Универзитет у Новом Саду | Природно-математички факултет
ДЕПАРТМАН ЗА ГЕОГРАФИЈУ, ТУРИЗАМ И ХОТЕЛИЈЕРСТВО

*др Имре Нађ · др Милица Соларевић*

# РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА



Универзитет у Новом Саду | Природно-математички факултет
ДЕПАРТМАН ЗА ГЕОГРАФИЈУ, ТУРИЗАМ И ХОТЕЛИЈЕРСТВО

*др Имре Нађ · др Милица Соларевић*

# РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА

Нови Сад, 2020.

Универзитет у Новом Саду | Природно-математички факултет
ДЕПАРТМАН ЗА ГЕОГРАФИЈУ, ТУРИЗАМ И ХОТЕЛИЈЕРСТВО

*др Имре Нађ · др Милица Соларевић*

# РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА

ISBN 978-86-7031-555-6

**Главни и одговорни уредник (ПМФ)**
*Проф. др Милица Павков-Хрвојевић, декан*

**Главни и одговорни уредник (ДГТХ)**
*Проф. др Лазар Лазић*

**Уредништво**
*др Александра Драгин*
*др Милена Недељковић*
*др Млађен Јовановић*

**Рецезенти**
*др Алпар Лошонц*
редовни професор Факултета техничких наука Универзитета у Новом Саду и дописни члан Српске академије наука и уметности
*др Јасмина Ђорђевић*
редовни професор Природно-математичког факултета Универзитета у Новом Саду

**Лектор и коректор**
*Симонида Станковић*

**Издавач**
*ПМФ, Департман за географију, туризам и хотелијерство, Нови Сад*
*Трг Доситеја Обрадовића 3, тел: 021/450-104*
*www.dgt.uns.ac.rs*

*Одлуком број 0602-276/6 Наставно-научног већа Природно-математичког факултета у Новом Саду са 25. седнице одржане 16.09.2020. рукопис је прихваћен за штампу као универзитетски уџбеник*

# Садржај


ПРЕДГОВОР ..... VII

1 УВОД ..... 1

2 ТЕОРИЈСКИ ОКВИРИ И ПРЕТПОСТАВКЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ..... 3
2.1 ПОЈАМ РЕГИЈЕ ..... 3
2.2 РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА ..... 5
2.3 РЕГИОНАЛИЗАМ ..... 7
2.4 ПОЈАМ И СУШТИНА РЕГИОНАЛНЕ ДРЖАВЕ ..... 9
2.5 ПОТРЕБА ЗА РЕГИОНАЛНИМ ПЛАНИРАЊЕМ И ИНТЕРВЕНЦИЈАМА У ПРОСТОРНЕ СИСТЕМЕ ..... 10
2.6 ПОЈАМ, ЦИЉЕВИ И УЛОГЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ..... 12

3 ЕВРОПА РЕГИОНА - ЕВРОПСКА УНИЈА ..... 13
3.1 ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ПОЛИТИЧКИХ И ЕКОНОМСКИХ ОСНОВА РЕГИОНАЛНИХ ИНТЕГРАЦИЈА У ЕВРОПИ ..... 15
3.2 ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ..... 16
3.2.1 Развој европске идеје ..... 16
3.2.2 Развој идеје и стварање Европске уније после Другог светског рата ..... 18
3.2.3 Европска унија након Мастрихта ..... 21
3.2.4 Будући развој интеграционих процеса Европске уније ..... 27
3.3 ИНСТИТУЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ..... 30
3.3.1 Европски савет ..... 31
3.3.2 Европска комисија ..... 32
3.3.3 Савет Европске уније (Савет министара) ..... 34
3.3.4 Европски парламент ..... 37
3.3.5 Суд правде Европске уније ..... 39
3.3.6 Европска централна банка ..... 39
3.3.7 Европски ревизорски суд (рачуноводствени суд) ..... 41
3.3.8 Остале институције значајне за регионални развој у Европи и Европској унији ..... 42
3.3.9 Еуростат – статистички завод Европске уније ..... 44
3.4 СИМБОЛИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ..... 47

4 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ..... 48
4.1 ЕВРОПСКИ КОНЦЕПТ РЕГИОНА - НОМЕНКЛАТУРА ТЕРИТОРИЈАЛНИХ СТАТИСТИЧКИХ ЈЕДИНИЦА (NUTS) ..... 52
4.2 РЕГИОНАЛНЕ РАЗЛИКЕ У ЕВРОПИ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ ..... 59
4.2.1 Степен урбанизације ..... 61

4.2.2 Демографске карактеристике . . . . . 65
4.2.3 Образовање и едукација . . . . . 71
4.2.4 Тржиште рада . . . . . 73
4.2.5 Истраживања и иновације . . . . . 75
4.2.6 Дигитално друштво . . . . . 79
4.2.7 Туризам . . . . . 82
4.2.8 Саобраћај и транспорт . . . . . 85
4.2.9 Пољопривреда . . . . . 90
4.2.10 Економски показатељи . . . . . 95
4.2.11 Регионални социоекономски развој – промене након 2008. . . . . 101
4.3 РАЗВОЈ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ . . . . . 108
4.4 ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ . . . 112
4.4.1 Развој структурних фондова и принципи функционисања . . . . . 112
4.4.1.1 Европски социјални фонд . . . . . 118
4.4.1.2 Европски фонд за регионални развој . . . . . 120
4.4.1.3 Европски пољопривредни фонд за рурални развој . . . . . 122
4.4.1.4 Европски фонд за поморство и рибарство . . . . . 123
4.4.1.5 Кохезиони фонд . . . . . 124
4.4.2 Финансијски инструменти у буџетском периоду од 2000. до 2006. године . . . 128
4.4.2.1 Финансијске иницијативе у периоду 2000-2006. године . . . . . 129
4.4.3 Финансијски инструменти у буџетском периоду од 2007. до 2013. године . . . 139
4.4.3.1 Финансијске иницијативе у периоду 2007-2013. године . . . . . 143
4.5 ПРЕТПРИСТУПНА ПОДРШКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ИНСТРУМЕНТИ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ . . . . . 151
4.5.1 Инструменти претприступне стратегије и помоћи до 2007. . . . . 152
4.5.2 Инструменти претприступне стратегије и помоћи у програмском периоду 2007-2013. – IPA I . . . . . 159
4.5.2.1 ИПА компонента I - Помоћ транзицији и изградња институција . . . . . 162
4.5.2.2 ИПА компонента II - Прекогранична сарадња . . . . . 163
4.5.2.3 ИПА компонента III - Регионални развој . . . . . 167
4.5.2.4 ИПА компонента IV - Развој људских ресурса . . . . . 169
4.5.2.5 ИПА компонента V - Рурални развој . . . . . 171
4.6 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА У АКТУЕЛНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ (2014-2020) . . . . . 173
4.6.1 Финансијски инструменти у периоду 2014-2020. године . . . . . 180
4.6.2 Финансијске иницијативе у периоду 2014-2020. године . . . . . 190
4.6.2.1 Interreg иницијатива – прекогранична, међурегионална, транснационална и макрорегионална сарадња . . . . . 195
4.6.3 Инструменти претприступне стратегије и помоћи у програмском периоду 2014-2020. године – IPA II . . . . . 203
4.6.3.1 Пољопривреда и рурални развој у оквиру ИПА II програма - ИПАРД II програм . . . . . 207
4.6.4 Еврорегиони и еврокоридори у функцији територијалне сарадње и кохезије . . . . . 208
4.7 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПОСЛЕ 2020. ГОДИНЕ . . . . . 213

5 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА ИЗВАН ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ . . . . . 219
5.1 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА РУСИЈЕ . . . . . 220
5.2 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА УКРАЈИНЕ . . . . . 230

5.3 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА БЕЛОРУСИЈЕ ..... 238
5.4 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА НОРВЕШКЕ ..... 243
5.5 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ШВАЈЦАРСКЕ ..... 251
5.6 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ИСЛАНДА ..... 256
5.7 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА МОЛДАВИЈЕ ..... 260
5.8 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА ..... 265
5.8.1 Регионална политика Србије ..... 266
5.8.1.1 Стратешки и законодавни оквир ..... 267
5.8.1.2 Примена NUTS номенклатуре у Србији ..... 272
5.8.1.3 Институционални механизми регионалне политике у Србији ..... 275
5.8.1.4 Инструменти приступне помоћи Европске уније у Србији ..... 285
5.8.1.5 Регионалне иницијативе у којима учествује Србија ..... 300
5.8.1.6 Програми Европске уније у којима учествује Србија 2014-2020. године 301
5.8.1.7 Еврорегиони и еврокоридори у Србији ..... 304
5.8.2 Регионална политика Босне и Херцеговине ..... 310
5.8.3 Регионална политика Црне Горе ..... 315
5.8.4 Регионална политика Северне Македоније ..... 318
5.8.5 Регионална политика Албаније ..... 324

6 ЗАКЉУЧАК ..... 332

7 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ ПОДАТАКА ..... 333
Електронски извори података и интернет адресе ..... 352

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

323(4)(0.034.2)

НАЂ, Имре, 1954-
Регионална политика европских земаља / Имре Нађ, Милица Соларевић. - Нови Сад : Департман за географију, туризам и хотелијерство, 2020 (Нови Сад)

Начин приступа (URL): http://www.dgt.uns.ac.rs/udzbenici/. - Библиографија.

ISBN 978-86-7031-555-6

1. Соларевић, Милица, 1986- [autor]
a) Европске државе -- Политика b) Европа -- Политичке прилике

COBISS.SR-ID 33559817

# Предговор

Теме регионалног развоја и регионалне политике наметнуле су се као једне од најважнијих тема у 21. веку и као такве постале саставни део свих важних стратешких и развојних докумената, од локалног до националног нивоа. Садржај ове књиге обухвата најважније сегменте регионалне политике, од теоријских претпоставки, преко фаза развоја институција и механизама, до примера имплементације и добре праксе.

Регионална политика на европском континенту у највећој мери се базира(ла) на концептима и принципима регионалне политике Европске заједнице, касније Европске уније, која је развила сложен систем креирања и имплементације мера регионалне политике у сврху равномерног територијалног развоја. Развој заснован на територијалној, друштвеној и економској кохезији основа је дугорочног развоја развијених држава.

Важан сегмент регионалне политике је постојање адекватне територијалне организације (регионализације), на основу које је могуће вршити праћење и евалуацију одабраних индикатора развоја у дужем временском периоду, како би се средства у оквиру дефинисаних мера помоћи расподелила на најбољи могући начин, у складу са потребама. Управо тај сегмент представља кочницу многих земља изван Европске уније, па је посебна пажња у овој књизи посвећена томе, свакако, са акцентом на Републику Србију.

Овако комплексан садржај креиран је тако да представља одговарајућу уџбеничку литературу за предмете на мастер студијама, пре свега географског усмерења, али свакако да представља додатну или помоћну литературу за програм основних и докторских студија, како поменутог усмерења, тако и комплементарних модула из области економије, регионалног развоја, планирања и слично.

Велику захвалност дугујемо сарадницима и колегама са Департмана за географију, туризам и хотелијерство Природно-математичког факултета у Новом Саду, за подршку, стручну и логистичку помоћ, рецензентима за указане смернице, сугестије и препоруке, а највећу захвалност упућујемо пријатељима и породицама на сталној свесрдној подршци и разумевању. Надамо се да ће сазнања стечена читањем овог штива пронаћи практичну примену и допринети подизању свести о веома важном развојном питању, какво је питање регионалне политике.

Нови Сад, јун 2020. године

*Аутори*

# 1 Увод

Регионална политика Европске уније и свих европских држава представља важан сегмент на макрорегионалном нивоу развоја економије, али свакако да има значајну улогу и на глобалном нивоу. Концепт „Европа региона“ у основи је регионалне политике Европске уније и као такав пренео се на државе у процесу придруживања, као и на државе које послују са Европском унијом ван процеса придруживања. Равномеран територијални развој, односно територијална кохезија базирана на концепту региона један је од основних стратешких и развојних циљева Уније и свих европских држава. За њено постизање креиран је низ финансијских и стратешких инструмената који делују на различитим административним нивоима, од наднационалног и макрорегионалног до локалног.

Већ након Другог светског рата Европска унија је начинила прве кораке у спровођењу регионалне политике и кроз досадашњих шест развојних раза ова политика је укључивала све већи број учесница, односно земаља корисница средстава. Број финансијских инструмената је растао док није постигнута одговарајућа институционализација у виду фондова и финансијских иницијатива и утаначен систем алоцирања и трошења средстава.

Концепт регионалне политике постепено су примењивале и државе у процесу придруживања Унији, али и све друге европске државе, које су препознале важност економије засноване на уравнотеженом и уједначеном територијалном развоју. За спровођење ефикасне кохезионе политике потребан је низ техничких, економских, тржишних, законодавних, друштвених, институционалних, административних и других реформи, па је управо за превазилажење ових потешкоћа Европска унија увела посебне, претриступне инструменте. Државе које нису у процесу придруживања, као рецимо Норвешка или Швајцарска, примењују концепт регионалног развоја који тежи све већој децентрализацији и пребацивању средстава и одговорности за њихово трошење на саме регионе и локалне самоуправе.

Посебна пажња посвећује се прекограничној сарадњи и руралном развоју, стога је овим темама посвећено неколико поглавља. Важно је имати увид у разлике између региона сличних географских карактеристика, али економски и административно различитих како би се указало на начине усклађеног развоја, уважавајући и разлике између руралних и урбаних средина широм Европе. Сви ови сегменти уврштени су и у глобалне, такозване миленијумске циљеве, па су стратегије креиране тако да прате глобалне приоритете пресликане на регионални и локални ниво. Заправо, примењивост стратегија на регионалном локалном нивоу је од пресудне важности, па се велика пажња посвећује формирању регионалних и локалних тела, институција и агенција. Њихов задатак и циљ је да омогуће спровођење свих потребних мера које доводе до ланчаног равномерног развоја и територијалне кохезије.

На крају, али не и најмање важно, јесте постојање и транспарентност одговарајућих података и показатеља. Један од полазних корака у анализи јесте укључивање изузетно великог броја индикатора (правилно дефинисаних), чија је доступност и транспарентност на свим административним нивоима неопходна. Еуростат представља одличну базу података за све потребне статистичке анализе и мониторинг свих процеса и друштвених појава на простору Европске уније, али све више укључује и податке земаља у про-

цесу придруживања (кандидата и потенцијалних кандидата), а чак су и земље ван овог процеса приступиле уједначавању територијалне статистичке номенклатуре, како би спровођење регионалне политике на простору читаве Европе било знатно лакше и пре свега ефикасније.

Дакле, регионална политика представља сложен процес анализирања, дефинисања, диверсификације и мониторинга бројних индикатора, израду бројних стратешких докумената, акционих и оперативних планова и програма, успостављање бројних структура и инструмената, а пре свега укључује бескрајно велики број људи са циљем да им омогући оптималан живот и рад у складу са територијалним особеностима неког простора.

# 2 Теоријски оквири и претпоставке регионалне политике

## 2.1 ПОЈАМ РЕГИЈЕ

Поимање регије у традиционалној географији темељи се на различитостима природне основе Земљине површине и диференцираности човечанства на просторно изолована друштва. Карактеристике неког друштва резултат су прилагођавања природној основи, чиме се ствара специфична култура као основни агенс промена (Вреск, 1997). На тај начин је формирана једна од главних одлика традиционалне регионалне географије, коју је чинио однос природне основе и културе.

Појам „регија" потиче од латинске речи *regio* која означава одређену географску област или подручје, повезано заједничким природно-географским, историјским, културним и другим карактеристикама. Једну од првих дефиниција регије дао је Хетнер (1927), по коме је регија комплекс у коме сви предмети и појаве, како материјалног, тако и духовног карактера, чине индивидуализовану целину која се битно разликује од других целина. У домаћој литератури најчешће се прибегава дефинисању појма регије према Васовићу (1971, 15), по коме је географска регија део простора *Земљине површине испуњен објектима који су анорганског (рељеф, тло, клима, воде), органског (биљке, животиње, човек као физичко биће) и антропогеног порекла (људско друштво и његове видљиве творевине у простору).*

Узимајући у обзир дефиниције, може се закључити да регија означава хомогени простор (полазећи од физичко-географских, историјских, културних, економских и/или политичких критеријума) у односу на неку другу (надређену) целину. Регија постаје политички релевантна тек када већина њених становника призна ту категорију повлачећи за собом значајне друштвене последице. Поред других значења, она означава и територијалну област, по правилу веће површине. Према Вебстеровом речнику (Agnes, 2001), синоними за регион (регију) су: област, рејон, зона, крај, суседство, просторија, површина, земља, завичај, домовина, отаџбина, провинција, дистрикт, округ, домен, подручје, поље, простор, пространство, терен, сектор, сфера, место, предео, свет.

У оквиру једне конкретне државе, независно од њене величине, регион представља њен територијално заокружени део. Са једне стране он садржи скуп карактеристика које га повезују са целином државе, а са друге стране, скуп (других) карактеристика које га чине специфичним. У овом контексту, међутим важно је истаћи различите наддржавне димензије региона Европе, као што су појмови Западни Балкан, Југоисточна Европа, Централна, Источна Европа. Регионом се називају и делови две или више различитих држава, као што су: Карпатски регион, Панонски регион који обухвата делове Мађарске, Србије, Румуније, Хрватске, Словачке, Аустрије, Словеније, Босне и Херцеговине и Украјине, Подунавље, Балтички регион и тако даље (Чехулић Вукадиновић, Аулић, 2012). У стручним текстовима, речницима српског језика, најчешће се употребљавају следећи синоними: крај, предео, област, округ, подручје, земља, област, покрајина (Мирић, 2009).

Поред географског и економског значења, под појмом регије се обично подразумева и одређена политичка јединица, од-

носно административно подручје унутар једне државе. У том случају говори се о политичким или политичко-административним регијама. Према томе, зависно од приступа у дефинисању регија може се говорити и о различитим типовима регија, као што су: културно-историјске регије, економске регије, географске регије, туристичке регије, еколошке регије, статистичке регије (NUTS[1], регије Европске уније), политичке регије.

На нивоу европског концепта регије, регија је подручје које представља заокружену географску целину насељену становништвом повезаним заједничким културним, историјским, привредним, саобраћајним и другим елементима, док у оквиру Европске уније регије представљају прве политичко-административне јединице испод нивоа националних држава (Садиковић, 2010).

Одређивање и издвајање региона у економској теорији и економској политици је од стратешког значаја. Историја међународних економских односа у Европи и свету у последњих неколико деценија јасно показује економско повезивање и економску сарадњу између земаља. Економска и свака друга сарадња и повезивање земаља са одређеног географског подручја, представља једну од значајних карактеристика савременог света (Чолаковић-Пргуда, 2014).

[1] Nomenclature des unités territoriales statistiques - статистички региони (територијалне јединице) у оквиру Европске уније.

## 2.2 РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА

Појам регије неминовно прати појам, односно процес регионализације. Оба појма су широко дефинисана. Као што је већ наведено, регија има многе аспекте значења, а њен положај у односу на окружење може бити вертикалан (однос према централној власти или локалној самоуправи) и хоризонталан (однос према другим регијама у окружењу унутар исте државе) (Чолаковић-Пргуда, 2014).

Регионализација се може схватити и дефинисати као стварање новог нивоа у државној територијалној организацији; као оснивање нових институција које се могу разликовати у погледу одговорности, тела и моћи, али су свакако постављене изнад нивоа постојећих локалних институција (Чехулић Вукадиновић, Аулић, 2012). У том смислу, може се рећи да се регионализација користи за изражавње одређеног нивоа привредног развоја и за одређени територијални распоред производних снага. Регионализацијом се могу описати делови територије једне државе који имају географске, привредне, а чак и историјске специфичности; делови више држава који представљају целину и међусобно усклађују привредне активности и успостављају сарадњу у области културе, али не излазећи из државно-правног оквира држава којима припадају.

Регионализација подразумева стварање одређених територијалних целина са атрибутима аутономног (самосталног) одлучивања у дефинисању и вођењу јавне политике, односно у формирању организационих структура управљања ради остваривања циљева. Тако постављена регионализација ствара тзв. средњи ниво између државе и локалне самоуправе (Лилић, 2009).

Пајванчић (2009) регионализацију означава као процес успостављања посебног облика територијалне организације државе, који подразумева вертикалну поделу власти у којем се поред органа локалне самоуправе формирају регије, као специфичан облик децентрализације и организације власти.

Регионализација је процес који иницира држава („top-down“ приступ), а може се одвијати спонтано, стихијски или плански. Појавила се у првој половини 20. века, када су разлози били углавном економске природе. Суштину и сврху регионализације чине:

- издвајање и афирмисање регионалних специфичности (компаративних вредности и предности),
- успостављање равнотеже у развоју државе,
- стварање административне везе између централне и локалних власти,
- стварање основе за планирање привредног и просторног развоја,
- очување традиционалних и културних вредности неког подручја,
- лакша и боља заштита животне средине (Чолаковић-Пргуда, 2014).

У концепту регионализације европских држава задржали су се економски мотиви, али су се издвојили и политички, у смислу заштите права на језички и културни идентитет етничких заједница у оквиру посебних регионалних идентитета. Као таква, регионализација представља значајан интеграциони инструмент за спречавање сукоба и миран суживот различитих етничких група. У већини европских и држава у свету постоји тежња да се државне функције све више децентрализују како би се што боље искористили регионални развојни потенцијали. Највећи број држава чланица Европске уније је започео процес регионализације током осамдесетих година 20. века, због наведене децентрализације, демократизације друштва (Шпанија), у овиру уставних реформи (Белгија) или пак са циљем превазилажења економске рецесије и реформе јавне управе (Француска) (Садиковић, 2010).

Имајући у виду досадашња искуства европских и других земаља, издвајају се четири основна модела регионализације:

- модел *економске регионализације* који се заснива на концепцији побољшања

нивоа развоја неразвијених делова државе, како би се постигла хармонизација привредних потенцијала регионалних економија,

- модел *административне регионализације* који подразумева концепт територијалне деконцентрације и децентрализације државне власти,
- модел *политичко-територијалне регионализације*, према коме региони представљају синтезе дуге традиције идеолошко-политичких односа, уживају политичку самоуправу и аутономију и представљају израз посебног политичког идентитета,
- модел регионализације *карактеристичан за САД*, који има две варијанте; макрорегионализација - регионализација на подручју већег броја савезних држава и микрорегионализација - регионализација унутар појединих савезних држава (Поповић, 1983; Степанов & Жолт, 2002).

Питање регионализације се снажно наметнуло у оквиру економског приближавања и административног усклађивања западноевропских држава, пре свега у овиру Европске заједнице, касније Европске уније. Процес се одвијао на два нивоа паралелно: националном (државном) и европском (међународном), а европска идеја регионализације је посебно изражена кроз бројне институције посвећене регионализму, регионалне иницијативе и усвојене документе, о чему ће бити више речи у наредним поглављима. Идеја интеграције се у великој мери разуме као идеја регионализације, а Европска унија се све више дефинише и разуме као *„Европа региона“*, а не као *„Европа држава“* (Лилић, 2009).

## 2.3 РЕГИОНАЛИЗАМ

У књижевном језику и у међународној и домаћој стручној литератури, често се преплићу сродни појмови, *регионализам* и *регионализација*. У правном, политичком и социолошком смислу ови термини не означавају исте садржаје. Према мишљењу већине стручњака из ове области и према препоруци Савета Европе, регионализација има институционално значење, које се разликује од регионализма, као политичког и идеолошког покрета.

Када се говори о регионализму прва асоцијација је европски регионализам, али са теоријског аспекта овај појам има много шире значење. Како наводи Лилић (2009), регионализам представља политичку идеју која наглашава интересе појединачних региона или групе региона. Ови интереси могу бити традиционални или формални, односно административни. Заговорници и присталице регионализма сматрају да се јачањем регионалних власти у оквиру државе омогућава ефикасније управљање и развија рационалнија алокација регионалних ресурса, као и квалитетнија имплементација локалних планова.

Према Чолаковић-Пргуди (2014) и Садиковићу (2010), регионализам најчешће представља настојање појединих делова националног простора, односно региона, да постигну већу самосталност у односу на централну власт. Због тога се може рећи да регионализам представља идеолошко усмерење чији је циљ противтежа централној власти, па је приступ „bottom-up", односно обрнут у односу на процес регионализације. Регионализми могу бити економски или политички, а узроци најчешће долазе од „осећаја" појединих региона да су запостављени или чак експлоатисани од стране централне власти. На тај начин, овим процесом се подстиче већи степен економске и политичке децентрализације привредног и политичког система једне државе.

Декларацијом о регионализму у Европи из 1996. године, одређена су основна начела на којима ће се развијати идеја регионализма у Европи (начело аутономије региона, политичке децентрализације и субсидијарности, начело финансијске аутономије региja, солидарности и тако даље). Регионализам се у Европи јавио крајем 18. века у Француској, потом у Великој Британији, Белгији, Шпанији и осталим европским земљама (Чолаковић-Пргуда, 2014).

У студији Савета Европе *Регионализација и њени ефекти на локалну самоуправу* (1998), регионализам одговара дефиницији регије као једног корпуса људских, културних, језичких или других обележја, која се оправдано трансформишу у политичке захтеве за већим или мањим степеном аутономије. Регионализација, односно регионализам, избор су сваке државе понаособ, односно, избор националне регионалне политике. Регионализација се, као процес, јавила касније, односно у првој половини 20. века, када су мотиви били искључиво економски.

Комшић (2007) наводи да регионализам означава неку врсту покрета за политичко-правно признање веће или мање аутономије специфичних заједница и њихових територијалних јединица власти. То би значило неку врсту залагања за облике владавине који допуштају и подстичу преношење политичких и правних надлежности на регионалне власти, што им не даје потпун суверенитет, али значи више од административних функција.

Као покрет, идеја и процес, регионализам и регионализација су довели до тога да се државне функције све више децентрализују, како би се регионални развојни потенцијали боље и ефикасније искористили. Све чланице Европске уније имају успостављену регионалну структуру власти, јер су у процесу европских интеграција вршиле територијалну дистрибуцију надлежности на субнационалне територијалне интеграције. У појединим државама то је довело до федералног уређења и снажне ре-

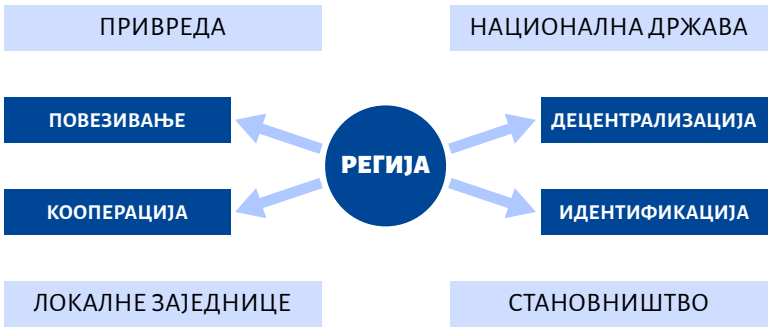
гионалне структуре, док је у неким државама још присутан процес јачања и раста децентрализације (Чолаковић-Пргуда, 2014).

Сажимајући различита европска искуства и концепције, могу се издвојити три типа регионализације и регионалних процеса (Комшић, 2007):

- *еволутивна регионализација* унутар постојећег система локалне (само)управе - тенденција да се уместо формалног успостављања новог нивоа организације власти користе постојећи, тако што ће се прилагодити циљевима регионализације (Шведска, Немачка),
- *регионална децентрализација* унитарне државе која се одражава кроз формално конституисање региона (Француска, Португалија), што их ипак не разликује од статуса других локалних органа власти,
- *политичка регионализација*, односно институционални регионализам, који се карактерише високим степеном регионалне аутономије региона (области, покрајина) у организацији државне власти, што даје основ за дефинисање новог типа државно-правног поретка, регионалне државе (Италија, Шпанија).

## 2.4 ПОЈАМ И СУШТИНА РЕГИОНАЛНЕ ДРЖАВЕ

Независно од концепта, регионализација је, како истиче Османковић (2001), за већину европских држава представљала одговор на економску кризу и механизам хармонизације територијалног развоја. Економски мотиви су и данас доминантни у концепту регионализације и стварања регионалних држава у Европи, али значајну улогу имају и политички мотиви. Они се најчешће примећују кроз заштиту права на језички и културни идентитет етничких заједница и специфичних регионалних идентитета. Тако посматрано, регионализација се може схватити и као један функционални процес изградње комплексне структуре друштва са различитим нивоима одлучивања, али уз гаранговану аутономију локалних и регионалних институција и субјеката (Османковић & Пејановић, 2009). Такав процес доводи до формирања концепта регионалне државе, у којем територијална организација подразумева вертикалну поделу власти, односно у којем поред органа локалне самоуправе постоје региони као специфичан облик децентрализације и организације власти.




▲ **Прилог 1.** Шематски приказ улоге и позиције регије у држави
*Извор: Аутори према Садиковић, 2010.*

У политичкој теорији појам регионална држава означава специфичан облик сложене државе са специфичним односима између централне, регионалних и локалних власти. Државна организација регионалних држава је сложена, јер треба истовремено да садржи механизме који омогућавају испољавање регионалних разлика, механизме који принципом солидарности осигуравају равномеран развој свих регија, али и оне механизме који ће очувати јединство државног и друштвеног поретка (Пајванчић, 2009).

Географске регије су динамичне категорије, а промене у њиховој физиономији и структури најбрже уносе друштвено-географски елементи, али истовремено и социо-психолошки, који се односе на искуство сваког појединца који живи у регији и на колективну везу становништва са регионалном целином. Регије подстичу и стварају заједничку свест, јер долази до реакције, развоја стратегије, заједничких активности, јачања регионалног идентитета (Шабић & Павловић, 2007).

У том контексту, регионализација је важан интегративни инструмент и јавља се и као инструмент сигурносне политике и социјалне интеграције етнички хетерогених држава. У модерним државама интеграција се одвија плански и са јасно утврђеним циљевима. Без обзира да ли је примарно економски или политички инструмент, регионализација, планирање и регионални развој се могу применити без угрожавања државног суверенитета. Регионализација има интегративни карактер и не може се тумачити као први корак ка сецесији. У европском контексту се може посматрати као облик транснационалне интеграције и кооперације држава, по питању привреде, становништва, културе, политике и слично (Садиковић, 2010).

## 2.5 ПОТРЕБА ЗА РЕГИОНАЛНИМ ПЛАНИРАЊЕМ И ИНТЕРВЕНЦИЈАМА У ПРОСТОРНЕ СИСТЕМЕ

Становништво и привредне делатности се организују и прожимају у простору. Свака производно-привредна јединица се налази на оној локацији где су доносиоци одлука о лоцирању једне привредне делатности нашли најповољније услове за своје делатности у датом моменту. Приозводни фактори, капитал и знање су неравномерно и несразмерно распоређени у простору. У неким деловима простора производне снаге се веома интензивно концентришу и тако настају привредне агломерације, што је проузроковано привредним факторима, историјским чињеницама, географским положајем, особеностима друштвених услова и карактером животне средине.

На другим просторима пак се појављују само неки елементи или сегменти производних фактора, те је њихова концентрација ниска или умерена, а уколико они међусобно нису повезани и немају кохезиону снагу међусобног јачања, губи се гравитациона моћ те просторне јединице. Као таква неће имати моћ да привуче, него ће се одбојно понашати према производним факторима и снагама. Према томе, просторни системи се мењају у складу са различитим привредним могућностима у којима се производне снаге и могућности различито комбинују (Smahó, 2010).

Постојање ових разлика међу просторним системима проузрокује *неравномерну*, просторну структуру, где се централни делови *неуједначено* мењају са периферним просторима. Тржишна привреда је та која проузрокује ову просторну шароликост, варијалбилност, а, као последица њеног функционисања, различито се валоризују елементи просторног система, односно њихови скупови - регије. Дакле, намеће се неопходна интервенција у просторни систем држава, да би корекцијама и централним интервенцијама кориговали неуједначен и неравномеран регионални развој.

Тржиште не функционише савршено, неравномерна територијална расподела производних снага ствара контрадикције и неусаглашене трендове. На неким деловима простора и на неким тачкама не могу се формирати одговарајући услови конкурентности на тржишту, преовлађују спољашњи ефекти просторног система, јавља се ограничена мобилност средстава за производњу, а врло често и недовољна транспарентност тржишног система. Овакви неповољни фактори ограничавају функционисање тржишта и његовог деловања на целокупној територији неког просторног система (Smahó, 2010).

