активности малих пољопривредних произвођача – AgriCO. Пројекат је реализован у 2012 и 2013. години.**

**Учесници у пројекту су:** Општина Вршац и Општина Градинари (Румунија).

**Тип пројекта** Заједнички пројекат из ИПА Програма прекограничне сарадње Србија-Румунија.

**Укупна вредност пројекта** износи 2.074.853,00 €. Од тога

**ЕУ одобрена средства** износе 1.763.625,05 € (85%)

**Трајање пројекта** износи 18 месеци. Пројекат је реализован у 2012 и 2013. години.

**Циљеви пројекта су:**

1. Подршка и промоција најмање 200 малих и средњих предузећа (МСП) и малих пољопривредних произвођача стварањем прекограничне мреже - AgriCO,
2. Креирање 7 нових привредних агената,
3. Организовање најмање 3 иницијативе/акције које се фокусирају на МСП, мале пољопривредне произвођаче, пољопривреднике и занатлије.

**Активности пројекта:**

**AgriCO пројекат, је поред промоције и подршке за 200 локалних малих и средњих предузећа, имао за циљ и да подстакне покретање седам нових привредних субјеката на производњу и продају пољопривредних производа. У оквиру AgriCo мреже изграђене су две нове прехранбене пијаце (у Вршцу и Градинарима). Прехрамбена пијаца у Вршцу ће бити смештена на 2.401 квадратних метара изграђене површине, са 150 до 160 места за мала и средња предузећа (поврће, воће, месо, риба, млечни производи, цвеће). Биће опремљена лабораторијом за узорковање пољопривредних производа. Прехрамбена пијаца у Градинарима биће смештена на 690 квадратних метара, са 50 до 60 места за продавце и локалне фармере - произвођаче (поврће, воће, месо, млечни производи и цвеће). Пијаца Градинари такође има и сточну пијацу (330м2), капацитета 175 грла.**

Прехрамбена пијаца Градинари смештена је на 690 квадратних метара, са 50 до 60 места за продавце и локалне фармере - произвођаче (поврће / воће, месо, млечни производи и цвеће). Пијаца Градинари такође има и сточну пијацу (330м2), капацитета 175 грла.

Посебан аспект пројекта "Унапређење економске сарадње у прекограничном региону Вршац - Градинари стимулацијом активности малих пољопривредних произвођача" била је и промоција прекограничне сарадње, кроз интернет и бројне манифестације.

У оквиру AgriCO мреже израђена је и **база података** која ће омогућити и олакшати бољу размену информација између произвођача, дистрибутера, добављача и купаца, као и инвеститора из целог

прекограничног региона. Тиме се омогућава боље планирање и успешнији рад свих актера, а грађани добијају квалитетније робе и услуге.

Партнери су организовали редовне догађаје да би промовисали производе који се продају на пијацама а чији су произвођачи чланови AgriCO мреже.

Слика 30: позиција општина Вршац и Градинари (удаљеност 23км)



AgriCo пројекат, поред промоције и подршке за 200 локалних малих и средњих предузећа, има за циљ и да подстакне покретање седам нових привредних субјеката на производњу и продају пољопривредних производа.

Породичне фирме и микро предузећа такође могу производити и трговати прекограничном робом, могу пружати прекограничне услуге и за то користити локалне сировине и радну снагу, што доводи до повећања могућности запошљавања на локалном и прекограничном нивоу.

Овај пројекат значајно доприноси развоју пољопривреде као битне привредне гране, доприноси развоју трговине, развоју прекограничне сарадње у области која је битна за општине обе државе те читавог региона и доприноси умрежавању актера како у Србији, тако и њихових партнера у Румунији. Ово је пример добре праксе успешног економског развоја који указује на лидерске потенцијале општине Вршац.

### **Пример 3: Подршка за МСП развијањем инфраструктуре за е-пословање у округу Тимиш и суседном подручју из Србије**

**Учесници у пројекту** су Општина Вршац и Друштвено-економска Развојна Агенција Тимиш (Румунија).

**Тип пројекта** је стога Заједнички из ИПА Програма прекограничне сарадње Србија-Румунија.

**Укупна вредност пројекта** износи 1.791.152,00 € од чега Вршац добија 718.842,00 €.

**ЕУ одобрена средства** износе 1.522.479,20 € (85%) од чега Вршац добија 85% средстава тј. 611.014,70 €.

**Трајање пројекта** износи 18 месеци. Пројекат је реализован у 2012 и 2013. години.

**Циљеви пројекта** су:

Општи циљ је подршка развоју пословних активности у пограничном подручју;

Посебни циљеви су оснивање информативног система за промоцију пословних могућности у пограничном подручју и оснивање одговарајућег модела Бизнис Инкубатор Центра (БИЦ) у Вршцу.

**Активности пројекта** су такозване хоризонталне и вертикалне акције.

Хоризонталне акције обухватају јачање тимског духа, састанци са партнерима из Румуније, састанци пројектног тима, управљање пројектом, мониторинг и евалуација.

Вертикалне акције чине припрема набавке и тендерске документације, анализа информација добијених од Агенције за привредне регистре и Националне службе за запошљавање, реновирање простора за оснивање БИЦ-а, избор учесника тренинга, дефинисање образовног програма, избор стручњака за извођење обука, припрема, уређивање и штампање инкубатор модела Вршац и водича за услуге према партнерима, избор пилот тренинга за будуће учеснике (предузећа која се тек оснивају или постојећа), оснивање пословне мреже између БИЦ Вршац и румунске стране, набавка информативних система за промоцију пословних прилика у пограничном подручју, имплементација софтверског система, размена искустава.

Видљивост пројекта је у овом случају обезбеђена припремом промотивног материјала, одржавањем почетне конференције, изградом дизајна и ажурирањем интернет странице инкубатор бизнис центра, затим се обезбеђује промоција пројектних активности, промоција пројектних резултата и одржавање завршне конференције.

Треба напоменути да се пројекат изградње бизнис инкубатор центра надовезује на спроведене пројекте изградње и развоја потенцијала технолошког парка, што све скупа Вршац доводи до завидног места регионалног лидера у подстицању економског развоја. Европска унија изузетно цени стални рад на надограђивању капацитета и развојних потенцијала што се види и у веома доброј пролазности пројекта које ова општина подноси донаторима.

Слика 31: Бизнис инкубатор центар (БИЦ) у Вршцу



#### **Пример 4: Инфраструктурно опремање технолошког парка у Вршцу**

**Овај пројекат** је финансиран из **Програма ЕУ** за подршку општинама североисточне Србије (MSP-NE).

**Време реализације** је било **27 месеци** и пројекат је трајао од 01.07.2009 до 30.09.2011. године.

**Укупна вредност** пројекта је износила 3.400.000 € што је сасвим примерено оваквој врсти капиталних пројеката.

**Учешће општине** је износило 600.000 €.

**Резултати овог пројекта** могу бити посматрани као:

1. Урађена комплетна инфраструктура у индустријско технолошком парку Вршац,
2. Обезбеђен систем водоснабдевања у парку,
3. Обезбеђен систем канализације, као и
4. Атмосферска канализација.
5. Обезбеђена адекватна путна мрежа што обухвата унутрашњу мрежу путева у технолошком парку као и 600 метара приступног пута.
6. Обезбеђена електро мрежа,
7. Обезбеђена гасоводна мрежа и
8. Обезбеђена телекомуникациона мрежа.

Идеја о оснивању Индустријско - технолошког парка у Вршцу (ИТП), потекла је 2004. године од заједничке иницијативе локалне самоуправе и локалне пословне заједнице на челу са компанијом Хемофарм, локалним и регионалним лидером у фармацеутској индустрији. Главни разлог је био ограничена расположивост простора за развој пословања који постоји у општини Вршац и велике заинтересованости домаћих и страних инвеститора за успостављање пословних активности. Наведени разлози били су довољни да локална самоуправа комплетно инфраструктурно опреми земљиште и на тај начин створи боље услове за потенцијалне инвеститоре у циљу њиховог подстицања да погоне подигну на простору Технолошког парка у Вршцу. Кампања за промоцију инвестиција је јасно конципирана и

фокусирана на конкретну циљну групу (фармацеутску индустрију као доминантну грану привреде у заједници) и подразумева израду и дистрибуцију промотивног материјала: водич за инвеститоре, водич за добијање грађевинских дозвола као и преглед базе браунфилд и гринфилд локација. Промотивни материјал је преведен на енглески, немачки, италијански и румунски језик. Кампања је била први корак у процесу брендирања општине Вршац као најатрактивнијег града за улагање у Србији. Ове активности су допринеле бољем уређењу предузетничке инфраструктуре и унапредиле процесе у администрацији локалне самоуправе за убрзано и лакше инвестирање. .

Током 2007. и 2008. године урађена је Студија изводљивости и пројекат за финансирање инфраструктурног опремања ИТП Вршац од стране MSP-NE програма финансираног од стране Европске Уније. У јулу 2009. године отпочели су радови на инфраструктурном опремању ИТП Вршац. Кроз овај програм финансирано је уређење комплетне инфраструктуре у ИТП Вршац, као и изградња водовода, канализације, система атмосферске канализације, путна, електро, гасоводна и телекомуникациона мрежа.

Парцеле у Технолошком парку, у трајно власништво, су купили и немачка компанија Fresenius Medical Care (светски лидер у производњи материјала за дијализу), италијанска компанија Officina Game (производња фармацеутских машина и алата), словеначки Sensi Lab (производња лекова и допуна исхрани) и четири српске фирме: Esca delight (производња хране), Ave pharmaceutical (производња лекова), E – smart system (ИТ технологије) и FormaPharm engineering group (Консалтинг центар за комплетне пројекте у фармацеутској индустрији).

Укупна вредност инвестиција је износила око 40.000.000 евра.

Резултати свих ових активности огледају се у попуњеном капацитету Технолошког парка, односно броју новоотворених радних места. Корист од развоја ИТП-а су имала и мала и средња предузећа из Вршца, добављачи нових инвеститора, као и становници оближњих и мање развијених места који своју шансу могу наћи управо у Вршцу.

### **Пример 5: Додата вредност кроз повезивање -Технолошки парк Вршац, Индустријска зона Зрењанин и Индустријска зона Ковин**

**Пројекат је реализован** кроз ЕУ Програм за регионални развој (RSEDP 2 програм) и обухвата **регион:** Јужног, Северног и Средњег Баната.

**Вредност пројекта је** износила 495,519.00 €.

**Период реализације** је трајао 15 месеци и реализован је од 1. јануара 2010 до 1. априла 2012. године

**Носилац пројекта је била** општина Вршац, а

**Партнери су били** Град Зрењанин и Општина Ковин.

**Главни циљ** овог пројекта је било унапређење профила Војводине / Баната ради привлачења инвестиције и подстицања социо-економског развоја стварањем нових пословних могућности, трансфером технологије (увоз) али и развојем сопствених истраживања и подстицањем иновација. Овим пројекатом је направљен напор да се уведе сертификација квалитета за српска мала и средња предузећа.

**Специфични циљеви** су се односили на повећање економског утицаја Технолошког парка Вршац, Индустријске зоне Зрењанин и Индустријске зоне Ковин.

Овај пројекат за увођење стандарда квалитета финансиран је из програма ЕУ – РСЕДП 2 чији је циљ подршка регионалном развоју у Србији кроз сарадњу са општинама, удружењима, агенцијама и другим



институцијама које могу да допринесу отварању радних места, бољој конкурентности и развоју кластера.

Пројекат “Додата вредност кроз повезивање - Технолошки парк Вршац, Индустијска зона Зрењанин и Индустијска зона Ковин” представља нов приступ локалних управа у оперативном управљању технолошким парковима и индустријским зонама, а општи циљ партнерства је побољшано профилисање Војводине и Баната за инвестирање и социоекономски развој, као и увођење нових пословних могућности, трансфера технологија и сертифициваних стандарда.

У општинама које су учествовале у овом пројекту организовани су регионални сајмови на којима су успостављени контакти домаћих предузећа са инвеститорима и где су представљени банатски предузетници. Део пројекта је и приближавање привредних организација потенцијалним инвеститорима кроз подизање капацитета њихових предузећа на основу увођења стандарда неопходних за унапређење њиховог пословања.

Привредне организације из општина Вршац, Зрењанин и Ковин, уколико желе, могу бити уврштене и у базу података на сајту пројекта како би њихови потенцијални партнери из региона лакше добијали корисне информације о могућној сарадњи.

### **Резултати**

Укратко, овај пројекат је директно унапредио коришћење капацитета технолошких паркова у Зрењанину и Вршцу као и индустријске зоне општине Ковин, ради ефикаснијег начина рада, веће ефективности у погледу отварања нових радних места и повећања економског раста. Овај пројекат је повећао вредност локалних економија кроз развој пословних веза између предузећа који се налазе у Индустијској зони и Технолошком парку и локалних малих и средњих предузећа.

Пројекат је настао услед проблема са slabим способностима коришћења ових развојних инструмената те је предмет пројекта посебно било стимулисање трансфера технологије и привлачења напредне технологије, ефективнија подршка истраживању и развоју иновација, чиме је омогућено отварање нових радних места за високо квалификоване кадрове и повећање квалитета производње домаћих малих и средњих предузећа.

Пројекат је допринео развоју и унапређењу система управљања индустријским зонама и технолошким парковима, брендирању и промотивним активностима у циљу стварања више пословних могућности.

## 6.6 Локалне самоуправе у Србији и Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) - закључци

Улога локалних самоуправа у оквиру прве две компоненте (а касније и у осталим компонентама када буду доступне) је значајна за свеобухватни развој локалних заједница, њихову међусобну сарадњу и повезивање, да би се кроз различите пројекте побољшао квалитет живота грађана. Према Вишегодишњем индикативном планском документу<sup>242</sup> који се примењује од 2011. године и важи за наредне године у процесу коришћења овог инструмента, укупна средства за реформу јавне управе износе 10-15% од укупних средстава, што је удео који приближно одлази и на већину осталих сектора (табела).