Просторни дисбаланс и неравномеран развој се јавља као неминовна последица. Због појаве ограничавајућих фактора на мобилност и слободно кретање у просторном систему, долази до неравномерног кретања роба и услуга, што доводи до појаве економске неуравнотежености међу регијама, односно долази до њиховог диференцирања на развијене и неразвијене регије. Капитална добра се сливају према центрима са агломерационим предностима како би се остварио већи профит, а на периферијама се јављају тензије у области запошљавања и многи други неповољни социоекономски трендови. Управо оваква стања захтевају интервенцију од стране државе, ради ублажавања територијалних разлика (Smahó, 2010).

Многобројне студије случаја и примери из праксе су показали да просторна концентрација привреде проузрокује већу концентрисаност и густину радне снаге, као и домаћинстава, у местима са централним положајем. То свакако погодује и привреди и домаћинствима, али постоји и низ негативних директних и индиректних последица оваквих трендова, као што је преоптерећеност инфраструктуре, загађеност животне средине, недовољан капацитет јавних услуга и многи други. Овакви трендови даље повећавају (генеришу) гравитациону моћ градова и концентрацију популације у градовима, па је неопходно да држава интервенише, да се управља просторним системом,

да се коригује величина просторног система, чиме се коригује и обим концентрације. Интервенција државе је непходна и у случају када тржиште функционише релативно добро, па и одлично, јер је потребно регулисати и друштвене циљеве. У условима модерне тржишне привреде ти циљеви могу да буду повезани и са проблемима националне безбедности (поготово у пограничним регијама).

Имајући у виду и теоријски и практични аспект, ипак постоје они који се противе интервенцији државе, а конкретно и регионалној политици Европске уније која је као пракса уведена управо због наведених последица и проблема унутар просторних система. Противници као први аргумент износе чињеницу и став да ће регулациони механизми тржишне привреде сами по себи решити проблем, а да ће се самим тим регионалне разлике пре или после изједначити. Стручњаци из области регионалне економије сматрају да су изједначавање и равнотежа могући само дугорочно и да до тога долази веома споро. У међувремену то може довести до социјалних тензија, што ће неповољно утицати на динамику привредног раста, односно умањиће њен интензитет (Smahó, 2010).

Европска унија је огроман просторни систем који већ извесно време примењује концепт интервенција у простор, јер без обзира на супротна мишљења, регионалне разлике у Европи, па тако и у Унији евидентно постоје и успоравају целокупан развој. Регионална политика Европске уније осмишљена је ради смањења привредних и социјалних разлика између држава чланица помагањем регионалног развоја. Кад се говори о регионалној политици Европске уније, треба истаћи да није реч само о регионалном развоју у ужем смислу те речи, него о настојању да се постигне повезивање на нивоу Европске уније тако што ће се смањити постојеће разлике у развијености региона. Сакако, постоји разлика између регионалне политике Европске уније и националних регионалних политика, али регионална политика Уније је омогућила препознавање регионалних димензија од стране националних институција, чиме је регион препознат и осмишљен као одређена врста заједничке институционалне референтне тачке (Мирић, 2009).

## 2.6 ПОЈАМ, ЦИЉЕВИ И УЛОГЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Глобални процеси и све већа економска међузависност педстављају велике изазове за регионалне и локалне економије. Економски и социјални процеси са којима се суочава савремени свет, наводе националне владе многих држава да стратешке одлуке и потезе заснивају на научним сазнањима, умањујући на тај начин ризике. Адекватне стратешке одлуке доприносе економским ефектима и доводе до рационалног структурног прилагођавања привреде и њених субјеката савременим развојним трендовима. Регионални развој треба да се темељи на савременим основама, како би се избегла концентрација привредне снаге и капитала у неколико развојних центара, а што би довело до равномерног регионалног развоја и смањења укупних трошкова развоја. Модели регионалног развоја и њихови исходи су бројни, имајући у виду промењиве светске трендове, али евидентна је потреба за стварањем економски јаких, конкурентних региона који ће успети да се интегришу у глобалне економске токове (Шабић, Павловић, 2007; Јакопин, Перишић, 2009).

Према Шабић и Павловић (2007), појам регионалног развоја се може двојако посматрати – социополитички и економски, а феномен равномерности би се могао дефинисати као стварање једнаких могућности за све људе и политичке аспекте.

**Регионална политика подразумева** *скуп мера и активности којима се утиче на равномеран регионални развој неког простора*.

**Циљ регионалне политике** је равномеран размештај економских активности, како би се свим деловима неке територије омогућило ефикасно коришћење ресурса. Носиоци политике регионалног развоја треба да уважавају економске принципе, како би учинак и ефекти били на највишем нивоу. Просторни размештај производних капацитета и економских активности треба да омогуће брз и ефикасан развој шире територије (државе) као целине (Шабић, Павловић, 2007). Дакле, циљ је да планираним променама, преиначавањем и преструктурирањем просторног система допринесе реализацији друштвено-политичких циљева. Сходно томе, регионална политика је много више од промене територијалне економске структуре. Она обухвата:

- лоцирање и ревитализацију производних снага (људски ресурси, капитал) након чега се она може сматрати регионалном економском политиком;
- промену територијалних карактеристика и активности ових производних снага (систем умрежавања, институција) помоћу које се постиже просторно преовладавање секторских или хоризонталних политика;
- интервенције активирања просторних ресурса помоћу којих се може сматрати локалном развојном политиком (Шабић, Павловић, 2007).

Регионална политика подразумева комплексан приступ и обухвата све секторе и ресурсе који су део неког простора, па се као таква састоји од више мањих секторских политика, зависно од природе неког простора, али и политичких циљева и потреба.

# 3 Европа региона - Европска Унија

У времену општеприсутног повезивања људи, робе, капитала, (не)контролисаног протока информација и прожимања свих сегмената друштва, од локалног до наднационалног нивоа, јасно је да већину савремених појава и проблема треба сагледати у оквирима глобалних процеса.

Иницијално, глобализација може бити схваћена као ширење, продубљивање и убрзавање светске међузависности у свим аспектима модерног друштвеног живота, чиме се доводе у везу заједнице у оквиру једног региона са развојем на другим континентима. Глобализација се често посматра искључиво са аспекта економије, при чему се примарно издваја њен утицај на пољу развоја слободне трговине. Економски аспекти глобализације односе се углавном на стварање великих компанија, премештање капитала, продубљивање светске поделе рада и на технолошки развој који превазилази националне оквире и доприноси процесу интеграције. Националне економије су постале део међународних токова, институције регионалне и глобалне власти постају све важније, па долази до промене ауторитета и легитимитета националних држава (Вулетић, Тодоровић и Радић, 2003).

Раст међународне трговине, модернизација међународног пословања, промене инвестиционих токова, укрупњавање финансијских тржишта и све оштрија конкуренција глобалних компанија, чине основу економске димензије глобализације. Истовремено, кроз моралне и културне вредности, појединачне и колективне ставове, билатералне односе између држава и институција, уочавају се и испољавају друштвени аспекти глобализације (Рајковић, 2016). Како истичу Вулетић и сарадници (2003), глобална комуникациона инфраструктура и свест о мноштву заједничких интереса управо сведоче о појави глобалног цивилног друштва.

Савремене студије међународне политике и геополитике фокусиране су на односе и савезе међу државама, многобројне облике сарадње, промене и сукобе, док се у оквиру традиционалних теорија држава представља као примарни фактор глобалних кретања. Иако су државе самостални правни ентитети, економски и политички фактори постепено су довели до релативизације државних граница. Процес слабљења традиционалне улоге државе праћен је успостављањем и развојем разних облика сарадње између држава и јачањем улоге међународних организација. У одређеним аспектима деловања, Европска унија функционише као типична међународна организација, односно као добровољни савез држава у којем се преговорима и договорима лидера чланица доносе одлуке. Истовремено, одређени сегменти одступају од устаљене форме, јер институције Европске уније имају законодавна овлашћења, посебно у сфери креирања заједничких политика које имају обавезујући карактер за све државе чланице. У областима јавних политика право Европске уније има примат над националним правним системима чланица, које су пренеле овлашћења на Унију. Тако долазимо до феномена *европеизације* који подразумева усклађивање законодавства и политика чланица са законодавством и политикама Уније као наднационалне творевине и организације, која се издиже изнад интереса појединачних држава и доноси одлуке у заједничком интересу свих чланица (Ристић, 2015).

Процес економског интегрисања националних економија у савременом свету сва-

како није аутономан нити праволинијски. Како наводи Ристић (2015, 18), тај процес је у извесном смислу резултанта тенденција ка интеграцији и дезинтеграцији светске привреде, укупан резултат развоја веома противречних друштвених односа, те деловања економских и политичких фактора и различитих интереса у решавању економских и других проблема у савременој епохи развоја. Свет се поларизовао на разне начине, а основу чине капиталистичке земље, социјалистичке земље и земље у развоју. У циљу успешног привредног и друштвеног развоја, пред свим земљама света овај процес издвојио се као предуслов укључивања у светску привреду и међународну поделу рада.

Регионалне економске интеграције јављају се као примарна карактеристика привреде у свету током педесетих година 20. века. Либерализам 19. века доживљава промене при чему теорија слободне спољне трговине поприма форму теорије економске интеграције. Светски ратови, економски поремећаји и рецесије, неравномеран степен економске развијености довели су до економских и политичких поремећаја националних економија, као и светске економије у целини (Ристић, 2015).

## 3.1 ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ПОЛИТИЧКИХ И ЕКОНОМСКИХ ОСНОВА РЕГИОНАЛНИХ ИНТЕГРАЦИЈА У ЕВРОПИ

После Другог светског рата међудржавни односи у Европи постепено се развијају под окриљем заједнички усвојених вредности и циљева, кроз сарадњу и размену ресурса, а све у циљу обезбеђивања мира и бољег квалитета живота. Пред почетак развоја Европске заједнице и у првим фазама доминирала је идеја о могућем успостављању европске федерације, односно био је присутан концепт **федерализма** и федералне Европе, са циљем остварења политичке, економске, друштвене и културне федерације, а у страху од могућих нових сукоба. Под утицајем ове идеје основан је Европски савез федералиста, 1946. године.

Један од праваца који се јавио истовремено заснивао се на концепту **реализма**, а заговарао је концепт једне врсте уније у којој би и даље државе задржале овлашћења над својим активностима, уз могућност преношења појединих надлежности на ниво потенцијалне уније.

Приступ који се јавио као алтернатива заснивао се на **функционализму**, односно изградњи функционално специфичних организација и савеза, са циљем јачања интеграција, што би благовремено довело до уклањања разлика између држава. Дакле, основни циљ је био ширење сарадње и продубљивање односа међу државама у одређеним секторима, што би постепено довело до интеграције и у другим секторима. Овај правац су подржавали Жан Моне (Jean Monnet) и Роберт Шуман (Robert Schummann), француски министар спољних послова, па се тако сматрају творцима европске идеје. На основама ове идеје поникла је и теорија **неофункционализма**, чија суштина се заснива на сарадњи и интеграцији које би интензивирањем довеле до пратећих ефеката (функционалног, техничког и политичког прожимања).

Промене у интеграционим процесима у Европи у другој половини 20. века довеле су и до нових праваца и теорија, међу којима треба издвојити **теорију међувладиних односа** и њену **либералну** верзију, које су указивале на улогу и значај националних влада чланица, али на важност политике интересних група.

Политички аспект интеграције представља први корак ка економској и свеукупној интеграцији неког простора, па се тако разликују и фазе, односно степени економске интеграције. Те фазе се крећу од **зоне преференцијалне трговине, преко зона слободне трговине, царинских унија, заједничких тржишта**, до **економских унија**, које представљају највиши облик економских интеграција. Европска унија прошла је кроз све наведене фазе (више у наредном поглављу), од Европске заједнице за угаљ и челик, преко Царинске уније и креирања заједничких политика, увођења стабилног девизног курса, јединственог тржишта и валуте (*економска монетарна унија*). Како истиче Ристић (2015), овакав процес интеграције временом доводи и до дефинисања заједничке одбрамбене и безбедносне политике, чиме се отвара простор за стварање **политичке уније**. Сходно наведеном, Европска унија данас представља једног од најутицајнијих политичких и економских актера на међународној сцени.

## 3.2 ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Процес глобализације и глобалних интеграционих процеса започео је у одређеном облику још у последњим деценијама 19. века, да би био заустављен Првим светским ратом, а настављен и интензивиран од педесетих година 20. века. У свим фазама процеса носиоци интеграционих процеса биле су међународне организације, настале на иницијативу земаља из различитих делова света, најчешће пратећи процесе економске и политичке поларизације. Међутим, тзв. *европска идеја* јавила се вековима раније.

### 3.2.1 Развој европске идеје

Појам економске интеграције данас се често поистовећује са појмом политичке интеграције, примарно наглашавајући финансијску компоненту, а често занемарујући просторну, односно географску, а сходно томе и историјску. Међутим, детаљнијом анализом и хронолошким осврtом неколико векова уназад, постаје јасно да су темељи регионалних политика и савеза у Европи, па и шире, постављени много раније. Увођење географске литературе у ову област доприноси комплекснијем приступу. Развој друштвено-политичких поредака од антике до данас, заснивао се на ширењу и уједињавању територије, народа, култура, па тако и ресурса и економских снага. Истовремено, то је значило напуштање теократских основа на којима су почивала најстарија друштва и ослобађање од идеје о „неповредивости владара“ (Шабић, Павловић, 2006).

Антички историчар Херодот у делу „Историја“ покреће расправу о политичким уређењима, што је наставио и његов ученик, Аристотел, у делу „Политика“, из којег се схватања о политичкој владавини и демократији преносе и на дела средњовековне, па и савремене филозофије. Географско поимање Европе код античких Грка заснивало се на реалним сазнањима и географским открићима, док је политичко било засновано на европоцентризму и тврдњама о цивилизованошћу народа у Европи услед њихових достигнућа. Такав однос Грка, благовремено и Римљана био је основа за бурне реакције других европских народа који су истицали значај различитости. Ипак, правни систем римског царства омогућавао је да већи део континента под њиховом управом буде интегрисан, па је нестанком ове империје на неко време нестала и идеја о јединственом политичком и територијалном простору (Шабић, Павловић, 2006).

У периоду средњег века и тзв. „мрачњаштва и назадњаштва“, све до појаве ренесансе, вредности утемељене на слободи и толеранцији су потиснуте. Истовремено, то је доба политичке разједињености Европе, иако је већи део простора са географског становишта био познат. Доминантна снага која је пропагирала јединство била је само хришћанска црква, пре свега католичка, која је тежила да својим догматским приступом Европу задржи као јединствено тело. Међутим, овај период је ипак обележен појавом јереси, сукобима папе и других владара за врховну власт, као и разарањем материјалних вредности. У овој епохи људске историје апсолутне монархије доживљавају успон тежећи ширењу своје власти на друге народе, ван оквира својих држава. Политичке амбиције биле су у првом плану, док је концепт Европе као заједничког животног простора остао у форми замисли. Успон апсолутних монархија и ширење „права јачег“ никако није могло довести до остварења концепције Европе као заједничког простора (Шабић, Павловић, 2006).

Крајем 14. века, са почецима ренесансе, долази до обнове европских вредности, пропагирања идеје о миру међу многобројним европским народима, уз помињање стварања *европске државе*. Идеје о стварању уједињене Европе јављају се и у 16. веку у плановима за мир у свету Хенрија VI, а конкретнији предлог даје 1693. године Вилијам

Пен[2], који предлаже стварање *уједињених држава* Европе, сматрајући да би међусобним решавањем несугласица европске државе обезбедиле напредак науке, трговине, а потом и осталих делатности. Као оснивач америчке државе Пенсилваније, трудио се да пропагира и омогући толерантне односе између Британије и америчких колонија, а у времену бројних сукоба у Европи. Имао је у виду важност оснивања заједничког парламента, контролисања наоружања и заједничког решавања бројних питања, увидевши да различити народи, њихов живот и идеје најчешће воде ка сукобу (http://www.ushistory.org/penn/bio.htm).

Један век касније (1795. године) јавља се дело које се неретко сматра манифестом европске идеје, аутора Имануела Канта („Вечни мир"), а које садржи начела о успостављању трајног мира (Симеуновић, 2004). Кант својом филозофијом заговара међународну лигу или савез народа у који би државе ступале добровољно, што у великој мери представља почетну фазу у повезивању света у једну федеративну државу, односно представља предуслов мира (Ступар, 2005).

Након Француско-пруског рата (1870. године) идеје о миру и сарадњи међу европским државама постају све реалније и потребније, јер европски континент постаје вековима поприште стравичних сукоба и ратова. Након завршетка Првог светског рата (1918. године) многе државе почињу да размишљају о политички уједињеној Европи. Године 1923. аустријски гроф Калерги (Richard Coudenhove-Kalergi) оснива Паневропски покрет, а 1926. године одржава се и први Паневропски конгрес у Бечу, који је окупио бројне личности из света политике, где је изнета идеја о *Сједињеним Европским Државама*, по угледу на стварање и функционисање Сједињених Америчких Држава.

Шест година касније (1929. године) француски министар спољних послова Брион (Aristide Briand) заједно са немачким министром Штресманом (Gustav Stressmann) на заседању скупштине Лиге народа у Женеви предлаже стварање федерације европских држава, у циљу економског напретка и политичке и социјалне сарадње. Конкретан пројекат донет је 1930. године, а представљен је у Брионовом меморандуму 1931. године, којим се предвиђа сарадња европских држава уз неоспоравање суверенитета. Ипак, економска криза тридесетих година 20. века скрајнула је ову идеју, а потом и потпуно зауставила ширењем нацизма и увођењем Европе у Други светски рат. Ипак, у овом периоду појавио се документ назван **Манифест из Вентотенеа** (1941), који представља један од најзначајнијих доприноса ширењу идеје европског федерализма и идеји Европе без националних граница (http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=16, http://www.emins.org/srpski/istorija-evropske-unije).

Аутор овог документа је Алтијеро Спинели (Altiero Spinelli), који се као новинар и комунистички активиста нашао у затвору Санто Стефано на острвцету Вентотене, у близини Напуља. Ово острво служило је између 1941. и 1943. године као егзил за политичке противнике Бенита Мусолинија. Међу две хиљаде затвореника који су прошли овим затвором, нашао се и Спинели, који је 1927. године осуђен на 16 година затвора, јер је критички писао о доласку Мусолинија на власт. Године 1941. године пребачен је на острво Вентотене и исте године написао *„За слободну и уједињену Европу. Предлог манифеста"*, на папиру за цигарете и чувајући га у кутији са дуплим дном. Манифест је тајно пребачен на копно 1943. године где се илегално делио и био прихваћен међу већином присталица покрета отпора који су се у то време ширили Европом. Спинели је захваљујући својим идејама једну деценију био европски посланик и руководио индустријом и предузетништвом у Европској комисији, а по њему данас носи назив једна од зграда Европског парламента. Затвор у којем је боравио је данас напуштен, али је најављена његова обнова у сврху места културе и образовања за младе (https://www.ekspres.net/svet/analiza-miloradovic-simboli-iz-ventotenea-uvod-u-federalnu-eu, http://www.telegraf.rs/vesti/2319828-simbol-evropskog-ujedinjenja-na-ovom-ostrvu-kroji-se-nova-sudbina-eu-foto).

[2] William Penn (1664 – 1718), енглески филозоф и предузетник, оснивач државе Пенсилваније.

### 3.2.2 Развој идеје и стварање Европске уније после Другог светског рата

Остављајући снажне последице на државе и народе Европе, кроз разорене градове и економију, глад, безнађе, Други светски рат је истовремено оставио и поуку Европљанима, која је наметала потребу да се пронађе нови модел и начин живота, заснован на реалним односима. Дакле, иако европска историја траје више од две хиљаде година, тек у поседњих шездесетак година се може говорити о планском и рационално усмереном регионалном развоју. Заснивајући своја размишљања углавном на идејама филозофа и историчара, након Другог светског рата дипломате и политичари су предузимали многобројне активности и смишљали механизме како би трајно обезбедили мир Европи. У оквиру бројних залагања треба истаћи говор тадашњег британског премијера Винстона Черчила (Winston Churchill), одржаног 19. септембра 1946. године у Цириху, у којем је позвао државе континенталне Европе на стварање Уједињених европских држава, заснованих на француско-немачкој сарадњи (http://www.emins.org/srpski/istorija-evropske-unije).

Даљи подстицај уједињавању европских држава дао је **Маршалов план**, односно План за опоравак Европе (European Recovery Program) који је саставио и 1947. године представио амерички државни секретар Џорџ Маршал (George C. Marshall). Сједињене Америчке Државе су једина велика сила која није значајно нарушена и руинирана током Другог светског рата, стога је ова држава већ од 1945. године до 1947. године помагала европску економију путем директних финансијских улагања. Именовањем Маршала за државног секретара САД 1947. године почео је развој концепта помоћи Европи, у кругу експерата из разних области, а сам план је представио Маршал у говору на Харварду, 5. јуна 1947. године. Основна идеја је била поновна изградња економије и духа (примарно) Западне Европе, јер је аутор овог концепта сматрао да поновно стицање политичке стабилности лежи у ревитализацији националних економија. Немачка и још петнаест држава Западне Европе су прихватиле програм, док су државе Источне Европе одбиле предлог, а помоћ је уследила кроз допремање хране, горива и машина из САД, а касније и кроз инвестиције и улагања у индустрију, све до 1951. године, када је завршен програм. Резултати су били значајни за националне економије, које су у периоду од 1948. до 1952. године забележиле огромне стопе раста, а трговински односи довели су и до формирања Северноатлантске алијансе (North Atlantic Treaty Organisation - NATO, 1949. године). Економски просперитет заснован на угљу и челику допринео је каснијем стварању заједнице данас познате као Европска унија (http://marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/).

Започету економску интеграцију пратила је и војна сарадња, првобитно кроз склапање уговора између Француске и Велике Британије о заједничкој одбрани, што је била основа Западноевропске уније, основане 1948. године у Бриселу (Француска, Велика Британија, Белгија, Холандија и Луксембург). Државе чланице ове Уније су наредне, 1949. године, у Вашингтону, закључиле уговор са САД, Канадом, Италијом, Данском, Исландом, Норвешком и Португалијом о стварању горе поменутог, НАТО савеза. Године 1948. одржана је и Конференција у Хагу на којој су прокламоване идеје о уједињењу држава Западне Европе и превазилажењу разлика, што је био још један корак у овој фази интеграција. Још један значај ове конференције огледа се и у томе што је она годину дана касније, 1949. године, резултирала оснивањем Савета Европе, са Комитетом министара и Консултативном скупштином. Ови органи били су базирани на принципима парламентарне демократије и основани да заштите права човека и ојачају сарадњу између држава чланица (Шабић, Павловић, 2006).

Крајем четрдесетих и почетком педесетих година 20. века говори истакнутих политичара, дипломата, државника играли су значајну улогу када је свест јавности у питању, а међу њима се посебно истицао француски председник Шарл Де Гол, који је током педесетих година 20. века истицао да Европа у будућности треба да буде уједињена од Атлантика до Урала. Међутим, како Ђурић (2005) истиче, била је то скоро незамислива



**Слика 1.** Потписивање Шуманове декларације
*Извор: http://obuka.seio.gov.rs/file.php/4/SUMANOVA_DEKLARACIJA.jpg*

идеја, имајући у виду тзв. гвоздену завесу и поделу Европе на источну (социјалистичку) и западну (капиталистичку). Искорак у интеграцијама представља **Шуманова декларација**, донета 9. маја 1950. године, јер је на њеним основама формирана Европска заједница за угаљ и челик. Иницијатор декларације био је председник Комитета за економско планирање и модернизацију Француске, Жан Моне, али декларација је понела назив по тадашњем министру спољних послова Француске, Роберту Шуману (Pagden, 2002).

Овај документ је значајан, јер конкретизује дотадашње идеје и предлоге и предвиђа стварање функционалне интеграције са заједничком, наднационалном производњом угља и челика Француске и Немачке, али са могућношћу приступа и других држава. Декларација је заснована на четири основна начела (http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=17):

- престанак ривалства између Француске и Немачке,
- формирање наднационалне производње угља и челика је важно за ове две државе, али је отворено за све европске народе који деле исте циљеве, а производња ће бити стављена под контролу заједничког органа Високе власти,
- спајањем економских интереса држава чланица подиже се животни стандард становништва,
- одлуке донете од стране Високе власти су обавезујуће за све државе чланице.

Основни циљеви Шуманове декларације заправо су имали проткану идеју да се помоћу заједничке производње угља и челика омогући повратак Немачке у међународну заједницу после Другог светског рата, да се обнови тешка индустрија у Европи и да се омогући свеукупан снажан привредни развој. Обједињена производња требала је да обезбеди успостављање заједничких основа привредног развоја, што би био први корак ка уједињавању тржишта. Предвиђено је оснивање Врховног органа власти који би контролисао производњу и омогућавао приступање осталих европских држава. То се и догодило, јер су се организацији придружиле Италија, Холандија, Белгија и Луксембург, па је ових шест држава на конференцији у Паризу, 18. априла 1951. године закључило *Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик*, односно **Париски уговор**. Шуманова декларација и спровођење плана отпочели су 1952. године ( http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=18).

Основни циљеви новоформиране Европске заједнице за угаљ и челик били су:

- формирање заједничког тржишта за угаљ и челик,
- економско ширење и развој,
- раст запослености,
- раст животног стандарда.

Снабдевање заједничког тржишта је осигурано успостављањем најнижих цена и побољшањем услова рада, све царине у трговини челиком, угљем и гвожђем су укинуте, а према земљама изван ове зоне уведена је заједничка царинска тарифа. Забрањене су све дискриминаторне, али и субвентивне мере.

Као руководеће тело Заједнице основана је Висока власт, како је и предвиђено декларацијом, затим Заједничка скупштина са саветодавном улогом, Савет министара који је заступао интересе чланица и Суд правде, који је решавао неспоразуме између држава чланица. Овакав начин сарадње довео је до равномерног развоја производње и снабдевања сировинама угља, челика и осталих енергената, а производња челика је повећана чак четири пута у односу на 1950. годину, уз висок ниво технолошког развоја, безбедности и квалите-

та животне средине (http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=18).

Након формирања ове заједнице, даља сарадња имала је за циљ интеграцију у области заједничког тржишта, царинских олакшица и атомске енергије, на иницијативу чланица претходно формиране заједнице. Процес је ушао у фазу реализације на *конференцији у Месини 1955. године*, која је имала за циљ оснивање Европске економске заједнице (ЕЕЗ). Наредне године представљен је нацрт споразума о формирању заједнице, а 25. марта 1957. године потписан је сет **Римских уговора** о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и Европске заједнице за атомску енергију (Евроатом). Формирање три заједнице била је почетна фаза пројекта јединственог тржишта и том приликом шест земаља оснивача успоставило је слободно кретање људи и роба, смањење висине царина између земаља чланица и укидање монопола. Три заједнице имале су заједнички Парламент (установљена је Парламентарна скупштина) и Суд правде, док су задржане посебне комисије заједница.

Европска заједница за атомску енергију је заправо настала као други продукт Римских уговора, на иницијативу Француске, са циљем успостављања интеграције нуклеарних потенцијала земаља чланица Европске економске заједнице. Један од основних циљева било је стварање и развој нуклеарне индустрије у Европи, сигурније снабдевање енергијом и спречавање употребе нуклеарног материјала у војне сврхе. Уклањање царина и квота одвијало се постепено у наредних 12 до 15 година, током прелазног периода.

Године 1965. потписан је Споразум о спајању три заједнице, када је настала **Европска заједница**, са циљем да се формира слободна економска зона и да се успостави снажан западноевропски блок, а 1968. године створена је и **Царинска унија**. Убрзо након тога, 22. јануара 1972. године, дошло је до *првог проширења* Заједнице са шест на девет чланова, када су споразум о приступању потписале Велика Британија, Ирска и Данска. Исте године, донета је одлука о прерастању Европске заједнице у Европску унију, а утврђен је и временски оквир у којем ће бити формирана монетарна унија. Темељи идеје о Европској унији су постављени две године касније, на Самиту Европске заједнице, када су уведене и нове политике, социјална и еколошка. Даљи развој унапређен је ступањем на снагу **Европског монетарног система**, 1979. године, када је усвојена заједничка валута (Шабић, Павловић, 2006).

Стабилнијим функционисањем створили су се услови за *друго проширење* које се догодило 1. јануара 1981. године, приступањем Грчке, а две године након тога потписана је Свечана декларација о Европској унији на заседању Европског савета у Штутгарту. Године 1986. приступају и Шпанија и Португалија, у оквиру трећег проширења. Исте године, у Луксембургу, 17. и 18. фебруара потписан је **Јединствени европски акт**, који је садржао измене и допуне основних уговора и одредбе о Европској сарадњи у области спољне политике. Акт је ступио снагу 1. јануара 1987. године, а као основи циљ истиче се стварање Европске уније (http://www.emins.org/srpski/istorija-evropske-unije).

Најважније одредбе Јединственог европског акта односиле су се на комплетирање унутрашњег тржишта до 1992. године, али и нове области деловања – екологија, истраживање и технолошки развој, социјална и економска кохезија, нов начин сарадње у оквиру законодавног поступка. Повећан је број области у оквиру Савета министара у којима се одлучује квалификованом већином[3], посебно у домену успостављања унутрашњег тржишта. Европски парламент је добио важнију улогу увођењем поступка давања сагласности (апсолутном већином) на пријем нових чланица, поготово по питању трећих земаља. Побољшава се рад и деловање Европског савета и формиран је првостепени суд, а препоручено је и усвајање заједничког „европског" става по питању спољне политике (http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=20).

[3] Квалификована већина постиже се кроз два услова: 55% држава чланица гласа „за" (тренутно 16 од 28 држава) и предлог је подржан од стране чланица које чине најмање 65% становништва Европске уније (http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/qualified-majority/).



▲ **Слика 2.** Потписивање Шенгенског споразума, 14. јун 1985. године; Catherine Lalumière (Француска), Waldemar Schreckenberger (Немачка), Paul De Keersmaeker (Белгија), Robert Goebbels (Луксембург), Wim van Eekelen (Холандија)
*Извор*: https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/

У овом периоду долази до великих промена на простору Европе по питању политичких режима. Након рушења Берлинског зида (9. новембра 1989. године) све више држава отвара своје границе, што на неки начин представља увод у потписивање **Шенгенске конвенције**, 19. јуна 1990. године (https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/).

Конвенцији је претходило потписивање Шенгенског споразума (14. јун 1985), који представља правни основ за постепено укидање унутрашњих граничних контрола између држава потписница споразума и увођење слободе кретања за сва физичка лица која су држављани потписница, чланица или трећих земаља. Споразум су пре ступања на снагу и званичног усвајања потписале 1985. године: Белгија, Француска, Луксембург, Немачка и Холандија у градићу Шенген у Луксембургу. **Шенгенска конвенција** је потписана како је наведено, 1990. године, а на снагу је ступила 1995. године, када су успостављене мере и гаранције за спровођење слободе кретања људи. Убрзо је уследило потписивање од стране осталих чланица, па тако данас шенгенску зону чини 26 држава (Аустрија, Белгија, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска, Исланд, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Норвешка, Пољска, Португалија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарска). Од наведених држава 22 потписнице су потпуно имплементирале Споразум, док су четири потписнице имплементирале Споразум преко посебних уговора и анекса, а три државе имају статус придружених чланица шенгенске зоне, али нису чланице Европске уније (Исланд, Норвешка, Швајцарска). Истовремено постоји и тзв. бела Шенгенска листа, односно позитивна визна листа земаља и односи се на низ земаља чијим држављанима нијепотребна виза за улазак на територију Шенгена, уколико трајање боравка није дуже од три месеца у периоду од шест месеци. Србија се налази на овој листи од 2009. године (https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/,https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/).

### 3.2.3 Европска унија након Мастрихта

У међувремену је на самиту у **Мастрихту** (Холандија, 7. фебруар 1992. године) потписан **Уговор о Европској унији** са задатком да олакша развој и функционисање економске, монетарне и политичке уније. Овим уговором је успостављена структура Европске уније заснована на *три стуба*. Први стуб чине три постојеће Европске заједнице: Европска заједница за угаљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију. Други стуб чини заједничка спољна и безбедносна политика, а трећи стуб чини сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова.

У оквиру првог стуба унете су одређене измене и новине: извршена ревизија уговора о ЕЕЗ, ЕЕЗ је преименована у Европску заједницу (Европску унију) и унете су две новине у Уговору:

- **начело субсидијарности** - у областима које нису у њеној искључивој надлежности, Унија ће предузимати одређене кораке *„једино ако применом одређене мере на нивоу држава чланица не могу да се постигну зацртани циљеви, односно, ако се због обима и дејства мера ти циљеви пре могу остварити на нивоу Уније“*,

- **право грађанства Уније** – *сваки држављанин државе чланице постаје грађанин Уније, који има право да борави и да се запосли било где на територији Уније, право да бира и да буде биран на изборима за Европски парламент и локалним изборима*.

Други стуб је заснован на циљевима који се тичу заштите заједничких вредности, основних интереса и независности Уније, развоја и јачања демократије и владавине права, поштовања људских и елементарних слобода. Ови циљеви се могу остварити успостављањем сарадње између држава чланица по свим питањима спољне политике и безбедности од општег интереса, односно успостављањем политичке сарадње.

Питања од заједничког интереса у овиру трећег стуба су: политика азила, регулисање и контрола преласка спољних граница, имиграциона политика и права држављана трећег света који не живе на територији држава чланица, правосудна сарадња у грађанским и кривичним стварима (http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=21).

Прихватањем Уговора о Европској унији државе чланице су показале интерес у изградњи јединства у спољним пословима, областима безбедности, заједничке администрације, као и унутрашњих послова. Међутим, отварање питања нових проширења донело је нове потешкоће у различитостима политичко-економских система, јер је примање нових чланова доносило опасност од слабљења интеграција, али и финансијски терет и притисак на државе чланице.

**Јединствено тржиште.** Први корак ка формирању јединственог тржишта је царинска унија, која је имала за циљ да се укину царинске баријере унутар Заједнице и да се успостави заједничка царинска тарифа за робу из земаља ван Заједнице, што је постигнуто 1968. године, како је претходно објашњено. Комплетирање јединственог тржишта отежавале су друге трговинске баријере, као што су технички прописи, здравствени и сигурносни стандарди, контрола замене валута, слобода кретања људи у појединим сегментима. Године 1985. Комисија на челу са Жаком Делором објавила је Белу књигу у којој је изложен план да се укину све физичке, техничке и пореске баријере, у периоду од седам наредних година. Основни циљ је био да се стимулише раст трговине и индустријске активности унутар јединственог тржишта. Јединствно тржиште је једно од највећих постигнућа Европске уније, јер је резултирало повећањем животног стандарда, услед постепеног укидања ограничења трговине и слободне конкуренције (Фонтен, 2011).

Све пограничне контроле на робу су укинуте унутар Европске уније заједно са царинском контролом људи. За већину производа усвојен је принцип заједничког признавања националних правила. Државе чланице узајамно признају или координишу национална правила која се тичу приступа одређеним професијама или њихове праксе, али ипак, слобода кретања људи је још далеко од потпуне. Континуирано се предузимају акције да се побољша мобилност радника и да се дипломе и радне квалификације добијене у једној од чланица признају и у свим осталим. Пореске препреке су смањене путем делимичног усклађивања националних тарифа ПДВ[4], које морају да буду усаглашене између чланица Уније. Јавни уговори су отворени за понуде за било кога унутар Европске уније. Области на којима се још увек много ради како би јединствено тржиште функционисало, јесу финансијске услуге и проблем пиратерије и фалсификовања, а политике које доприносе остварењу ове идеје јесу: политика саобраћаја, политика конкуренције, заштита потрошача и јавног здравља. Значајни кораци јесу амбициозни пројекти које Европска унија финансира од почетка 21. века, као што су систем сателитске навигације „Galileo“, Европски систем управљања железничким саобраћајем и SESAR – програм модернизације система ваздушне навигације (Фонтен, 2011).

На састанку Европског савета у Копенхагену, 1993. године, дефинисани су и усвојени критеријуми за добијање чланства и улазак нове државе у Европску унију. **Ко-**

[4] Порез на додату вредност.

**пенхагенски критеријуми**[5] или приступни критеријуми су подељени у три групе:

- политички – стабилност институција које ће осигурати демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина,
- економски – функционалност тржишне привреде, у складу са притиском конкуренције и тржишним снагама унутар Уније,
- правни – способност преузимања обавеза чланства, привржености циљевима политичке, економске и монетарне уније.

У складу са тим, у наредним годинама пријем нових чланица био је праћен новим циљевима, допунским уговорима и слично. У овом периоду, односно 1995. године Унији приступају Аустрија, Финска и Шведска, у оквиру четвртог проширења, док је у Норвешкој на референдуму већина становника гласала против приступања Европској унији (Шабић, Павловић, 2008).

**Економска и монетарна унија.** Један од корака ка стварању Економске и монетарне уније, према Уговору из Мастрихта, јесте и стварање заједничке валуте. Овај пут имао је три фазе. Прва фаза започела је 1990. године и подразумевала је укидање контроле замене валута, повећање структурних фондова како би се смањиле неједнакости међу регионима, мултилатерално надгледање економских политика чланица. Друга фаза почела је 1994. године са задатком оснивања Европског монетарног института (ЕМИ), остварења или одржавања независности националних централних банака од контроле државе и увођења правила која би ограничила дефицит националних буџета. Трећа фаза обухватила је постепено увођење евра (Фонтен, 2011).

На седници Европског савета у Мадриду 1995. године донета је одлука да ће се заједничка валута звати **евро**, а у циљу стабилности одређени су и критеријуми које свака држава чланица мора да испуни пре увођења ове валуте. Критеријуми су били врло ригорозни и односили су се на: стабилност цена и стопу инфлације, буџетски дефицит, дугорочне каматне стопе, јавни дуг и стабилност девизног курса (обавеза да државе у току две године пре увођења евра неће мењати курс своје валуте у односу на курсеве валута других држава чланица).

Прва листа држава које су испуниле критеријуме објављена је 1998. године, а чинило ју је 11 држава, које су 1. јануара 1999. године почеле да користе евро, али су задржале и националне валуте. Године 1998. основана је Европска централна банка са седиштем у Франкфурту, као и Систем европских централних банака, што је детаљније објашњено у поглављу о институцијама Европске уније. Након што је и Грчка испунила критеријум, евро новчанице и кованице од 1. јануара 2002. године постају званична валута, односно званично средство плаћања у 12 држава Уније, а до краја ове године националне валуте престају да важе (http://www.cvce.eu/obj/1998_2009_the_unification_of_europe-en-a8df3d45-2632-42e6-b4f0-a51ecbae8a46.html).

Европска унија је у овом периоду интеграција започела процес за проширење чланства у коме ће учествовати десет држава Источне Европе и Кипар. У складу са економским проблемима и будућим изазовима Уније и европског континента у целости, 1997. године Европска комисија је усвојила **Агенду 2000**[6], која је представљала акциони програм за наредно проширење, реформу политика и будући финансијски оквир. Исте године усвојен је **Амстердамски уговор** (Уговор из Амстердама, 16. и 17. јуна 1997. године), који је након ратификације 15 држава чланица, 1. маја 1999. године, ступио на снагу. Овај Уговор је резултат рада међувладине конференције започете у Торину, 1996. године. Најважније одредбе овог Уговора[7] су:

[5] Accession criteria (Copenhagen criteria) (The Treaty on European Union - Article 49, Article 6(1).

[6] Agenda 2000: for a stronger and wider Union (преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al60001).

[7] Treaty of Amsterdam amending The treaty on European Union, the treaties establishing the european communities and certain related acts.

- слобода кретања људи и јединство држава чланица у области заштите основних људских права,
- давање азила,
- правна сарадња на пољу грађанских питања,
- проширивање надлежности Европског парламента (више одлука које се доносе поступком заједничког одлучивања, право вета на одлуке Савета Европске уније),
- уврштавање Шенгенског споразума у Уговор, односно у законе Уније,
- могућност суспендовања државе чланице и процедуре доношења одлука (уколико је нарушила неки од принципа Уније),
- низ закона против дискриминације радника,
- већа запосленост као циљ Уније.

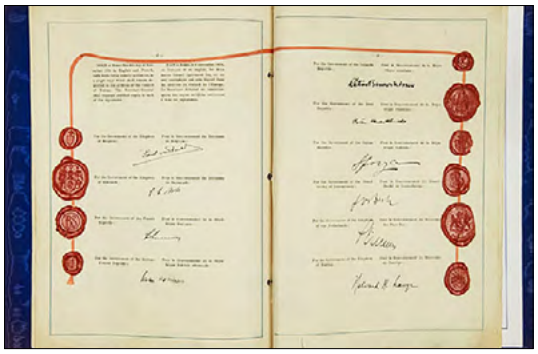
Наредне године, на састанку Савета Европе, 11. децембра 2000. године, а након међувладиних конференција, одобрен је **Уговор из Нице**[8], а потписан је 26. фебруара 2001. године. Овај Уговор је донео још веће промене него Уговор из Амстердама. Владе држава чланица су исказале потребу за реформом институција Европске уније, али су се разликовали начини преко којих су предлагали да се то оствари. Након ратификовања Уговора, парламенти држава чланица су га такође потврдили, осим у Ирској, где је на референдуму одбачен овај Уговор. Уследиле су измене садржаја Уговора, које су омогућиле Ирској да буде изостављена, али је и ова чланица, на следећем референдуму, 2002. године, ратификовала Уговор из Нице, који је од 1. фебруара 2003. године ступио на снагу.

Најважније одредбе односе се на састав институција, начин одлучивања у Савету, борбу против криминала и појачану сарадњу држава чланица, а односе се на измене Уговора о Европској унији (из Маастрихта) и Римских уговора. Ступањем на снагу овог Уговора повећан је број одлука које се доносе квалификованом већином у Савету, али је смањен број области у којима државе чланице могу да уложе вето. У складу са планираним проширењем измењена је структура броја гласова држава чланица како би се направило места за нове чланице. Повећана су овлашћења председника Европске комисије, ојачана је заједничка спољна и безбедносна политика Уније, а Уговору је припојена и *„Декларација о будућности Европске уније“*. Договорена је и нова међувладина конференција у оквиру које ће се радити на писању текста Устава Европске уније, као јединственог документа Уније. (http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html).

Једна од посебних вредности Уговора из Нице, иако званично није била део Уговора, јесте **Повеља Европске уније о основним правима**, кроз коју се јасно послала потреба и политичка порука да је Унија изашла из оквира економске заједнице, да представља и социјални и политички облик интеграције. Повеља је званично потписана у Ници, 7. децембра 2000. године, од стране Савета, Комисије и Парламента. Повеља је усвојена као политичка декларација, а питање њеног интегрисања у оснивачке уговоре је остало да се реши у наредном периоду. Претходно је Амстердамским уговором поштовању људских права и слобода признат статус једног од основних принципа на којима је Унија заснована. Овом Повељом је први пут у историји процеса европских интеграција у једном документу извршена кодификација свих грађанских, политичких, економских и социјалних права грађана у Европској унији, али и држављана који само бораве на територији Уније. Имала је велики правни значај, иако није била званичан правни документ, јер је представљала писани израз људских права која су већ била обевезујућа као општа правна начела. Од марта 2001. године Европска комисија је одлучила да проверава усаглашеност сваког законског акта са Повељом (Етински et al., Лакић, 2015).

Важно је истаћи да Повеља Европске уније о основним правима није исто што и

[8] Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts.



**Слика 3.** Делови потписаних страна Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода
*Извор:* https://www.echr.coe.int/PublishingImages/Convention_01.jpg

*Европска конвенција о људским правима и основним слободама*[9], која заједно са протоколима представља међународни уговор потписан и ратификован од стране 47 држава чланица Савета Европе и представља један од најважнијих европских стандарда за заштиту људских права и слобода. Евентуалне повреде права регулисаних конвенцијом се решавају у оквиру Европског суда за људска права у Стразбуру, који доноси пресуде обавезујуће за све потписнице Конвенције. Њене потписнице су и све државе Европске уније, као и кандидати за чланство. Према актуелном праву у Унији, њене институције нису директно везане Европском конвенцијом, па самим тим ни правима Европског суда за људска права. Да би Европска унија приступила конвенцији, потребно је спровести реформе и у оквиру Уније, али и у оквиру Савета Европе, јер постоји много преклапања, али и одступања у легислативи.

У Уговору о Европској унији једна одредба се односи на Европску конвенцију, али у контексту општих начела и права Уније, што су и принципи Конвенције. Суд правде Европске уније их примењује индиректно, као део општих принципа у оквиру судске праксе. У тренутној ситуацији, права садржана у Европској конвенцији нису правно обавезујућа у Унији и њеним институцијама, али су свакако примењива у државама чланицама као потписницама, што ствара одређене контрадикторности, конфузију, неусаглашеност и понекад двоструке аршине. Уговор који ће уследити касније (Лисабонски уговор) предвиђа и обавезује Унију да приступи Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, при чему ће се ситуација променити. Сви будући споразуми треба да буду комплементарни са приступањем Конвенцији и треба да осигурају пуно поштовање основних људских права у оквиру правног поретка Европске уније (Лепотић, 2016).

У међувремену, радило се на регулисању сопствених система и регулатива унутар Уније. Након седнице Европског савета у Лакену 2001. године, сазвана је јавна конвенција држава чланица, која је трајала од фебруара 2002. године до јула 2003. године, а резултирала је нацртом **Устава Европске уније**[10]. Након преговора, текст Устава је усаглашен 2004. године, у Бриселу, а требао је да замени све споразуме претходно потписане и да их обједини у један документ. Уставом се предлаже успостављање председника и министра спољних послова Уније, а састоји се од краће преамбуле и четири дела. Први део садржи дефинисане појмове и циљеве Европске уније; други део дефинише правни субјективитет Уније; трећи део одређује поделу надлежности између Уније и држава чланица; четврти део садржи „Опште и закључне одредбе". Уставу је придружено још 36 протокола и два прилога која имају једнаку правну снагу. Да би Устав ступио на снагу и постао правно важећи и обавезујући документ потребна је ратификација од стране свих држава чланица. Француска и Холандија су већ наредне године (2005) на референдумима одбиле потписивање Устава (http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html).

У току преговора о Уставу, на седници Европског савета у Копенхагену, 2002. године, закључено је да десет нових држава испуњава истоимене услове за приступање Унији. Споразум о пријему су, 13. априла 2003. године, у Атини, потписале: Пољска, Чешка, Мађарска, Словенија, Литванија,

[9] The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, opened for signature in Rome on 4 November 1950 and came into force in 1953 (https://www.echr.coe.int/).

[10] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007.

Летонија, Естонија, Кипар и Малта, а од 1. јануара 2004. године су постале званичне чланице. Ово је највеће проширење у историји европских интеграција.

Имајући у виду одложену ратификацију и прихватање Устава Европске уније, након овог великог проширења, на седници Европског савета у Бриселу, 2005. године, одлучено је да ће процес реформе Уније бити замрзнут, како би се кроз консултације са грађанима увидели разлози због којих су две државе чланице одбиле да прихвате Устав. У међувремену, Бугарска и Румунија су испуниле критеријуме које нису могле до поменутог историјског проширења, па су чланице Европске уније постале 1. јануара 2007. године. Истог дана Словенија је постала прва бивша социјалистичка држава која је увела евро.

Исте године (2007), у години прославе 50 година од потписивања Римских уговора, чланице Уније су усвојиле правно обавезујућу *Берлинску декларацију*, у којој стоји да нови уговор који садржи реформе мора бити усвојен пре избора за конституисање наредног сазива Европског парламента, 2009. године. На седници у Бриселу 2007. године постигнут је договор о сазивању међувладине конференције на којој ће бити усаглашен текст новог уговора, што је Европски савет и потврдио, на неформалној седници у Лисабону, у октобру 2007. године. Текст је усаглашен, а државе чланице су у децембру исте године усвојиле **Уговор из Лисабона**[11]. Уговор садржи четири основна поглавља (области) (http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html):

***Циљеви и правна начела***

Уговор о оснивању заједнице преименован је у *Уговор о функционисању Европске уније*, на Унију се не преноси нова додатна надлежност, али се мења начин на који Унија спроводи постојећа овлашћења. За разлику од Уставног уговора, Уговор из Лисабона не садржи члан којим се формално потврђује предност права Уније у односу на национални правни систем и законодавство. Овим уговором се разликују три врсте надлежности Уније: искључива надлежност; подељена надлежност (када државе чланице могу доносити правно обавезујуће акте чак и ако Унија није то учинила; помоћна надлежност, када Унија усваја мере које допуњују политике држава чланица.

***Јачање демократије и боља заштита општих права***

У Уговору се наводе основна и општа начела: демократска једнакост, представничка демократија и партиципативна демократија, која добија нови облик грађанске иницијативе. Уговором је омогућено приступање Уније Конвенцији о заштити људских права и основних слобода, кроз процес који је започет 2010. године. Европски савет је 4. јуна 2010. године усвојио Одлуку којом овлашћује Европску комисију да преговара око споразума којим би Унија приступила Конвенцији. Надзорни комитет за људска права је задатак доделио неформалној групи од 14 стручних чланова (седам из држава чланица, седам из држава које нису чланице) (Лепотић, 2016).

Надзорни комитет је одобрио Нацрт Споразума о приступању.[12] Предвиђено је да ће статус Уније бити регулисан Споразумом о приступању који ће бити саставни део Конвенције. Да би Унија имплементирала Споразум треба да усвоји унутрашња правна правила везана за примену Конвенције, укључујући и пословник Конвенције. У току процеса, долазило је до многобројних неслагања, а уследило је и неколико мишљења Европског суда правде (Суда правде Европске уније) која су била опречна у односу на Споразум о приступању Конвенцији. Суд[13] наводи да Споразум није у

[11] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (OJ C 306, 17.12.2007), entry into force on 1 December 2009.

[12] Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (http://www.coe.int/).

[13] Opinion 2/94 of the Court 28 March 1996; Opinion 2/13 of the Court of Justice 18 December 2014.

складу са чланом 6. ставом 2. Уговора о Европској унији, као ни са Протоколом Европске уније (број 8) који се односи на поменути члан и став (Мишљење Суда 2/94, 1996; Мишљење Суда 2/13, 2014; Вучић, 2011; Илић, 2007). Сам процес није започет, али ипак овакви поступци представљају историјско достигнуће у заштити људских права у Европи.

***Нова институционална структура***

Највише промена Уговором претрпео је Европски парламент, али све у корист побољшања његове улоге и јачања надлежности, а дефинисан је и максималан број од 751 посланика, од којих једна држава може имати највише 96. Као званична институција признат је и Европски савет, а остале институције претпреле су извесне промене, док су најважније остале непромењене.

***Успешније и демократичније обликовање политика са новим политикама и надлежностима***

Уговором из Лисабона знатно је ојачан принцип субсидијарности, укључивањем националних парламената у поступак доношења одлука, уведене су нове политике, уведена је клаузула о узајамној одбрани у оквиру заједничке одбрамбене и безбедносне политике, по којој се све државе чланице обавезују на помоћ нападнутој држави чланици. У тексту Уговора споменута су и питања енергетске солидарности између држава чланица, као и питање климатских промена.

Како би ступио на снагу, Уговор је морала потврдити свака држава чланица, као и све претходне документе. Међутим, у јуну 2008. године, грађани Ирске су на референдуму одбацили прихватање Уговора. На поновљеном гласању наредне године, односно 2. октобра 2009. године, Ирска је прихватила Уговор, па је коначно прихваћен од стране свих чланица и ступио на снагу 1. децембра 2009. године. Тада је за првог сталног председника, како је дефинисано новим Уговором, изабран белгијски премијер, Херман Ван Ромпај.

У складу са Уговором из Лисабона, Европска унија се надаље заснива на три конститутивна акта: Уговору о Европској унији, Уговору о функционисању Европске уније и Повељи Европске уније о основним правима (Лакић, 2015).

Уговор има посебну важност за политику проширења, јер је отклонио институционалне препреке за даље ширење и припремио Унију за функционисање у условима када број чланова премаши 27, што се догодило 2013. године. Осим историјског проширења 2004. године, у овом периоду процеса интеграција учињени су кораци који су државе Западног Балкана приближили Европској унији, а највећи помак до сада остварен је 2013. године, приступањем Републике Хрватске Унији. Југоисточна Европа је након распада биполарних међународних односа и јењавањем хладноратовских подела ушла у прву фазу европских интеграција. Различит степен укључености постсоцијалистичких држава у најважније институционалне облике евроатлантских и европских интеграција довео је до настанка и устаљивања политичке синтагме *Западни Балкан*. Овај појам или политичка синтагма уведена је на Самиту Европске уније у Загребу, 2000. године, обухватајући државе: Србију, Хрватску, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Македонију и Албанију (Čehulić Vukadinović, 2012). Овај простор улази у фокус будућих интеграционих процеса у Европску унију, што је од 2013. започето Хрватском.

### 3.2.4 Будући развој интеграционих процеса Европске уније

Пре источног проширења Европска унија је примила у чланство све богатије и развијеније државе Европе које су то желеле, а на припреми за улазак држава Централне и Источне Европе је радила дуже од једне деценије, па је према многим аналитичарима ушла у „замор од проширења“. Одбацивање Устава за Европу, проблеми око ратификације Уговора из Лисабона, светска економска криза, проблеми око придруживања Европској конвенцији о људским правима, били су само неки од транспарентних унутрашњих проблема са којима се Унија суочавала у претходном периоду. У складу са тим, нова проширења (изузев Хрватске) привремено су склоњена са листе приори-

тета. Поменути „замор од проширења“ утицао је да се након историјског проширења развије нова политика – Европска политика суседства, која подразумева све осим чланства, али кроз сарадњу на либерализацији, демократизацији и прилагођавању правним тековинама Европске уније са свим државама које се налазе у процесу придруживања (Edwards, 2008; Лакић, 2015).

Дискусије које су се одржавале у већини чланица Европске уније по питању Уставног уговора и других споразума, показале су да становници многих европских држава имају одређене резерве по питању коначне границе Уније. Испоставило се да многи Европљани имају одређене резерве чак и по питању идентитета Уније, свакако, јер свака држава другачије види своје геополитичке и економске интересе. Како наводи Фонтен (2011), балтичке земље и Пољска подржавају идеју чланства Украјине у Европској унији, али потешкоће произилазе из политичке ситуације у Белорусији и стратешког положаја Молдавије. Истовремено, прикључење Турске Унији покренуло би питање Јерменије, Грузије и других земаља Кавказа, док Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарска испуњавају услове, али јавно мњење се противи (уз остале развојне циљеве који се не преклапају).

Фонтен (2011) такође наводи да би Унија могла да заврши са 47 чланица, скоро као Савет Европе[14], уколико би се применили географски критеријуми, али истиче и да би чланство Русије, у том случају, довело до неравнотеже у политичком и географском смислу.

Раније описано историјско проширење 2004. године, и проширење које га је пратило 2007. године, померили су границе на исток и југ и донели нове изазове у уређењу односа Уније са новим суседима. Неки од изазова односили су се на илегалне миграције, испоруку енергије, деградацију животне средине, прекогранични криминал и тероризам, па је у складу са тим Европска унија креирала нову **политику европског суседства** која уређује односе са суседима на истоку (Јерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Молдавија и Украјина) и на југу (Алжир, Египат, Израел, Јордан, Либан, Либија, Мароко, појас Газе, Сирија и Тунис). Већина ових земаља имају билатералне споразуме о партнерству и сарадњи и будући кораци биће усмерени ка остварењу напретка на пољу тржишне економије, одрживог развоја и смањењу сиромаштва (Фонтен, 2011).

Један од момената који је обележио европске интеграције од њиховог почетка, свакако јесте иступање Велике Британије. На референдуму који је одржан у **јуну 2016.** године 51,89% изашлих гласача је подржало *излазак Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске из Европске уније*. Резултати референдума су се разликовали по регионима, али коначан резултат је „за иступање“, а цео процес у јавности је постао препознатљив као **„Брегзит“** (Brexit). Уследио је низ званичних преговора и захтева, да би, према подацима Европске комисије, 29. марта 2017. Велика Британија званично обавестила Европски савет о намери иступања из Европске уније, у складу са чланом 50. Уговора о Европској унији, који дефинише процедуру за излазак државе чланице из Уније. Након месец дана, 29. априла 2017. године, Европски савет усвојио је сет политичких смерница који дефинише преговарачки оквир. На чело преговарачког тима осталих 27 држава чланица Европска комисија је поставила Мишела Барниера (Michel Barnier), да координира радом на свим стратешким, оперативним, законским и финансијским ставкама које се односе на преговоре о иступању (https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en).

У складу са обавештењем Велике Британије о напуштању Уније, преговори су започети 19. јуна 2017. године, усаглашавањем обе стране са правилима и значењем Члана 50[15], о структури преговора, датумима и приоритетима у будућим рундама преговарања. У међувремену, Велика Британија

[14] Објашњен у наредним поглављима.

[15] Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-uk-art-50-terms-reference_agreed_amends_en.pdf).

се третира као пуноправни члан Европске уније, што значи примену постојећих права и обавеза Европске уније на ову државу, а Европска комисија се обавезала да ће осигурати потпуну транспарентност преговора, који би према неким проценама могли бити окончани током 2019. године (https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiation-mandate-and-transparency_en). Ипак, званично од 1. фебруара 2020. године Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске више није чланица Европске уније. То је донело многе друштвене, политичке и пре свега, економске промене Европској унији, што је касније објашњено, али свакако, велики утицај је имао и на дисеминацију статистичких података у оквиру Еуростат базе. Еуростат од фебруара 2020. године више не обрачунава и не објављује некадашње ЕУ-28 кумулативне податке. Последњи такви подаци доступни су за јануар 2020. године и свакако за све претходне периоде. У току транзиционог периода, Велика Британија ће слати податке Еуростату, све до краја 2020. године, који ће бити доступни корисницима базе података, док ће у публикацију ови подаци бити приказани након и одвојено од података за чланице Уније. Како би се садашњи код у бази података за 27 чланица разликовао од некадашњег кода и ознаке за 27 чланице (пре приступања Хрватске као 28. чланице), након 27. фебруара у употреби су нове ознаке: ЕУ27_2007 која се односи на Европску унију у периоду 2007-2013. и ЕУ27_2020 која се односи на садашњих 27 чланица, односно чланице од 2020. године (https://ec.europa.eu/eurostat/help/faq/brexit).

## 3.3 ИНСТИТУЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија представља заједницу 28 држава Европе, која почива на заједничким интересима, институцијама и актима држава чланица. Заснована је на јединственој валути, заједничкој одбрамбеној политици, сарадњи у свим областима живота и рада, а функционисање обезбеђено Уговором о Европској унији, као и другим прописима. Као таква, Европска унија има све већи утицај на светска питања, а интеграција и прогресиван развој заједничке спољне и безбедносне политике јој дају политички и дипломатски статус који је сразмеран економској снази. Европска унија, као највећи трговински партнер у свету, има и задатак и циљ да обезбеди конкурентност на међународном нивоу и да истовремено унапређује глобалну размену, пре свега кроз либерализацију правила трговине у свету (http://www.emins.org/srpski/o-evropskoj-uniji).

Процес европских интеграција усмеравају и реализују институције Европске уније, а јединствен институционални оквир је постојао скоро од самог почетка процеса интеграција. Током историје повећавао се број институција, мењао се њихов обим, статус, као и надлежност. Преплитање елемената наднационалног и међудржавног начина интегрисања пренело се и на институционални оквир и систем. Данас, у складу са Уговором из Лисабона, институционални оквир Европске уније има циљ да промовише њене вредности, залаже се за нове циљеве, служи интересима Уније, интересима њених грађана и држава чланица, да обезбеди конзистентност, ефикасност и континуитет спровођења њених политика и активности (Лакић, 2015; Кнежевић-Предић & Радивојевић, 2009).

Оно што разликује Европску унију од многих других међународних организација, јесте поменути принцип наднационалности. Тај принцип подразумева постојање независних установа и институција које раде у интересу Уније, али и постојање институција које заступају појединачне интересе држава чланица. Наднационалности Уније доприносе и законодавне активности органа, који представљају један од извора комунитарног права. Право које је створено у оквирима трију заједница - Европске заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију, другачије се назива и право европских заједница или *комунитарно право*. После ступања на снагу Уговора о Европској унији, то право је названо правом Европске уније. Субјекти овог права су правна и физичка лица, државе чланице и органи Заједнице (Уније). На тај начин се регулишу узајамна права и обавезе између Уније и њених субјеката, међусобни односи држава чланица, односи чланица и приватних лица и односи између приватних лица (Вукадиновић, 1998; Радаковић, 2009; Kapteyn & Themaat, 1998).

Европска унија је једина надлежна за (Фонтен, 2011):

- царинску унију,
- правила која се односе на конкуренцију у оквиру јединственог тржишта,
- монетарну политику за државе које користе евро,
- очување морских биолошких ресурса у склопу заједничке политике рибарства,
- заједничку трговинску политику,
- закључивање међународног споразума уколико је тако предвиђено законодавством Уније.

Европска унија и државе чланице деле надлежност за (Фонтен, 2011):

- јединствено тржиште,
- аспект социјалне политике дефинисане Лисабонским уговором,
- економску и социјалну кохезију,
- пољопривреду и рибарство, осим очувања морских биолошких ресурса,
- животну средину,
- заштиту потрошача,
- саобраћај,
- трансевропске мреже,
- енергију,

- стварање подручја мира, безбедности и правде,
- аспекте заједничких безбедносних изазова за јавно здравље, како је дефинисано Лисабонским уговором,
- истраживање, технолошки развој и свемирска истраживања,
- сарадњу на пољу развоја и хумантирану помоћ.

Области за које остају надлежне државе чланице у којима Унија може да има помоћну улогу или улогу координатора (Фонтен, 2011):

- заштита и унапређење здравља грађана,
- индустрија,
- култура,
- туризам,
- образовање, стручно усавршавање, омладина и спорт,
- цивилна заштита,
- административна сарадња.

У оквиру поделе надлежности Уније и њених чланица, свакако да је процедура и остваривање надлежности олакшано развојем институционалног система. Развој институционалног система датира од 1950. године и Шуманове декларације у којој је предложено формирање Високе власти, која ће контролисати француско-немачку производњу угља и челика, што је својеврсна претеча Европске комисије. Осим Високе власти, према Париском уговору из 1951. године, постојале су још и следеће институције: Специјални савет министара, Заједничка скупштина и Суд, Саветодавни комитет. Прво спајање институција извршено је Конвенцијом о одређеним заједничким органима, која је ступила на снагу заједно са Римским уговорима, када су формирани јединствена Скупштина и Суд правде, као и заједнички Економски и социјални комитет (Лакић, 2015).

Првом изменом оснивачких уговора, односно Јединственим европским актом, проширен је круг питања о којима се у Савету одлучује квалификованом већином и ојачана је улога Европског парламента. Такви процеси јачања институција садржани су и у Уговору из Мастрихта, Уговору из Амстердама и Уговору из Нице. Уговором из Лисабона признат је статус главног органа и Европском савету и Европској централној банци (Лакић, 2015; Гасми-Илић, 2004).

Принцип поделе власти (законодавна, извршна и судска) уступио је место принципу институционалне равнотеже и баланса у Европској унији. Тај принцип подразумева да институције Европске уније делују искључиво у оквиру својих надлежности, односно у складу са овлашћењима која су им поверена оснивачким уговорима, у највећој мери Лисабонским уговором. Институционални механизам Европске уније чине **Европски парламент, Европски савет, Савет министара, Европска комисија, Суд правде, Европска централна банка и Рачуноводствени суд**, док у остале институције спадају Економски и социјални комитет и Комитет региона, који имају улогу саветодавних органа (Лепотић, 2016). У складу са Лисабонским уговором, три институције чине *„институционални троугао“* приликом доношења регулатива Уније, а то су: Европска комисија (најважнији предлагач регулатива), Савет Европске уније и Европски парламент (законодавне и буџетске функције). Ове институције не смеју да прекораче оквире својих надлежности, а о поштовању овог принципа брине се Суд правде. Европска комисија, Савет Европске уније и Европски парламент, уз Европски савет, имају задатак да формулишу, артикулишу, извршавају, прате извршавање, али и обезбеђују извршавање политике Европске уније. (http://www.emins.org/srpski/o-evropskoj-uniji; Лакић, 2015; Радивојевић & Кнежевић-Предић, 2008).

### 3.3.1 Европски савет

Европски савет је једна од седам институција Европске уније, чија је улога одређивање општег политичког смера и приоритета Европске уније, односно одређивање политичког програма Уније. Иако се сматра највишим телом Уније, није једно од њених законодавних тела, него има на неки начин саветодавну улогу. Европски савет не треба мешати са Саветом Европе, који је основан 1949. године и није тело Европске уније него свих европских држава. Европски савет (Прокопијевић, 2005).