Табела 12: Приказ укупне алокације средстава према *MIPD* за 2012. и 2013. годину

### Индикативна секторска алокација

Правосуђе и унутрашњи послови	10-15%
<b>Реформа јавне управе</b>	10-15%
Друштвени развој	10-15%
<b>Развој приватног сектора</b>	10-15%
Транспорт	10-15%
<b>Заштита животне средине, климатске промене и енергија</b>	15 – 20%
Пољопривреда и рурални развој	10-15%
<b>Хоризонталне и остале активности у вези са правним тековинама ЕУ</b>	10-15%
Укупно	100%

Извор: *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013*, Андија Пејовић *et. al.* Европски покрет Србија, Београд, 2011, стр. 25.

<sup>242</sup> Вишегодишњи индикативни плански документ (познати и по енглеској скраћеници као *MIPD*) је један од незаобилазних стратешких докумената при реализацији ИПА програма. Реч је о трогодишњем документу који се припрема за сваку земљу посебно, у њему су дефинисани приоритети и очекивани резултати, али се и ревидира на годишњем нивоу.

У оквиру прве компоненте ИПА инструмента локалним самоуправама су доступна средства у виду техничке помоћи, инвестиционих пројеката и бесповратних средстава.

Од изузетног значаја јесте напомена да је за грант шеме у примени комплексна пројектна документација, која од предлагача захтева да припреме предлоге пројеката у одговарајућој форми и обиму (око 50 страна), на енглеском језику. Пројектна документација по форми садржи: опис пројекта, очекиване резултате и пројектне активности, буџет, основне податке о апликанту, његов опис и капацитете да спроведе пројекат, банкарске податке, опис партнера на пројекту и изјаву о партнерству као и декларацију апликанта.<sup>243</sup>

Када се погледа преглед до сада реализованих пројеката може се закључити да је овај инструмент значајно допринео развоју локалних самоуправа у Србији. Само на 2 пројекта током 2007. године из Националног ИПА утрошено је 45,8 милиона евра који се директно односе на развој локалних самоуправа (Програм подршке општинама-припрема стратегије локално-економског развоја, спровођење обука запослених, бесповратна средства намењена пројектима, спровођење програма размене и искустава са земљама чланицама ЕУ; регионални програм економском и социјалном развоју-пружање подршке уравнотеженом регионално и социјалном развоју земље и јачање капацитета локалних самоуправа за припрему пројектне документације). Треба узети у обзир да пројекти који се реализују на националном нивоу у различитим секторским политикама утичу на унапређење рада локалних самоуправа. Слично се догодило и током 2008. године када је издвојено 45,4 милиона евра за Програм подршке општинској инфраструктури која је подразумевала подршку у процесу реструктурирања јавних комуналних предузећа и развој општина (градова) у смислу припреме пројектне документације и обуке запослених за припрему инфраструктурних пројеката. Током 2009. године одобрени су пројекти који се индиректно односе на развој локалних заједница (питање избеглица, предшколско образовање, опасни отпад), а током 2010. године предвиђена су значајна финансијска средства кроз Програм

---

<sup>243</sup> Андрија Пејовић, Бојан Живадиновић, Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013 (ИПА)*, Европски покрет Србија, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011, стр. 43.

подршке општинској инфраструктури (31,2 милиона евра) у виду пројектне документације и извођења одабраних инфраструктурних пројеката, као и за Програм подршке јужној и југоисточној Србији (14,1 милион евра) за друштвено-економски развој најсиромашнијих региона у Србији.

У 2011. години за Инвестициони програм за општине у области животне средине одређена је вредност од 19,1 милиона евра. Сврха пројекта је била да подржи реализацију развојних пројеката у области заштите животне средине које ће допринети унапређењу пружања услуга грађанима и усаглашавању са правним тековинама ЕУ у области животне средине уз истовремено пружање подршке у јачању капацитета општина у процесу планирања капиталних инвестиција, формулисању и управљању пројектима и инсталацијама.<sup>244</sup>

Што се тиче прекограничне сарадње, финансијска средства у односу на прву компоненту су далеко мања, али отварају вероватно и више простора за размену искустава између општина и градова који гравитирају ка граничним подручјима. Програми се не фокусирају само на погранична подручја већ су укључене практично и све јединице локалних самоуправа код нас.

Предлоге пројеката могу да подносе искључиво непрофитне организације и/или институције као што су: локалне самоуправе и њени органи, укључујући јавна комунална предузећа и установе, болнице, медицинске и хитне службе; школе, библиотеке, установе културе, центри у заједници, културне, историјске или спортске асоцијације; невладине, непрофитне организације; организације за подршку бизнису као што су привредне коморе, пословни центри, асоцијације, секторске асоцијације, локалне трговачке асоцијације; агенције за регионални и локални развој; органи надлежни за заштиту природе или управљање парковима природе и јавна управа; јавна и приватна тела која пружају подршку радној снази (центри за нова радна места, службе за размену послова, итд); школе, више школе и универзитети из региона, укључујући установе за средње стручно и занатско образовање као и еврорегиони.<sup>245</sup>

До сада је од стране општинских власти из наше земље у програму Србија-БиХ реализовано или је у току 6 пројеката. Са Бугарском је кроз Програм ИПА прекогранична сарадња до сада реализовано укупно 53 пројекта, у којима је учествовало и 5 јединица локалних самоуправа у Србији. У Јадранском програму

---

<sup>244</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa\\_2011.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa_2011.pdf).  
Приступљено: 23. 09.2015.

<sup>245</sup> Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Friedrich Ebert Stiftung, Европски покрет Србија, Београд, 2011, стр. 111-112.

учествовало је до сада неколико локалних самоуправа кроз различите пројекте: општина Панчево (пројекат INFIORE), општина Чачак (пројекат Н.А.П.), Центар за културу Смедерево (FACTORI), град Крагујевац (THERMALIS). Кроз Мађарску ИПА реализовано је или је у току 195 пројеката, од тога 19 пројеката су покренуле саме општине (градови) или предузећа и установе чији су они оснивачи. Највише пројеката са стране наших локалних самоуправа или установа чији су оне оснивачи реализовано је (или је у току) кроз Програм прекограничне сарадње са Румунијом (од 86 пројеката, 22 пројекта). Кроз Програм прекограничне сарадње са Хрватском завршено је или је у току 21 пројекат, а локалне самоуправе из Србије су учествовале у различитим пројектима: општина Бачки Петровац (формирање Центра за унапређивање знања у руралном туризму), Општина Апатин („Традиција за будућност“-сеоски туризам преко границе), општина Бачка Топола -Пројекти обновљиве енергије, прекогранична размена (REPRO), Агенција за развој општине Темерин (Мрежа центара за развој предузетништва и прекограничне сарадње). У сарадњи са Црном Гором кроз овај Програм учествовали су Центри за социјални рад из Пријепоља и Прибоја и Туристичка организација Златибор у 3 различита пројекта, од укупно 28 пројеката са Црном Гором.<sup>246</sup>

Локалне самоуправе у Србији ипак се нису довољно ангажовале на пројектима којима се решавају проблеми грађана. У прилог томе говори и чињеница о броју пројеката као и броју локалних власти које су уопште конкурисале и коначно оне које су добиле пројекте.

Колико је важно добити један пројекат из претприступних фондова, толико је исто битан начин реализације, његова правилна примена, праћење и евалуација. То је важно за локалне самоуправе како би се што боље припремиле за активности које се односе на даљи процес интеграција и за коришћење нових фондова који ће се отворати.

За успешност у реализацији пројеката битан је квалитет планирања у свакој локалној власти, квалитет база података и административни капацитети за креирање политика заснованих на поузданим подацима (у Србији је акутно присутан проблем слабих база података и лошег квалитета планирања и креирања политика и пројеката заснованих на реално сагледаним и измереним проблемима и потребама заједнице) што је вештина која значајно увећава квалитет пројектног менаџмента сваке власти.

---

<sup>246</sup> Видети више: [www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite](http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite).

Поред тога за успешност у креирању и добијању пројеката тражи се отвореност локалних власти и њихова спремност за сарадњу, што је још увек поље на коме наше локалне власти треба да преданије раде. Ово се односи на сарадњу између градова и општина у Србији али и на способност прекограничне сарадње и коначно сарадње са локалним властима других земаља (ова врста сарадње је подстицана на пример кроз пројекат Exchange).

У том смислу, мали број пројеката у домену прекограничне сарадње указује на слабе капацитете локалних самоуправа за сарадњу, што отежава креирање пројеката за које је сарадња са локалним властима суседних земаља веома битно кроз процес идентификације заједничких интереса и коначно кроз упознавање, договоре и функционално умрежавање ради креирања пројеката од којих ће користи имати грађани региона тих држава.

И поред поменутих слабости, треба рећи да је до сада направљен помак у овим процесима те ипак постепено расте број општина и градова који добијају ИПА пројекте.

Добар пример је ИПА програм прекограничне сарадње Србија-Румунија чија искуства могу да помогну и другим локалним самоуправама у Србији (а не само општинама које су директно укључене у ове пројекте) као узор како да праве квалитетне пројекте којима ће моћи да унапреде функционисање и квалитет свог рада у свим областима. У оквиру прве компоненте ИПА, активност Европске комисије је била усмерена на помоћ у развоју капацитета локалних самоуправа за пројектни менаџмент, што значи креирање пројеката, прављење стратешких докумената и квалитетније планирање на конкретним проблемима и прецизно идентификованим потребама заједнице. Оваква подршка Европске уније је изузетно значајна, јер јача развојне, менаџеријалне али и демократске капацитете локалних заједница.

## 7. ДОМЕТИ РЕФОРМИ И БУДУЋЕ РАЗВОЈНЕ ПЕРСПЕКТИВЕ СРБИЈЕ

### 7.1 Домети реформи и ефекти претприступних фондова у Србији

Претприступни фондови Европске уније имају улогу да помогну и стручно подрже земље кандидате или потенцијалне кандидате у процесу придруживања Европској унији. Обзиром да је подручје западног Балкана било веома нестабилно скоро једну деценију због ратних сукоба, Европска унија је желела да помогне и кроз конкретне мере да се решавају питања хуманитарне помоћи, избеглих и расељених лица, подстицања процеса помирења и сарадње (политичке, друштвене и економске) између земаља насталих распадом бивше СФРЈ. Ако је то био првобитни циљ са увођењем *CARDS* програма, онда се његова сврха временом мењала сходно томе шта је било потребно практично решавати у свим секторима јавних политика (од економског развоја на свим нивоима власти, конкурентности привреде, владавине права и јачања правне државе, преко независности судства, слободе медија, па надаље преко енергетике, инфраструктуре и саобраћаја, животне средине, итд).

Важно је истаћи да је читав концепт развоја и сарадње замишљен кроз пројектне активности како би се лакше и брже оспособили носиоци власти, приватни сектор и организације цивилног друштва да се прилагођавају правилима игре која важе и за чланице ЕУ. Због тога се највећа средства дају кроз средства техничке подршке (*TAEKS*).

Програми техничке подршке су осмишљени као вид краткорочне техничке помоћи земљама кандидатима и земљама западног Балкана у усклађивању њихових правних прописа са правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*) и у изградњи неопходне административне инфраструктуре. Отуда су основне циљне групе *TAEKS-A* прецизирани и обухватају: јавну управу; правосуђе и унутрашње послове; народну скупштину; преводиоце и тумаче; управу царина и лучке власти; пољопривредни и прехранбени сектор; удружења у приватном сектору; регионалну и

локалну самоуправу, те посебно покривају процес припреме за социјални дијалог.<sup>247</sup> Дакле циљ програма јесте да оспособи представнике свих институција да могу самостално да аплицирају за значајна средства из претприступних фондова и да их правилно користе.

Други важан аспект јесте реформисање државе и друштва у складу са променама које се дешавају у развијеним европским земљама. Због тога је правац програма *CARDS* и био усмерен на то да помогне и подржи реформске процесе у области јавне управе, спровођења процеса децентрализације, реформе финансијског система, припрему пројектне документације и улагање у инфраструктурне пројекте. Програм је на неки начин са финансијског аспекта испунио очекивања, одобрена средства током 7 година постојања програма су најчешће и реализована, са изузетком током 2006. године. Очигледно је да та финансијска средства нису била довољна да се реши мноштво проблема нагомиланих у економски осиромашеној и политички изолованој земљи каква је била Србија током 90-тих година. Међутим домети у оспособљености представника локалних и централних власти да изврше промене у начину рада својих организација, способности да побољшају пословни амбијент и привуку инвеститоре, су ипак остали скромни. Када се узме у обзир шира слика и чињеница да су домети институционалних реформи и увођења тржишно-менаџерског приступа у раду организација и установа ограничени, онда се може и констатовати да програм у реформском аспекту није испунио очекивања.

Да би олакшала функционисање и коришћење претприступних фондова и њихову реализацију, Европска комисија је донела одлуку о формирању једног инструмента за претприступну помоћ. Суштина ИПА фондова је била у покушају да кандидат прихвати демократске стандарде ЕУ, децентрализацију и демократизацију система, као и повећање надлежности локалних власти и њихове стварне финансијске аутономије у циљу јачања њиховог капацитета као услужног сервиса грађана а не као власти над грађанима. Услуге треба да се креирају према потребама грађана уз што веће укључивање грађана у процесе одлучивања. У том смислу се очекује да ће резултати ићи у правцу смањивања корупције, јачања правне државе, јачања аутономије судске власти посебно у односу на извршну и законодавну власт, као и подизања капацитета њених служби.

---

<sup>247</sup> Марија Поповић, Владимир Међак, *Програм ТАЕКС (Техничка помоћ и размена информација)*, Министарство за економске односе са иностранством, Влада Републике Србије, Београд, 2004, стр. 6-8.



Као што је већ указано, средства из ИПА не добијају се на „поклон“, већ је за сваки пројекат потребно припремити пројектну документацију, која укључује: генерални пројекат; претходну студију изводљивости; потврду да је претходна студија о изводљивости усаглашена са Уредбом о спровођењу и Оперативним програмом; идејни пројекат; студију о изводљивости; споразум о кофинансирању; поједностављену економску анализу; израду и проверу Студије о утицају на животну средину; главни пројекат; ревидирање документације (уколико је потребно); проверавање усаглашености са *PRAGOM (Practical Guide to Contract Procedures for EC external actions)* који у ствари представља водич кроз систем јавних набавки код ИПА програма, као и усаглашеност са Приручником за ИПА компоненту регионалног развоја; извођачки пројекат као и припрему захтева за велике пројекте. У том погледу уводе се можда и још строжији критеријуми за одобравање средстава из ИПА у односу на претходне програме. Механизам функционисања је исти и средства се дефинишу у седмогодишњем буџетском периоду где се одређује максимум средстава на располагању и расподела годишњих трансхи.

Најквалитетнији и најбољи пројекти се одобравају на годишњем нивоу у оквиру дефинисаних захтева или у оквиру различитих сектора са циљем да се они развијају и унапреде. Колики су домети реализованих пројеката може се и закључити кроз чињеницу да према параметрима релевантних међународних институција не можемо ни у једном сегменту да се поредимо са развијеним европским земљама, а и када су у питању земље у окружењу такође се налазимо у лошијем положају.

Прве две компоненте ИПА инструмента имају сврху у погледу даље едукације, обучавања и организовања радионица за јачање капацитета републичких, покрајинских и локалних администрација, пружању стручне и финансијске подршке у значајним инвестиционим пројектима, итд.

Што се тиче локалних самоуправа код нас, важан аспект поред едукације кадрова, јесте и припрема и реализација стратешких докумената.

Преко различитих партнера из ЕУ пружена је подршка локалним самоуправама у методологији израде и начину писања стратегија. Стратешки документи имају у том смислу веома велики значај јер као крајњу инстанцу одређују пројекте који треба да помогну у остваривању зацртаних циљева, визије и мисије локалне заједнице. Оне су

основ за квалитетно планирање, за креирање квалитетних, изводивих и одрживих политика које се заснивају на поузданим подацима, па тако и квалитетним пројектима.

Према подацима Сталне конференције градова и општина, данас у Србији има укупно 803 стратегије и планова.<sup>248</sup> Наравно, нису сви документи урађени у сарадњи и кроз средства претприступне помоћи али њихов број свакако није занемарљив. Са друге стране, колико је важно написати добру стратегију, толико је исто битно и спровести је у дело, а о томе не постоје адекватни параметри колико се и шта реализовало до сада.<sup>249</sup>

У погледу ИПА пројеката који се тичу прекограничне сарадње и програма које је Европска унија покренула између земаља западног Балкана, реализован је одређени, али никако довољан, број пројеката за озбиљније покретање социјалног и економског развоја у локалним срединама. И код обе компоненте може се видети да је број пројеката у којима су учествовале локалне самоуправе релативно мали, што говори о ограничениости њихових кадровских капацитета да конкуришу за одређене пројекте, добију и реализују пројекат. У већини случајева не постоје пројектни тимови или одељења за овај захтеван посао, већ се он обавља од стране појединаца који су ретко добро припремљени. С обзиром на лоше стање њихових буџета, већина локалних самоуправа се не одлучује да ангажује консултантске куће које би помогле у том процесу.

Може се констатовати да је процес европских интеграција у протеклих четрнаест година текао споро, о чему такође говори и брзина и квалитет реформи у нашем друштву. Стално позивање на транзицију може да значи и одбацивање одговорности за све што је до сада пропуштено да се уради. Сврха претприступних фондова јесте да дају допринос реформама и квалитетнијим европским интеграцијама одређене земље, али је то у случају Србије до сада имало скроман учинак.

---

<sup>248</sup> <http://strategije.skgo.org/>, приступљено 11.07.2015.

<sup>249</sup> Не постоје обухватни подаци о стратегијама уопште, већ само о неким од њих (на пример стратегије у области екологије) и ти показатељи су, по правилу, врло обесхрабрујући. Ове студије показују да у Србији најчешће стратегије остају слово на папиру.

## 7.2 Србија и Инструмент за претприступну помоћ 2014-2020. године

Србија је 2014. године имала на располагању 164 милиона евра претприступних фондова ЕУ за пројекте, а из буџета за њихово суфинансирање и предфинансирање је издвојено 38,7 милиона евра. Од укупног износа фондова предвиђених за реализацију, наредне године 21 милион је планиран да се потрошати по такозваном децентрализованом систему, што значи да би власти у Србији биле надлежне за тендере и остале процедуре. Такав систем могуће је увести тек након стицања статуса кандидата, а Србија је крајем 2014. године добила „зелено светло“ за такав начин трошења фондова<sup>250</sup>

Као земља кандидат, Србија мора да демонстрира свој капацитет управљања претприступним фондовима кроз акредитацију за ДМ како би на себе преузела управљачка права. Пре преношења овлашћења за децентрализовано управљање ИПА фондовима Србији, потребно је да Европска комисија добије доказ о постојању способности за правилно спровођење таквих овлашћења, а у складу са правилима ефикасног финансијског управљања свим структурама које ће бити укључене у управљање ИПА фондовима у Србији.<sup>251</sup>

Одлука о успостављању децентрализованог система управљања искључиво зависи од спровођења административног поступка доношења те одлуке од стране Европске комисије. Средства у износу 164 милиона евра из ИПА 2008-2012. године се користе по децентрализованом систему управљања који смо успели да развијемо у државној администрацији (то се пре свега односи на спровођење процедура за трошење новца, јавне набавке и снажан контролни систем). Као што је већ раније напоменуто, новац који се одреди у буџету никада се не троши за наредну годину, већ у наредних неколико година јер су углавном у питању вишегодишњи пројекти са сложеним процедурама који имају детаљне планове.

Споразум о ИПА 2013 је потписан у Бриселу, а обавезе наше Владе у том погледу јесу да достави програм на основу кога ће Европска комисија одобрити одређени износ и издвојити га за предвиђене пројекте у оквиру тог програма.

---

<sup>250</sup> <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/6506-iz-eu-fondova-naredne-godine-164-miliona-evra>, Приступљено 25.05.2015.

<sup>251</sup> <http://www.europa.rs>, Приступљено 25.05.2015.

Због тога је и најмањи удео средстава ИПА 2013 који се односи на пројекте који ће се финансирати наредне године (око 21,5 милиона евра). Србија ће средства за 2013. годину користити само кроз компоненту I (помоћ у транзицији и изградња институција) и IIб (прекогранична сарадња са земљама корисница ИПА). Са увођењем децентрализованог система управљања, Србији ће бити омогућено да користи свих 5 компоненти, али је наша земља од тога одустала јер је статус кандидата стекла 2012. године и остао је још само да се потпише уговор за 2013. годину, а после тога треба да уследи усвајање Уредбе за нови буџетски период од 2014. до 2020. године (ИПА 2).

Охрабрује да ће у новом седмогодишњем буџетском периоду ЕУ бити формирана буџетска резерва која ће бити расподељена оним државама које најбоље напредују у процесу евроинтеграција и најспремније су да апсорбују тај новац. Србија је до сада била најуспешнија у повлачењу фондова ЕУ. Наиме, до сада из ИПА фондова није искоришћено 1,5 милиона евра, што је мање од 1,5% од ИПА буџета који је Србија добила за период 2007-2013. године. Србија се новим начином трошења фондова припрема за коришћење структурних фондова, који су намењени искључиво државама чланицама, и који су и више од пет пута већи од новца за кандидате и потенцијалне кандидате. Наиме, неки источни суседи су, са стицањем статуса државе чланице били у могућности да користе милијарде евра, али ту могућност нису искористили и проценат искоришћености средстава је био изузетно мали због неприпремљености администрације за пројектне делатности као и због велике корупције у управљању средствима.<sup>252</sup>

Влада Републике Србије је усвојила документ „Национални приоритети за међународну финансијску помоћ за период 2014-2017. године са пројекцијом до 2020. године“ који садржи пројекте који ће бити финансирани на средњорочном нивоу (тренутно су одређена 94 пројекта). Средства ће се обезбедити не само из ИПА фондова, него и из домаћих и других међународних извора финансирања, најчешће кроз кредите или зајмове. Проблем са одређеним пројектима у протеклом временском периоду лежи у томе што они нису били у потпуности сређени (недостатак одговарајуће пројектне и техничке документације, нерешено питање имовинско-правних односа) и због тога су каснили са реализацијом, што ће свакако морати да се мења у будућем периоду јер су трошкови прилагођавања ЕУ изузетно велики.

---

<sup>252</sup> Горан Николић, *Србија и претприступни фондови*, (часопис Актер-колумна) <http://akter.co.rs/weekly/kolumna/250-srbija-i-pretpristupni-fondovi-eu>, приступљено 25.05.2015.

Пројекти се односе на област енергетике, пољопривреде, заштите животне средине, инфраструктуре.

Што се тиче *великих инфраструктурних пројеката*, као што су Коридор 10 и Коридор 11, њих није могуће финансирати из ИПА инструмента јер коштају и до милијарду евра. За њихово финансирање потребно је да Србија постане чланица Европске уније. Ипак Европска унија је направила програм „Повезивање Европе“ за који могу да конкуришу и земље које нису чланице Европске уније, али такав пројекат мора да буде од непосредног интереса за Унију. Тим програмом је могуће финансирање значајних пројеката у области друмског и железничког саобраћаја, али и пројеката у области Дунавске стратегије.

Током процеса „преговарања“ са ЕУ, једна од тема која ће заузимати значајно место јесте и област пречишћавања отпадних вода, па је велики значај пројеката у тој области јер је битно да Србија достигне стандарде ЕУ у *екологији*. За такву врсту пројеката биће могуће да се користе средства из ЕУ фондова јер будућа чланица Европске уније мора да поштује заједничке стандарде, мерила и принципе (око трећина прописа у ЕУ односи се на област заштите животне средине и због тога се издвајају значајна финансијска средства из буџета ЕУ).

Када је реч о *компоненти за пољопривреду*, познатијој и као IPARD, Србија је почела припреме за коришћење тог програма за буџетски период 2014-2020. године а акредитација се очекује 2015. године.<sup>253</sup> Назив компоненте је „Рурални развој“, али познатија је под називом IPARD. Циљ јој је подупирање руралног развоја и пољопривреде кроз бесповратна средства за јачање пословања у пољопривредном и прехранбеном сектору до висине од 50% улагања или највише до 75%, у зависности од специфичности пројекта.<sup>254</sup>

Србија би, према неким проценама, до 2020. године могла да повуче и до милијарду евра из претприступних фондова за рурални развој (IPARD), ако буде имала одговарајуће пројекте. Као кандидати за чланство у ЕУ, све земље су добијале бесповратна средства која IPARD одобрава за пројекте чију реализацију гарантују акредитоване агенције које их одобравају, прате и исплаћују новчана средства након реализације пројекта. Могућности су велике, уколико направимо тачну пројекцију улагања у пољопривреду са кандидовањем пројеката у наредних седам година. План о пројектима утрошка новца за тај период неће моћи много да се мења ни по количини

<sup>253</sup> <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=22252>, Приступљено 25.06.2015.

<sup>254</sup> <http://www.eu-projekti.info/komponenta-v>, Приступљено 25.06.2015.

средстава, нити по структури утрошка (сточарство, ратарство, воћарство, рибарство, рурални туризам) јер се као такав усваја у институцијама ЕУ и у тој висини планира до 2020. године. Другим речима, период од 2014. до 2020. године биће пресудан за ову фазу развоја српске пољопривреде уколико земља буде одмах почела са коришћењем овог Фонда.<sup>255</sup> Да би се та средства ефикасно користила мора да се донесе јасна стратегија пољопривреде у чијој изради треба да учествују институти, факултети и саветодавне службе, како из земље, тако и из иностранства. То је од велике важности јер тренутно Србија може веома мало да понуди што се тиче пољопривредних производа на ЕУ тржишту, а познато је да се највеће приходи остварују извозом прерађевина (готових производа), а не сировина и полуфабриката.

Када су у питању *пројекти прекограничне сарадње*, Србија учествује у осам програма где је од 2007. године до септембра 2013. године спроведено или је у фази реализације више од 500 пројеката.

ИПА програм прекограничне сарадње *Мађарске и Србије* представља један од најуспешнијих прекограничних програма које Србија спроводи са око 200 пројеката, вредних више од 50 милиона евра. Захваљујући пројектима отворен је нови гранични прелаз између Бачких Винограда и Ашотхалома, изграђен и реконструисан низ бициклических стаза у Војводини, а своју сарадњу кроз овај програм имају и Универзитети у Новом Саду и Сегедину. Када је у питању нови буџетски период од 2014-2020. године, садашња процена је да Србија и Мађарска могу да рачунају на око 50 милиона евра за пројекте прекограничне сарадње, а први конкурси за реализацију пројеката могу да се очекују током 2015. године. За пројекте ће моћи да аплицирају организације из мађарских жупанија Бач-Кишкун и Чонград и Војводине (без Срема и јужног Баната).<sup>256</sup> Сума новца ће бити незнатно већа у односу на претходни ИПА фонд, а ЕУ је до сада прописала 11 сектора за које ће моћи да се аплицира за средства.

Представници мађарских жупанија и Владе Аутономне покрајине Војводине већ су разматрали поједине идеје и предлоге пројеката који се односе на противградну заштиту, обновљиве изворе енергије, развој туризма на Дунаву и Тиси, конкурентност малих и средњих предузећа, реконструкцију канала ради одбране од поплава, пољопривреду, риболов, аквакултуру, итд.

Занимљиви примери пројеката односе се и на програм прекограничне сарадње између *Србије и БиХ* (пројекат „Повећање конкурентности малих и средњих предузећа

<sup>255</sup> <http://glassrbije.org/privreda/fondovi-eu>, приступљено 21.07.2015.