▲ **Слика 4.** Херман Ван Ромпај, први председник Савета, 2009-2014. *Извор: http://www.european-council.europa.eu/hr/european-council/former-president-herman-van-rompuy/biography-van-rompuy/*



▲ **Слика 5.** Шарл Мишел, актуелни председник Савета, 2019- *Извор: http://www.european-council.europa.eu/hr/european-council/president/role/*

Европски савет чине шефови (председници) држава или председници влада држава чланица (премијери), министри спољних послова, председник Европске комисије и Високи представник Европске уније за спољне послове и безбедносну политику, као и изабрани председник Европског савета. Представља јединствено међувладино тело које не постоји на нивоу националних држава. Настао је из повремених састанака шефова држава и влада 1974. године, од када ови састанци постају редовни, а званично признање и правни статус добија 1986. године, када се први пут спомиње у Јединственом европском акту. Документи у уговору у којима се спомиње описују Европски савет као орган Уније који даје подстицај за развој и опште политичке смернице, односно доноси неке од најзначајнијих стратешких одлука које остали органи Уније разрађују, претачу у правно обавезујуће акте и након тога спроводе (Мирић, 2009).

Састанци Европског савета се организују два пута годишње, уз могућност сазивања још највише до два пута годишње. Позиција председника Савета је установљена Лисабонским уговором и постаје стална и службена функција након ступања Уговора на снагу, 2009. године. Бира се на две и по године, чиме је замењен дотадашњи принцип председавања председника државе или председника владе државе која се мења на сваких шест месеци по систему ротирања. Први званични председник Европског савета био је Херман Ван Ромпај (2009-2014), а њега је 2014. године заменио Доналд Туск. Од 2019. године на позицији председника Европског савета налази се Шарл Мишел (Charles Michel). Председник и његов кабинет бораве у згради Савета која се назива Европа и налази се у Бриселу (Белгија) (http://www.emins.org/srpski/institucije-evropske-unije; http://www.european-council.europa.eu/hr/european-council/president/role/).

Председник Европског савета се бира из реда својих чланова, квалификованом већином и уз могућност реизбора. Његова овлашћења су већином процедуралне и репрезентативне природе, у шта спадају: председавање Саветом и руковођење његовим радом, припрема састанака и обезбеђивање континуитета рада, подстицање кохезије и консензуса, подношење извештаја Европском парламенту након сваког заседања и представљање Уније на пољу спољне и безбедносне политике (Лепотић, 2016; Уговор о Европској унији, 2007[16]; 2012[17]).

Европски савет усвојио је 2014. године стратешки програм у оквиру пет приоритетних подручја дугорочног деловања (http://www.european-council.europa.eu/hr/european-council/role-setting-eu-political-agenda/):

1. радна места, раст и конкурентност,
2. оснаживање и заштита грађана,
3. енергетска и климатска политика,
4. слобода, сигурност и правда,
5. Европска унија као снажан глобални актер.

Закључци Европског савета који се усвајају током сваког састанка утврђују посебна питања од важности за Унију и износе одређене мере које треба предузети или циљеве које треба остварити. У њима се може поставити и крајњи рок за постизање споразума о одређеном питању или за изношење законодавних предлога, што потврђује улогу у креирању и усмеравању политичког програма Уније.

### 3.3.2 Европска комисија

Европска комисија је чувар правног поретка и општих интереса Европске уније, извршно тело Уније које доноси одлуке о политичком и стратешком усмерењу. Настала је незванично још 1958. године, да би 1. јула 1967. године, Комисија постала извршно тело, а данас има много веће надлежности и може се сматрати развијеним обликом оперативног дела владе, али свакако изнад влада држава чланица. У погледу извршне власти више надлежности од Комисије

[16] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.

[17] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012.




**Слика 6.** Званичан амблем Европске комисије
*Извор: European Commission - https://ec.europa.eu/*

имају само Европски савет и Савет министара, али Комисија има и део законодавне власти, па чак и судске, због чега је јединствена институција у данашњем демократском свету (Прокопијевић, 2005).



**Слика 7.** Урсула фон дер Лајн, председник Европске комисије 2019-
*Извор: European Commission - https://ec.europa.eu/*

Европска комисија има и кључну улогу у спровођењу регионалне политике Европске уније, кроз одобравање стратешких програма, контролу њиховог спровођења, израду програмских докумената, надзор спровођења и коришћења одобрених финансијских средстава. На тај начин Комисија заступа интересе Уније као целине и свих њених грађана. Комисија има кључну улогу у одобравању програма финансирања који се састављају у државама чланицама, у складу са средствима које предвиди Савет министара. Сваке три године Комисија подноси извештај о спровођењу регионалне политике (енг. Cohession Report), а фондовима за финансирање управљају њени генерални директорати (Генерални директорат за регионалну политику, Генерални директорат за запошљавање и социјална питања и други) и специјализоване дирекције у оквиру њих (Дирекција за развој политика, Дирекција за координацију политика и друге) (Мирић, 2009).



**Слика 8.** Жозеп Борељ
*Извор: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/borrell-fontelles_en*

Једна од важних улога Комисије односи се на осигуравање поштовања Устава и мера које спроводе установе према Уставу. Представља Унију, подноси предлоге закона и мера Савету, а касније се стара о њиховој примени. Према Прокопијевићу (2005), функције Европске комисије би се могле свести на четири основне:

- има улогу форума између држава чланица,
- осигурава извршење и спровођење усаглашених политика,
- регулативна и квази судска функција (меродавно мишљење о извршавању дужности држава чланица),
- иницирање и предлагање политика.

Чланови Комисије су комесари, којих је до 2004. године било 20, са обновљивим мандатом од пет година. По два члана имале су Немачка, Француска, Италија, Велика Британија и Шпанија, а остале чланице по једног члана. Након 1. августа 2004. године, из сваке државе чланице изабран је по један представник у Комисији, односно комесар, па је број порастао на 30 (те године у Европској унији је приступило десет држава). Од јануара 2005. године свака држава чланица треба да има једног комесара, тако да их данас има укупно 28, а именују се сваких пет година (Прокопијевић, 2005).

Европска комисија је подељена на ресоре, одговорне за различита подручја политике. Области надлежности су: саобраћај и енергетика, конкуренција; пољопривреда, сеоски развој и водопривреда; привреда и информатичко друштво; унутрашње тржиште, пореска политика и царинска унија; истраживање; економска и монетарна питања; развој и хуманитарна помоћ; проширење; спољни послови; трговина; заштита здравља и потрошача; регионална политика; образовање и култура; буџет; правосуђе и унутрашњи послови; запошљавање и социјална питања (http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11393-evropska-komisija?lang=cyr).

На челу Европске комисије у актуелном сазиву од 2019. године налази се Немица Урсула фон дер Лајн (Ursula von der Leyen), док је њен претходник био Жан Клод Јункер (2014-2019). Посебно значајну улогу у оквиру Европске комисије имала је Федерика Могерини (Federica Mogherini), као Високи представник Европске уније за спољне послове и безбедносну политику и један од потпредседника Комисије у периоду 2014-2019. Њу је од 2019. године заменио Жозеп Борељ Фонтељес (Josep Borrell Fontelles, 2019-2024), који се налази на челу пројектног тима „Снажнија Европа у свету“ (A Stronger Europe in the World). Представља Европску унију у међународним ор-

ганизацијама, форумима, као што су Уједињене нације, налази се на челу групе унутар Комисије за спољне активности, редовно подноси извештаје председнику Комисије и осталим члановима колегијума о развоју геополитичке ситуације и координира радом осталих комесара задужених за спољна питања. Претходница Могеринијеве била је Кетрин Ештон (Catherine Ashton), а по службеној дужности комесари су често боравили у Србији и у другим државама у региону (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/mogherini_en).



**Слика 9.**
Оливер Вархаји
*Извор: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/ 2019-2024/varhelyi_en*

Запажену и важну улогу међу комесарима има комесар за суседску политику и проширење, који има улогу у јачању веза Уније на југу и истоку, промовисању стабилности европских граница и помагању суседним државама да развију стабилне демократске институције. Актуелни комесар је Мађар Оливер Вархаји (Olivér Várhelyi, 2019-2024), док је његов претходник био Јоханес Хан (Johannes Hahn), који је остао један од повереника председнице у актуелном сазиву. Подржава и контролише државе које су у статусу кандидата или потенцијалног кандидата у процесу приступања, надгледа имплементацију економских реформи, спровођење права, јачање јавних функција и администрације, а координира и контролише поље изградње добросуседских односа држава које се међусобно граниче. Ханов претходник на тој функцији био је Чех, Штефан Филе (Štefan Füle) (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn_en).

У програму рада Комисије износи се план активности за наредних 12 месеци, где се описује на који начин ће се политички приоритети одразити у конкретним мерама. Све службе Комисије објављују *вишегодишњи стратешки план* и *годишњи план управљања*, који су утемељени на политичким приоритетима Комисије. На крају године свака служба подноси извештај о раду у којем се говори о остварeним циљевима који су претходно утврђени плановима, а подноси такође и извештај о резултатима остваренима на пољу финансија (https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure_hr).

Седиште и извршне агенције Европске комисије налазе се у Бриселу и Луксембургу, али се недељни састанци понекад одржавају и у Стразбуру. Комисија поседује канцеларије свуда у свету, а унутар Уније њена представништва представљају глас Комисије у државама чланицама. Канцеларије изван Европске уније се називају *делегације*, а за њих је одговорна Европска служба за спољне послове и има их 139. Представљају, објашњавају и спроводе спољну политику Европске уније, а истовремено и анализирају и извештавају о разним политикама и преговарају у име Уније (https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/locations_hr).

### 3.3.3 Савет Европске уније (Савет министара)

Савет Европске уније или Савет министара је извршно тело у коме се непосредно изражавају интереси држава чланица и представља најважнији орган у оквиру законодавне процедуре Европске уније. Доноси коначне одлуке о највећем броју правних прописа, закључује споразуме и заједно са Парламентом одлучује о буџету Уније. Сачињен је од представника држава чланица, тако што сваку државу представља министар који је овлашћен да обавезује своју владу. Заправо, Савет чине ресорни министри држава чланица који се састају у зависности од теме која је на дневном реду, тако да је састав Савета променљив (Мирић, 2009).

Савет Европске уније је јединствен правни субјект који се састаје у **десет различитих састава**: пољопривреда и рибарство; конкурентност; економски и финансијски послови; животна средина; запошљавање, социјална политика, здравство и питања потрошача; образовање, млади, култура и спорт; спољни послови; општи послови; правосуђе и унутрашњи послови; саобраћај, телекомункације и енергетика. Састави нису у хијерархијском односу и сваки од десет састава може донети акт који је у надлежности неког од осталих састава Савета, па се у законодавним одлукама Савета ти састави и не спомињу, него Савет као јединствено тело. Министри или државни секретари



**Слика 10.** Званичан амблем Савета Европске уније
*Извор: http://www.consilium.europa.eu/*

имају право преузимања обавезе и гласања у име владе своје државе. Састанцима председава министар државе чланице која обавља дужност шестомесечног председавања Саветом, осим када су на дневном реду спољни послови, када председава високи представник уније за тај сектор (http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/configurations/).

Савет Европске уније има две формације:

- *Савет за опште послове* - врши координацију рада Савета, као и припрему и обезбеђивање подршке састанцима Европског савета,
- *Савет за спољне послове* - разрађује спољне активности Уније на основу смерница Европског савета и обезбеђује доследност у деловању Уније на међународној сцени (http://www.emins.org/srpski/institucije-evropske-unije).

Према Лисабонском уговору, седницом Савета за спољне послове председава Високи представник Европске уније за спољне послове и безбедносну политику (Жозеп Борељ), а седницом Савета за опште послове председава министар спољних послова државе чланице која у то време председава целим Саветом (http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11392-savet-ministara?lang=cyr).

Државе чланице се смењују на месту председавајућег Саветом на сваких шест месеци, па је то такозвано ротирајуће председништво (Табела 1). Током тог периода председништво председава састанцима на свим нивоима и осигурава континуитет рада Савета. Основни задаци председништва односе се на планирање и председавање састанцима у Савету и састанцима његових припремних тела, као и на представљање Савета у односима са другим институцијама Европске уније. Посебно се истиче сарадња са Европском комисијом и Парламентом, у оквиру које је веома важно постићи договор путем тријалога (http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/presidency-council-eu/).



**Слика 11.** Седиште Савета Европске уније
*Извор:https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=7496144*

Савет Европске уније има седиште у Бриселу (зграда Justus Lipsius у оквиру генералног секретаријата Савета), а званични језици су енглески, француски и италијански. Овај Савет не треба поистоветити и мешати са Европским саветом, који је посебан орган Европске уније, као ни са Саветом Европе, који је посебна паневропска институција, са седиштем у Стразбуру и независна од Европске уније.

Савет министара има следеће надлежности:

1. **Преговара и изгласава законе.** Савет је незаобилазан доносилац одлука унутар Уније, а у већини случајева законске акте доноси заједно са Европским парламентом, кроз процес саодлучивања. Закони се доносе на основу предлога које је поднела Комисија.
2. **Координира активности држава чланица и усваја мерила у области многобројних политика.** Савет је одговоран за следеће области:
   - *економска и фискална политика*: координира економску и фискалну политику држава чланица како би ојачао економско управљање у Унији, прати финансијску политику, јача фискални систем, бави се финансијским тржиштем, кретањем капитала и слично,
   - *образовање, култура млади и спорт*: доноси оквире политике Уније и планове рада којима се утврђују приоритети за сарадњу држава чланица и Комисије,

– *политика запошљавања*: саставља годишње смернице и препоруке за државе чланице утемељене на закључцима Европског савета о стању у области запошљавања у Европској унији.

3. **Развија заједничку спољну и безбедносну политику Европске уније.** Савет министара има улогу у дефинисању и спровођењу ових политика на основу смерница које утврди Европски савет. То укључује развојну и хуманитарну помоћ Уније, одбрану и трговину. Заједно са високим представником Уније за спољне послове и безбедносну политику осигурава јединство, доследност и ефикасност деловања Уније на иностраним питањима.
4. **Склапа међународне споразуме.** Савет овлашћује Комисију да у име Уније преговара о споразумима између Уније и држава које нису чланице и међународних организација. Након преговора, на основу предлога Комисије, Савет одлучује о потписивању и склапању споразума. Савет доноси коначну одлуку о склапању споразума, након сагласности Парламента и ратификовања споразума од стране свих држава чланица.
5. **Предлаже и усваја буџет Европске уније.** Заједно са Парламентом предлаже и доноси коначну одлуку о усвајању буџета Уније, који се односи на период од једне календарске године (http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/).

**Табела 1.** Листа председавајућих држава чланица Саветом Европске уније за период 2001-2030. године

| Држава | Период/година* | Држава | Период/година | Држава | Период/година |
|---|---|---|---|---|---|
| Шведска | 1/2001. | Мађарска | 1/2011. | Португалија | 1/2021. |
| Белгија | 2/2001. | Пољска | 2/2011. | Словенија | 2/2021. |
| Шпанија | 1/2002. | Данска | 1/2012. | Француска | 1/2022. |
| Данска | 2/2002. | Кипар | 2/2012. | Чешка | 2/2022. |
| Грчка | 1/2003. | Ирска | 1/2013. | Шведска | 1/2023. |
| Италија | 2/2003. | Литванија | 2/2013. | Шпанија | 2/2023. |
| Ирска | 1/2004. | Грчка | 1/2014. | Белгија | 1/2024. |
| Холандија | 2/2004. | Италија | 2/2014. | Мађарска | 2/2024. |
| Луксембург | 1/2005. | Летонија | 1/2015. | Пољска | 1/2025. |
| Вел. Британија | 2/2005. | Луксембург | 2/2015. | Данска | 2/2025. |
| Аустрија | 1/2006. | Холандија | 1/2016. | Кипар | 1/2026. |
| Финска | 2/2006. | Словачка | 2/2016. | Ирска | 2/2026. |
| Немачка | 1/2007. | Малта | 1/2017. | Литванија | 1/2027. |
| Португалија | 2/2007. | Естонија | 2/2017. | Грчка | 2/2027. |
| Словенија | 1/2008. | Бугарска | 1/2018. | Италија | 1/2028. |
| Француска | 2/2008. | Аустрија | 2/2018. | Летонија | 2/2028. |
| Чешка | 1/2009. | Румунија | 1/2019. | Луксембург | 1/2029. |
| Шведска | 2/2009. | Финска | 2/2019. | Холандија | 2/2029. |
| Шпанија | 1/2010. | Хрватска | 1/2020. | Словачка | 1/2030. |
| Белгија | 2/2010. | Немачка | 2/2020. | Малта | 2/2030. |

*Извор: Прокопијевић, 2005; Одлука Европског савета 2016/1316***

**1 означава период од јануара до јуна, 2 означава период од јула до децембра.*

*** Званично према: COUNCIL DECISION (EU) 2016/1316 of 26 July 2016 amending Decision 2009/908/EU, laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council. Official Journal of the European Union L 208/ pp 42-44.*

Одлуке се доносе једногласно, простом већином (15 чланица гласа „за“) или квалификованом већином. Принцип консензуса, односно једногласно изгласавање се примењује када Савет доноси одлуке о важним и осетљивим питањима - измене и допуне оснивачких уговора, креирање нове заједничке политике, примање државе кандидата у Унију, пореска питања, питања социјалног осигурања и слично. У многим областима се прешло са овог принципа на квалификовану већину - правда и унутрашњи послови, питања спољне и одбрамбене политике, питање састава комитета региона и економског и социјалног савета. Када се примењује овај принцип долази до пондерације (одмеравања) гласова у Савету. Од 2014. године прешло се постепено на систем гласања по принципу двоструке већине (55% држава Уније и најмање 65% становништва Уније), а од 2017. године је овај принцип обавезан. Ипак, Лисабонским уговором је предвиђена могућност мањинске блокаде одлука Савета, од стране најмање четири чланице Уније (тзв. компромис из Јањине, захваљујући којем мањина у оквиру Уније може да затражи да се поново размотре одлуке Савета које нису у њиховом виталном интересу (http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11392-savet-ministara?lang=cyr).

### 3.3.4 Европски парламент

Европски парламент је орган Европске уније са највећим демократским карактером и уједно највећим легитимитетом, јер представља грађане Уније који његове чланове бирају од 1979. године, на непосредним изборима на сваких пет година (Мирић, 2009).

Парламент се први пут састао 1952. године, као једна од најстаријих заједничких институција, као „Заједничка скупштина“ Европске заједнице за угаљ и челик. Године 1962. ова институција добија данашњи назив, а 1970. године добија прва овлашћења над буџетом, која су 1975. проширена на цео буџет. Уговор о Европској унији предвиђа да Европски парламент заједно са Саветом Европске уније обавља законодавне и буџетске функције. Улога Парламента ојачана је Лисабонским уговором, који је проширио домен примене редовног законодавног поступка на нове области, као што су пољопривредна политика, тржишна питања, погранична контрола, азил, имиграције, правосудна и полицијска сарадња, структурни фондови, јавне услуге и друге. Надлежности Парламента односе се на неколико области: законодавна процедура, процедура саодлучивања (са Саветом Европске уније), процедура сарадње, процедура консултације, процедура сагласности (Парламент има вето).

У Парламенту се бира и председник Европске комисије, а уговором је предвиђено да Парламент може имати максимално 750 посланика плус председник Парламента. Европски парламент је сачињен од паневропских политичких групација и најважнијих политичких партија држава чланица (http://www.emins.org/srpski/institucije-evropske-unije).

Парламент делује заједно са Саветом Европске уније, по принципу саодлучивања, по питању усвајања и измена законодавних предлога и одлучује о буџету Уније. Поступак саодлучивања уведен је Уговором из Мастрихта (1992), а Уговором из Амстердама додатно проширен, да би још више надлежности добио и поменутим Лисабонским уговором. Такође, Парламент надзире рад Европске комисије и других тела, сарађује са националним парламентима држава чланица (http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en).

Одлуке Парламента и Савета Европске уније о годишњим расходима и приходима морају бити у оквиру годишњих ограничења потрошње, који су утврђени дугорочним финансијским планом Уније, односно вишегодишњим финансијским оквиром који се утврђује једном у седам година. Након доношења буџета, за његово извршавање одговорна је Комисија, а Парламент врши надзор, са могућношћу давања препорука, одгађања или разрешења, а коначне одлуке потписује председник Парламента, чиме постају званичне (http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en).



**Слика 12.** Званичан амблем Европског парламента
*Извор:https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/91/Europarl_logo.svg*



**Слика 13.** Давид Мариа Сасоли, председник Парламента
*Извор: https://www.europarl.europa.eu/the-president/en/*

Европски парламент чини укупно 751 посланик (750 плус председник) из 28 држава чланица Европске уније. Од 1979. године посланици у Парламенту се бирају на непосредним изборима на период од пет година. Свака држава одлучује о поступку својих избора, уз гаранцију равноправности полова и тајности гласања. Број посланика се распоређује према броју становника сваке државе чланице, а нешто више од трећине посланика су жене. Посланици делују у групама према политичкој припадности, а не према националној припадности и делују у оквиру својих клубова. Тренутно у Парламенту постоји осам посланичких клубова, а потребно је 25 посланика да се оснује клуб и у њему мора бити заступљена бар четвртина држава чланица. Неки од посланичких клубова у Парламенту су: Хришћанске демократе, Савез социјалиста и демократа, Конзервативци и реформисти, Савез либерала и демократа, Зелени и европски слободни савез, Европска партија народа и тако даље. У тренутном сазиву Парламента (од 2019. године) већину има странка Хришћанске демократе са 182 посланика (24,23%), потом Прогресивни савез социјалиста и демократа са 154 посланика (20,51%), Обнова Европе са 108 посланика, Клуб зелених/Европски слободни савез са 74 посланика и тако даље (https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/in-the-past/previous-elections).

Посматрано према државама чланицама, највише посланика има Немачка (96), затим Француска (74), Велика Британија (имала 73), Италија (73), Шпанија (54) и тако даље, до Естоније, Кипра, Луксембурга и Малте који имају по шест посланика у Парламенту. Избори за Парламент се одржавају у свакој држави чланици посебно, независно или истовремено када и национални или локални избори.

Посланици у Парламенту делују и у оквиру посебних сталних одбора како би обавили припремне послове за дневне пленарне седнице. Укупно постоји 20 парламентарних одбора (комитета), а сваки од њих има између 25 и 73 посланика и свог председника, председништво и секретаријат. Одбори састављају, мењају и усвајају законодавне предлоге и извештаје о својим иницијативама, разматрају предлоге Комисије и Савета, а могу се основати и привремени одбори за нека питања (http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en).

Седиште Европског парламента је у Стразбуру, где се одржавају редовне месечне пленарне, гласачке, четвородневне седнице, на начин који је прописан у Амстердамском уговору. Из практичних разлога, многе пленарне седнице, седнице одбора и додатне седнице се одржавају у Бриселу, где се налазе остале институције Европске уније. Секретаријат Парламента у којем је запослен највећи део особља налази се у Луксембургу.

Последњи сазив Парламента установљен је 2. јула 2019. године, након избора који су одржани исте године. Легитимно је изабран 751 посланик, а за председника је изабран Давид Мариа Сасоли (David Maria Sassoli), који је на тој функцији наследио Антониа Тајанија (2017-2019), а који је наследио Мартина Шулца (Martin Shulz, 2014-2017). Председник се бира на период од две и по године (половина трајања парламентарног сазива), са могућношћу реизбора. Председник представља Парламент у међународним односима и у односима са другим институцијама, надгледа рад Парламента и тела у његовом саставу, поред председника Савета потписује све законодавне акте усвојене у редовном законодавном поступку (http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/).

Избори за Европски парламент 2014. године били су први након ступања Лисабонског уговора на снагу, а донели су нову праксу - да кампање политичких група предводе њихови кандидати за председника Европске комисије. У складу са том процедуром, Европски савет је за председника Комисије предложио (касније изабраног) кандидата политичке групе која је освојила највише места у Парламенту (Европска народна партија), Жан-Клод Јункера.

Европски Парламент сваке године усваја Резолуцију о извештају о напретку Републике Србије у европским интеграцијама, која је заснована на Годишњем извештају Европске комисије и садржи политичке ко-

ментаре и препоруке. Институционална сарадња Европског парламента и Народне скупштине Републике Србије одвија се кроз Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање Европској унији - Република Србија, а чини га 15 посланика Европског парламента и Народне скупштине Републике Србије. Састанци се одржавају два пута годишње, наизменично у Стразбуру и Београду (http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11390-evropski-parlament?lang=cyr).

### 3.3.5 Суд правде Европске уније

Суд правде Европске уније основан је 1952. године и у институционалном кодексу Европске уније, овај Суд или како га још називају, Европски суд правде, једини има статус институције Европске уније. Суд има задатак да обезбеди поштовање права приликом примене и тумачења Уговора о Европској унији, односно (https://curia.europa.eu/):

- надзире законитост аката институција Уније,
- обезбеђује да државе чланице поштују обавезе које произилазе из Уговора,
- тумачи права Уније на захтев националних судија.




▲ **Слика 14.** Амблем Суда правде
*Извор:https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/63/Emblem_of_the_Court_of_Justice_of_the_European_Union.svg*

Такође, има судску надлежност у споровима између држава чланица, институција Уније и појединаца, односно представља судску власт Европске уније, односно Суд може одлучивати у случајевима које подносе државе чланице, институције Уније, као и правна и физичка лица. Јединственим европским актом основан је Суд правде прве инстанце, пресуде овог суда су коначне и имају јачу снагу од пресуда врховних судова држава чланица. Надлежност Суда правде је искључена у питањима спољних послова, али има јурисдикцију када је реч о контроли примене спољнополитичких санкција, као и у појединим питањима из области слободе, безбедности и правде, а која се не тичу полиције и сарадње везане за криминал (http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11394-evropski-sud-pravde?lang=cyr).




▶ **Слика 15.** Зграда Суда правде
*Извор:https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d9/European_Court_of_Justice_-_Luxembourg_%281674586821%29.jpg*

Седиште суда је у Луксембургу, а чине га два суда:

- Суд правде, који чини 28 судија и 11 независних адвоката (именују их владе држава чланица);
- Општи суд (некада Првостепени суд), који је настао 1988. године, а од 2016. године су на њега пренете и надлежности Службеничког суда, у оквиру реформи судског система у Европској унији; чини га најмање један судија по држави – укупно у 2017. години 46 судија, са мандатом од шест година.

Осим ова два основна суда, постоји и већи број Специјализованих судова (панела).

Суд правде Европске уније је вишејезична институција, узимајући у обзир да свака држава чланица има свој језик и посебан правни систем. По томе је Суд јединственог уређења у односу на друге судове у свету, јер се поступци могу водити на сваком од службених језика Уније. Тиме се постиже лакша комуникација са странкама и обезбеђује ширење судске праксе у свим државама чланицама (https://curia.europa.eu/).

### 3.3.6 Европска централна банка

Европска централна банка је централна банка за 19 држава чланица Европске уније које су прихватиле евро као валуту. Један од примарних циљева Банке је очување стабилности цена у еврозони и очување куповне моћи јединствене валуте. Европска централна банка независно од осталих органа Европске уније одређује и спроводи европску монетарну политику, управља операцијама међународне размене и омогућава рад платних система. То је службена институција еврозоне која води рачуна

о надзору банака, односно помаже Систем европских централних банака.

Правна основа за јединствену монетарну политику јесте Уговор о функционисању Европске уније и Статут Европског система централних банака и Европске централне банке. Овим статутом су 1998. године основани Европска централна банка и Европски систем централних банака. Европски систем централних банака се састоји од саме Европске централне банке и националних централних банака свих држава чланица без обзира да ли су прихватиле евро. Европска централна банка је језгро еврозоне и система истоимених банака.

У склопу Јединственог надзорног механизма, који обухвата и национална надлежна тела, Банка је одговорна за надзор кредитних институција које се налазе у еврозони и државама чланицама ван зоне, чиме се осигурава поузданост банкарског система и стабилност финансијског система у Унији (http://www.ecb.europa.eu/).

Европска монетарна унија (ЕМУ) развијала се у неколико фаза, кроз процес целокупних европских интеграција. Прва фаза почела је 1990. године, када је уведена потпуна слобода капиталних инвестиција, повећана сарадња између централних банака, уведена слободна употреба валуте еки (претеча евра) и побољшана економска конвергенција. Друга фаза је започела 1994. године, када је основан Европски монетарни институт (ЕМИ) и још више оснажена економска конвергенција. Од 1999. године почиње трећа фаза, када је уведен евро, почело јединствено спровођење монетарне политике у оквиру Европског система центраних банака и када је ступио на снагу Пакт о стабилности и расту.

Еврозона је настала када је одговорност за монетарну политику пренета са националних централних банака 11 држава чланица Уније на Европску централну банку, 1999. године. Грчка се придружила еврозони 2001. године, Словенија 2007. године, Кипар и Малта 2008. године, Словачка 2009. године, Естонија 2011. године, као последње Летонија, 2014. године и Литванија 2015. године (укупно 19 држава). Овај процес се сматра прекретницом у веома дугом процесу европских интеграција. Да би држава постала део еврозоне потребно је да се испуне тзв. конвергенцијски критеријуми, који доносе економске и правне предуслове за државе како би успешно пословале и деловале у економској и монетарној унији (http://www.ecb.europa.eu/).

Седиште Европске централне банке је у Немачкој, у Франкфурту на Мајни, на локацији Grossmarkthalle, некадашњи простор сајма. Након грађевинских радова, од новембра 2014. године отворена је модерна и одржива зграда које је саграђена у складу са посебним захтевима и планирано је да остане трајно седиште. Према британском



**Слика 16.**
Зграда Европске централне банке у Франкфурту
*Извор: https://upload.wikimedia.org/*

листу Телеграф (The Telegraph, 27.07.2016), ова зграда се налази на петом месту међу 20 најскупљих зграда у свету.

### 3.3.7 Европски ревизорски суд (рачуноводствени суд)

Европски ревизорски суд је основан Уговором из Брисела, 1975. године, а са радом је започео 1977. године, док статус органа Европске уније добија потписивањем Уговора о Европској унији и дејствује као такав од 1993. године. Улога Суда додатно је ојачана 1999. године, уговором из Амстердама, који је потврдио његову независност и проширио ревизорске надлежности на више области, а уговором из Лисабона статус је потврђен. Надлежан је да контролише приходе и трошкове институција Уније, гарантује ефикасно финансијско управљање и омогућава Европском парламенту да одобри извршавање буџета. Заправо, основан је, како и у називу стоји, због ревизије финансија у Унији. Полазне тачке за ревизију су буџет и политике Уније, првенствено области везане за раст и запошљавање, порезе на додату вредност (ПДВ), јавне финансије, животну средину и климатске промене. Суд води рачуна о приходима и расходима укупног буџета Европске уније (https://www.eca.europa.eu/).

Европска комисија, Парламент и Савет Уније, као и државе чланице користе резултате Суда како би надгледали финансијско управљање буџетом Уније, а по потреби га и унапредили. Рад Суда омогућава важан темељ за годишњи поступак прихватања извештаја о извршењу буџета. Извештаји и мишљења Европског ревизорског суда имају посебну важност за финансијско управљање унутар Уније, јер доприносе развојним променама у Унији и омогућавају њеним грађанима да се упознају са том темом. Циљ је да се саставе квалитетни извештаји који су јасни, релевантни и правовремени, утемељени на чврстим доказима. Суд публикује годишње извештаје, посебне годишње извештаје, тематске извештаје, мишљења и писмене изјаве. Поред ревизија које спроводи Суд, многе врховне ревизорске институције у државама чланицама посебно ревидирају европска средства којима управљају и која користе национална тела.

Европски ревизорски суд чини колегијум од 28 чланова, по један члан из сваке државе чланице. Након саветовања са Европским парламентом, чланове именује Савет Европске уније на мандат од шест година, са могућношћу реизбора. Чланови међусобно бирају председника, на мандат од три године, такође са могућношћу реизбора. Суд је организован у пет савета у које се распоређују чланови и ревизорско особље. Сваки савет има двоструку улогу:

- усвајање тематских извештаја, посебних годишњих извештаја и мишљења,
- припрема годишњих извештаја о буџету Уније и европским развојним фондовима.

Суд се састаје углавном два пута месечно, а сваки члан је одговоран за посебне задатке. У складу са променама унутар и ван Европске уније и будућим трендовима, 2014. године је извршена реформа суда, која је била утемељена на четири начела:

- пружање спремног одговора на промене које се дешавају,
- флексибилно усмеравање ресурса на приоритетне ревизорске задатке,
- правовремена израда публикација,
- транспарентније приказивање улоге и рада суда.

Седиште Европског ревизорског суда је у Луксембургу. Од оснивања настоји да сарађује са другим врховним ревизорским институцијама на успостављању стручних стандарда и добре праксе рада (https://www.eca.europa.eu/).