<sup>256</sup> <http://glassrbije.org/privreda/fondovi-eu>, приступљено 21.07.2015.

и унапређење прекограничне сарадње у металској индустрији“), а јавни позив је био расписан у мају 2013. године. Циљ пројекта јесте да се по 10 српских и босанских предузећа припреме за извоз на инострана тржишта и да се унапреди степен њихове конкурентности. Средства за финансирање пројекта обезбедила је Европска унија у износу од 365,5 хиљада евра.

Добар пример у области привредне сарадње јесу и пројекти који су покренули привредници из Ниша и бугарског града Перника. Са пројектом „Пословање без граница“ се жели обезбедити већи степен међусобне привредне сарадње партнера и привлачење страних инвеститора у читав регион, а други пројекат „Откриј непознату страну Балкана“ има за циљ повећање туристичке размене између две земље.

Србија још не зна колика ће јој бити финансијска средства на располагању за буџетски период 2014-2020. године и то ће бити познато са усвајањем Уредбе о ИПА инструменту. Средства ће бити сигурно већа у односу на ИПА 1 јер последњи предлог Европске комисије предвиђа износ од 12,5 милијарди евра (буџет за ИПА 1 је износио око 11,4 милијарди евра). До усвајања нове Уредбе, наша земља ће морати да усвоји поменути документ о националним приоритетима за период 2014-2017. године, са пројекцијама до 2020. године, како би се могао направити јасан пресек стања докле је се стигло са реализацијом пројеката. Из овога се види слаба веза планирања, мерења потреба, те праћења оствареног уз вредновање и корекције. Оно што је значајно јесте да ће наша земља моћи да користи свих 5 компоненти за нову ИПА 2 јер је реално да се добије сагласност за децентрализован систем управљања од стране Европске комисије. Важан аспект на који мора да се обрати пажња јесте подстицање **конкурентности** на чему инсистира ЕУ, између земаља (оне које буду успешније моћи ће и да добију више новца за пројекте). За тако нешто Србија мора да оспособи своју администрацију на државном и локалном нивоу да би обезбедила квалитетне стратешке документе, планове, и пројекте које је могуће ефикасно примењивати.

### **7.3 Користи и трошкови од чланства у Европској унији**

Глобална економија и глобализовано друштво уводе велике промене у савремени начин живота и у савремену цивилизацију. Могућност развоја у глобализованом свету и светском тржишту се заснива на знању, на информацијама, на софистицираним технологијама, те на способности примене знања (иновације). Ови

процеси указују на анахронизам централизованих, трoмих и неефикасних националних управљачких система и препоручују либерализацију и глобализацију економских трошкова и „умрежавање“ вођства (транснационализација).<sup>257</sup> Једна од таквих наднационалних структура јесте и Европска унија.

Процесом европске интеграције држава се приближава клубу успешних држава, те је тако заправо читав процес, од придруживања до приступања Унији, истовремено и процес транзиције државе. Постизање стандарда Уније заправо значи достизање оног нивоа економског и политичког развоја који мора имати модерна, развијена, демократски стабилна држава Европе новог времена. Држава испуњава свој основни циљ, спроводећи реформе.<sup>258</sup> У центар збивања стављају се грађани и њихова партиципација што подразумева поштовање принципа супсидијарности и њихово укључивање у доношење одлука. Једна од таквих јесте и да се директним путем (изборима у самој земљи) бирају и представници у Савету Министара (Србија ће у будућности моћи да има 9 гласова) и у Европском парламенту (16 посланичких места).

Уласком у Европску унију наша земља може да очекује и већу стабилност институција у политичком и економском смислу и то за дужи временски период. Осим ових користи, треба истаћи и чисто финансијску корист од чланства у Европској унији која се манифестује у разлици новца који држава чланица уплаћује у буџет ЕУ и новца који прима из буџета ЕУ (наредна слика).

---

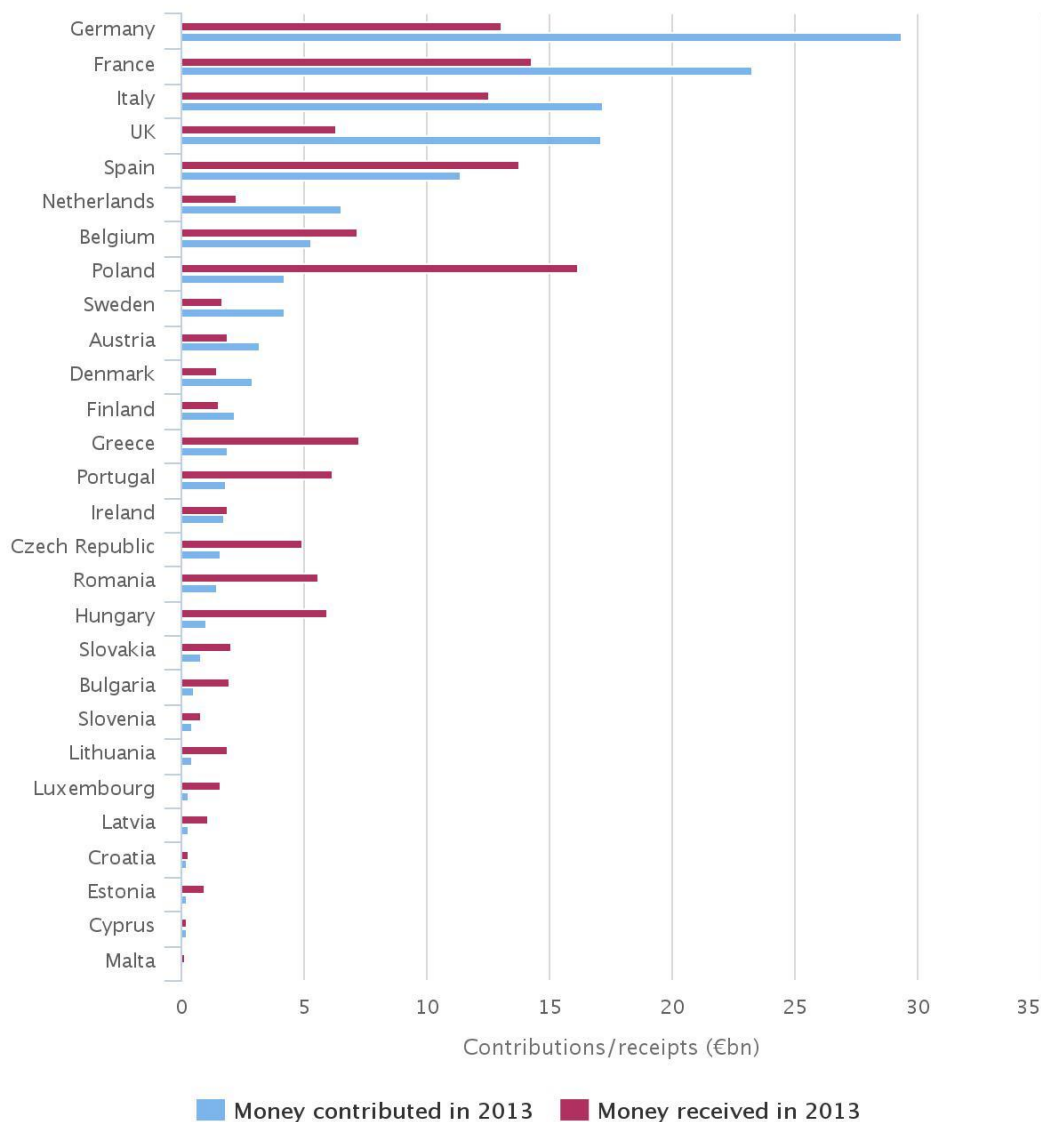
<sup>257</sup> Славенко Гргуревић, Наташа Цветковић, *У сусрет глобализацији - земље Балкана на путу ка Европској унији*, у раду: *Технологија, култура, развој*, Удружење „Технологија и друштво“, Институт „Михајло Пупин“, Центар за истраживање развоја науке и технологије, Београд, 2007, стр. 207.

<sup>258</sup> Тања Мишчевић и др, *Процес европске интеграције Србије*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2008, стр. 92.



Слика 31: Новац који чланице ЕУ уплаћују и добијају из буџета ЕУ

### How much countries contribute and get out of the EU pot



Highcharts.com

Извор: *EU budget: what you need to know*, Интернет:

<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/11221427/EU-budget-what-you-need-to-know.html>.<sup>259</sup>

Са ове слике се јасно види да највише користи имају слабије развијене државе (Пољска, Грчка, Португал, Чешка, Мађарска, Румунија). С обзиром да се и Република Србија налази у групи слабије развијених држава, произилази недвосмислен закључак да ће Србија имати користи од чланства. Ипак, услед слабих институционалних капацитета за „повлачење“ новца из буџета ЕУ, чланица прети могућност да трошкови чланства буду већи од користи, што може изазвати озбиљне политичке и друштвене

<sup>259</sup> Приступљено, 12. 07. 2015.

потресе. Гледано и са тог аспекта још је јаснији значај изградње институционалних капацитета па и могућности коришћења претприступних фондова.

Јачање институција и постојање правне државе, добра регулација и правосуђе су неки од главних задатака нашег друштва како бисмо спречили да постанемо слабо контролисано капиталистичко друштво.<sup>260</sup> Уколико се обезбеде ови капацитети као и стабилност система, онда то аутоматски постаје добар знак и за потенцијалне инвеститоре којих ће бити свакако у далеко већем броју него што је данас случај. Ово се нарочито односи на инвеститоре из земаља ЕУ али и на друге.

Такође, важан аспект чланства у Европској унији јесте **приступ заједничком тржишту** које омогућава да наше фирме могу слободно да продају своје производе било где у земљама ЕУ, да се грађани слободно запошљавају и да имају сигурност када је у питању квалитет робе.

Са чланством у Европској унији, Србија би повећала свој **међународни углед и положај** у односу на друге међународне организације, као што су Уједињене нације, Светска банка, Међународни монетарни фонд. Истовремено, када постане чланица Европске уније наша земља ће постати кандидат и за еврозону за коју би требала да испуни строжије економске услове када је у питању висина буџетског дефицита, јавног дуга, дугорочних номиналних каматних стопа, инфлације, девалвација националних валута у односу на друге валуте земаља ЕУ. Важан аспект са самим чланством у ЕУ, а касније и са уласком у еврозону, је смањивање трансакционих трошкова, што директно доноси корист за грађане.

Велика корист за грађане остварује се потенцијално преко **регионалне политике и политике кохезије**. Законом о регионалном развоју<sup>261</sup> извршена је статистичка регионализација Србије која је представљала и обавезу у процесу придруживања Европској унији јер се новац из „регионалних политика“ управо алоцира преко статистичких региона. Важно је истаћи да статистички региони не утичу на унутрашње уређење државе нити имају непосредне везе са организацијом власти. Наш Устав дефинише три нивоа организације власти (централни, покрајински и локални), што говори да је асиметричност карактеристика нашег система организације (аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија и град Београд имају своје изворне надлежности, док такав ниво организовања не постоји на територији централне Србије). Са друге стране, све земље чланице ЕУ обавезне су да буду

<sup>260</sup> Волин С. Шелдон, *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 714.

<sup>261</sup> *Закон о регионалном развоју*, Сл. гласник РС, бр. 51/09, 30/10.

статистички регионализоване како би постојала јединствена метода мерења регионалних диспаритета.

Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица формиране су 2 НСТЈ 1 (Србија-север и Србија-југ), а у њихов састав улазе НСТЈ 2 (Београдски регион, Регион Војводине, Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије, Регион Косово и Метохија). НСТЈ 3 улазе у састав НСТЈ 2, а чине их управни окрузи којих у Србији има 29 и локалне самоуправе у оквиру њих (174 јединице локалних самоуправа). Основни критеријум номенклатура статистичких територијалних јединица јесте број становника па је тако за НСТЈ 1 потребно најмање да јединица има 3 милиона, а највише 7 милиона становника, за НСТЈ 2 од 800.000 до 3.000.000 становника, а за НСТЈ 3 од 150.000 до 800.000 становника.<sup>262</sup> Први од три циља регионалне политике у периоду 2007-2013. године је конвергенција која се своди на подстицање раста и запошљавања у најнеразвијенијим регионима са циљем њиховог приближавања развијенијим регионима. Предмет подршке су региони НУТС-2 који имају испод 75% од просечног дохотка ЕУ 15 (а не ЕУ 27). Из Кохезивног фонда средства се издвајају за регионе испод 90% од просека ЕУ 15. Унија даје средства највише 75-85% од укупно потребних средстава.<sup>263</sup> Када се погледа стање у области наших статистичких територијалних јединица, практично сви региони НСТЈ 2 ће моћи да конкуришу за ова средства с тим што је важно да постоје добри развојни пројекти како би се подстакло запошљавање и стандард становништва, заштита околине, одрживи развој, итд.

Веома важна корист од чланства у ЕУ јесте **политика заштите конкуренције** која забрањује постојање монопола у ЕУ и свака чланица мора да допусти свима да буду конкурентни на њеном тржишту. С обзиром на то да се по свим анализама реномираних светских организација Србија налази при самом дну успешности у спровођењу мера антимонополске политике, ова политика ће бити врло значајна. Практична корист за грађане огледа се у томе да ће цене различитих роба бити ниже јер ће се онемогућити да монополисти код нас као до сада диктирају цене.

**Област запошљавања** је такође битна за грађане јер се преко Социјалног фонда помаже чланицама да унапреде развој предузетништва и запошљавања, развој образовне политике и да се прилагоде променама на тржишту. Са подстицањем

---

<sup>262</sup> Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица, Сл. гласник РС, бр.109/09, 46/10.

<sup>263</sup> Мирослав Прокопијевић, *Европска унија-Увод*, треће допуњено издање, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 560.

образовања и тренинга Европска унија жели да развија тзв. конкуренцију појединаца којом се подстичу грађани да се образују за индустријске политике које су у замајцу (информационе технологије, телекомуникације и менаџмент). За то постоје различити образовни програми у Европској унији. **Политика заштите животне средине** у ЕУ произвела је велики број стандарда у овој области који постају обавезујући за сваку државу чланицу, а који се односе на депоновање и рециклажу отпада, загађиваче животне средине, итд. Важан аспект ове политике лежи и у превенцији и едукацији грађана.

Као што постоје користи, тако свака нова чланица са уласком у Европску унију има и **трошкове** који се могу сагледати са ширег политичког и друштвеног аспекта, али и кроз економску призму. Када постане чланица ЕУ, Србија ће пренети део суверенитета на институције Европске уније у којој ће морати да поштује и примењује све донете одлуке, правила и принципе. Чињеница је и да ће грађани слабије имати увид у рад администрације у Бриселу и свакако да ће теже моћи да контролишу одлуке које се доносе у Савету министара, Европском парламенту, итд.

Са уласком у ЕУ повећају се **трошкови пословања фирми** због сложености испуњавања процедура и правила која регулишу ова питања. Обзиром на садашње стање и слабости српске економије, свакако да је то један од већих изазова са којим ће се наши привредни субјекти суочити када постанемо чланица Европске уније.

Као један важан аспект у процесу придруживања, а касније и примењивања јесте **усвајање скупе правне регулативе** која броји преко 100.000 страна, што ће за нашу земљу представљати објективан и значајан трошак.

Гледано са чисто економске стране, улазак у ЕУ има и економску цену која се огледа у издвајању 1,24% БДП за буџет Европске уније. Обзиром на стање економског раста и дугорочне пројекције за Србију, ни овај фактор не треба никако занемарити као нешто што неће представљати озбиљан издатак. Наравно, однос онога што ће Србија добити из буџета ЕУ и онога што ће дати у европски буџет, говори о томе да ће са економске стране имати значајну корист.

Користи од даљих проширења имаће и сама Европска унија (пре свега се мисли на земље југоисточне Европе и евентуално даље проширење према истоку) јер ће се направити повољније окружење за пословање и фирме из ЕУ ће добити нова тржишта на којима могу да започну свој бизнис. Истина, Србија није велико тржиште у односу на друге земље али би кроз јаче регионално повезивање и сарадњу са суседима могла да постане озбиљнији и конкурентнији фактор у европским оквирима. Поједини наши

производи за којима постоји потреба на тржишту ЕУ (сировине, прехранбени и пољопривредни производи) биће јефтинији за грађане Уније. Са уласком Србије и осталих земаља западног Балкана у ЕУ, повећаће се и буџет ЕУ. Када су у питању међународни односи, са већим бројем чланица Европска унија ће добити јачу преговарачку позицију, наравно под условом да међу чланицама постоји консензус око већине питања.

## 7.4 Локалне самоуправе у даљим европским интеграцијама

Предмет интересовања Европске комисије делимично је била и област локалних самоуправа, што се може видети кроз годишње извештаје који су рађени у протеклих неколико година.

Примера ради, Европска комисија је у свом Извештају за 2006. годину изнела становиште да Закон о финансирању локалне самоуправе усвојен те године, предвиђа већу фискалну децентрализацију и омогућава сиромашнијим општинама добијање већег дела буџетских средстава.<sup>264</sup> **Током 2007. године у Извештају Европске комисије** наводи се да је Република Србија ратификовала у парламенту Европску повељу о локалној самоуправи, као и да је ступио на снагу нови Закон о финансирању локалних самоуправа којим је загарантован трансфер за финансирање локалних самоуправа у износу од 1,7% БДП-а. Као замерка истиче се да је и даље остало отворено регулисање питања својине јединица локалне самоуправе у законском смислу, као и да се очекује усвајање већег броја закона у области децентрализације и локалне самоуправе.<sup>265</sup>

**У извештају Комисије за 2008.** годину каже се да је Законодавство о локалној самоуправи, територијалној реорганизацији, локалним изборима, као и о граду Београду усвојено у децембру 2007. године. Нови програми су развијени како би побољшали учинак и ефикасност локалних власти, а посебно када је реч о решавању захтева грађана. Тада усвојен Закон о локалним изборима ослобађа странке мањина од

<sup>264</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2006. годину*, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2006, стр. 8.

<sup>265</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2007. годину*, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2007, стр. 8.

законског цензуса од 5%, који је уобичајен за улазак политичких партија у градске скупштине. Ове законске одредбе су примењене на локалним изборима у мају 2008. године. Поменуте промене су генерално у складу са Европском повељом о локалној самоуправи. Ипак истиче се неопходност преноса имовине на општине у складу са уставом.<sup>266</sup> Ово се поново помиње и у **Извештају Комисије за 2009. годину** уз констатацију да то омета децентрализацију, као и да закон о статусу запослених у локалним самоуправама такође тек треба да се усвоји.<sup>267</sup> У **извештају за 2010. годину** наводи се да је процес децентрализације настављен и да је један број надлежности пренесен на локални ниво, али да за то нису обезбеђени адекватни ресурси и капацитети, као и да није било довољно сарадње између републичких и локалних власти у смислу доношења или измене закона које се односе на надлежности локалних самоуправа. Европска комисија је запазила и одлуку Уставног суда да увођење бланко оставки у оквиру Закона о локалним изборима није у складу са Уставом. Поновљена је замерка због недоношења закона у области имовине локалних самоуправа.<sup>268</sup>

У погледу локалне самоуправе, **Европска комисија у Извештају за 2012. годину** сматра да прописе о општинским финансијама треба појаснити и правилно спроводити да би се обезбедило предвидиво финансирање општина. Не постоји надзор над функцијама које су додељене општинама. Надлежности се и даље преносе без обезбеђивања довољних капацитета и средстава на локалном нивоу. Национални савет за децентрализацију је и даље неактиван. Истиче се да треба даље унапредити консултације са локалним властима о новим законодавним актима или изменама и допунама постојећих закона које имају утицаја на локалном нивоу. Управа и капацитет управљања на локалном нивоу су слаби, а значајна разлика међу општинама и даље постоји. Закон о државним службеницима се не примењује на службенике локалне управе. Систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности на бази заслуга и запошљавање је и даље подложно политичком утицају. Локална власт нема службу за људске ресурсе која је професионална. Поступци избора се не примењују равномерно, а руководиоци још увек имају превише дискреционог права при одабиру кандидата са листа које изборне комисије сачине по одржаним конкурсима. Запослени на одређено време се још увек не примају у складу са

---

<sup>266</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2008. годину*, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2008, стр. 9.

<sup>267</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2009. годину*, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2009, стр. 9.

<sup>268</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2010. годину*, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2010, стр. 7-8.

критеријумима конкуренције, а уговори се додељују без интерног или јавног конкурса. Промене у управи које предвиђа нова влада не треба да шкоде њеном капацитету да начини даљи напредак у усклађивању са правним тековинама и њиховој имплементацији.<sup>269</sup>

У процесу придруживања Европској унији очигледно је да је област локалне самоуправе од битне важности за саму ЕУ јер су кроз сваки годишњи извештај о напретку Србије представљени и кораци који су предузети за побољшање система локалне самоуправе, али и шта је потребно да се даље уради како би се унапредило функционисање локалних самоуправа.

Основни правци реформи усмерени су на промене законске регулативе у следећим сегментима локалних самоуправа: усаглашеност са Европском повељом о локалној самоуправи, децентрализација, одрживи систем финансирања, имовина јединица локалних самоуправа, степен повезаности и сарадње између локалних, покрајинских и централних власти, локални избори, статус локалних службеника, политика запошљавања и утицај политичких партија на те процесе.

**Организација и уређење јавне управе** и даље потпада под стриктну примену принципа супсидијаритета (*principle of subsidiarity*), који не даје Европској унији никакве компетенције у регулисању земаља чланица. Једно од тумачења које је заступљено у академској литератури јесте да се правни основ за постављање услова потенцијалним чланицама из области јавне управе може наћи у члану 5 Уговора о Европској заједници, а који обавезује све земље чланице да предузму све мере које су потребне како би се испуниле обавезе које произилазе из чланства у Европској унији. Европска унија своје право да захтева од потенцијалних земаља чланица да развију своје управљачке и управне капацитете извлачи из неопходности осигурања примене комунитарних стандарда и одлука и њихове ефикасне имплементације у свим будућим чланицама Уније. Земље имају право да образују **своје јавне администрације** на начин на који желе, али морају осигурати да тако конципирана јавна управа може имплементирати прописе Уније на ефикасан и ефективан начин.<sup>270</sup> Мишљења Комисије из Агенде 2000 поставила су основне контуре онога што Комисија сматра главним стандардима јавне администрације. Основна питања којима се Комисија бавила у својим оценама развоја капацитета јавне управе јесу: развој непристрасне и

<sup>269</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2012. годину*, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2012, стр. 9-10.

<sup>270</sup> Александра Рабреновић, *Модерна јавна управа услов за улазак у ЕУ*, у раду: Економика предузетништва (часопис), вол. 40, но. 1, Београд, 2004, стр. 49-51.

професионалне јавне управе; постојање одговарајућег тренинга јавних службеника; постојање адекватних капацитета за формулисање управне политике; развој институција и система контроле буџета; установљавање посебних структура и процедура за управљање ЕУ фондовима.<sup>271</sup> То је важно зато што је локална самоуправа саставни део система јавне управе.

Садашњи Закон о локалној самоуправи је донет са циљем хармонизације нашег националног законодавства из области локалне самоуправе са правом Европске уније и његова решења су, у највећој мери кохерентна са решењима из Европске повеље о локалној самоуправи. Међутим, не постоји потпуна усклађеност наших законских решења са Европском повељом, али има се утисак да се наше национално законодавство све више прилагођава решењима из Повеље са сваким новодонетим законом који регулише проблематику локалне самоуправе.<sup>272</sup> Генерално гледајући, закони којима се регулише област локалне самоуправе, а који су до сада усвојени, су у складу са свим важећим документима који се односе на локалну самоуправу Европске Уније.

Политички систем савремених држава је децентрализован. Власти имају партнерске односе док је систем хијерархије и надређености државе локалним властима знатно потиснут. Локалне власти подижу своје капацитете: добијају нове надлежности и применом принципа субвенционитета добијају примат у обављању јавних послова. Оне постају финансијски независне, модерно организоване (модерна организација, управљање, e-government) и преузимају послове које успешно обављају захваљујући близини грађанима.<sup>273</sup>

**Једна од значајних замерки Европске комисије односи се на степен децентрализованости наше земље.** Децентрализација може бити: политичка, административна, економска, финансијска. Свака од ових димензија је веома битна за демократско и тржишно друштво. Поред Устава донетог 2006. године, најзначајнији закони у овој области су Закон о локалној самоуправи (из 2002 и 2007. године), Закон о територијалној организацији, Закон о главном граду (сва три донесена 2007. године), Закон о финансирању локалне самоуправе (из 2006. године), Закон о јавним набавкама,

<sup>271</sup> Jacques Fournier, *Administrative reform in the Commission opinions concerning the accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union*, Sigma Paper, no. 23, стр.111-118.

<sup>272</sup> Миле Илић, *Хармонизација националног законодавства о локалној самоуправи Државне заједнице Србија и Црна Гора са правом Европске уније о локалној самоуправи*, у раду: *Теме (часопис за друштвену теорију и праксу)*, год. 29, бр.3, Универзитет у Нишу, Ниш, 2005, стр. 317.

<sup>273</sup> Снежана Ђорђевић, *Предузетнички елементи савремене власти (државе и локалних власти)*, у: *Годишњак 2008, година 2, број 2*, Универзитет у Београду-Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 134.



Закон о концесијама, као и бројни системски закони којима се уређују надлежности општина (сет закона из области комуналних услуга, образовања, здравства, културе, економског развоја, просторног планирања и градње, становања, бриге о деци, екологији и други). Закони не помињу субсидијаритет као битан принцип односа између разних нивоа локалних власти, што указује на чињеницу да је доминантан тип односа између свих нивоа власти у Србији хијерархијски, а не партнерски и сараднички.<sup>274</sup> Тако нешто потврђује и истраживање спроведено у студији „Локална управа у Србији-стање и потенцијали“. Локалне власти су процениле у којој мери државна управа и општинска управа чине ефикасну и ефективну функционалну целину указујући у 69% случајева да између њих постоји пре свега формална веза, у 23% случајева да постоји и формална и функционална веза и свега 8% је сматрало да не постоји функционална веза. Ниједан испитаник није мишљења да не постоји никаква веза.<sup>275</sup> Ради се о успостављању сарадничких и партнерских односа како у законском, тако и у практичном погледу, што је нужна претпоставка за ефикасан рад и функционисање локалних самоуправа.

У међувремену су настављени процеси фискалне децентрализације са циљем да се исправе одређене слабости у законском решењу којим се регулише област финансирања локалних самоуправа и јачања финансијске аутономије. Током 2011. године усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе по коме су локалне самоуправе добиле 80% од пореза на зараде (уместо дотадашњих 40%). Да би се успоставила фискална равнотежа између најбогатијих и најсиромашнијих јединица локалне самоуправе донето је решено по којем град Београд више неће добијати трансферна средства из републичког буџета, а уместо Београду, тај новац у виду трансфера солидарности је расподељен свим осталим градовима и општинама, при чему су приоритет добиле најсиромашније јединице.<sup>276</sup> Током 2011. године, усвојен је и Закон о јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 72/11) којим се коначно решава питање имовине локалних самоуправа. Ипак, у пракси овај процес иде врло

---

<sup>274</sup> Снежана Ђорђевић, Снежана Стојановић, Александра Весић Антић, Покренимо заједнице 5 (Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације), Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009, стр. 8-30.

<sup>275</sup> Снежана Ђорђевић, Функционисање управе, у раду: Локална управа у Србији-стање и потенцијали, Факултет политичких наука, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 14.

<sup>276</sup> Видети више: *Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе*, Сл. гласник РС, бр. 47/11.