▲ **Слика 17.** Амблем Европског ревизорског суда
*Извор: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/thumb/0/03/European_Court_of_Auditors_logo.svg/1200px-European_Court_of_Auditors_logo.svg.png*



▶ **Слика 18.** Седиште суда у Луксембургу
*Извор:https://www.cvce.eu/content/publication/2000/1/7/c447e40f-df4a-485c-ab0b-2780bbfd3ce4/publishable.jpg*

### 3.3.8 Остале институције значајне за регионални развој у Европи и Европској унији

Поред наведених институција које чине основни институционални механизам Европске уније и свих њених политика, у оквиру Уније постоје и делују још многе друге институције, са циљем представљања регионалних и локалних интереса и са циљем повезивања рада виших и нижих инстанци. Међу њима су од посебне важности Комитет региона, Савет општина и региона Европе, Скупштина европских региона, Европска инвестициона банка, Европски инвестициони суд, Европски омбудсман и многобројне агенције.

Савет европских општина је најстарија и најбројнија институција локалних и регионалних власти унутар Европске уније. Основан је 1951. године у Женеви, а 1984. године преименован је у **Савет општина и региона Европе**. То је једина институција која окупља националне, регионалне и локалне власти на једном месту, а окупља око 130.000 локалних и регионалних власти, распоређених у 60 асоцијација из 41 европске државе (од укупно 47 чланица Савета Европе; укључујући све чланице Европске уније), обухватајући све нивое административних подела територија. Укупно обухвата око 150.000 општина и региона. Од оснивања до данас ова институција промовише формирање и одржање уједињене, мирне и демократске Европе засноване на локалном самоуправљању, поштујући принцип субсидијарности. Рад Савета је организован кроз два кључна поља деловања:

1. утицај на европске политике и легислативу свих области кроз деловање на регионалном и локалном нивоу,
2. омогућавање отворене и конструктивне дебате између локалних и регионалних управа кроз њихове представничке асоцијације на националном нивоу.

Рад Савета је фокусиран на тематске области које се тичу свих грађана Европе и Европске уније: управљање, демократија и становништво; животна средина, клима и енергија; међународне обавезе и сарадња; економска, социјална и територијална кохезија; управљање локалним и регионалним јавним услугама; општи послови Савета предвиђени статутом (http://www.ccre.org/en).

Највиши орган Савета је Скупштина делегата, која бира одређени број представника из сваке државе чланице Савета у Политички комитет. Сви чланови раде на иницијативи националних секција и њихових чланова који желе да се локалне заједнице збратиме, као и на иницијативи регионалних и локалних власти у потрази за средствима из фондова Европске уније (Мирић, 2009). Савет европских општина и региона је европска секција (подружница) светске организације Уједињених градова и локалних самоуправа, у оквиру које заступа локалне и регионалне самоуправе на међународном нивоу.

**Скупштина европских региона** је највећа независна мрежа региона у Европи, која окупља регионе из 35 држава и 15 међурегионалних организација, формирајући на тај начин један велики форум за




▲ **Слика 19.** Лого Савета општина и региона Европе
*Извор: http://www.ccre.org/img/en/logo.jpg*




▲ **Слика 20.** Лого Скупштине региона Европе
*Извор: https://aer.eu/aer-largest-independent-network-regions-wider-europe/*

међурегионалну сарадњу. Основана 1985. године, са седиштем у Стразбуру и Бриселу, а од момента оснивања ради на препознавању и јачању улоге региона као кључних актера у функционисању Европе. Након промене режима у многим државама и промена територија неких држава у Европи, од 1995. године креће се са масовном кампањом промовисања регионализма у Европи. Као резултат тога, 300 чланова Скупштине региона су 1996. године усвојили *Декларацију о регионализму у Европи*, на састанку у Базелу, која је промовисала регинални концепт у Европи, децентрализацију и раст. Основни задатак Скупштине је изградња и јачање политичких органа који заступају регионалне институције у заједничким институцијама у оквиру Уније, а захваљујући иницијативи Скупштине у Уговор о оснивању Европске заједнице уврштен је принцип субсидијарности, а формиран је и саветодавни одбор региона (https://aer.eu/the-history-of-aer/; Мирић, 2009).

У складу са економском и финансијском кризом и изазовима садржаним у документу Европа 2020, Скупштина региона је усвојила низ стратешких докумената за период 2013-2020. године, који отварају нова поглавља у промовисању региона у Европи. Мењајући мото из „Европа региона“ у „Европа са регионима (Европа уз регионе)“, Скупштина је себе позиционирала на кључно место у остваривањима циљева из Уговора у Лисабону. Важан корак представља формирање Регионалне мреже младих (Youth Regional Network), 2008. године, као прве и једине платформе за савете, парламент и организације младих на регионалном ниову (https://aer.eu/).



▲ **Слика 21.** Званичан амблем Комитета региона
*Ивор: http://cor.europa.eu*

**Комитет региона** основан је 1994. године, као још једна институција у мрежи регионалних, а сачињена је од представника регионалних и локалних власти унутар Европске уније. Укупно има 350 чланова, у које се убрајају регионални председници, градоначелници или изабрани представници региона и градова, из 28 држава чланица Европске уније. Кључне активности базиране су на приближавању грађана Европској унији, а од Уговора из Лисабона његова улога је додатно ојачана.

Основна начела Комитета региона су (http://cor.europa.eu/):

- управљање на више административних нивоа,
- приближавање и сарадња на више нивоа,
- субсидијарност.

Надлежности Комитета односе се на све релевантне главне локалне и регионалне проблеме и области: економска, социјална и територијална кохезија; запошљавање; социјални послови, образовање, млади и култура; јавно здравље; саобраћај; спорт; животна средина, енергија и климатске промене. Чланови Комитета региона живе и раде у регионима из којих долазе, па су самим тим у сталном додиру са проблемима који се тичу њихових суграђана. Заступају их у самом средишту одлучивања и доношења закона Уније, па их организовањем састанака и конференција у својим градовима и регионима обавештавају о актуелностима унутар Европске уније, чиме се




▲ **Слика 22.** Званичан амблем Европске инвестиционе банке
*Ивор: http://www.eib.org/*

јасно потврђује важност постојања овакве институције (http://cor.europa.eu).

Седиште Комитета региона је у Бриселу. Од 350 чланова и исто толико заменика, заступљеност по државама чланицама се разликује, од 5 до 24 члана, у зависности од величине државе. Најмањи број чланова има Малта (5), док највећи број чланова (24) имају Немачка, Француска и Италија. Чланови не могу бити истовремено и чланови Европског парламента. Државе кандидати за чланство у Европској унији имају статус посматрача. Комитет је саветодавно тело, које мора бити консултовано пре него што се донесу одлуке из области регионалне политике и других политика, које се тичу регионалних и локалних власти. Чланове именују националне владе, поставља их Савет Европске уније на пеиод од четири године, са могућношћу реизбора (Мирић, 2009). Чланови су подељени у пет политичких клубова, годишње одржавају до шест пленарних заседања, усвајају брошуре, организују догађаје, предузимају иницијативе, предлажу мишљења осталим институцијама Уније, која касније улазе у процедуру усвајања (http://cor.europa.eu).

**Европска инвестициона банка** је финансијска институција Европске уније. Њена улога је финансирање инвестиционих пројеката (преко Инвестиционог фонда) који доприносе равномерном и уравнотеженом развоју Европске уније, пословању малих и средњих предузећа, технолошком напретку и развоју у областима истраживања и иновација, заштите животне средине, енергије и саобраћаја. Основана је Уговором из Рима, 1958. године, а већ током раних шездесетих година 20. века је направила споразуме са државама које нису чланице Уније, па данас сарађује са чак 150 држава ван граница Уније, за које се издваја око 10% укупног буџета банке (http://www.eib.org/).

**Европски инвестициони фонд** помаже (новим) малим и средњим предузећима кроз обуку о приступима средствима финансирања, али и кроз директне и индиректне инвестиције, односно инвестиционе пројекте. За те потребе Фонд је формирао финансијске инструменте који се посебно односе на мала и средња предузећа, а обухватајући и поштујући европске циљеве у области производње, раста, иновација, истраживања и развоја и запошљавања (http://www.eif.europa.eu/).

**Европски омбудсман** је тело које посредује између грађана и институција Европске уније. Именује га Европски парламент на пет година, са овлашћењима да прима жалбе грађана Уније, предузећа, организација, цивилних друштава, универзитета, новинара и слично, у случају да се основано сматра да постоји повреда њихових права (https://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm).

Широкој мрежи европских институција припадају и многобројне европске агенције, као специјализована и децентрализована тела која пружају подршку државама чланицама Уније и њеним грађанима. Њихов задатак је да одговоре на изазове правне, техничке или научне природе.

### 3.3.9 Еуростат – статистички завод Европске уније

Еуростат (енг. *Eurostat – Statisctical Office of the European Union*) је статистички завод Европске уније, смештен у Луксембургу, са основним циљем да омогући квалитетну статистику врло за ниво Европске уније и Европе. Омогућавајући висок ниво доступности и диверсификације статистичких података, Еуростат истовремено промовише поверење, изврсност, иновације, независност (https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview).

Основни задатак Еуростата је да обезбеди статистичке податке на нивоу Европске уније (Европе), како би се омогућило поређење између држава. Модерна друштва не могу да функционишу без солидне базе објективних и потребних података, а истовременео доносиоци и креатори политика на нивоу Уније, па и локалне самоуправе не могу да обављају своје активности на успешан начин без одговарајуће базе података. Са друге стране, исти ти подаци су неопходни медијима и јавности како би извршили неку врсту евалуације у мониторингу свега онога што политичари и владајућа

тела спроводе (https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview).

Еуростат је основан 1953. године за потребе тадашње Заједнице за угаљ и челик, као статистички департман или уред, али су се задаци и број података временом повећавали. Оснивањем Европске заједнице 1958. године ова институција је постала Генерални директорат Европске комисије, док данас омогућава статистику свим директоратима, Комисији и другим институцијама податке како би могли да дефинишу, имплементирају и касније анализирају политике Европске уније. Еуростат „нуди" читав спектар података важних за становништво, управљање, посао, едукацију, новинарство, јавни живот и слично, који се могу користити и у послу и у свакодневном животу. Развојем нових секторских политика Уније и оснаживањем регионалне политике важна улога Еуростата је прикупљање информација унутар региона Уније и развијање статистичког




▲ **Слика 23.** Лого Еуростата
*Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/web/main*

система у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима (https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview).

Основна улога Еуростата је да обради и објави упоредиве статистичке податке на нивоу Европе, али Еуростат не сакупља податке, него то раде статистички заводи и институције на националном нивоу за сваку чланицу. Еуростат верификује и анализира националне податке, па користећи усклађену методологију омогућава коришћење и поређење података. Дакле, за сваку чланицу мора бити примењена иста методологија прикупљања и мерења података, како би касније добијени индикатори на нивоу Европе и региона били међусобно упоредиви и валидни (https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview).

Регулативом број 223/2009 Европског парламента и Савета о Европској статистици (Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics) установљено је да је Еуростат званично статистичко тело Европске уније које координира свим статистичким активностима, институцијама и телима на нивоу Уније. Истовремено, Еуростат је посебно установљен као тело унутар Комисије које координира њеним статистичким активностима, одлуком Комисије од 17. септембра 2012. године (Commission Decision of 17 September 2012 on Eurostat (2012/504/EU)), којом се наводи да Еуростат треба да омогући ефектну сарадњу и конструктиван дијалог са осталим




▲ **Слика 24.** Лого Европског статистичког система
*Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview?locale=fr*

сервисима унутар Комисије и да координира статистичким активностима. То значи да је Еуростат један од генералних директората Европске комисије и да постоје интерни споразуми између различитих сервиса унутар Комисије који омогућавају боље програмирање активности (https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview/co-ordination-role).

Еуростат је организован кроз седам директората одговорних за различите секторе:

- ресурси,
- методологија, дисеминација, сарадња унутар Европског статистичког система,
- макроекономска статистика,
- статистика финансирања и квалитета управљања,
- секторска и регионална статистика,
- друштвена статистика,
- пословна и тржишна статистика.

Ова институција запошљава око 800 људи и располаже буџетом од 58,5 милиона

евра (2018) за имплементацију Европског статистичког програма, али добија и додатна средства алоцирана из других директората Комисије (https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview/who-does-what). Комплетна статистика је доступна на званичном веб сајту, где се налази и широк спектар алата за визуелизацију података. Сви подаци се свакодневно ажурирају, доступна је база такозваних „метаподатака", за сопствену калкулацију и анализу, а доступан је и календар публикација (https://ec.europa.eu/eurostat/about/policies/dissemination).

Еуростат делује у оквиру Европског статистичког система (енг. *The European Statistical System* – ESS) који представља партнерство између званичног статистичког тела Европске уније – Еуростата и националних статистичких завода и других националних тела у свакој чланици одоворних за развијање, продукцију и дисеминацију европске статистике. Ово партнерство укључује и ЕФТА државе (https://ec.europa.eu/eurostat/web/ess). Дакле, ЕСС функционише као мрежа у којој Еуростат има водећу улогу у хармонизацији статистике, а ЕСС истовремено координира са државама кандидатима на европском нивоу, са осталим сервисима, агенцијама, Европском централном банком, Светском банком, Међународним монетарним фондом, Уједињеним нацијама и другим важним међународним институцијама (https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview). Формирана је и Мрежа европског статистичког система, са задатком да повеже одговарајуће статистичке организације чији подаци су од великог значаја за комплетан Европски статистички систем (https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/essnet-generalities_en).

## 3.4 СИМБОЛИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија, као наднационална творевина и организација на међународном нивоу поседује своје симболе. Симболи Европске уније су застава, химна и Дан Европе, а важно је споменути и мото Европске уније, који је проткан у свим њеним сегментима.

**Застава** Европске уније (Слика 25) симболизује европско јединство и идентитет у ширем смислу. Састоји се од круга 12 златних (жутих) звездица на плавој подлози. Звездице распоређене у круг симболизују јединство, солидарност и склад међу народима Европе, плава боја симболизује небо, док њихов број не симболизује број држава чланица, статичан је и представља на неки начин перфекцију (http://www.emins.org/srpski/simboli-evropske-unije). Садашњи дизајн је одабран 1955. године за потребе Савета Европе, а током наредних година заставу су прихватиле и остале тадашње институције. Европски парламент је 1983. године донео одлуку да застава коју користи Савет Европе постане застава Заједнице, а 1985. године она је остала службени амблем Европске заједнице, касније Европске уније.



**Слика 25.** Застава Европске уније
*Извор: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/flag_en*

Симболика заставе је пренета и садржана и у **мотоу** Европске уније, који се почиње користити од 2000. године. Мото гласи „Уједињена у разноликости“ (енг. United in diversity), а означава заједницу за мир и благостање обогаћену разноликошћу култура, традиција и језика (https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_hr; https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/flag_en).

Мелодија која представља **химну** Европске уније потиче из Девете симфоније, коју је 1823. године компоновао Лудвиг ван Бетовен (Ludwig Van Beethoven) као „Оду радости“ на основу лирске песме Фридриха фон Шилера (Friedrich von Schiller) из 1785. године. Савет Европе је прихватио „Оду радости“ као званичну химну 1972. године, од 1985. године је и службена химна Европске уније. Химна је инструментал (нема текст), а Херберт фон Карајан (Herbert von Karajan) је на захтев Савета Европе пристао да напише три инструментала – за соло пиано, дувачки и симфонијски оркестар. Симболизује европске идеале слободе, мира и солидарности, а изводи се на службеним свечаностима у којима учествује Европска унија или у оквиру догађаја повезаних са Европом. Снимљена је 1994. године у Лисабону у Teatro da Trindade, а изводи је дувачки оркестар под диригентском палицом Андреа Рајхлинга (André Reichling) (https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/anthem_hr).

Дан Европе слави се 9. маја сваке године и симболизује мир и јединство у Европи, као и остали симболи Европске уније. Тим датумом обележава се годишњица од потписивања Шуманове декларације, у Паризу 1950. године, која се сматра основом данашње Европске уније. Овај дан је прилика за организовање различитих активности и фестивала који Европу приближавају њеним грађанима (https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day_en; http://www.emins.org/srpski/simboli-evropske-unije).

# 4 Регионална политика Европске Уније

Након индустријске револуције Европа је постала јасно издиференцирано подручје различитог степена развијености. Настале су осетне разлике у погледу развијености на регионалном нивоу у процесу убрзаног развоја појединих држава, а посебно су биле изражене између индустријских региона, са једне стране, и пољопривредних (руралних), са друге. Ослобађање и преливање вишка радне снаге из примарног сектора у секундарни довело је до интензивних миграција на релацији село – град. Уз концентрацију капитала у индустријализованим регионима то је, као резултат имало формирање неразвијених и развијених подручја, односно интензивирање регионалних разлика (Живановић, 2007).

Регионална политика је једна од најстаријих заједничких политика Европске уније. На почетку процеса европских интеграција, са оснивањем Европске заједнице за угаљ и челик, покренута је и прва заједничка политика економског типа, која се односила управо на угаљ и челик. Са напредовањем процеса интеграција развијале су се и остале политике. Потреба смањења и уклањања разлика међу регијама држава чланица утврђена је Уговором о Европској економској заједници (1957/1958), а регионална политика одређена Јединственим европским актом и коначно Уговором о Европској унији (1992/1993). *Јединственим европским актом као један од важних циљева Уније постављена је економска и социјална кохезија, а Уговором о Европској унији регионална политика је одређена као заједничка политика* (Чехулић Вукадиновић, Аулић, 2012).

Циљ политике равномерног регионалног развоја Европске уније је постизање хармоничног, уједначеног и одрживог развоја, као и јачање привредне и социјалне кохезије. Основно начело на коме се заснива регионална политика Европске уније је финансијска солидарност свих чланица, која се огледа кроз усмеравање средстава кроз структурне фондове и кохезиони фонд (Шабић, Павловић, 2007). Прецизније се дефинише кроз:

- унапређивање заосталих региона, који не достижу више од 75% просека Уније;
- привредни и социјални преображај подручја са структурним проблемима као што су: деиндустријализација, незапосленост, депопулација и слично;
- прилагођавање и модернизацију политике и система образовања, школовања и запошљавања.

Регионална политика је једна од најстаријих заједничких политика Европске уније, настала са циљем повезивања Уније кроз смањивање постојећих регионалних разлика и много је шири појам од регионалног развоја. Свакако да постоји разлика између регионалне политике Европске уније и националних регионалних политика, али механизми регионалне политике Уније су омогућили препознавање регионалних димензија од стране националних институција, па је регион, како је већ истакнуто, добио значење заједничке институционалне референтне тачке (Мирић, 2009).

Потреба смањења и уклањања разлика међу регионима држава чланица утврђена је још на почетку европских интеграција, Уговором о Европској економској заједници, а регионална политика дефинисана је и одређена већ Јединственим европским актом и потврђена Уговором о Европској унији. Године 1958. основани су први фондови Европске уније: Европски социјални фонд и Европски фонд за смернице и гаранције у пољопривреди, након чега и Европски фонд

за регионални развој (1975), који су посебно објашњени као механизми и инструменти регионалне политике Уније. Јединственим европским актом економска и социјална кохезија је постављена као један од важних циљева Уније, а Уговором о Европској унији регионална политика је одређена као заједничка политика (Шабић, Павловић, 2007; Чехулић Вукадиновић, Аулић, 2012).

Према Чехулић Вукадиновић и Аулић (2012), разлози за постојање и деловање регионалне политике у Европској унији су двојаке природе – политичке и економске. Разлози политичке природе проистекли су из потребе да се животни стандард свих становника Уније изједначи, али истовремено и да истакну принцип солидарности између држава чланица на којем Унија почива. Говорећи о економским разлозима, исти аутори тврде да разлози економске природе произилазе из економске теорије интеграције (боља алокација ресурса и специјализација, од које ће сви партнери имати користи) и теорије раста, имајући у виду чињеницу да Унија постоји и као монетарна унија. Регионална политика је инструмент којим се социоекономске неједнакости између различитих делова смањују, стварајући услове за њихов равномерни развој.

Према Мирићу (2009), постојање регионалне политике Европске уније може се оправдати и помоћу политичке економије. У складу са тим, интеграција се схвата као опште добро, али се јасно увиђа и да различите државе чланице, богате и сиромашне, имају различите политичке циљеве уколико се њихов економски развој разликује. Свакако, једни произилазе из других. Управо кохезиона политика доприноси стварању хомогених политичких интереса, а они уједно представљају предуслов за општу економску интеграцију. Овоме у прилог иде и постојање европске монетарне уније, у оквиру које би различит ниво развоја појединих држава чланица проузроковао различит ниво животног стандарда, неиспуњавање одређених критеријума који би угрозили постојање монетарне уније (Мирић, 2009; Mundell, 1961; Tondl, 2004).

Један од аргумената повезан је и са постојањем потребе спречавања миграција, које су, у највећој мери, резултат неравномерног развоја. Богатије државе чланице су изложене масовним миграцијама становништва из сиромашнијих делова Уније, у складу са слободом кретања радне снаге између држава чланица. Креатори политика подржали су идеју заједничке регионалне политике која би равномерним развојем територија спречила миграторне токове (Мирић, 2009).

У складу са општим ставовима Европске уније, циљ регионалне политике је смањивање и уклањање економских и социјалних разлика између 28 држава чланица и њихових 273 региона, чиме се постиже уједначен развој у целој Унији. Стога се регионална политика, као један од најважнијих инструмената за постизање економске и социјалне кохезије Европске уније, најчешће назива и кохезиона политика. Утемељена на финансијској солидарности подразумева да се део средстава које државе чланице уплаћују у буџет Уније додељује мање развијеним регионима. Највећи део подршке усмерава се ка државама чланицама, односно њиховим регионима са бруто друштвеним производом (БДП) који је испод 75% просечног БДП-а на нивоу Уније. Такав вид подршке је усмерен ка развоју инфраструктуре, привреде и људских потенцијала, а у Унији 28-орице ова средства може да користи 18 држава чланица (према Чехулић Вукадиновић, Аулић, 2012. уз допуну проширења Уније из 2013. године). У склопу регионалне политике подршка се усмерава ка развоју иновативности и научних истраживања, одрживог развоја, запошљавања, прекограничне и међурегионалне сарадње. Кориснице ове подршке су све државе чланице Уније и региони унутар њих.

Свеукупно посматрано, аутори су мишљења да су средства издвојена у оквиру регионалне политике Европске уније усмерена на остваривање следећих циљева:

- смањење привредних и социјалних разлика између држава чланица помагањем регионалног развоја;
- повезивање на нивоу Европске уније смањивањем постојећих разлика у нивоу развоја њених региона;

- спречавање миграција, које, између осталог, настају као последица неравномерног развоја;
- изједначавање животног стандарда свих становника Уније, али исто тако и истицање принципа солидарности између држава чланица;
- постизање финансијске солидарности и кохезије.

Уз назив регионална политика (енгл. *regional policy*) најчешће се користи и назив **кохезиона политика** (енгл. *cohesion policy*), а оба термина се односе на процес смањивања разлика које су продубљене након стварања заједничког тржишта, увођења заједничке валуте, проширења Европске уније или су настале као резултат спровођења неких других заједничких политика Европске уније. Наглашена развијеност делова Европске уније, насупрот знатно распрострањенијим подручјима која су суочена са проблемима развоја, за последицу су имали издвајање више од трећине буџета за израду и примену регионалне политике (Мирић 2009; Прокопијевић, 2005).

Један од разлога због којих се регионална политика назива и кохезиона политика налази се у циљу регионалне политике који подразумева јачање економске, социјалне и територијалне кохезије. *Економска и социјална кохезија* подразумевају подстицање конкурентности и одрживог привредног раста, као и пружање бољих услуга, више шанси за запошљавање и бољи квалитет живота људи. Територијална кохезија подразумева повезивање регија са циљем узајамног искоришћавања снага, као и заједнички рад на новим, иновативним пољима у циљу решавања заједничких изазова (European Commission Directorate - General for Communication Citizens information).

Према Цветановић, Костић и Милачић (2016), регионална политика Европске уније заснива се на шест основних начела:

- *начело концентрације* - подразумева да финансијска средства треба да се концентришу просторно и по секторима, као и да не смеју да се расипају на велики број мањих пројектних подухвата;
- *принцип програмирања* - подразумева расподелу финансијске помоћи у складу са усвојеним вишегодишњим програмима;
- *начело партнерства (суодлучивања)* - подразумева активно учешће Европске комисије, влада чланица Уније, али и регионалних и локалних организација у процесима одлучивања;
- *принцип пропорционалности* - захтева да трошкови мониторинга, контроле и администрације буду усклађени са укупним издацима посматраног регионалног пројекта;
- *начело субсидијарности* - инсистира на томе да регионална политика треба да помаже у решавању оних проблема које општине, региони и чланице Уније не могу да реше, обично због превисоких издатака;
- *начело учешћа* - захтева од држава чланица и региона активно учествовање у финансирању регионалних програма; Унија обично издваја од 50% до 85% средстава, у зависности од врсте пројеката, чланице Уније, региони и градови издвајају остатак неопходних средстава.

Регионална политика је инкорпорирана у већину стратешких политика Европске уније, са задатком да се постигне уравнотежен регионални развој. Реализацијом циљева регионалне политике подиже се општи ниво развоја региона, ублажава се разлика према обрасцу центар – периферија, ублажавају се процеси транзиције сиромашнијих и региона у развоју. Дакле, подстиче се солидарност, конвергенција и унутрашња кохезија (Антевски, 2008).

Поред стратешких опредељења регионалне политике Европске уније, дефинисаних кроз солидарност и кохезију, основни циљ промовисан у документима који се односе на будући просторни развој, јесте постизање уравнотеженог развоја кроз инсистирање на:

- полицентричном развоју,
- једнаком приступу инфраструктури и знању,
- мудром управљању природним и културним наслеђем (Живановић, 2007).

Један од првих корака који је учињен у настојању да се ови циљеви остваре јесте дефинисање подручја која могу понети атрибут проблемских у смислу развијености. За основу поделе узет је регионални ниво који је идентификован са статистичким регионом дефинисаним од стране Еуростата (EUROSTAT), NUTS[18] 2, који по номенклатури статистичких јединица има од 800.000 до 3.000.000 становника. Основни критеријуми били су показатељи економског раста и социјалних разлика, кроз две варијабле – доходак и запосленост (Живановић, 2007). Процес усаглашавања номенклатуре је био дуготрајан, а као такав пренео се и на земље које су кандидати или потенцијални кандидати за чланство, о чему ће бити накнадно речи. Систем мера регионалне политике који је овако разрађен имплементира се преко већ поменутих структурних и кохезионог фонда.

[18] Номенклатура просторних јединица за статистику (Nomenclature of Territorial Units for Statistics или Nomenclature of Units for Territorial Statistics) (Појмовник европских интеграција, 2010).

## 4.1 ЕВРОПСКИ КОНЦЕПТ РЕГИОНА - НОМЕНКЛАТУРА ТЕРИТОРИЈАЛНИХ СТАТИСТИЧКИХ ЈЕДИНИЦА (NUTS)

Регионализација већине европских држава има дугу традицију, посебно у државама које су настале уједињењем историјских покрајина и краљевина, као што су Италија, Шпанија, Немачка. На први поглед, овако утемељена регионализација требала би да пружи бољи правни и административни оквир приликом уласка државе у процес интеграција, по економској или било којој другој основи. Ипак, процес приступања ЕУ није само питање копирања правне регулативе Уније. Он подразумева и стварање одговарајућег окружења у којем ће се она спроводити и развој институција које схватају логику њеног функционисања. Ово значи развој одговарајућих структура (у правосуђу и државној управи), људских ресурса и управљачких вештина, као и адекватан и референтни оквир регионалне структуре.

Функционисање унутрашњег тржишта Европске уније захтева успостављање стандарда на основу којих се врши прикупљање, пренос и објављивање статистичких података, на националном нивоу и на нивоу Уније. Дакле, потреба за упоредивошћу и праћењем података довела је до хармонизације и класификације статистичких стандарда у веома различитим областима од значаја за функционисање тржишта Уније (Вуковић et al., 2011).

Феномен региона и тема регионализације који су део регионалне политике Европске уније постали су у фокусу многих истраживача, креатора политика и интересних група, чак до те мере да се многе различите особености стављају у сасвим други план. Истицуција региона је потпуно одсутна у правним системима многих европских држава, поједине државе имају веома различите концепте, али оно што је заједничко свим државама чланицама Европске уније је европски концепт региона, креиран са циљем планирања и спровођења развојних политика (Комшић, 2007; Мирић, 2009).

У складу са тим, управо је проблем регионализације највише актуелизован увођењем **Номенклатуре територијалних статистичких јединица – NUTS**[19] (eng. Nomenclature of territorial units for statistics или franc. Nomenclature des unités territoriales statistiques) *је хијерархијски уређен систем идентификације и класификације територијалних јединица у земљама Европске уније, који класификује географске области и обезбеђује оквир за прикупљање и објављивање стандардизованих статистичких информација*. Те информације представљају један од стубова европског статистичког система које се могу употребити за анализу, али пре свега, као оквир за Европску политичку иницијативу. Према званичној документацији Европске уније, NUTS класификација је усвојена са циљем да омогући поделу на територијалне јединице унутар Уније, ради постојања регионалне статистике и таргетирања политичких интервенција на регионалном нивоу. Овакав приступ класификује територијалне јединице које постоје у државама у низ нивоа, од којих сваки обезбеђује широк степен упоредивости у оквиру Европске уније (Eurostat, 2018; Commission of the European communities, 2007; Вуковић et al., 2011).

Ова класификација се не заснива на усвајању територијалних јединица из политичког и административног система (као што су локалне самоуправе), него представља аналитички изведене јединице или јединице које имају само један тип економске активности. У складу са тим, могу постојати варијације између величине и природе NUTS региона на истом нивоу унутар држава, али и између држава (Вуковић et al., 2011).

NUTS класификација је предложена од стране Еуростата, Европског завода за ста-

[19] Даље у тексту ће бити означено латиницом, NUTS, као званичном скраћеницом.

тистику (Eurostat - statistical office of the European Union) и установљена почетком седамдесетих година 20. века, у сарадњи са националним институцијама за статистику. Користи се у легислативи Европске уније од 1988. године (Council Regulation (EEC) No 2052/88). Током наредних деценија вршене су измене и допуне класификације, углавном неформалним договорима између држава чланица Уније и Еуростата. Међутим, даље ширење европских интеграција и јачање функционалних надлежности Уније захтевали су прерастање ове класификације у правно нормиран систем на нивоу Уније, чиме ће бити јасно дефинисана правила за будуће измене и допуне (Вуковић et al., 2011).

У складу са тим, хармонизација регионалних статистика је постављена као циљ који се може успешније остварити од стране Уније, па је правно нормирање извршено 2003. године, односно NUTS класификација је званично формализована Регулативом Европског парламента и Савета 2003. године, као Анекс 1 (Commission of the European communities, 2003; Regulation (EC) No 1059/2003). Ова класификација може бити измењена након што прођу најмање три године од последње верзије. Измене су биле успостављене 2003, 2010. и 2013. године. Ванредна измена урађена је 2014. године, пратећи реорганизацију административне структуре у Португалу. Четврта званична ревизија NUTS региона и класификације, названа NUTS 2016, установљена је 1. јануара 2018. године и заменила је NUTS 2013, укључујући и промене ванредне ревизије из 2014. године (Eurostat, 2018).

Такође, Европски парламент и Савет усвојили су такозвану Терсет Регулативу (енг. Tercet Regulation) у децембру 2017. године, којом је типологија на основу степена урбанизације уведена у NUTS регулативу и класификацију (Regulation (EU) 2017/2391).

Европска комисија инсистира на поштовању правне норме о директној применљивости Регулативе и саветује да се не усвајају паралелна законодавства, јер то може довести до неусаглашености националног са комунитарним правом (Вуковић et al., 2011).

Основни циљеви NUTS класификације су (Eurostat, 2018):

- омогућавање уједначеног стандарда у прикупљању и обради података на регионалном нивоу,
- гаранција да је објављена регионална статистика базирана на упоредивим подацима,
- омогућавање анализе и компарације социоекономске ситуације региона базиране на усаглашеним подацима,
- омогућавање да политичке интервенције структурних и инвестиционих фондова буду специфично и конкретно усмерене на подршку мање развијеним и компетитивним регионима.