споро јер постоје бројне институционална и процесна загушења у преносу имовине на локалну власт, као и разноврсни отпори да се овај процес приведе крају.

Једно од такође отворених питања јесте регулисање **статуса службеника** који раде у органима локалних самоуправа. Док на републичком нивоу постоји савремен закон који регулише статус државних службеника (Закон о државним службеницима, Сл. гласник РС, бр. 79/05), статус локалних службеника је са друге стране регулисан законом који је усвојен пре више од 20-так година (Закон о радним односима у државним органима, Сл. гласник РС, бр. 48/91). Ово законско решење је претрпело одређене измене и допуне у протеклом временском периоду, али је неопходно да се усвоји нови закон којим би се у складу са променама у савременом свету и дефинисали статуси и положаји локалних службеника, а такође и примењивала правна начела која се односе на запошљавање, оцењивање и напредовање у службеничкој хијерархији.

Новим законом би требало пронаћи адекватне механизме спречавања политичког утицаја при запошљавању или напредовању запослених, што је свакако један дугорочан процес када се узме у обзир чињеница да је ниво политичке и административне културе релативно низак. Утицај политичких партија био је видљив када је у питању локални изборни систем са увођењем тзв. „бланко оставки“ које су подразумевале да су власници мандата политичке партије, а не посланици или одборници. Због тога су се догодиле и промене закона о локалним изборима које су промениле ово стање тако да су данас посланици (одборници) власници мандата што је у складу са демократским тенденцијама и европском правном традицијом.

Систем плата и награђивања локалних службеника у Србији је комплексан и нетранспарентан, што заједно са ниским нивоима плата у локалној самоуправи доводи до великог незадовољства локалних службеника, а такође и погодује развоју корупције. Иако је Влада у неколико наврата последњих година повећавала плате локалних службеника, систем плата није промењен нити су нивои зарада у јединицама локалне самоуправе уподобљени са платама у другим деловима јавног сектора, што органима локалне самоуправе не даје добру основу за развој кадровских капацитета. У циљу превазилажења постојећих проблема, потребно је да се размотри доношење стратегије реформе система плата на локалном нивоу, којом би се предложили кораци реформе система плата који би укључивали повећање основне плате у односу на укупну плату, повећање распона (декомпресије) плата и увођење објективне оцене резултата рада локалних службеника. Посебно би било корисно спровести неколико пилот пројеката у појединим општинама којима би се дала могућност да самостално

утврде основице зарада у складу са постојећим фискалним ограничењима и законски утврђеним коефицијентима. У циљу израде делотворног система плата и његове успешне примене, неопходно је активно укључити локалне самоуправе у процес израде закона који ће уредити њихов систем плата и награђивања.<sup>277</sup>

Успостављање одговарајућег **модела буџетирања** може бити од кључног значаја у процесу успостављања што чвршће везе између интереса грађана, нарочито пореских обвезника, и начина вршења власти од стране политичких представника у органима локалне самоуправе. Буџет би требао да представља кључни инструмент управљања јединицом локалне самоуправе и средство остварења различитих циљева у заједници са врло тачно утврђеном „ценом коштања“, али и мерљивим ефектима њиховог испуњења у пракси. Да би се ваљано имплементирао, потребно је извршити значајна реформе у руковођењу и самом раду организационих јединица локалне самоуправе, перманентно радити на обуци запослених, али и њихових руководилаца, унапредити капацитете за оперативно планирање, развити аналитичке капацитете и извршити прецизно дефинисање надлежности и одговорности за спровођење програма. За све то потребно је више година, пажљивог и систематског рада.<sup>278</sup> Да би се тако нешто постигло потребно је и ојачати људске капацитете.

Посматрано из угла организације, изградња **капацитета људских ресурса** обухвата аспекте подизања свести, образовање и обуку, промену става, изграђивање поверења, учествовање у одлучивању и у акцијама. Систематско изграђивање капацитета људских ресурса захтева подстицајно политичко окружење и реално инвестирање у образовање. Политике које стварају, оснажују и подржавају развој људских ресурса имају висок приоритет, поготово у земљама у транзицији.<sup>279</sup> Да би се постигли ваљани циљеви и ефикаснији рад локалних самоуправа код нас, потребна је константна и перманентна едукација запослених у локалним самоуправама у областима којима се подстиче модерни приступ управљању у складу са променама које су догодиле под утицајем новог јавног менаџмента. Да би се адекватно одговорило на изазове процеса придруживања Европској унији, а касније и чланства у њој, неопходна су додатна усавршавања запослених у области стратешког планирања и управљања како би се брже и ефикасније примењивале стратегије на локалном нивоу, али и знања

<sup>277</sup> Александра Рабреновић, *Систем плата и награђивања локалних службеника у Србији*, у раду: Правни живот (часопис), Удружење правника Србије, Београд, вол. 57, бр.7-8, 2008, стр. 83.

<sup>278</sup> Саша Кристић, *Интеграција стратешког планирања у процес буџетирања јединица локалне самоуправе*,

Програм подршке општинама ИПА 2007, Досије студио, Београд, 2012, стр. 10.

<sup>279</sup> Симо Бозало, *Кадрови у јавној управи*, Свет књиге, Београд, 2007, стр. 21-22.

из области пројектног менаџмента јер се кроз добијање и примену квалитетних пројеката из различитих европских фондова може побољшати друштвена и економска клима у локалним заједницама.

Са уласком Србије у Европску унију, локалне самоуправе код нас ће постати чланице **Одбора регија** у којој се налазе представници локалних и регионалних власти.

Улога Одбора регија (Комитета региона) је да износи локалне и регионалне ставове на законске прописе ЕУ. Он то чини тако што подноси извештаје, или „мишљења“, у вези са Комисијиним предлозима. Комисија и Савет морају да се консултују са ОР пре него што у ЕУ буду донете одлуке о стварима које спадају у домен локалне и регионалне власти. То може да буде политика запошљавања, заштита животне средине, образовање, култура, стручно образовање и омладина, енергија, транспорт, телекомуникације и јавно здравље. Чланови Одбора су изабрани чланови или важни учесници локалне или регионалне власти у свом домаћем региону. За чланство у Одбору њих номинују њихове националне владе, а именује Савет Европске уније на мандат у трајању од четири године.<sup>280</sup> Број чланова Одбора испред једне земље зависи од величине државе и броја становника (од 5-24 представника), а према искуствима других земаља приближног броја становника као што је Србија (Аустрија, Бугарска, Белгија, Шведска, Холандија, Мађарска) онда је реално да се очекује да и ми имамо исти број представника као и они (12).

Што се тиче **Конгреса локалних и регионалних власти (CLRG)**, процењује се да у земљама Савета Европе постоји преко 200.000 локалних и регионалних власти које су заступљене са 315 делегата у два већа-Већу локалних власти и Већу региона. Конгрес има пленарна заседања у пролеће и јесен, а између њих делује путем већег броја комитета, као што су: Институционални комитет, Комитет за културу и образовање, за социјалну кохезију и за одрживи развој. Можда је најважнија улога Конгреса то што он представља место окупљања и координације различитих нивоа власти, асоцијација и експертских и других организација које се баве локалном самоуправом.<sup>281</sup> Конгрес сачињавају изабрани представници 47 чланица Савета

---

<sup>280</sup> Европска комисија, *Како функционише Европска унија*, Канцеларија за службене публикације европских заједница, Луксембург, 2007, стр. 31-33.

<sup>281</sup> Душан Васиљевић, Јасминка Кроња, *Европски програми за локалне заједнице*, Европски покрет Србија, Београд, 2005, стр. 20.

Европе. Србија је приступила овој асоцијацији током 2003. године и има укупно 7 представника.<sup>282</sup>

Свакако најстарија организација је **Савет европских општина и региона Европе**.<sup>283</sup> Савет подржава иницијативе свих националних секција и њихових чланова који желе да се две или више локалних заједница збратиме, а нарочито представљање локалних власти пред званичним европским институцијама у циљу одбране њихових интереса под најбољим могућим условима. Савет подстиче међурегионалну и међуопштинску сарадњу, подржавајући локалне и регионалне власти у њиховој потрази за средствима повезаним са програмима Европске уније.<sup>284</sup> Према последњим подацима, чланови овог Савета су асоцијације из 41 европске земље, а испред Србије то је Стална конференција градова и општина.<sup>285</sup>

Када се погледају циљеви европске регионалне политике за период 2007-2013. године, онда се може закључити да је главна пажња усмерена ка *смањењу економских и социјалних разлика између земаља чланица* ЕУ и региона кроз инвестирање у физички и људски капитал, иновације, образовање, заштиту животне средине и ефикасност управљања (укупно је за овај циљ предвиђено 282,8 милијарди евра или 81,5% укупног износа из структурних и Кохезивног фонда), затим на *подстицање регионалне конкурентности и запошљавања* кроз улагања и у радну снагу, предузетништво и антиципирање економско социјалних промена (55 милијарди из структурних фондова, 16% укупног износа). Трећи циљ европске регионалне политике усмерен је на *подстицање прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње* и то у износу од 8,7 милијарди евра, што чини око 2,5% укупно предвиђених средстава. Дакле, средства за која се издвајају за регионалне политике су далеко већа у односу на средства која се налазе у оквиру Инструмента за претприступну помоћ и не могу се уопште упоређивати те је због тога важно да наша земља предузме још значајније кораке како би и ова средства ефикасно користила. Отуда је такође важно да се успостави децентрализован систем управљања фондовима Европске уније. Министарство финансија Републике Србије је током јуна 2012. године предало Европској комисији акредитациони пакет за децентрализовано управљање.

<sup>282</sup> Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, *Member's handbook, 2012*, стр. 9-10

<sup>283</sup> Ово тело је променило назив током 1984. године, а раније се звало Савет европских општина (иначе основано 1951. године).

<sup>284</sup> Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет Србија, Београд, 2009, стр. 23.

<sup>285</sup> Видети више: *Council of European Municipalities and Regions, National associations of local and regional authorities (List of CEMR members)*, 2013, стр. 1-15.

Ревизори Европске комисије били су у Србији почетком 2013. године како би проверили стварно стање и спремност Србије. Од предаје акредитационог пакета па до добијања ДИС-а обично прође од 6-18 месеци, према искуствима других земаља. У међувремену, наша администрација је обучена да самостално управља добијеним средствима, управља и спроводи пројектне активности, спроводи процедуре за јавне набавке и системе контроле јер мора да се оправда сваки уложени евро.

Поред координационог механизма на **хоризонталном нивоу**, у циљу ефикаснијег коришћења постојећих ресурса и остваривања додатних ефеката, важно је обезбедити и **вертикалну координацију** (републички, покрајински и локални ниво) чиме би се осигурала усклађена и правовремена активност већег броја актера. Ангажовање цивилног сектора, али и пословне и академске заједнице би било такође драгоцено. Јасно је да политика регионалног развоја, а још више њено спровођење, захтева локалну самоуправу способну да препозна и искористи своје потенцијале (нпр. природни ресурси, инфраструктура, образовна структура, итд). Такође, узимајући у обзир ограничена финансијска средства, од суштинске важности је стварање одговарајућих институционалних и административних претпоставки за програмско/пројектно остваривање приоритета, али и ефикасно и економично коришћење ресурса у складу са принципом одговорног финансијског управљања (*sound financial management*). У том смислу, јасно је да су партнерство и сарадња између локалних самоуправа у Републици Србији и сарадња са локалним самоуправама у иностранству од несумњивог значаја.<sup>286</sup>

---

<sup>286</sup> *Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ*, ISAC Фонд, Београд, 2012, стр. 36-37.

## 7.5 Закључна разматрања

Процес придруживања Европској унији је дугорочног карактера и подразумева велику активност свих нивоа власти, као и одлучност и одговорност да се прихвате „правила игре“ која владају у европском клубу.

Такав процес су морале да прођу и земље централне и источне Европе како би модернизовале своја друштва, развиле економије и прихватиле савремене европске тековине и вредности. Процес придруживања не подразумева само слепо усвајање законских норми и правила која важе у Европској унији већ једну свеобухватну трансформацију државе, друштва и појединаца. На том путу земље из овог подручја имале су различите успехе, неке су брже, а неке спорије спроводиле реформе. Чињеница јесте и да одређени број земаља није ни успео да у потпуности испуни критеријуме за чланство у Европској унији већ су важну улогу имали и спољнополитички чиниоци (чланство у НАТО алијанси и утицај САД-а).

Што се тиче Србије, процес придруживања Европској унији дошао је до фазе када треба да почну преговори о чланству у ЕУ. У процесу придруживања Србије, поред већ постојећих критеријума који су важили за друге земље, један од најбитнијих фактора јесте и решавање питања Косова и Метохије. Сви предузети кораци од нове Владе Републике Србије иду у добром правцу нормализације односа са Приштином што се итекако поздравља од стране најважнијих светских актера.

Међутим, поље унутрашњих реформи у Србији мора да се трансформише још брже и одлучније како процес придруживања у ЕУ не би имао више формално-правну основу. Тако нешто бележи и Европска комисија кроз своје редовне извештаје о напретку Србије посвећујући пажњу свим релевантним сегментима који чине једну целину здравог и одрживог система као што је држава. Србија те промене на политичком и економском пољу мора да уради не због Европске уније него да би се у њој успоставио систем владавине права и правне државе, ојачале независне институције, подстакао економски развој и задовољили интереси појединаца.

Тако је исто и на нивоу локалних самоуправа код нас. Колико је важно да се донесу и примене закони у овој области, исто тако је важно да се унапреде људски капацитети, уведе систем програмирања буџета (програмско финансирање), развије пројектни менаџмент и подстакне даља свеобухватна децентрализација.