NUTS класификација базирана је на примени следећих принципа (Eurostat, 2018):

- **NUTS класификација подразумева три хијерархијска нивоа**
  Свака чланица је подељена на NUTS 1 регионе, који се даље деле на NUTS 2 регионе, који су даље подељени на NUTS 3 регионе. Сваком од ових региона додељује се посебан код и име. Имајући у виду да поједини региони имају исте називе (на пример по странама света названи), разлика је направљена тако што се сваком од њих додељује скраћеница назива државе у којој се налази. Такође, неки региони се појављују на више од једног нивоа (на пример: Луксембург се појављује и као држава, али и као NUTS 1, 2 и 3 регион). У таквим случајевима код који се додели се завршава са нулом више за сваки нижи ниво (на пример: Луксембург NUTS 1 има код LU0, NUTS2 има код LU00 и NUTS 3 има код LU000.
- **NUTS класификација фаворизује административне јединице које већ постоје у чланицама Европске уније**
  Постојеће административне јединице унутар држава Уније послужле су као први критеријум за дефинисање NUTS региона. Један од главних разлога је тај што постојеће административне структуре подржавају доступне и постојеће податке и капацитет за имплементацију мера. Уколико не постоји административна јединица за дати ниво, може се решити спајањем мањих јединица у виши

**Табела 2.** Примери административних и неадминистративних јединица укључених у NUTS класификацију

| NUTS | Немачка | Шпанија | Чешка | Италија |
|---|---|---|---|---|
| NUTS 1 | Bundesländer | неадминистративни принцип | Území | неадминистративни принцип |
| NUTS 2 | Regierungsbezirke/ неадминистративни принцип | Communidades autónomas | Regiony soudržnosti | Regioni |
| NUTS 3 | Kreise und Kreisfreie Städte | Provincias | Kraje | Province |

*Извор: Eurostat, 2018.*

ниво, узимајући у обзир географске, социоекономске, историјске и културне околности. За такав ниво се означи да је добијен агрегацијом неадминистративних јединица, односно да није базиран на административним јединицама (Табела 2).

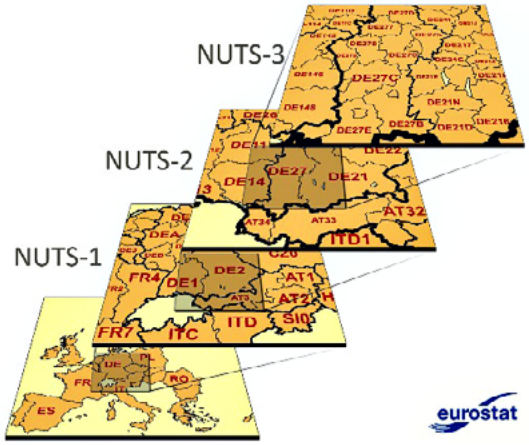
- **NUTS класификација дефинише минимум и максимум за популациону величину региона, односно распон од минималног до максималног броја становника**
  У складу са тим, просечна величина региона за сва три нивоа треба да буде у складу са оквирима наведеним и Табели 3.

**Табела 3.** NUTS класификација на основу броја становника

| Ниво | Минимум | Максимум |
|---|---|---|
| NUTS 1 региони | 3.000.000 | 7.000.000 |
| NUTS 2 региони | 800.000 | 3.000.000 |
| NUTS 3 региони | 150.000 | 800.000 |

*Извор: Eurostat, 2018.*

За неадминистративно формиране регионе могуће су модификације у специфичним условима, посебно када су острва или најудаљенији региони у питању.




**Слика 26.** Шематски приказ издвајања NUTS региона
*Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background*

- **NUTS класификација је допуњена и употпуњена нижим нивоом поделе, такозваним локалним административним јединицама - LAU (Local Administrative Units)**
  Окрузи и општине представљају детаљнији ниво него NUTS 3 региони, дефинишу се као LAU и чине мање целине унутар NUTS региона. Ови региони успостављени су због потребе за статистиком на локалном нивоу и интегришу општине и локалне заједнице (самоуправе) лакше у Европску унију. До 2016. године и важеће класификације, постојала су два нивоа LAU територијалних јединица (Eurostat, 2018):
  - горњи LAU ниво (LAU 1, некадашњи NUTS 4 ниво), дефинисан за већину држава,
  - доњи LAU ниво (LAU 2, некадашњи NUTS 5) сачињен од општина или еквивалентних јединица у свих 28 чланица Уније.

  Од 2017. године, задржан је само један ниво, а LAU јединице подразумевају:
  - административну јединицу насталу због доступности података и капацитета за имплементацију мера регионалне политике,
  - јединицу деобе NUTS 3 региона и укључују целу територију Уније,
  - неопходну тачку и јединицу за имплементацију типологија локалног нивоа, укључену у горе споменуту TERCET регулативу.

  Имајући у виду честе промене LAU јединица унутар држава, Еуростат објављује ажурирану листу за сваку државу на крају године, а листе су доступне на зва-

ничном сајту ове институције (Eurostat, 2018; доступно на https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units).

NUTS класификација и регионализација служи као референтни оквир за свих 28 држава чланица Европске уније, а за државе које су чланице ЕФТА-е (European Free Trade Association - EFTA), региони су кодирани тако да се уклапају у NUTS класификацију. У складу са претходно наведеним, ова класификација представља оквир за (Eurostat, 2018):

1. *Прикупљање, обрађивање, унапређење и усаглашавање регионалне статистике Европске уније* (током седамдесетих година 20. века NUTS класификација је постепено заменила поделу која је коришћена у различитим статистичким пољима, као што су пољопривредни региони, саобраћајни и слично; базирана је на претходним истраживањима у оквиру регионалне статистике Уније).
2. *Социоекономску анализу региона* (различити NUTS нивои омогућавају оквир за аналитичку шему; на конференцији 1961. године у Бриселу посвећеној регионалним економијама, утврђено је да је NUTS 2 ниво базни ниво региона, јер су тај оквир најчешће користиле чланице за регионалне политике и омогућава одговарајући нови за анализу регионалних и националних проблема; док са друге стране NUTS 1 ниво, који представља главни социоекономски регион настао груписањем базних региона, служи за анализу регионалних проблема унутар Уније; NUTS 3 региони су превише мали за комплексне анализе и треба да се користе за специфичне анализе и регионалне мере).
3. *Стварање оквира регионалних политика Европске уније* (у финансијском оквиру 2014-2020, уведена су нова правила према којима се подршка из Структурних фондова базира на NUTS 2 нивоу региона; у сврху примања и коришћења средстава из Структурних фондова, ови региони су класификовани у три категорије – мање развијени региони (БДП по глави становника испод 75% Европске уније), региони у развоју (БДП по глави становника између 75% и 90% просека Уније) и више развијени региони (БДП по глави становника изнад 90% просека Уније); расподела средстава зависи од ове поделе).

Државе које имају статус кандидата за чланство и статус потенцијалног канидидата формирају номенклатуру у координацији са Еуростатом, са намером да номенклатура има хијерархију сличну NUTS номенклатури. По приступању у Унију номенклатура се усклађује са Регулативом Европске уније у потпуности, постаје званична и не може да се мења наредне три године.

Тренутна NUTS номенклатура, важећа од 1. јануара 2018. године, дели економску територију Европске уније на 104 региона NUTS 1 нивоа, 281 регион NUTS 2 нивоа и 1.348 региона NUTS 3 нивоа. Поред тога, сачињена LAU номенклатура састоји се од око 100.000 општина или еквивалентних јединица унутар свих 28 чланица Уније (Eurostat, 2018).

Неке државе задржале су класификације као и према претходној Регулативи, док су неке измениле номенклатуру, али свакако, у складу са сваким проширењем и територијалним изменама укупне површине Европске уније, долази до измена, према претходно објашњеним правилима. Табела са важећом NUTS и LAU номенклатуром приказана је у Табели 4.

Према важећој класификацији додељени су кодови за назив сваке државе, према називу на службеном језику државе (и међународној ознаци) и који су усклађени са свим статистикама у оквиру Еуростата (Табела 4): BE - Belgium, BG - Bulgaria, CZ - Czech Republic, DK - Denmark, DE - Germany, EE - Estonia, IE - Ireland, EL - Greece, ES - Spain, FR - France, HR - Croatia, IT - Italy, CY - Cyprus, LV - Latvia, LT - Lithuania, LU - Luxembourg, HU - Hungary, MT - Malta, NL - Netherlands, AT - Austria, PL - Poland, PT - Portugal, RO - Romania, SI - Slovenia, SK - Slovakia, FI - Finland, SE - Sweden, UK - United Kingdom. Осим тога, у табели су наведене додатне ознаке и скраћенице: DOM - Département d'outre-Mer (French department

**Табела 4.** Национална структура чланица Европске уније (ЕУ-28) према NUTS и LAU класификацији (важећа од 1. јануара 2018. године)

| | NUTS 1 | | NUTS 2 | | NUTS 3 | | LAU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 104 | | 281 | | 1.348 | | 99.787 |
| BE | Gewesten / Régions | 3 | Provincies | 11 | Arrondisse-menten | 44 | Gemeenten/Communes | 589 |
| BG | Зони (Zoni) | 2 | Райони | 6 | Области | 28 | Общини | 265 |
| CZ | Území | 1 | Regiony soudržnosti | 8 | Kraje | 14 | Obce | 6.258 |
| DK | - | 1 | Regioner | 5 | Landsdele | 11 | Kommuner | 99 |
| DE | Länder | 16 | Regierungs-bezirke | 38 | Kreise | 401 | Gemeinden | 11.130 |
| EE | - | 1 | - | 1 | Groups of Maakond | 5 | Linn, vald | 79 |
| IE | - | 1 | Regions | 3 | Regional Authoruty Regions | 8 | Electoral Districts | 3.441 |
| EL | Μεγάλες Γεωγραφικές Περιοχές (Megales Geografikes Perioches - Great Geographical Areas) | 4 | Περιφέρειες (Periferies - Regions) | 13 | Ομάδες Περιφερειακών Ενοτήτων (Omades Periferiakon Enotiton - Groups of Regional Units) | 52 | Δημοτικές / Τοπικές Κοινότητες (Dimotikes / Topikes Koinotites - Municipal / Local Communes) | 6.133 |
| ES | Agrupacion de comunidades Autonomas | 7 | Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas | 19 | Provincias + islas + Ceuta, Melilla | 59 | Municipios | 8.124 |
| FR | Z.E.A.T + DOM | 14 | Régions + DOM | 27 | Départements + DOM | 101 | Communes | 35.358 |
| HR | . | 1 | Regija | 2 | Županije | 21 | Gradovi i općine | 556 |
| IT | Gruppi di regioni | 5 | Regioni | 21 | Provincie | 110 | Comuni | 7.960 |
| CY | - | 1 | - | 1 | - | 1 | Δήμοι, Κοινότητες (Dimoi, koinotites) | 615 |
| LV | - | 1 | - | 1 | Statistiskie reģioni | 6 | Republikas pilsētas, novadi | 119 |
| LT | - | 1 | - | 2 | Apskritys | 10 | Savivaldybės | 60 |
| LU | - | 1 | - | 1 | - | 1 | Communes | 102 |
| HU | Statisztikai nagyrégiók | 3 | Tervezési-statisztikai régiók | 8 | Megyék + Budapest | 20 | Települések | 3.155 |
| MT | - | 1 | - | 1 | Gzejjer | 2 | Kunsilli | 68 |
| NL | Landsdelen | 4 | Provincies | 12 | COROP regio's | 40 | Gemeenten | 380 |
| AT | Gruppen von Bundesländern | 3 | Bundesländer | 9 | Gruppen von Gemeinden | 35 | Gemeinden | 2.098 |
| PL | Makroregiony | 7 | Regiony | 17 | Podregiony | 73 | Gminy | 2.478 |
| PT | Continente + Regiões Autónomas | 3 | Grupos de Entidades Intermunicipais + Regiões Autónomas | 7 | Entidades Intermunicipais (Comunidades Intermunicipais + Áreas Metropolitanas) + Regiões Autónomas | 25 | Freguesias | 3.400 |

| | NUTS 1 | | NUTS 2 | | NUTS 3 | | LAU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 104 | | 281 | | 1.348 | | 99.787 |
| RO | Macroregiuni | 4 | Regiuni | 8 | Judet + Bucuresti | 42 | Comuni, Municipii, Orase | 3.181 |
| SI | - | 1 | Kohezijske regije | 2 | Statistične regije | 12 | Občine | 212 |
| SK | - | 1 | Oblasti | 4 | Kraje | 8 | Obce | 2.926 |
| FI | Manner-Suomi, Ahvenananmaa / Fasta Finland, Åland | 2 | Suuralueet / Storområden | 5 | Maakunnat / Landskap | 19 | Kunnat/Kommuner | 311 |
| SE | Grupper av riksområden | 3 | Riksområden | 8 | Län | 21 | Kommuner | 290 |
| UK | Government Office Regions; Country | 12 | Counties; Inner and Outer London; Groups of unitary authorities | 41 | Upper tier or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts) | 179 | Lower tier authorities (districts) or individual unitary authorities; LECs (or parts thereof); Districts | 400 |

*Извор: Eurostat, 2018; https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu*

beyond the seas), Z.E.A.T. - Zone économique d'aménagement du territoire (France), COROP - Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma (this commission delineated the Dutch COROP-regions in 1970), LEC - Local Enterprise Company (Scotland).

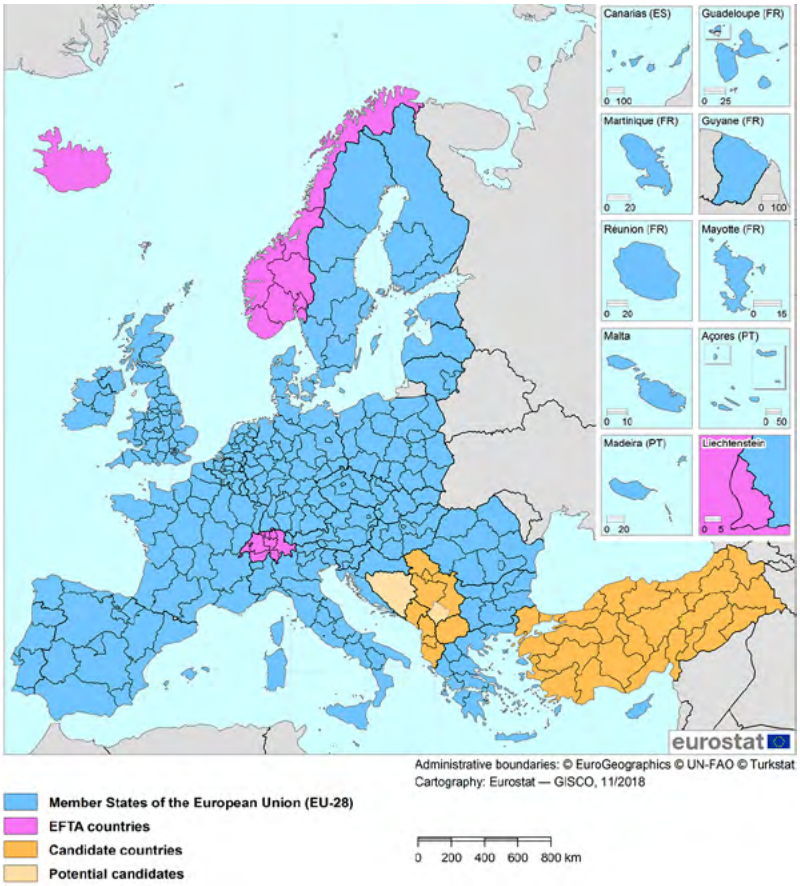
Узимајући у обзир број становника као основни параметар, индикативно је да сваки ниво садржи регионе који се разликују по површини територије, економској снази или административној моћи и надлежности. Хетерогеност региона приказана је у Табели 5, према два показатеља, броју становника и површини региона.

Потребно је нагласити да су NUTS региони статистичко-економски региони и као такви представљају основу за планирање и спровођење регионалне политике Европске уније. На основу података који се прикупљају на овај начин лакше се препознају и задовољавају потребе становништва једног региона, по било ком основу (изградња путева, образовних установа, здравствених и друго). Најважнија карактеристика јесте да

**Табела 5.** Примери најмањих и највећих региона по површини и броју становника за сва три нивоа NUTS класификације

| **ПОВРШИНА РЕГИОНА** | | |
|---|---|---|
| **Ниво** | **Највећи** | **Најмањи** |
| NUTS 1 | Manner-Suomi (Финска)<br>336.859 km² | Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Белгија)<br>161 km² |
| NUTS 2 | Pohjois- ja Itä-Suomi (Финска)<br>227 150 km² | Ciudad Autónoma de Melilla (Шпанија)<br>13 km² |
| NUTS 3 | Norrbottens län (Шведска)<br>105.205 km² | Tower Hamlet and Westminster<br>(Вел. Британија) 22 km² |
| **БРОЈ СТАНОВНИКА** | | |
| **Ниво** | **Највећи** | **Најмањи** |
| NUTS 1 | Nordrhein-Westfalen (Немачка)<br>17,9 милиона | Åland (Финска) 29.200 |
| NUTS 2 | Île de France (Француска)<br>12,2 милиона | Åland (Финска), 29.200; Ciudad Autónoma de Melilla (Шпанија) 84.900 |
| NUTS 3 | Madrid (Шпанија) 6,5 милиона | El Hierro (Шпанија) 10.900 |

*Извор: Eurostat, 2018.*




▲ **Слика 27.** NUTS 2 региони у Европској унији (ЕУ-28) и одговарајући статистички региони ван Европске уније
*Извор: Eurostat, 2018. (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7773495/NUTS2-regions-2016-EU28-EFTA-Enlargement.png)*

ова номенклатура служи као полазна основа за алокацију структурних фондова, на основу утврђивања нивоа развијености региона и да је као таква иста за све чланице Уније.

Кодирање се односи на (Eurostat, 2018; Слика 27):

- државе кандидате за чланство у Унији,
- потенцијалне кандидате за чланство,
- државе чланице Европске асоцијације за слободну трговину (ЕФТА; EFTA - European Free Trade Association).

Најважније новине садржане су у Предлогу Уредбе Европског парламента и Савета о потврђивању заједничких одредби о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду плус, Кохезионом фонду и Европском фонду за поморство и рибарство и финансијских правила за њих и за Фонд за азил и миграције, Фонд за унутрашњу безбедност и Инструмент за управљање границама и визе (енг. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*, European commission, 2018, доступно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0375). По овој Уредби већ су опредељени износи средстава за сваку земљу чланицу и у складу са тим, административна подела држава има важну улогу. У постојећем предлогу Заједничке регулативе и нових правила за кохезиону политику за период 2012-2027. године (енг. *Common Provisions Regulation: New rules for cohesion policy for 2021-2027*, European Parliament, 2018, доступно на http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625152/EPRS_BRI(2018)625152_EN.pdf) као референтна година за NUTS класификацију наводи се 2014. година. Како су у међувремену неке измене већ ступиле на снагу (2016. године), очекивано је да ће многе земље чланице приступити ревизији својих NUTS класификација, како би алокација опредељених средстава била што боља.

## 4.2 РЕГИОНАЛНЕ РАЗЛИКЕ У ЕВРОПИ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Регионална проблематика постаје предмет научних, али и политичких интереса током осамдесетих година 20. века, а током последње деценије 20. и почетка 21. века има веома важну улогу у међународним економским дебатама, као важан инструмент усмереног регионалног развоја и планирања (Brakman & Garretsen, 2003; Boschma, 2004; Kitson, Martin & Tyler, 2008; Porter, 2003).

Између европских земаља, а пре свега земаља чланица Европске уније постоје велике разлике у степену развијености. Европска комисија истражује и утврђује регионалне разлике на основу периодичних извештаја, састављених на основу статистичких података Еуростата. Статистички подаци се прикупљају на нивоу NUTS 1, 2 и 3 територијалних јединица, што представља базу за утврђивање развијених, региона у развоју и региона који заостају у развоју. На основу тога врши се алокација средстава из фондова (Мирић, 2009).

Од самих почетака дефинисања и спровођења регионалне политике, она се темељила на претпоставци да су региони у средишту Европске уније развијенији у односу на периферне, а повећањем броја чланица Уније, те разлике постају све израженије. Након прецизно дефинисане заједничке регионалне политике, 1975. године, највећа разлика између региона износила је 7:1. Најразвијенији регион био је регион града Хамбурга, док је најмање развијен регион била област Калабрије на југу Италије. Са овим проблемом Унија се посебно суочила осамдесетих година, када је дошао ред на пријем у чланство мање развијених европских држава (Грчке, Шпаније и Португалије), а посебно са проширењем на државе које су прошле процес транзиције, где су разлике у степену развоја достигле свој максимум. Уједињењем Немачке (1989. године), бивша Источна Немачка се појавила као још једно подручје са великим економским и структурним проблемима. Тада је постало јасно да велике разлике у развијености појединих територија не одговарају ни неразвијенима, ни развијенима, јер постоји опасност да неразвијена подручја – у условима постојања јединственог тржишта и слободног протока – могу да онемогуће даљи напредак развијених (Мирић, 2009; Голић & Почуча, 2014).

До највећег проширења Европске уније, 2004. године, око 68 милиона становника или 18% укупне популације Уније живело је у регионима са дохотком мањим од 75% од просека Уније. Проширењем за десет нових чланица, регионалне разлике су се повећале. Број становника који је био испод наведеног просека износио је око 116 милиона или 25% укупне популације Европске уније. Након проширења 2007. године, са још две државе (укупно 27 чланица), удео становника који су живели са дохотоком испод 75% од просека Уније износио је близу 30% или око 145 милиона грађана Европске уније (Мирић, 20009).

Наведена проширења отворила су још једно важно питање које је препознато и усвојено у документу који је пратио проширења и увео правила за наредна. Уговором из Лисабона и Стратегијом Европа 2020, дотадашњим циљевима кохезионе политике (привредна и социјална кохезија), додата је и трећа димензија – територијална кохезија. Нека од главних питања укључених кроз овај циљ односила су се на потенцирање предности сваког региона унутар држава, боље управљање концентрацијом појединих привредних активности, боље територијално повезивање и развијање сарадње на наднационалном нивоу. Добри примери макрорегионалног приступа јесу Стратегија Европске уније за регион Балтичког мора (https://www.balticsea-region-strategy.eu/; https://www.interreg-baltic.eu/home.html) и Стратегија Европске уније за Дунавски регион (Дунавска стратегија) (https://www.danube-region.eu/; http://www.interreg-danube.eu/), као и још две макроре-

гионалне стратегије и акције, за Алпски и Јадранско-јонски регион, које су детаљније објашњене у наредним поглављима.

Приступањем нових држава мењала се укупна површина Уније, број становника, повећавале регионалне разлике, али су одувек неки од најразвијенијих региона били они који су лоцирани у јужној Немачкој, јужној Великој Британији, северној Италији и Белгији, Луксембургу, Холандији, Ирској и Скандинавији. Овој групи се могу додати и региони појединих главних радова (Париз, Праг) (Мирић, 2009). Истовремено, разлике у степену развоја региона унутар самих држава чланица се знатно разликују, што ће бити детаљније приказано у наредним поглављима.

Један од основних и најчешће коришћених показатеља развијености региона је бруто друштвени прозвод (даље у тексту БДП). Бруто друштвени производ (енг. GDP – *Gross Domestic Products*) је укупна вредност добара и услуга произведених у једној држави током одређеног периода. Стопа раста бруто домаћег производа показује промену БДП-а током времена, и изражава се у процентима. Може бити номинална, или реална, која искључује утицај промене цена. Реална стопа раста БДП-а је најзначајнији показатељ привредног раста у држави. Уколико се повећава током одређеног периода, реч је о привредној експанзији, а уколико се смањује, говори се о паду привредне активности (Речник буџетских појмова, 2016, 10).

Зеленом књигом о територијалној кохезији (Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, 2008) покренут је процес опсежног саветовања и окупљања стручњака из целе Европе, а од 2013. године, територијална кохезија је и званично саставни део кохезионе политике.

Ефекти политике територијалне кохезије, као и осталих сегмената регионалне политике се прате на различитим административним нивоима, али и кроз различите индикаторе. Еуростат база је сигурно је једна од подацима најбогатијих и најразноврснијих статистичких база и као таква пружа детаљнији увид у квантитативне оцене, на основу којих се ради квалитативна анализа. Ова институција сваке године издаје Регионални годишњак, последњи је изашао 2018. године (Eurostat regional yearbook, 2018), а садржи индикаторе из области економије, демографије, тржишта, образовања, здравља и тако даље, а најважнији су представљени у наставку поглавља. Осим података за 28 држава чланица укључена је и статистика за ЕФТА државе (Исланд, Лихтенштајн, Норвешка, Швајцарска) и државе кандидате (Србија, Црна Гора, Северна Македонија, Албанија и Турска).

Чланице Европске уније се најчешће пореде једна са другом на националном нивоу, али у стварности је тешко поредити територијално малу државу као што је рецимо Малта, која има око 460 хиљада становника или Луксембург, који има око 591 хиљада становника, са државом као што је рецимо, Немачка, најмногољуднија држава Уније, са скоро 83 милиона становника. Поређење података на регионалном или субнационалном ниову је много смисленије, а такве анализе уједно могу да предоче и разлике између држава (разлике између истока и запада у Немачкој, севера и југа у Италији). Такође, таквим анализама се могу издвојити обрасци у економском развоју појединих држава. Немачка и Пољска имају полицентрични принцип развоја са неколико великих градова који шире своје територије, док Француска и Велика Британија показују тенденцију моноцентричног развоја, јер је већина економских активности концентрисана у или око главних градова, Париза и Лондона (Eurostat regional yearbook, 2018).

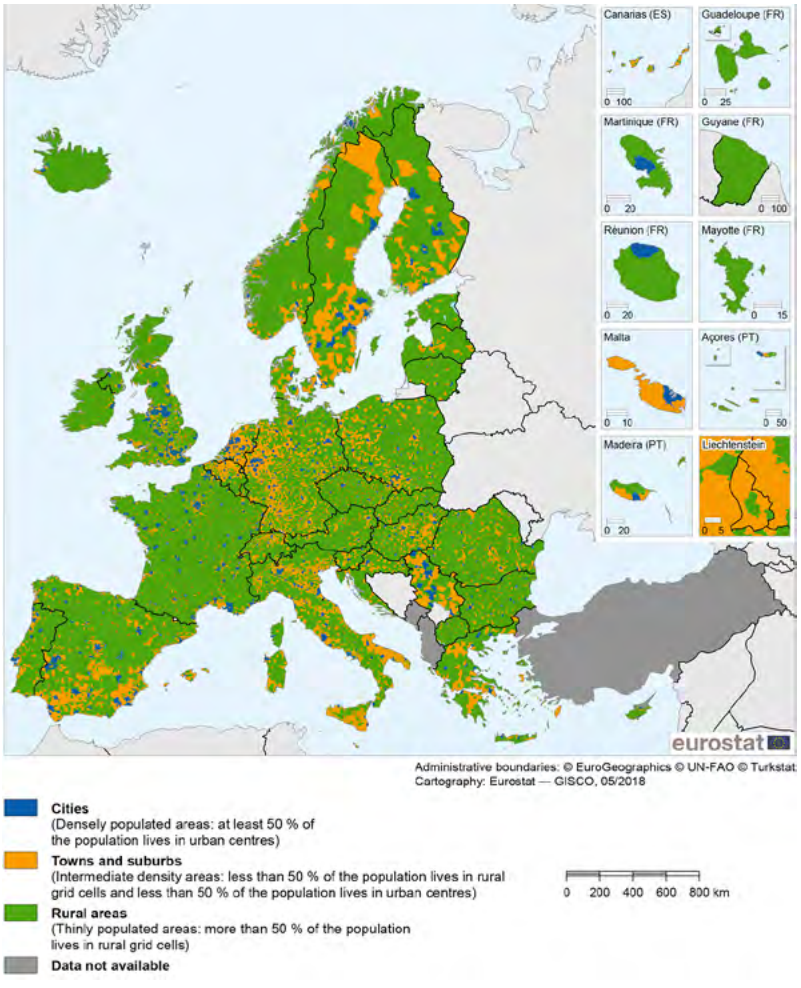
Током последњих неколико година Еуростат је проширио базу статистичких показатеља, како би се задовољиле и потребе територијалних типологија, у складу са растућим потребама развојних политика које се односе на регионалну политику и територијалну кохезију. Измене су подразумевале хармонизацију и интегрисање података и типологија на два нивоа, у виду регионалне статистике (NUTS) и статистике локалних административних јединица (LAU, општине). Неке од типологија на регионалном нивоу укључују урбане-руралне регионе, метрополитенске регио-

не, пограничне регионе, обалска подручја, острва, планинске регионе и слично. Типологије засноване на статистици на локалном нивоу заснивају се на нивоу (степену) урбанизације или на функционалности урбаних подручја (Eurostat regional yearbook, 2018).

### 4.2.1 Степен урбанизације

Класификација на основу степена урбанизације је првобитно уведена 1991. године, када су постојале три категорије: густо, средње и слабо насељене области, користећи податке о броју становника, густини насељености и примењујући на ниво LAU 2, односно општине. Нова класификација степена урбанизације уведена је 2014. године. Базирана је на три типа подручја (области), користећи критеријум географских граница базиран на популационој мрежи од по 1 km², у комбинацији са прагом за минимум популације. Ревидирана класификација приказана је на Слици 28. и идентификује (Dijkstra & Poelman, 2014):

- градове (*cities*) – густо насељене области,
- мање градове, предграђа (*towns, suburbs*) – средње насељене области,
- руралне области (*rural areas*) – ретко насељене области.



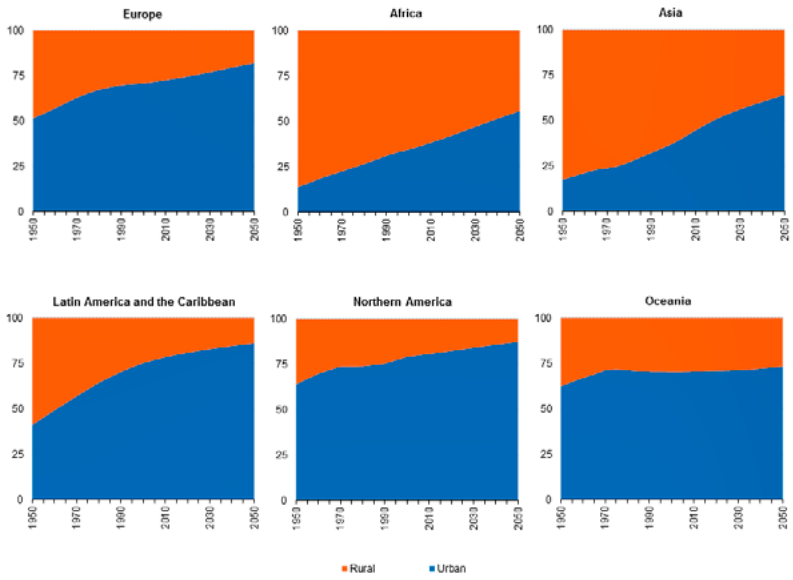

▲ **Слика 28.** Степен урбанизације у државама ЕУ и ван граница ЕУ (базирано на подацима о популацији из 2011. и номенклатури LAU 2016)
*Извор: Eurostat, 2018; Eurostat regional yearbook, 2018.*

Осим ове терминологије, у употреби је и алтернативна терминологија, према класификацији Уједињених нација, која прву категорију сврстава у велика урбана подручја (*large urban areas*), другу класификује као мања урбана подручја (*small urban areas*), а трећу као рурална подручја (*rural areas*). Према кластеризацији Европске уније, прва категорија подразумева популацију већу од 50.000 становника и густину насељености преко 1.500 становника по километру квадратном, друга популацију између 5.000 и 50.000 становника са густином насељености између 300 и 1.500 становника по километру квадратном, док остали простори могу да се категоришу као рурална подручја. Оваква ревидирана класификација допринела је хармонизацији и идентификовању сличних, али не истих просторних концепата, пре свега оних који користе урбане центре да дефинишу европске градове са најмање 50.000 становника или оних који се базирају на гравитационим подручјима и зонама (Eurostat regional yearbook, 2018).

Градови у Европи суочавају се са бројним изазовима, међу којима су сиромаштво, криминал, социјална искљученост појединих друштвених група, урбана пренасељеност, загађење, климатске промене. Истовремено, градови имају изузетан потенцијал за привлачење инвестиција, људи и услуга, подстицање истраживања, креативних решења и иновација. На тај начин, градови се могу окарактерисати и као извор и као решење за бројне економске, социјалне и изазове животне средине, што их је сврстало на централно место у оквиру Европа 2020 Стратегије за паметан, одржив и инклузивни раст.

Током 2011. и 2012. године, заједничким истраживањима и радом Европске комисије, Генералног директората Европске уније за регионалну и урбану политику, Еуростата и ОЕЦД-а (енг. OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development[20]) прирећена је дефиниција и класификација градова и њиховог окружења. Према њој издвајају се:

- град (једна или више локалних административних јединица где већина популације живи у урбаном центру са најмање 50 хиљада становника - раније *градско језгро – city core*,
- шира градска зона (приближно као урбани центар, али обухватајући цело административно подручје – раније *„kernel“*),




▲ **Слика 29.** Удео урбане и руралне популације у периоду од 1950. до 2050. године по континентима (базирано на пројекцијама до 2050. године)
*Извор: Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs, 2016.*

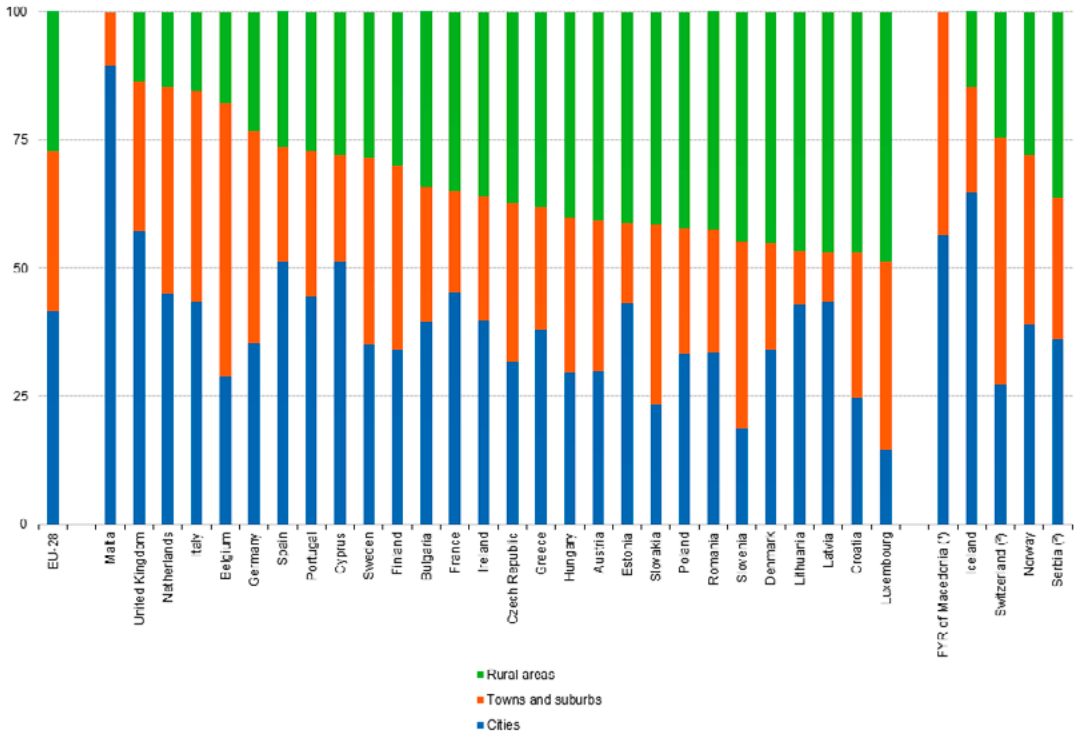
- функционално урбано подручје (град и његова гравитациона зона – раније *шира урбана зона – larger urban zone*) (Eurostat regional yearbook, 2018).

Статистика Европске уније посебно издваја статистику градова, обезбеђујући на тај начин широк спектар информација за процену квалитета живота у урбаним срединама и животном стандарду. База података обухвата бројне индикаторе: демографија, домаћинства, становање, здравље и здравствена нега, тржиште рада, стопа криминала, разлике у дохотку, ниво образовања, клима, животна средина, саобраћај, културна инфраструктура. Осим ових података који се прикупљају на годишњем ниову, сваке три године се спроводи истраживање о квалитету живота у градовима, од стране Европске комисије – Генералног директората за регионалну и урбану политику, а последње је спроведено 2015. године. Обухватило је преко 40 хиљада људи из више од 79 градова и објављује се у посебним публикацијама (Eurostat regional yearbook, 2018).

Од античке Грчке и Рима, преко ренесансне Италије и индустријске револуције, градови су одувек били важна места, центри промена. Током времена, Европа је од претежно руралне, пољопривредне територије доспела до већински урбане територије, на којој је још 1950. године више од половине становника живело у урбаним подручјима. Иста ситуација забележена је и на простору Северне Америке и Океаније, док је потпуно другачије било на просторима Африке и Азије, где је исте те године више од 80% становника живело у руралним подручјима. На основу Слике 29. уочава се да је у 2015. године три четвртине становништва Европе живело у урбаним подручјима, а чак 79,8% у Латинској Америци и Карибима и 81,6% у Северној Америци (Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs, 2016).

Према подацима и проценама Уједињених нација (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015), до 2050. године око две трећине светске популације живеће у урбаним подручјима. Носиоци ових значајних промена биће делови света у развоју, пре свега Африка и Азија, јер је пораст степена урбанизације један од основних показатеља економија у развоју. Тај пораст ће у Европи бити мало успорен и до половине 21. века удео ће износити мало преко 80%. Уједињене нације су увеле и посебан термин, *„мега градови“*,

[20] Eurostat Statistics Explained: Glossary (више информација на https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Thematic_glossaries и http://www.oecd.org/).



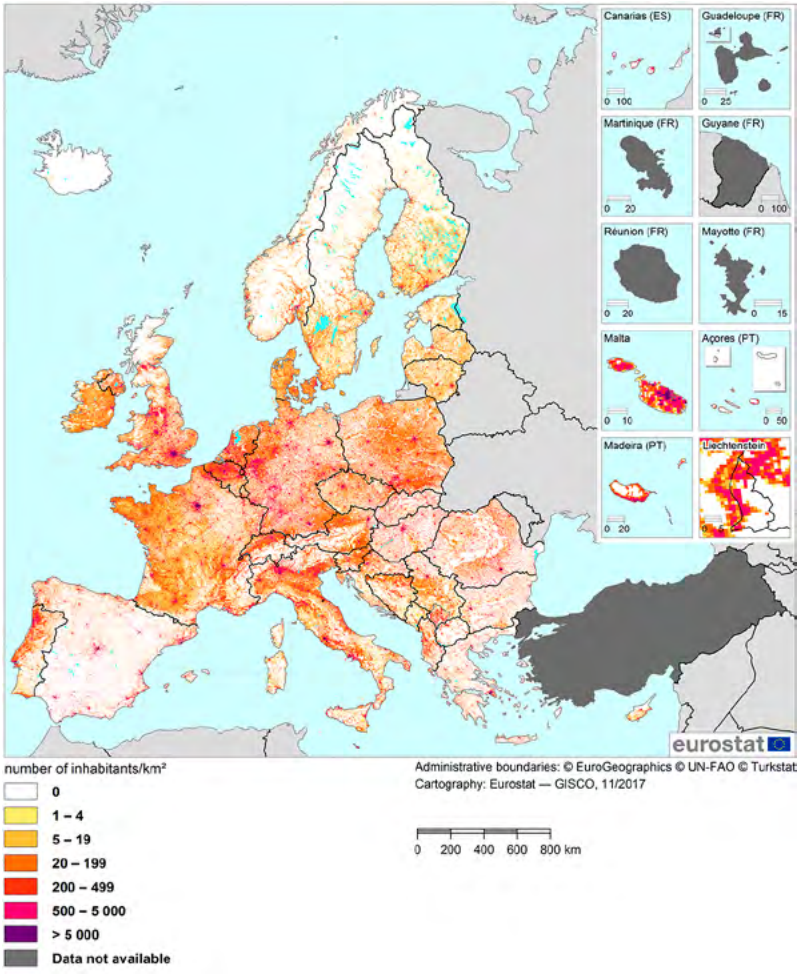

▲ **Слика 30.** Дистрибуција популације у државама Европске уније* према степену урбанизације 2014.
*Извор: Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs, 2016.*
** Са додатим подацима за пет држава изван граница Европске уније*

којих је 2015. године било 29[21] у свету, а подразумевају популацију преко десет милиона. Према том критеријуму, само два града унутар Европске уније се могу сврстати у категорију мега градова, односно глобалних агломерација, а то су Париз и Лондон, као и још два града у Европи, Истанбул и Москва. Свакако, годинама уназад, највећи мега град у свету је Токио, који је према истом извору и пројекцијама за 2015. годину имао 38 милиона становника.

Урбана подручја у Европској унији се могу окарактерисати као простори са високом концентрацијом економске активности, као својеврсни хабови иновација, понуде и потражње. Међутим, градови у Европској унији су истовремено и простори са великим разликама, израженијим него када се пореде целе државе. Постоје значајне разлике у величини и просторној дистрибуцији урбаног развоја широм Уније, што је приказано и на Слици 30. Холандија се карактерише највећом густином насељености и високим уделом урбаних подручја и урбане популације, док се нордијске државе и државе Пиринејског полуострва карактеришу знатно нижим уделом урбаних подручја. Свака држава Европске уније је имала специфичан територијални развој, а од половине 20. века у већини европских држава долази до ширења градова и пораста броја становника, уз миграције становништва ка периферијама урбаних зона, такозваним *суб-урбаним* и *пери-урбаним зонама* (подручја са карактеристикама и руралних и урбаних подруја) (Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs, 2016).

Један од начина да се прикаже значај и утицај урбаних подручја у свеукупној мрежи насеља и популационој мрежи јесте представљање популације преко такозваног *„грида"*, односно приказа популације кроз координатну мрежу (мрежу ћелија приказаних у виду квадратића; енг. *cell*). Једноставније речено, оваква статистика показује густину насељености по једини-

[21] Главни град Перуа, град Лима сврстан је на листу као 30. по реду мега град, са 9,9 милиона становника у 2015. години (Projections - World urbanisation prospects, 2014).




▲ **Слика 31.** Густина насељености у Европи на основу GEOSTAT Population grid, 2011.
*Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c6/GEOSTAT_population_grid_2011.png*

ци мреже, односно по ћелији; односно нека територија се приказује као мрежа ћелија у облику квадрата и на њу се „преклопи" мапа са дистрибуцијом становништва, па као пресек добијемо број становника по јединици те квадратне мреже. То је такозвани ***population grids***, који Еуростат користи већ неко време као алат којим описује међусобне везе између људских активности и животне средине (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_grids#The_GEOSTAT_initiative).

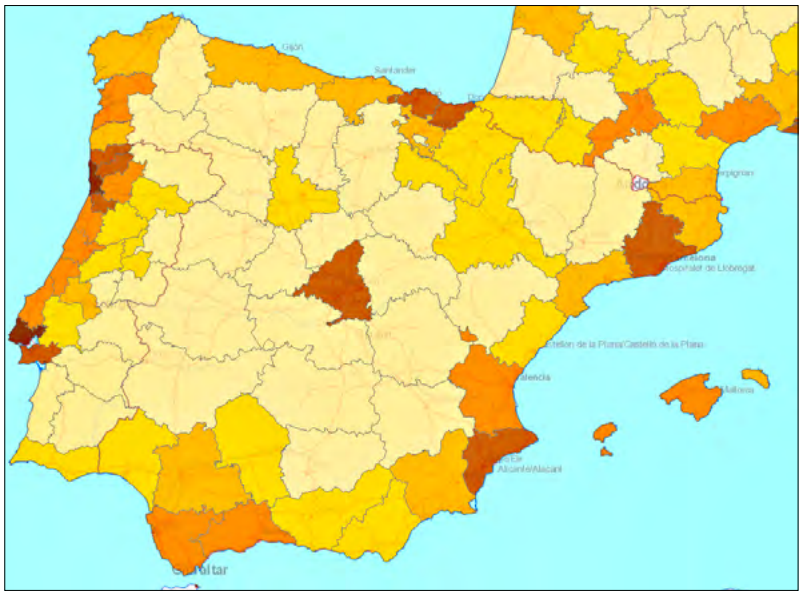
Европски статистички систем је у сарадњи са Европским форумом за географију и статистику (енг. *European Forum for Geography and Statistics* - EFGS) покренуо пројекат ГЕОСТАТ 11 (енг. *GEOSTAT 11*), са циљем приказивања карактеристика пописа становништва и домаћинстава из 2011. године на мрежи подељеној на квадратне километре (European Forum for Geography and Statistics, 2020). Један од начина је управо приказивање густине насељености преко броја становника на 1 km² (Слика 31).

Традиционално и уобичајено, званична статистика даје преглед и извештаје у складу са хијерархијом административних јединица, од локалног до нивоа целе Европске уније, што је свакако прихватљиво за управљање територијом и планове, пројекције. Међутим, овакав начин статистичке анализе и приказа није одговарајући за студије случаја, везе између одређених социоекономских феномена и животне средине, као што су поплаве, мобилност, туризам и слично. За прецизније приказивање и одређивање неке појаве или података и њихову анализу неопходна је и свакако прихватљивија као прецизнија мрежа сачињена од ћелија исте величине (као што је *population grid*).

Оваква мрежа омогућава лакше поређење података, јединице мреже се не мењају временом, лако се интегрише са осталим подацима (рецимо метеоролошким подацима), омогућава уједначену хијерархију по потреби. Овакав приказ података заиста даје просторно јаснију слику и много прецизнију, што се може закључити и на издвојеним примерима (Слике 32. и 33).



▲ **Слика 32.** Густина насељености у Шпанији и Португалу на основу GEOSTAT population grid, 2011.
*Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/5/56/SEpopgridsspaingeostat.png*



▲ **Слика 33.** Густина насељености у Шпанији и Португалу на основу GEOSTAT population grid, 2011.
*Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/a/ad/SE-popgrids-poster.png*

Претходне две слике представљају два начина приказивања истих података, при чему се већ на први поглед уочава предност приказивања података у оквиру мреже у односу на административне територије (NUTS 3 ниво). На основу приказа преко административних јединица не уочавају се никакве модулације и нијансирање интензитета насељености око Мадрида, док приказ у оквиру мреже јасно даје информације о дистрибуцији и дисперзији популације у Мадриду и око Мадрида. Дакле, овакав приказ не прибегава генерализацији и агрегацији на нивоу просторне јединице, него сваку јединицу мреже, односно сваку ћелију, сваки квадрат приказује реално.

Разлог због које овакав начин статистичког анализирања није опште присутан, је тај што захтева постојање георефернцираних тачака и сетова података, са великом просторнм прецизношћу, што захтева велики обим посла. Геокодирани административни подаци са великом прецизношћу су доступни у многим европским земљама. Пописом 2011. године покренута је иницијатива за успостављање геокодираних, односно просторно кодираних објеката, адреса и регистара становништва који служе као основа за GEOSTAT 2011 1 km² population grid. Дакле, овакав систем неће, нити треба да замени NUTS класификацију, него напротив, да је допуни у одређеним сегментима (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_grids#The_GEOSTAT_initiative).

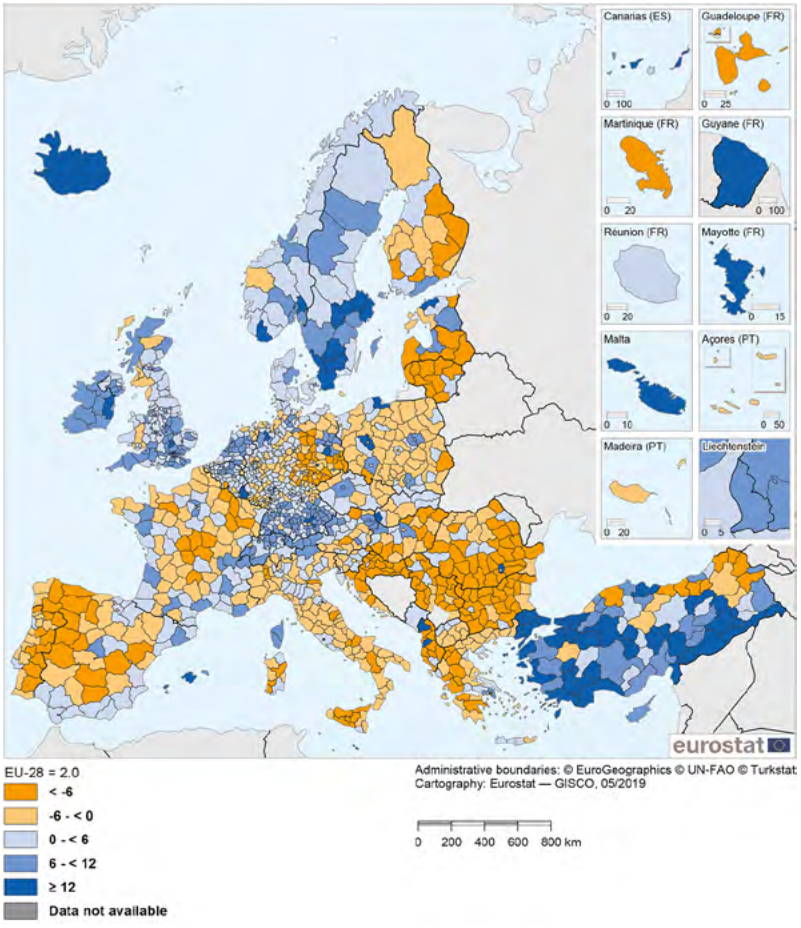
Према Попису из 2011. године било је око 55.000 ћелија (квадрата димензија 1 km x1 km) са густином насељености од једног становника по квадратном километру, док је највиша вредност забележена у центру Барселоне, од 53.119 становника по квадратном километру. Око 49 милиона становника укупно је насељено на простору који карактерише густина насељености мања од 150 становника по километру квадратном, што имплицира да само око 10% европске популације живи на просторима који су насељени са мање од 150 становника на поменутој јединици површине, а на укупно 75% насељене територије Европе. Осталих 25% територије Европе насељава чак 90% укупне популације и ту је густина насељености већа од 150 становника по километру квадратном (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_grids#The_GEOSTAT_initiative).

### 4.2.2 Демографске карактеристике

На нивоу Европске уније постоје значајне разлике у регионалном демографском развоју, које се пре свега односе на (Eurostat Regional Yearbook, 2020):

- динамичан развој метропола који карактерише релативно велики удео младог становништва, велики број људи који живе у самачким домаћинствима, високи трошкови живљења и врло „живо“ тржиште,
- висок ниво незапослености, сиромаштва и социјалне искључености у некадашњим и напуштеним индустријским градовима,
- предграђа насељена углавном породицама,
- тенденцију насељавања сеоских и периферних зона становништвом у пензији,
- рурална подручја окарактерисана депопулацијом и углавном старијом старосном структуром, као и мањом доступношћу одређених услуга.

Важан показатељ демографских промена на генералном нивоу, као резултат осталих показатеља, јесте **стопа раста** (енг. *Crude rate of population change*), односно пада броја становника. Као што се уочава на Слици 34. већи део Румуније, Бугарске, Хрватске, Србије, Португала, Грчке, југа Италије, балтичких земаља бележи негативну стопу раста, односно пад броја становника, који износи смањење и до 40 становника на 1.000 (Вуковарско-сремска жупанија), потом до 30 становника (на сваких 1.000 становника) у деловима Литваније, до 18 у деловима Бугарске и Румуније. Истовремено, делови Ирске, Велике Британије, Луксембурга у целости бележе пораст популације по стопи и до 20 становника на сваких 1.000 становника. Дакле, Немачка, Норвешка, Шведска, Велика Британија и Северна Ирска представљају полове концентрације, док се уочава периферија на простору Источне и Јужне Европе (Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook).




▲ **Слика 34.** Стопа раста популације (на 1.000 становника) на нивоу NUTS 3 региона, 2017.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

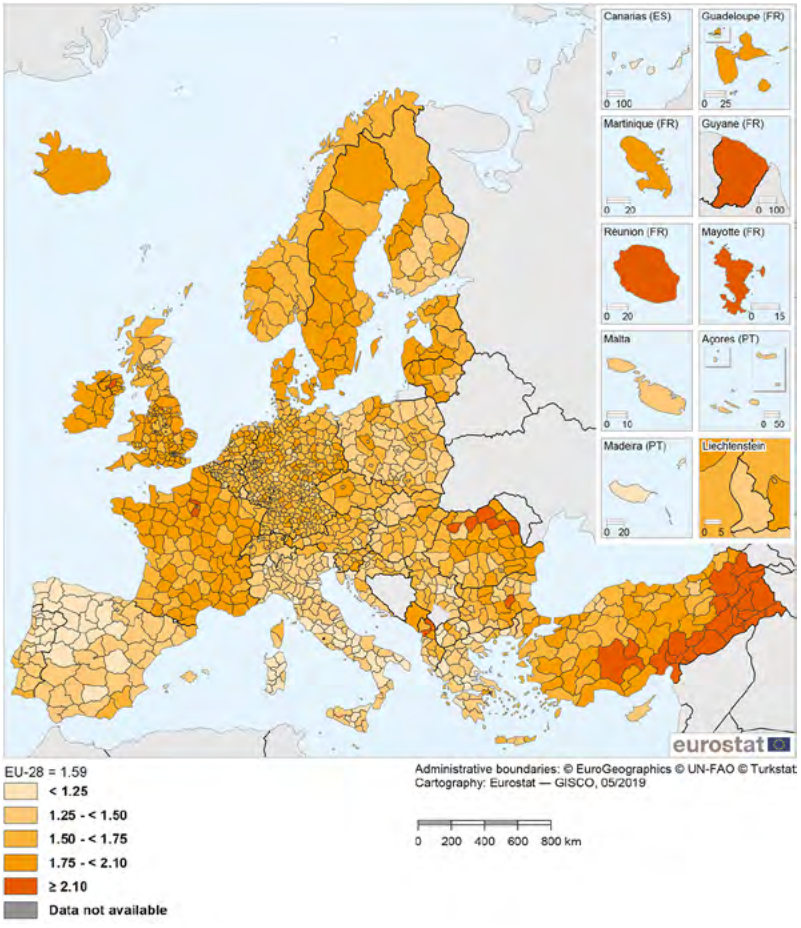
Историјски посматрано, популациони раст у Европи је углавном био резултат природног прираштаја, мање миграција. Међутим, након Другог светског рата и бејби бума, стопа природног прираштаја је почела да опада постепено од 1970. године. Поготово након промена Уније после 1990. године, промена на тржишту, политичким оквирима, дошло је до све израженијег утицаја миграторне компоненте на укупну стопу промене броја становника. На Слици 34. приказане су промене узимајући оба вида кретања становништва у обзир, природно и механичко (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

На нивоу Уније (ЕУ-28) просечна стопа раста између 1. јануара 2017. и 1. јануара 2018. године износила је два становника на 1.000 становника, што је имплицирало укупан раст од милион становника (подаци се односе на такозвану резидентску популацију, односно на становнике који живе у одређеном региону најмање 12 месеци) (Eurostat Regional Yearbook, 2019). Свеукупно посматрано, током 2017. године, већина (765) NUTS 3 региона забележила је пораст броја становника. На регионалном нивоу промене су и резултат унутрашњих миграција, односно пресељења људи из једног региона у други. Заправо, удео ових, односно интрарегионалних миграција је већи него удео спољашњих миграција (миграција из других држава). Неки од ефеката подразумевају (Eurostat Regional Yearbook, 2019):

- ефекат главног града (популација се шири око главног града услед такозваног „pull" ефекта, односно становништво бива „привучено" образовним и шансама запошљавања),
- урбано-руралну поделу (већина урбаних региона наставља популационо да расте, док број становника у периферним, руралним и постиндустријским регионима опада континуирано),
- регионалне поделе унутар чланица, које утичу на регионалну компетитивност и конкурентност, кохезију (пример су источни и западни делови Немачке, северни и јужни делови Белгије, Италије).

**Очекивано трајање живота** (енг. *Life expectancy*) је важан показатељ, односно боље речено одраз здравствених, економских, друштвених и свакако цивилизацијских услова, па је у складу са променама очекивано трајање живота у континуираном порасту. Оно подразумева просечан број проживљених година, односно просечан број година које доживи новорођенче, једноставније речено трајање животног века. Жене показују тенденцију дужег живота од мушкараца, а посматрајући период 2015-2017. године, очекивано трајање живота за жене износило је 83,5 година (на нивоу ЕУ-28), док је за мушкарце износило је 78,1 година (на истом нивоу). Ове разлике временом су све мање. Највећу старост дочекују становници Мадрида, која за жене износи чак 87,5 година. (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Највећа разлика између очекиваног трајања живота жена и мушкараца забележена је у два литванска региона, Sostines regionas са разликом 10,1 година и Vidurio ir vakaru Lietuvos regionas са разликом од 10,3 година „у корист" жена. Слична ситуација је и у осталим балтичким земљама, појединим регионима Пољске, источним регионима. У оквиру ове анализе важно је истаћи да у Европској унији нема региона у којем је очекивано трајање живота мушкараца дуже од жена, али постоје региони у којима је та разлика врло мала, као што је у француском региону Mayotte (свега 1,1 година), потом у централном региону Данске (2,8 година), појединим регионима Холандије (Utrecht, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland) (3-3,2 година разлике) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).




▲ **Слика 35.** Стопа укупног фертилитета у 2017. години, на нивоу NUTS 3 региона
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

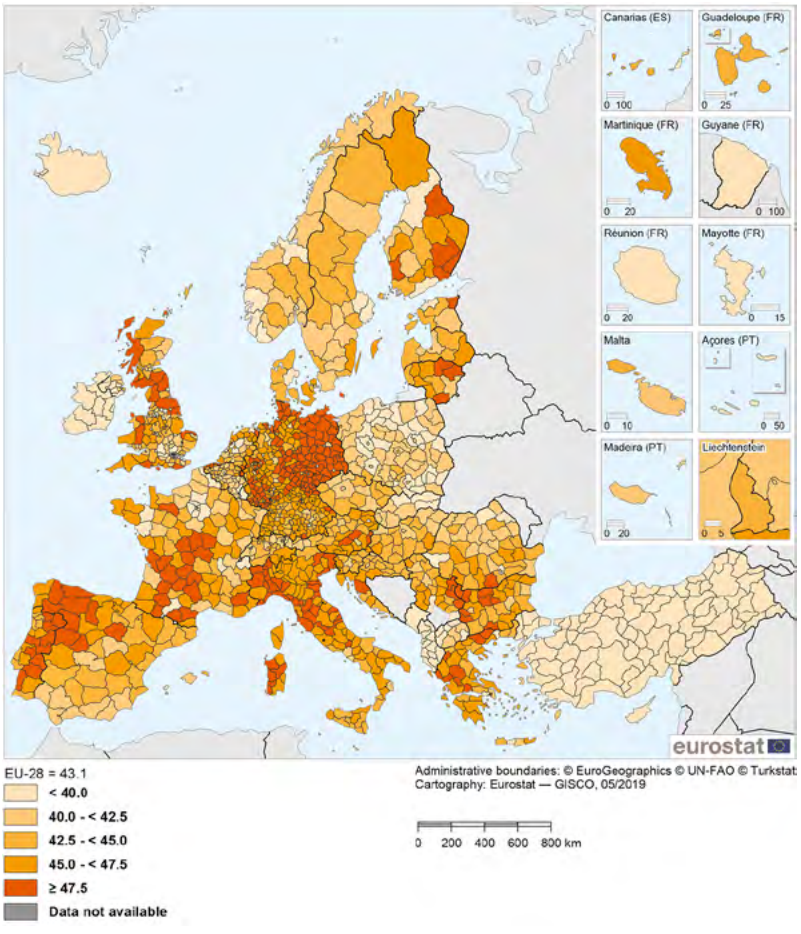
У складу са актуелним демографским променама у Европи, па и шире, изузетно важан демографски показатељ је **фертилитет**, пре свега кроз анализу трендова стопе укупног фертилитета (енг. *Total Fertility Rate*), која показује број деце по жени и на тај начин указује на демографски потенцијал на годишњем нивоу и на нивоу генерација. Опште позната ставка и ван оквира демографије јесте ниво стопе укупног фертилитета од 2,1 детета по жени, као ниво који је потребан за просту репродукцију становништва, замену генерација, односно ниво који је потребан да бројност наредне генерације буде бар иста као садашње (стабилно становништво) (Ђурђев, 2001; Sobotka, 2004).

У 2017. години просечна стопа укупног фертилитета на нивоу ЕУ-28 била је знатно нижа од „потребног" нивоа и износила је 1,59 деце по жени. У свим чланицама вредности су биле ниже од 2,1 детета (Слика 35). Овакав ниво фертилитета резултат је вишедеценијског опадајућег тренда (последњих 50-ак година) (Demeny, 2003; Frejka & Sobotka, 2008; Frejka, et al., 2008). Једна од земаља које задржала ниво изнад просека је Ирска, која је 1968. године имала ниво фертилитета од 3,77 деце по жени, док је тај ниво 2017. године износио 1,77 деце по жени.

Овакви трендови довели су до старења становништва, а један од основних узрока је одлагање рађања, веће учествовање жена у високом образовању из године у го-

дину, напредовање у каријери и, свакако, лични разлози и аспирације. Само у Француској, Румунији и Уједињеном Краљевству је забележено више од једног региона са нивоом изнад 2,1 детета по жени. Укупно је 2017. године у 20 региона NUTS 3 нивоа забележена стопа фертилитета изнад поменуте вредности (седам региона у Уједињеном Краљевству, шест региона у Француској укључујући и регион Mayotte са највишом стопом од 4,87 деце по жени, пет региона у Румунији, по један регион у Бугарској и Шпанији (Слика 35). Када су у питању земље кандидати, свакако да највише вредности бележе региони у Турској (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Најниже вредности фертилитета (ниже од 1,25) забележене су у јужним деловима Уније, укључујући централну Грчку, јужну Италију, североисток Шпаније и север Португала. Средње године рађања у истој години у просеку су износиле 31,1 годину, са највишим вредностима у региону Атине у Грчкој (34,9), северозападном региону Шпаније (34,7), региону Баскије (34,5). Истовремено, најниже вредности забележене су у источној Бугарској и регији Calarasi у Румунији (26,1). У свега 23 региона забележене су вредности средњих година рађања испод 27,5 година, већина у Бугарској и Румунији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

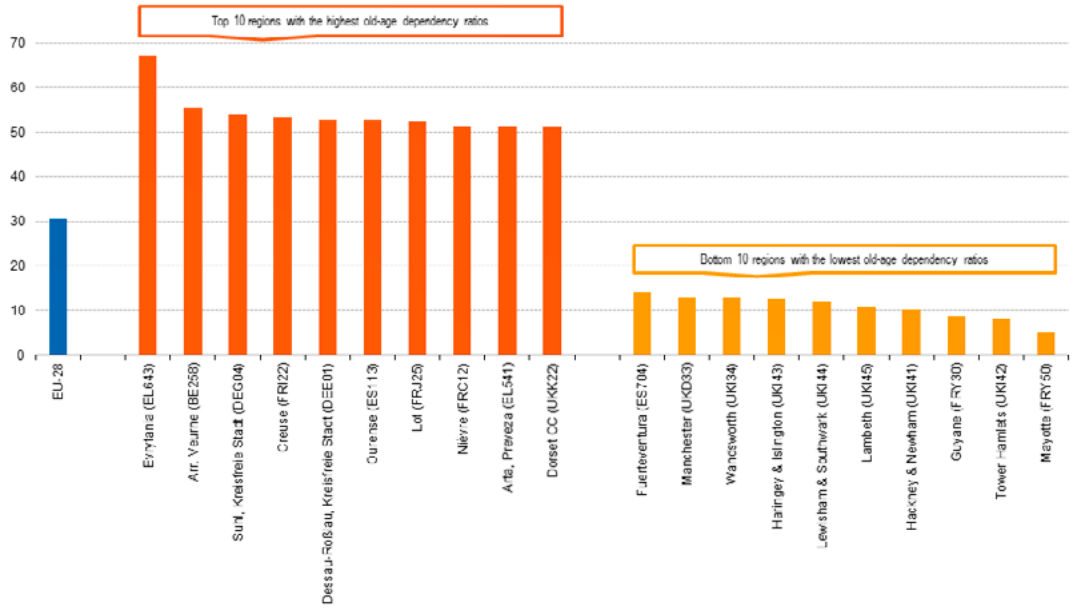



▲ **Слика 36.** Просечна старост становништва у 2018. години, на нивоу NUTS 3 региона
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

Претходно описани трендови у кретању становништва довели су до дугорочних промена у **старосној структури**, пре свега рефлектованих кроз старење становништва, што даље повлачи друштвене и економске последице. Пројекције показују да ће популација Европске уније и даље старити, због континуирано ниских стопа фертилитета и пораста очекиваног трајања живота. Почетком 2018. године просечна старост на нивоу ЕУ-28 достигла је вредност од 43,1 годину, а само три чланице имале су вредности ниже од 40 година (Ирска 37,3, Кипар 37,5 и Луксембург 39,4). Најстарију популацију исте године имале су Немачка (46) и Италија (46,3) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Посматрано према регионима (Слика 36), два спољна поседа (региона) Француске имала су најмлађу популацију (Mayotte и Гвајана), пет урбаних региона Уједињеног Краљевства (Nottingham 29,9, Manchester 30, Tower Hamlets (Eastern London) 31,2, Leicester 31,8, Southampton 32,2), а ван Уније велики број региона Турске. Последњих деценија уочавају се све присутнији обрасци концентрације становништва око већих градова, који делују као привлачни фактори за становништво из руралних и пољопривредних региона, па врло често главни градови бележе и најнижу просечну старост у држави, или њихова околина. Делови централне Грчке, источни региони Немачке бележе највишу просечну старост становништва, до 55 година чак (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У складу са старењем становништва, долази до пораста **коефицијента зависности старог становништва** (енг. *Old-age dependency ratio*), који се изражава као број људи старијих од 65 година у односу на популацију



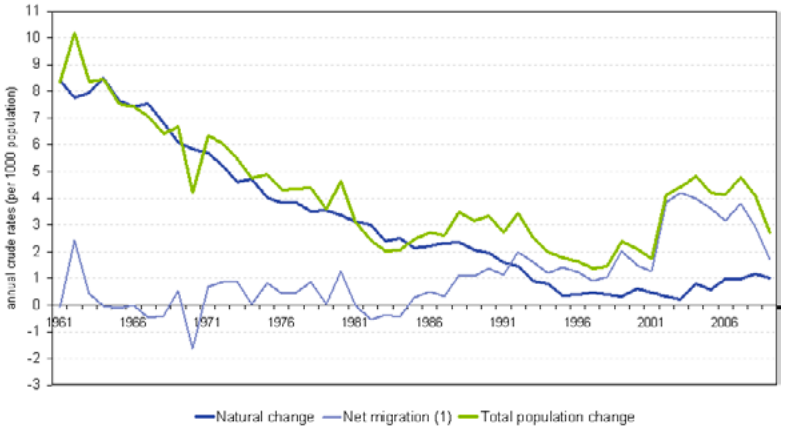

**Слика 37.** Коефицијент зависности на нивоу NUTS 3 региона
*Извор: Eurostat Regional Yearbook, 2019.*

из радно способног контигента (15-64 године). Почетком 2018. године овај коефицијент износио је на нивоу Европске уније у просеку 30,5%, односно на сваке три особе радно способног континента „долази" једна особа старија од 65 година (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Најниже вредности бележе главни градови (рецимо Лондон) или спољне територије чланица Уније (поменути француски поседи/региони), док највише вредности бележе централни региони Грчке, чак 67%, што значи за сваке две особе старије од 65 година - три особе радно способног контигента (Слика 37). Овакве вредности указују на сталну потребу усаглашавања социјалних и реформи пензионог система, закона о раду и слично, како би социјални и економски притисак био знатно мањи.