## ЗАКЉУЧЦИ

Овај научно-истраживачки рад представља пионирски подухват научне елаборације предприступних фондова Европске уније и њиховог значаја са аспекта могућег утицаја на развој локалних власти и заједница у Србији. Наиме, тема рада је неодвојива од ширег контекста, односно од Европске уније. За разлику од предприступних фондова, ЕУ јесте била честа тема научне опсервације, али оно што представља новину у овом раду јесте афирмација функционалног приступа односно коришћење метода развијених у студијама јавних политика. Још једна специфичност овог рада је сагледавање теме (предприступних фондова) у индуктивно-дедуктивном смислу чиме је показано да овај инструмент није тек један од многобројних које ЕУ својом одлуком може да укине сваког тренутка, већ да се ради о материјализацији основних вредности на којима ЕУ почива. Ова веза је образложена тако што је прво указано на те основне вредности, потом на општу политику, затим на јавне политике које из ње произилазе и коначно пројектне активности и развојне фондове. И док су прва два сегмента (вредности и политика која из њих произилази) првенствено ствар договора политичких елита, друга два сегмента су нужно везана за целокупно друштво при чему посебну важност имају локалне заједнице и власти. На тај начин се долази до везе која није у првом тренутку очигледна, а која постоји између локалних заједница и базичних вредности Европске уније. Ово сазнање треба да буде идеја водила и политичкој елити у Србији које често прихватају европске стандарде декларативно а да не схватају до краја њихову суштину и значај. Стиче се утисак да политичке елите потребу за интензивним укључивањем локалних заједница и власти у процесе конципирања и реализације политика сматрају пре „европским трендом“ него нужним процесима који воде ка демократизацији и интензивнијем развоју читавог друштва и државе. Имајући на уму горе наведено, може се сагледати научна (теоријска) али и друштвена (практична) актуелност овог рада, односно теме и приступа.

Треба истаћи и то да је увидом у фонд научног знања у вези ове теме утврђено да постоји мали број научних радова на ову тему, недостатак литературе<sup>287</sup> и података. То је у извесном смислу и ограничило ово истраживање и онемогућило егзактније мерење и податке који би указивали на везу развојних и демократских потенцијала у

---

<sup>287</sup> Напомена: Стручна литература постоји, али ради се углавном о водичима, публикацијама које имају за циљ пружање основних информација и слично, док, међутим не постоје научни и теоријски радови.



Србији и претприступних фондова у ЕУ. Са друге стране установљен је методолошки оквир, доказан је сет претпоставки, те овај рад може бити основа за даље изучавање ове области.

Када је реч о Европској унији, она је обрађена првенствено са функционалне и процесне стране и сагледана је са аспекта државе чланице. У таквом приступу кључна чињеница за једну нову чланицу је да даном приступања у пуноправно чланство она улази у систем заједничких политика и на јединствено тржиште. Међу бројним заједничким политикама, с обзиром на проценат ЕУ буџета који је резервисан за њихово финансирање истичу се кохезивна (регионална) и пољопривредна политика. Обе су непосредно везане за развој локалних заједница те је њихов значај за овај рад двоструки. Отуда су оне детаљније представљене у првом поглављу у коме је показано да је **Европска унија систем заједничких политика међу којима велики значај имају пољопривредна и регионална развојна политика.**

Након што се анализира јавна политика у свом нормативном смислу (буџет, акти којима је установљена, циљеви које треба да оствари и сл.) следећи корак јесте анализа актера и коначно активности које они треба да предузму да би прописана политика остварила ефекат.

Међу бројним актерима посебан значај имају локалне и регионалне власти односно заједнице, што је образложено и утврђено у другом поглављу, те је **доказано да су за ефективну реализацију развојних политика ЕУ незаобилазан партнер али да су исто тако локалне власти и заједнице уједно и корисници ИПА фондова.**

Како је друга кључна категорија овог рада „локалне заједнице и власти у Србији“, онда је требало анализирати развојне потребе Србије као и изазове (проблеме) са којим се суочава. У поглављу у коме је ова тема обрађена кроз већи број података је указано на кључне проблеме и области и што је најважније указано је на комплементарност развојних потреба Републике Србије и подршке коју пружа Европска унија. Имајући све то на уму закључак који се наметнуо је да: **се Република Србија суочава са изазовима управо у областима у које ЕУ улаже велика финансијска средства те ЕУ представља велики развојни потенцијал за Србију и њене локалне заједнице.**

Након што су објашњени претприступни фондови у контексту ЕУ и заједничких политика (у свом нормативном смислу), истакнут значај локалних заједница и самоуправа као актера и објашњена комплементарност развојних потреба Србије и подршке ЕУ, преостало је да се претприступни фондови (развојне политике ЕУ)

сагледају и објасне са процесне тачке гледишта. То је учињено у четвртом поглављу у коме је детаљно представљена проблематика пројектних активности односно пројектних давања као инструмента јавних политика. Теоријска опсервација пројектних активности, позиционирање њиховог истраживања у оквиру савремене политикологије и анализа са аспекта савремених доминантних идеологија (социјалдемократије и конзервативног либерализма) представљају потпуну новину у нашој политикологији. Коначно објашњено је и зашто су **пројектна давања** иначе постала чест инструмент реализације јавних политика, односно њених циљева и показано је да су они **најзначајнији инструмент којим се реализује развојна политике ЕУ.**

Прва четири поглавља представљају својеврстан теоријски и кохерентан оквир за изучавање предмета овог рада. Преостала поглавља представљају дескрипцију и експланацију предмета овог рада које уз теоријско-методолошки оквир постављен у претходним поглављима омогућава сагледавање садашњег стања и пројекцију будуће перспективе. Стога су у преосталим поглављима представљени програми тј. претприступни фондови за државе кандидате, потом су истражена искуства Републике Србије у коришћењу ових фондова и остварених ефеката и коначно дата перспектива Србије у контексту даљих европских интеграције и неопходних будућих реформи.

Како је раније већ показано да ЕУ представља развојну шансу за Србију односно за локалне заједнице, намеће се питање од којих фактора зависи да се та могућност и оствари. Одговор је управо у правилном разумевању и вођењу јавних политика односно пројектних активности а оспособљеност „критичне“ масе актера у једној држави да квалитетно реализује пројектне активности у складу са европским стандардима представља тзв. апсорпциони капацитет од чега битно зависи успех чланства једне државе у ЕУ а тиме и успех даљег развоја друштва. Укратко, **услов за ефективно коришћење претприступних и касније развојних фондова у Републици Србији јесу задовољавајући апсорпциони капацитети дефинисани као оспособљеност за квалитетно вођење пројеката.**

Пошто се сагледа ових неколико налаза у целини и применом логичких правила закључивања (премисе, конклузије) долази се и до везе између претприступних фондова ЕУ и развојних демократских потенцијала локалних заједница у Србији. Дакле, како су се постављене хипотезе доказале као тачне:

1. Европска унија је систем заједничких политика међу којима велики значај имају пољопривредна и регионална развојна политика;
2. За ефективну реализацију развојних политика ЕУ незаобилазан партнер али и корисници су локалне власти и заједнице;
3. Република Србија се суочава са великим изазовима управо у областима у које ЕУ улаже велика финансијска средства те ЕУ представља велики развојни потенцијал за Србију;
4. Најзначајнији инструмент којим се реализује развојна политике ЕУ су пројектна давања;
5. Услов за ефективно коришћење претприступних и касније развојних фондова у Републици Србији јесу задовољавајући апсорпциони капацитети дефинисани као оспособљеност за квалитетно вођење пројеката.

Онда је тачан закључак да:

**Претприступни фондови Европске уније представљају велики потенцијал за економски и демократски развој локалних власти и заједница у Србији. Подизањем капацитета читавог друштва (државе и свих нивоа локалних власти као и цивилног друштва у целини) за креирање и квалитетно управљање и примену пројеката, друштво у исто време ојачава своје демократске и развојне потенцијале.**

## Списак коришћене литературе и извора

1. Anderson, William, *The Units of Government in United States*, Chicago. 1945.
2. Anna Romanczyk, *The Instrument for Pre Accession Assistance (IPA) 2014-2020 (Analysis of the proposals for 2014-2020)*, European citizens action service, 2012.
3. Brikland, Thomas A., *An Introduction to the policy process*, M.E. Sharpe, New York, 2005.
4. Bruckner, Michael, Roland Maier, Andrea Przyklenk, *Der Europa Ploetz, Basiswissen uber das Europa von heute*, Ploetz, Freiburg, 1993.
5. *Cohesion policy 2007-13 – Commentaries and official texts*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
6. Com(2009) 543, communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Instrument for Pre-accession Assistance (ipa) multi-annual indicative financial framework for 2011-2013, Brussels, 14.10.2009 [http://ec.europa.eu/enlargement/howdoes-it-work/financial-assistance/planning-ipa\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/howdoes-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm).
7. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Instrument for pre-accession assistance (IPA), Revised multi-annual indicative financial framework for 2013, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 581 final.
8. *Council of European Municipalities and Regions*, National associations of local and regional authorities (List of CEMR members), 2013.
9. COUNCIL REGULATION (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006, establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).
10. COUNCIL REGULATION (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession.
11. COUNCIL REGULATION (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period.

12. COUNCIL REGULATION (EC) No 1628/96 of July 1996, relating to aid to Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia.
13. COUNCIL REGULATION (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.
14. COUNCIL REGULATION (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.
15. COUNCIL REGULATION (EEC) No 3906/89 of December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic.
16. Dye, Thomas R., *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002.
17. *EU Budget 2012, Financial Report*, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.
18. *EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels, 3.3.2010.
19. *European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework*, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2011.
20. European Commission, *Multiannual Financial Framework*, [www.ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://www.ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)
21. European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for the Pre-accession Assistance (IPA2)*, Brussels, 2011.
22. *European Governance, a white paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 428, на интернету: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm).
23. *Financial Perspective 2007-2013*, European Council, Brussels, 2013.

24. Fontaine, Pascal, *Europe in 12 lessons*, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Brussels, 2014.
25. Fontaine, Pascal, *Europe in 12 lessons*, European Commission, Directorate-General for Communication, 2006.
26. Fournier, Jacques, *Administrative reform in the Commission opinions concerning the accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union*, Sigma Paper, no. 23.
27. *General budget of the European Union for the Financial Year 2013 (The figures)*, European Commission, European Union, 2013,
28. Held, David, *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?* in: David Held (ed), Anthony McGrew (ed.), *Global Transformation Reader*, Polity Press, Cambridge, 2003.
29. Howlett Michael, M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto, 1995.
30. <http://www.eu-projekti.info/komponenta-v>
31. <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx> , Комитета региона
32. [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/faq\\_en.htm#188](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/faq_en.htm#188).
33. [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/faq\\_en.htm#188](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/faq_en.htm#188).
34. [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget\\_folder/FINAL\\_EN\\_DG\\_BUDG\\_general\\_budget\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/FINAL_EN_DG_BUDG_general_budget_2013.pdf).
35. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual\\_programme\\_2005.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual_programme_2005.htm).
36. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual\\_programme\\_2006.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/main/ser-annual_programme_2006.htm).
37. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/serbia.htm>.
38. [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm); European Commission Enlargement Instrument for Pre-accession assistance (IPA) Overview.
39. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207\\_ipa\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf)
40. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>

41. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>
42. [http://ec.europa.eu/policies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/policies/index_en.htm), Европска комисија.
43. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/publication/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_en.cfm); страна Европске комисије о кохезивној политици:
44. [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm); Интернет страна Европске уније, регионална политика.
45. <http://glassrbije.org/privreda/fondovi-eu>
46. <http://glassrbije.org/privreda/fondovi-eu>
47. <http://narr.gov.rs/index.php/Izdvajamo/Mrezha-regionalnih-razvojnih-agencija>; Национална агенција за регионални развој.
48. <http://strategije.skgo.org/>.
49. <http://web.worldbank.org>; интернет страна Светске банке.
50. [http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Local\\_en.asp?mytabsmenu=2](http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Local_en.asp?mytabsmenu=2) Конгрес локалних и регионалних власти Европе и Дом локалних власти интернет страна.
51. [http://www.coe.org.rs/def/tdoc\\_sr/?conid=17](http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/?conid=17) Конгрес локалних и регионалних власти .
52. <http://www.dkmt.net/>; интернет страна еврорегиона ДКМТ.
53. <http://www.dnevnik.rs/ekonomija/svaki-drugi-zaposleni-u-srbiji-radi-za-drzavu>; Интернет портал новосадског листа Дневник.
54. <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/6506-iz-eu-fondova-naredne-godine-164-miliona-evra>
55. <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/8144-velike-regionalne-razlike-u-srbiji-prepreka-privrednom-rastu>.
56. <http://www.europa.rs/kakoDoFondova/otvoreno.html>; Делегација Европске уније у Републици Србији.
57. [http://www.europa.rs/projects/projektne\\_aktivnosti/3083/Zajedni%20ki+odbor+](http://www.europa.rs/projects/projektne_aktivnosti/3083/Zajedni%20ki+odbor+)
58. <http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite>.
59. <http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/>.

60. <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/IpaComponent2.aspx>.
61. <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/ProjectSearch.aspx>.
62. <http://www.heritage.org>, Херитиџ фондација.
63. <http://www.imp-med.eu/En/image.php?id=435>
64. <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=22252>
65. <http://www.kombeg.org.rs/komora/opstaa.aspx?veza=12698>, Привредна комора Србије.
66. <http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeEkonOdnosiSInostranstvom/statika/vodici/VODIC-ZA-INVESTITORE.pdf>
67. <http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeEkonOdnosiSInostranstvom/statika/vodici/VODIC-ZA-INVESTITORE.pdf>
68. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/instrumenti\\_za\\_pretpristupnu\\_pomoc.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/instrumenti_za_pretpristupnu_pomoc.pdf).
69. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/visekorisnicka\\_ipa.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/visekorisnicka_ipa.pdf).
70. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa%20\\_2007.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa%20_2007.pdf).
71. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa\\_2008.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa_2008.pdf).
72. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa\\_2009.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa_2009.pdf).
73. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa\\_2010.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa_2010.pdf).
74. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa\\_2011.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa_2011.pdf).
75. <http://www.uclg.org/en/organisation/about>; Званична интернет страна Уједињених градова и локалних власти:
76. <http://www.worldbank.com>.
77. Ian, Bache, Flinders Matthew, *Multi-level Governance*, University Press, 2004.



78. Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, 1984.
79. Lessig, Lawrence, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, 1999.
80. Mathews, Jessica T., „*Power shift*“, y: *Global Transformation Reader*, ed. by David Held and Anthony McGrew, Polity Press, Cambridge, 2003.
81. McMahon, Joseph A., *The Law of the Common Agricultural Policy*, Pearson Education Limited, Edinburg, 2000.
82. *Member's handbook*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2012.
83. Milward, Alan S., *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Methem and Co Limited, London, 1984.
84. Osborne, David, Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Adisson-Wesley, Reading, 1992.
85. Peters, Guy B., *American public policy*, CQ Press, Washington, 2004.
86. Regional policy – inforegio, Cohesion policy 2014 – 2020, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm).
87. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC).
88. *Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia, Final Evaluation Report*, The European Evaluation Consortium, Freiburg, 2009.
89. Sabatier, Paul A., *Political science and public policy* in: *Public policy: the essential readings*, ed. Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn, Prentice Hall, New Jersey, 1995.
90. Saint-Pierre, Charles-Irenee Castel de, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Utrecht: A. Schouten, 1713.
91. Salamon, Laster M. (ed.), *Beyond privatization – The tools of Government Action*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1989.
92. Salamon, Laster M. (ed.), *The Tools of Government*, Oxford University Press, New York, 2002.

93. Schackleton, Michael, *The Budget, y: Policy making in the European Union*, eds. Wallace H, Wallace W, Oxford University Press, Oxford, 2000.
94. Sorensen, Georg, *The Transformation of the State, Beyond the Myth of Retrat*, Macmillan, New York, 2004.
95. Stiglitz, Joseph, *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Cambridge, 1989.
96. *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World economic forum, ed. Klaus Schwab, Женева, 2014.
97. *What is Good Governance?*, United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, skinuto 20.11.2014.
98. *Working for the regions*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
99. Беговић Борис: et al.: *Локални економски развој*, ЦЛДС и СКГО, Београд, 2006.
100. Беговић Борис, Зоран Вацић, Гордана Матковић, Бошко Мијатовић: *Локални економски развој*, Центар за либерално-демократске студије, СКГО и Град Београд, 2006.
101. Беренд Иван Т. *Европа после 1980*, Архипелаг, Службени гласник, Београд, 2012.
102. Бозало Симо, *Кадрови у јавној управи*, Свет књиге, Београд, 2007.
103. Васиљевић Душан, Јасминка Кроња, *Европски програми за локалне заједнице*, Европски покрет Србија, Београд, 2005.
104. Васиљевић Душан, *Локални економски развој*, Палго центар, Београд, 2012.
105. Васиљевић Душан, *Локални економски развоја – зашто су једне општине добитници, а друге губитници транзиције*, ПАЛГО центар, Београд, 2012.
106. Веселинов Драган, *Политичка економија*, ФПН и Чигоја штампа. Београд, 2009.
107. Веселинов Драган, *Транзиција у пољопривреди и дотације – стратешки производи*, у зборнику: Токови економско-социјалног преображаја, ур. Сретне Сокић, Центар за друштвено-економске студије, Београд, 2000.
108. Водич за инвеститоре, Привредна комора Београда, Београд, октобар 2013.

109. Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ, ISAC Фонд, Београд, 2012.
110. Вујачић Илија, *Политичка теорија – студије-портрети-расправе*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2002.
111. Гоати Владимир, *Политичке партије и партијски системи*, ФПН Универзитета у Црној Гори, 2008.
112. Горан Николић, Србија и претприступни фондови (часопис Актер-колумна), <http://akter.co.rs/weekly/kolumna/250-srbija-i-pretpristupni-fondovi-eu>
113. Гргуревић Славенко, Наташа Цветковић, *У сусрет глобализацији - земље Балкана на путу ка Европској унији*, у: Технологија, култура, развој, Удружење „Технологија и друштво“, Институт „Михајло Пупин“, Центар за истраживање развоја науке и технологије, Београд, 2007.
114. Дал Роберт, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999.
115. Дамјановић Мијат, *Демократија епизодна мистерија*, Службени гласник и Мегатренд универзитет, Београд, 2011.
116. Димитријевић Предраг, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011.
117. Ђорђевић Снежана, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука, Београд, 2008.
118. Ђорђевић Снежана, Снежана Стојановић, Александра Весић Антић, *Покренимо заједнице 5 - приручник за јавно заступање у процесу децентрализације*, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009.
119. Ђорђевић Снежана, *Функционисање управе*, у: Локална управа у Србији-стање и потенцијали, Факултет политичких наука, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
120. Ђорђевић Снежана, Дејан Миленковић, Мирослав Прокопијевић, Бранислав Ђурковић, *Локална управа у Србији – стање и потенцијали*, студија у оквиру пројекта УНДП и Министарства за државну управу и локалну самоуправу под називом „Подршка стратегији реформе државне управе у Србији.“ Београд, 2009.
121. Ђорђевић Снежана, *Локална самоуправа*, Цесид, Београд, 2002.

122. Ђорђевић Снежана, *Предузетнички елементи савремене власти (државе и локалних власти)*, у: Годишњак 2008, година 2, број 2, Универзитет у Београду-Факултет политичких наука, Београд, 2008.
123. Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти-упоредни модели*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2002.
124. Ђурковић, Миша, *Конзервативизам и конзервативне странке*, Службени гласник, Београд, 2007.
125. *Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти*, Мадрид, 21.05.1980.
126. *Европска повеља о локалној самоуправи*, Савет Европе.
127. *Европска повеља о локалној самоуправи*.
128. *Економска и монетарна унија и Еуро*, Европска комисија, Служба за публикације ЕУ, Луксембург, 2013.
129. *Енциклопедија политичке културе*, Милан Матић, Милан Подунавац (уредници), Савремена администрација, Београд, 1993.
130. *Закон о локалној самоуправи*, Сл гласник 129/2007.
131. *Закон о регионалном развоју*, Сл. гласник РС, бр. 51/09, 30/10.
132. *Извештај о напретку Републике Србије за 2006. годину*, Европска комисија, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2006.
133. *Извештај о напретку Републике Србије за 2007. годину*, Европска комисија, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2007.
134. *Извештај о напретку Републике Србије за 2008. годину*, Европска комисија, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2008.
135. *Извештај о напретку Републике Србије за 2009. годину*, Европска комисија, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2009.
136. *Извештај о напретку Републике Србије за 2010. годину*, Европска комисија, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2010.
137. *Извештај о напретку Републике Србије за 2012. годину*, Европска комисија, Брисел, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2012.

138. Илић Миле, *Хармонизација националног законодавства о локалној самоуправи Државне заједнице Србија и Црна Гора са правом Европске уније о локалној самоуправи*, у: Теме (часопис за друштвену теорију и праксу), год. 29, бр.3, Универзитет у Нишу, Ниш, 2005.
139. Илић-Попов Годрдана, *Пореско право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2004.
140. *Инструмент за претприступну помоћ-Нови фокус за помоћ коју ЕУ даје за проширење*, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, 2010.
141. Јовановић Слободан, *Дражава II*, Београд, 1936.
142. Јовичић Миодраг, *Локална самоуправа*, Београд, Службени гласник, 2006.
143. *Како функционише Европска унија*, Европска комисија, Канцеларија за службене публикације европских заједница, Луксембург, 2007.
144. Камерон Рондо, Лари Нил, *Кратка економска историја света(Од палеолитског доба до данас)*, Службени гласник, Београд, 2011.
145. Кант Имануел, *Вечни мир: филозофски нацрт*, Гутенбергова галаксија, Београд, 1995.
146. Кегли Чарсл В., Јудин Р. Виткоф, *Свестска политика, тренд и трансформација*, ФПН, Београд, 2006.
147. Кнежевић Иван, Огњен Мирић, Мирјана Лазовић, Андрија Пејовић, *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013* (друго допуњено издање), Београд, 2009, стр. 10.
148. Крагуљ Драгана, *Економија-Увод у економску анализу, микроекономија и макроекономија*, Макарије, Београд, 2005.
149. Кристић Саша, *Интеграција стратешког планирања у процес буџетирања јединица локалне самоуправе*, Програм подршке општинама ИПА 2007, Досије студио, Београд, 2012.
150. Лазаревић Гордана, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Friedrich Ebert Stiftung, Европски покрет Србија, Београд, 2011.

151. Лазовић Мирјана, Иван Кнежевић, Огњен Мирић, Андрија Пејовић, *Водич кроз Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013*, Фонд за отворено друштво, Европски покрет у Србији, Београд, 2007.
152. Лукић Радомир, *Социолошки речник*, Савремена администрација, Београд, 1982.
153. Луковић Драган, *Подстицање локалног економског развоја*, Службени гласник,
154. Марковић Брана, Зоран Стојиљковић, *Социјалдемократија и социјалдемократске странке*, Службени гласник, Београд, 2007.
155. Матић Милан, Милан Подунавац, *Политички систем – теорије и принципи*, ФПН, Београд, 1997.
156. Мијатовић Бошко, *Сиромаштво у Србији, 2011, 2012. и 2103. године*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Влада Републике Србије, Београд, 2014.
157. Миодраг Јовичић, *Регионална држава*, Београд, Вајат. 1996.
158. Мирић Огњен, Горан Радосављевић, *Локална самоуправа и претприступна помоћ: стање и перспектива*, у: Изазови европских интеграција (часопис за право и економију европских интеграција), Београд, 2010.
159. Мирић Огњен, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет Србија, Београд, 2009.
160. Мишчевић Тања, и др, *Процес европске интеграције Србије*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2008.
161. Молнар Дејан, *Чињенице о регионалним разликама у Србији*, у: Кватрални монитор економских трендова и политика у Србији, бр. 32, ФРЕН, Београд, јун 2013.
162. Муса Анамарија, *Еуропски управни простор: приближавање националних управа*, у часопису: Хрватска јавна управа, Институт за јавну управу, Загреб, 2006.
163. Пејовић Андрија, Бојан Живадиновић, Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013 (IPA)*, Европски покрет Србија, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011.

164. Печујлић Мирослав, *Глобализација-два лика света*, у: Аспекти глобализације (зборник), Београдска отворена школа, Београд, 2003.
165. *Политика руралног развоја за период 2007-2013*, Европска комисија, Директорат за пољопривреду и рурални развој, Канцеларија за официјелне публикације, Луксембург, 2006.
166. Поповић Марија, Владимир Међак, *Програм ТАЕКС (Техничка помоћ и размена информација)*, Министарство за економске односе са иностранством, Влада Републике Србије, Београд, 2004.
167. *Припреме за европску интеграцију*, редактори Јелица Минић, Душко Лопандић, Европски покрет у Србији, Београд, 2000.
168. *Приручник за програмирање ИПА средстава*, Канцеларија за европске интеграције, Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2011.
169. Прокопијевић Мирослав, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009.
170. Прокопијевић Мирослав, *Европска унија-Увод*, треће допуњено издање, Чигоја штампа, Београд, 2012.
171. Прокопијевић Мирослав, *Конституционална економија*, Е press, Београд, 2000.
172. Прокопијевић Мирослав, *Европска унија - увод*, Службени гласник, Београд, 2005.
173. Рабреновић, Александра, *Систем плата и награђивања локалних службеника у Србији*, у: Правни живот (часопис), Удружење правника Србије, Београд, вол. 57, бр.7-8, 2008.
174. Рабреновић, Александра, *Модерна јавна управа услов за улазак у ЕУ*, у: Економика предузетништва (часопис), вол. 40, но. 1, Београд, 2004.
175. *Речник ИПА појмова*, Канцеларија за европске интеграције, Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2010.
176. Ристић Жарко, Брана Комљеновић, Петар Белокапић, Милутин Срдић, *Финансије хартија од вредности и право Европске уније*, Етно Стил, Београд, 2010.

177. Савет министара Босне и Херцеговине (Дирекција за европске интеграције), *Информација о новом инструменту претприступне помоћи Европске уније за период од 2014-2020. године (ИПА 2)*, Сарајево, 2012, [http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor\\_koordinacija/default.aspx?id=11613&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/default.aspx?id=11613&langTag=bs-BA)
178. СИГМА Документ бр. 27, *Европски принципи за јавну управу*, ОЕЦД, 2001.
179. Сиђански Душан, *Федералистичка будућност Европе*, ИП Просвета, Европа Прес, Суботица, 1995.
180. Станчетић Веран, Зоран Ливаја, *Пројектни менаџмент у ЕУ, од идеје до одобреног пројекта*, ЦСДУ, Београд, 2014.
181. Станчетић Веран, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
182. Станчетић Веран, *Реформа управљања у савременој држави – развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012.
183. Степанов Радивој, Љубиша Деспотовић, *Европска унија-настанак*, институције, право, Stylos, Нови Сад, 2002.
184. *Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године*, Сл. Гласник РС, бр. 85/2014.
185. *Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године*, Сл. гласник РС, бр. 55/05 и 71/05 – исправка.
186. Тодоровић Марина, Бранка Тошић, Бранислав Стојановић, *Србија, еврорегиони и европске интеграције*, Географски институт „Јован Цвијић“, Београд, 2004.
187. Трбовић Ана С., Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Европски принципи јавне управе*, ФЕФА, Београд, 2010.
188. *Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица*, Сл. Гласник РС, бр. 109/08 и 46/10.
189. *Уредба о утврђивању методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе*, Сл. гласник РС, бр. 68/2011.
190. Фукујама Френсис, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007.



191. Цветићанин Невен, *Епоха са оне стране левице и деснице*, Службени гласник, Београд, 2008.
192. Шелдон Волин С., *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007.
193. Шепаровић Инге Перко, *Изазови јавног менаџмента – дилеме јавне управе*, Техничка књига, Загреб, 2006.