Према пројекцијама, старење популације ће у наредним деценијама бити главни изазов за Европску унију, када је у питању здравствени сектор. Суштински, захтеви за (додатном) здравственом негом рапидно ће да расту, док се истовремено очекује да ће број здравствених радника специјализованих за негу старијих лица или одређене болести, у појединим регионима бити у дефициту. Истовремено, према извештају Генералног директората за здравље и безбедност хране, више од 60.000 доктора (3,2% ЕУ-28 радне снаге) ће отићи у пензију до краја 2020. године (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

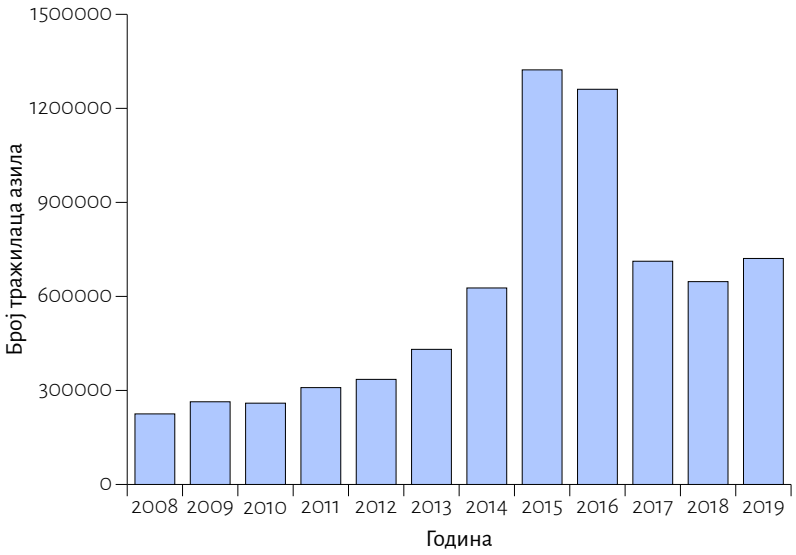
Демографска компонента која такође захтева заједничко деловање свих нивоа регионализације јесу **миграције**. Од почетка 21. века глобално друштво изложено је многобројним осцилацијама у различитим сегментима, услед чега је претрпело многе промене. У ери брзог протока људи, робе и информација такве промене су неминовне и очекиване, међутим, спремност друштва да одговори на исте је недовољна. Велики миграциони талас који је почео средином 2015. године и трајао до краја првог квартала 2016. године суочио је политичаре и друштво са не тако пријатном стварношћу. Дуготрајни и распрострањени сукоби, ауторитаризам и велике економске разлике ескалирали су огромним бројем људи који су напуштали своје земље. Оваква реалност у највећој мери се осетила у Европи, која је одувек била жељена дестинација за мигранте и избеглице из Африке и са Блиског Истока. Владе европских земаља ушле су у трку са унапређењем мера за контролисање граница, управљањем миграција и омогућавањем права на заштиту. Година 2015. донела је многе друштвене потресе који су резултирали доношењем и усвајањем Агенде за одрживи развој до 2030. године, од стране Уједињених нација, која је на неки начин ревидирана верзија претходних, а свакако заснована на већ дефинисаним миленијумским циљевима. Оно што охрабрује јесте чињеница да су у средиште Агенде




▲ **Слика 38.** Удео компоненте природног прираштаја и миграционог салда у променама броја становника на нивоу ЕУ-27, у периоду 1961-2009.
*Извор: Eurostat, 2011.*

доспела баш популациона питања и да ће будући демографски трендови бити веома утицајни у реализацији циљева. Само одржив демографски развој може довести до одрживог развоја свих осталих компоненти друштва (Solarević & Božić, 2018).

Миграциона компонента је постала доминантна у променама броја становника у Европској унији након деведесетих година 20. века и промена у самој Унији на политичком и економском нивоу (Слика 38). Од бејби бума природни прираштај је пресудна компонента у кретању броја становника, док је од краја деведесетих година 20. века удео ове компоненте неупоредиво мањи у односу на миграције. Након 2002. године




▲ **Графикон 1.** Укупан број тражилаца азила у Европској унији, 2008-2019.
*Извор: Аутори на основу Eurostat, 2020: Asylum and managed migration*

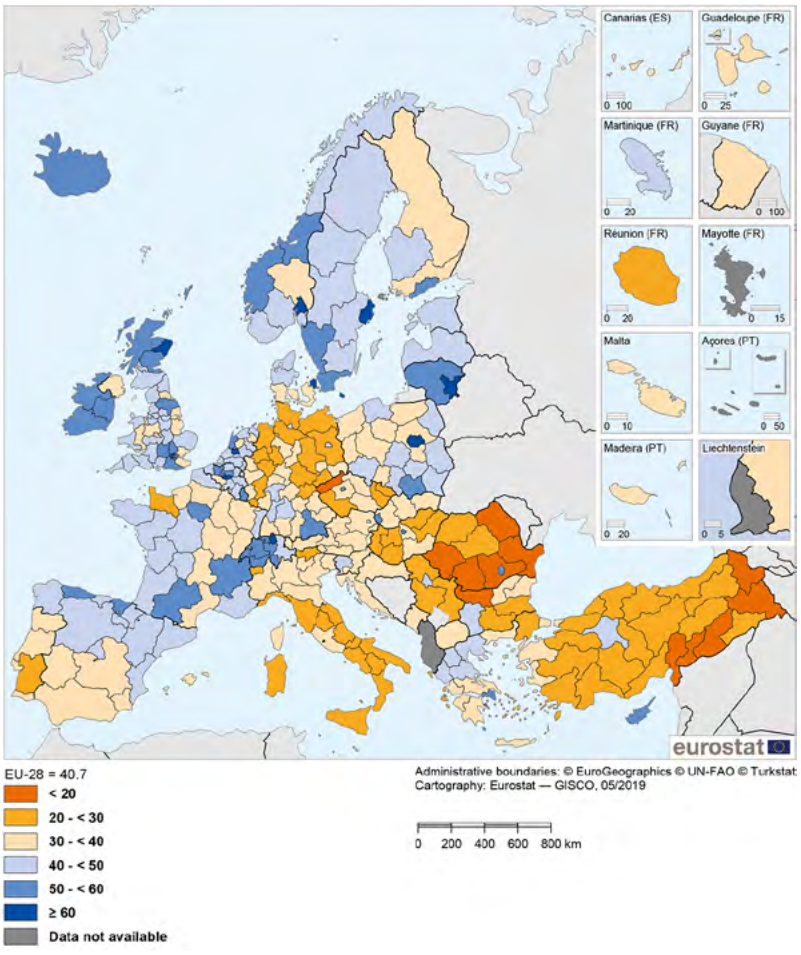
уочава се пораст удела, али свакако и даље много мање у односу на миграције. Европска унија кроз концепт „Европа региона" свакако промовише слободу кретања људи, робе, капитала, информација, пре свега на унутрашњем, интрарегионалном нивоу, што се одразило на графикон, али у другој деценији 21. века долази до све израженијих спољних миграција.

Од средине 2015. године број тражилаца азила у Европској унији се знатно повећао, што се уочава на Графикону 1. У тој и наредној години број тражилаца азила је премашио милион, да би се наредне три године задржао на високом нивоу, изнад 600.000, са тенденцијом пораста након 2018. године. Највећи удео ове популације долази из Пакистана, Сирије, Авганистана, али и из Нигерије и других афричких земаља. Већина њих аплицира за Немачку, Аустрију, Италију и све више северне делове Европе, што је у складу са тенденцијама развоја ових држава и региона унутар њих и региона којима припадају. Долазе мигранти свих старосних доби, али највише младо и средовечно становништво, што је важно са аспекта социоекономске структуре, социјалног система, стратегија интегрисања у друштво, образовни систем и слично. У складу са тим, све већи број фондова и програма Европске уније посебан сегмент посвећује азилу и миграцијама.

Према подацима за 2017. годину природна компонента кретања броја становника имала је највећи удео у прекоморским регионима Француске, потом деловима Уједињеног Краљевства, док су острвски региони, углавном острва Грчке, забележили највиши нето миграција. Региони Бугарске најугроженији су по питању природног прираштаја, односно удела морталитета и фертилитета, што је у садејству са осталим демографским трендовима који су претходно описани. Очекивано је да ће се трендови по регионима наставити, односно чак интензивирати у појединим сегментима, што свакако оправдава регионлани принцип деловања и интервенисања, ради друштвене и економске кохезије.

### 4.2.3 Образовање и едукација

Образовање, стручно усавршавање и целоживотно учење имају једну од кључних улога у економском и друштвеном развоју Европске уније. Према стратегијама образовања, едукације и сличним стратешким документима на нивоу Европске уније, циљ је да око 95% деце између четири године и поласка у формално примарно образовање буде обухваћено раним образовањем, односно предшколским образовањем и едукацијом. Постављени циљеви у великој мери су и остварени. Наиме, у око 37% региона NUTS 2 нивоа (85 од 226 укупно) забележен је нижи проценат овог индикатора, односно удео мањи од 95%. Ови региони лоцирани су у Бугарској, Чешкој, Грчкој, Хрватској, Пољској, Румунији, Словенији, Словачкој и тако даље. Истовремено у највећем делу Француске и Уједињеног Краљевства тај удео је 100%, док је у другим деловима Западне и Средње и деловима Северне Европе свакако виши од таргетираних 95% (Eurostat Regional Yearbook, 2019).



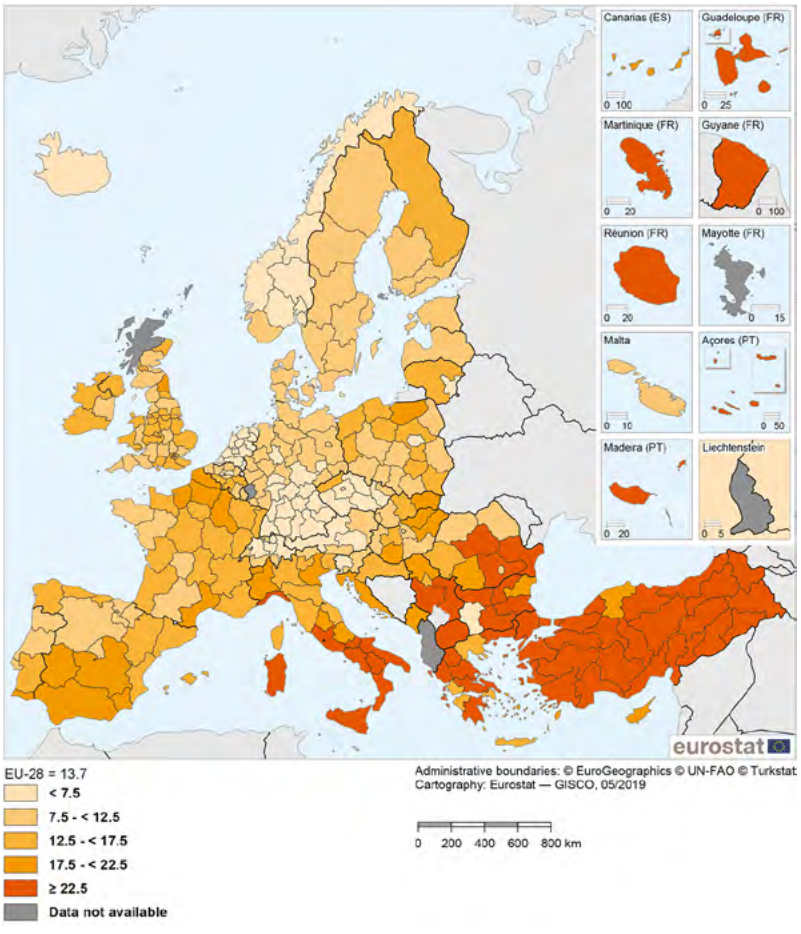

▲ **Слика 39.** Удео високообразованог становништва (30-34 године) на нивоу NUTS 2 региона, 2018.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

Стручно усавршавање и тренинг намењени су углавном студентима са циљем унапређења знања посебним вештинама, у складу са потребама тржишта. Истраживања су показала да расте интересовање за овакав вид усавршавања, јер значајно помаже у раним фазама запошљавања, односно у преласку са школовања на посао. Скоро половина средњошколаца у Европској унији је укључена у програме усавршавања, као припрему за високо образовање струковног типа, док је остала половина углавном оријентисана на програме академског карактера. Такође, удео ученика мушког пола који учествују у оваквим програмима припреме за струковне студије је нешто већи (54%) у односу на удео ученица, које се углавном опредељују за будућа академска занимања и послове. Овакви трендови забележени су у регионима Кипра, Грчке, Немачке (Бранденбург и Саксонија) и јужном италијанском региону Абруцо. Удео ученица у струковним школама и програмима усавршавања је већи у свега 30 региона, широм Белгије, Холандије, Финске, Шведске (Стокхолм) и Уједињеног Краљевства (Лондон и источни делови Енглеске) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Један део мера посвећен је високом образовању, међу којима су: повећање учешћа у високом образовању, односно већи обухват ученика који настављају школовање кроз више и високо образовање; смањење стопе напуштања студија, смањење просечне дужине трајања студирања (завршетка студија), усаглашавање курсева са потребама радне снаге и тржишта. Извесно је да пораст радне снаге захтева развијање/унапређење вештина потребних за запошљавање. Општи циљ већине стратегија је достизање нивоа од најмање 40% популације са дипломом високог или вишег образовања на нивоу Уније. У 2018. години, тај удео је износио у просеку 40,7% на нивоу ЕУ-28, што је пораст од скоро 10% за претходних десет година. На нивоу чланица, тај ниво је варирао од 24,6% у Румунији, 27,8% у Италији, до

преко 50% у Шведској (52%), Луксембургу (56,2%), Ирској (56,3%), Кипру (57,1%) и Литванији (57,6%). На нивоу Србије, у ову категорију спада Београдски регион (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Као што се уочава на Слици 39, територије око главних градова бележе највећи удео висококвалификоване радне снаге, односно привлаче млађе високообразовано становништво, кроз такозване „pull" факторе (могућност запослења, друштвени живот и слично). Истовремено, оваквим трендовима може доћи до дисбаланса на тржишту рада и до такозване „центрификације" некадашњих простора насељених радничком класом (енг. *gentrification*). То значи да се такви делови града претварају у скупе зграде за добростојеће припаднике средње класе, који се досељавају на „место" некадашње радничке класе, која због великих трошкова живота више не може то да приушти. Управо процес центрификације се најчешће везује за градове и то центре градова, са тенденцијом померања сиромашнијег становништва ка периферији. Привлачни фактори великих градова делују и тако што образованије становништво прихвата послове који су нижи од њихових квалификација (енг. *over-qualified*), некада само привремено, што се проширило и на становништво ван Уније које долази у велике Европске метрополе у потрази за бољим послом и животом (Eurostat Regional Yearbook, 2019).




▲ **Слика 40.** Удео младих 18-24 године који нису запослени, нису у процесу образовања или тренинга (neither in employment nor in education or training – NEETs), на нивоу NUTS 2 региона, 2018.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

У 2018. години у десет NUTS 2 региона било је око три петине високообразованог становништва у старосној категорији 30-34 године (Слика 39), од чега је шест региона у Уједињеном Краљевству (делови Лондона, чак до 80%), осталих четири су региони главних градова Данске, Литваније, Пољске и Шведске. Међутим, више од половине региона истог нивоа забележило је испод таргетираних 40% поменуте популације у истој години. Многи од тих региона су руралног карактера, ретко насељени, са претежно пољопривредом као доминантном граном (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

На нивоу Европске уније један од важнијих индикатора друштвеног развоја и права, јесте удео младих људи између 18 и 24 године, који нису у процесу образовања, запослења нити тренинга едукативног карактера. Удео се рачуна у односу на укупну популацију исте старосне групе, а не у односу на укупно становништво. На нивоу Уније овај удео износио је просечно 13,7% у 2018. години, са највећим падом током претходних две године. NEET удео варира између ниских 5,4% у Холандији до високих 24,9% у Италији, при чему укупно 20 чланица бележи ниво испод просека, остале чланице изнад. На нивоу NUTS 2 региона најниже вредности показали су региони широм Чешке, Немачке и Холандије (Гронинген, Утрехт) (испод 7,5%), као и региони главних градова Софије, Копенхагена, Виљнуса, Варшаве и Љубљане. Дакле, региони којима припадају главни градови бележе низак удео NEET-а, осим главних градова Белгије и Немачке, који бележе виши ниво од про-

сека својих држава, што је потпуно атипично. Са друге стране, испод просека Европске уније нашли су се спољни региони Француске (41,2%), као и бивши индустријски региони (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Током „радног века“ све више се истиче и намеће потреба за унапређењем постојећих и стицањем нових вештина, којим се повећава могућност напредовања у послу и каријери уопштено. На нивоу Европске уније спроведено је истраживање на тржишту на узорку популације 20-64 године, са резултатима који показују да је око 11% испитаника укључено у неки вид едукације или тренинга, што је испод жељених 15%, али са порастом у последњих неколико година. Највећи удео имао је Хелсинки, око 32%, свакако на нивоу узорка који је анкетиран (Eurostat Regional Yearbook, 2019). Реалне податке за целу популацију Европске уније или било које државе је тешко прикупити, јер захтева потпуни обухват, односно у том случају укључивање таквих питања у пописни образац, што до сада није још урађено.

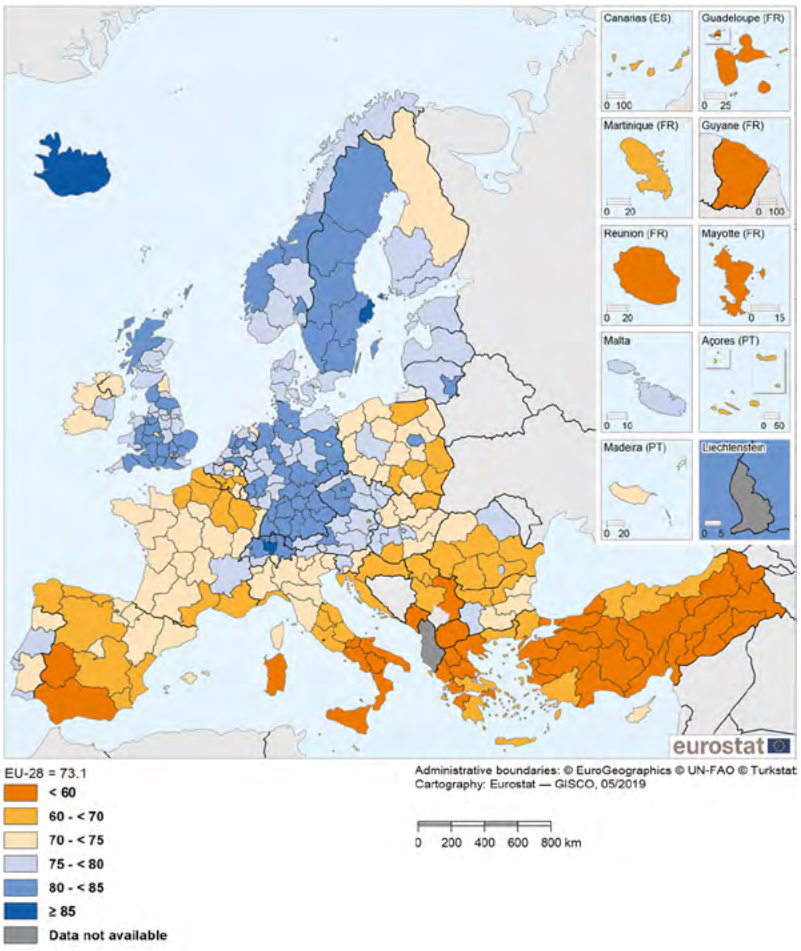
### 4.2.4 Тржиште рада

Услов за динамичну и конкурентну економију је добро организовано и функционално тржиште рада са висококвалификованом радном снагом, која може у кратком року да овлада новим вештинама и техникама. Истовремено, такво тржиште мора да уважава права грађана, родну равноправност, инклузију осетљивих друштвених група, бар минималне стандарде када је у питању усклађивање рада и родитељства, омогућава адекватну социјалну заштиту, финансијску сигурност, али и осећај припадања.

У 2018. години укупан број становника Европске уније између 15 и 74 године износио је око 380 милиона, од чега се 246,7 милиона односи на радно способно и најчешће радно активно (активно становништво), а остатак на економски неактивно становништво (поменута NEET популација, студенти, пензионери, чланови породица који негују своје чланове породица, људе са одређеним болестима због којих немају могућност да раде). Међутим, од поменутих 246,7 милиона људи, у 2018. години тржиште рада сачињено је од **229,8 милиона запослених људи**, док је 16,9 незапослених (тренутно незапослених, али који траже посао и радно су способни). Дакле, треба раздвојити термине радно способног становништва, где спадају сви они који раде или активно траже посао, док су радно активни само они који су и запослени. Охрабрујући податак је да је велика већина овог контигента запослено становништво (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Постављена жељена вредност овог индикатора је 75%, до 2020. године, а ниво варира од преко 80% у Данској, Холандији и Шведској, до испод 70% у Ирској, Грчкој, Хрватској, Италији, Малти и Румунији. У 2018. години стопа запослености у популацији 20-64 године на нивоу ЕУ-28 износила је 73,1%, што је значајан пораст у односу на претходне године. Више од половине NUTS 2 региона (145) у 2018. години достигло је 75% овог индикатора, међу којима предњаче региони Шведске и горе поменутих држава (Слика 41). Уочава се да су интрарегионалне разлике унутар држава велике, поготово територијално великих држава - јужни делови Немачке бележе веће стопу запослености у односу на северне, што је ситуација углавном и у Великој Британији, док је у Шпанији и Грчкој обрнуто. Такође, у државама Источне Европе уочава се образац да су високе стопе карактеристичне за главне градове, док су рурални региони углавном са нижим стопама. Оно што је донекле неочекивано и искаче из образаца јесу главни градови појединих држава Западне и Средње Европе, у којима је стопа запослености нижа у односу на околна насеља, предграђа, мање градове (пример је Беч са 69,7%, што је ниже у односу на све друге регионе).

Стопа запослености према полу у истој старосној категорији, на нивоу ЕУ-28 показује да је стопа запослености за жене (67.4%) нижа у односу на мушкарце (78,9%). Дакле, разлика је око 11%, међутим, тај број је знатно мањи из године у годину, јер је 2008. године износио чак 15%. Посматрано на нивоу држава, највећа разлика између



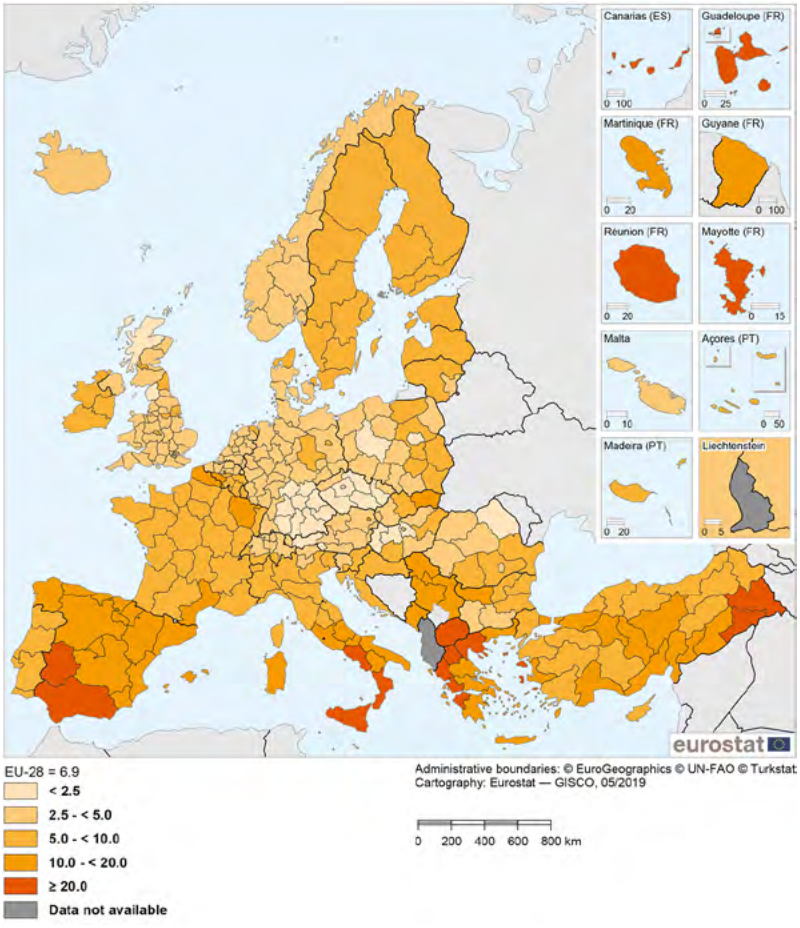

▲ **Слика 41.** Стопа запослености у популацији 20-64 године, на нивоу NUTS 2 региона, 2018.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

стопе запослености мушкараца и жена у 2018. години је била на Малти (22,3%), у Грчкој (21%), Италији (19,8%) и Румунији (18,3%). Насупрот томе, најмање разлике (мање од 5%) исте године забележене су у Шведској, Летонији, Финској и Литванији (најмања разлика, 2,3%) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Године 2017. спроведено је истраживање на узорку популације која спада у групу самозапослених (самозапошљавање), али је свакако део радне снаге и тржишта рада. Резултати су показали да је око 42% испитаника било изузетно задовољно својим послом (највиша категорија на понуђеној скали), али су по државама проценти ишли и до чак 75% на Малти, 69,5% у Шведској и 64,8% у Данској. Оно што погодује оваквом резултату у Данској рецимо, јесте што флексибилно тржиште рада подстиче мобилност и вертикалну и хоризонталну, као и снажан систем социјалне заштите (пензиони систем, годишњи одмори и слично). Такође, преко 50% испитаника балтичких држава, Аустрије, Италије, Ирске и Словеније је навело да су изузетно задовољни својим пословима. Очекивано и у складу са претходним индикаторима, у Румунији и Бугарској самозапошљавање није дало задовољавајуће ефекте и свега око 28% испитаника у обе државе је оценило да су изузетно задовољни својим послом. Међу кандидатима, најнижи ниво задовољства забележен је међу испитаницима у Турској (њих 17% су изузетно задовољни), што је, као што је већ истакнуто, и координацији са осталим показатељима (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Свакако, осим поменутих индикатора, подједнако важна је и стопа незапослености (енг. *unemployment rate*), која има утицаја на економско благостање (енг. *economic well-being*), али и на благостање сваког појединца без посла и његове породице. Друштвени и индивидуални ризици и последице незапослености су бројни: виши ризик од сиромаштва, задуживања, бескућништва, лични психолошки проблеми и баријере, мањак самопоуздања, социјална искљученост и нарушавање личних и породичних односа и веза. У 2018. години било је око 16,9 милиона незапослених људи на нивоу ЕУ-28, у старосној категорији 15-74 године, што чини 6,9% укупне радне снаге. У поређењу са 2013. годином, када је достигнут пик овог показатеља, број незапослених се смањио за више од трећине, јер је износио 26,1 милион људи. Стопа незапослености је тада у већини европских држава по први пут достигла исти или нижи ниво незапослености у односу на 2008. годину, као годину када се догодила светска економска криза (Eurostat Regional Yearbook, 2019). Дакле, десетак година је требало економијама да нулирају последице кризе и полако почну да „дижу“ економију на виши ниво.

На нивоу NUTS 2 региона у 2018. години (Слика 42) најмања стопа незапослености забележена је у кластеру региона груписаних у западној Аустрији, што се наставља даље кроз јужну Немачку и до Чешке, а




▲ **Слика 42.** Стопа незапослености у популацији 15-74 године, на нивоу NUTS 2 региона, 2018.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

осим тога у три региона у Мађарској је стопа била нижа од 2,5%, по два региона у Пољској и Уједињеном Краљевству и један регион у Румунији. Апсолутно **најнижа стопа незапослености** на нивоу Европске уније и целе Европе забележена је **у региону Прага**, свега 1,3%. Истовремено, највише стопе незапослености исте године имали су региони у јужним и источним деловима Европске уније, а укупно је било 16 региона са стопом незапослености преко 20%. Ту спадају региони у Грчкој, Шпанији, спољне територије Француске, јужна Италија, као и главни гадови Белгије, Данске, Немачке и већ поменути Беч у Аустрији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Креаторе политика посебно занима сегмент тржишта који се односи на незапосленост младих. Многе државе су мењале законе о раду, како би на неки начин либерализовале тржиште, кроз омогућавање привремених, краткорочних и временски одређених уговора о раду, па чак и не на основу сати рада, него по урађеном послу. То је у неким државама довело до јасне поделе између оних са трајним пословима и пуним радним временом и радне снаге која конкурише за краткорочне, привремене и тренутне послове (углавном млади или људи са нижим степеном образовања). У 2018. години стопа незапослености младих (удео незапослених младих у радно способнима између 15 и 24 године) износила је 15,2% на нивоу ЕУ-28, што је више од два пута већа стопа у односу на општу (укупну) стопу незапослености (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Европска унија и статистика посебно издвајају индикатор дугорочне незапослености, који се односи на особе у категорији 15-74 године старости које су без посла најмање 12 месеци. Дакле удео дугорочно незапослених изражава се као удео дугорочно незапослених (дуже од 12 месеци без посла) у укупној популацији незапослених старости 15-74 године. Како стручњаци наводе, овај индикатор важан је и са аспекта личног благостања, јер утиче или доводи до сумње у самог себе, анксиозности, депресије, а истовремено и до већег ризика од сиромаштва и социјалне искључености. Највиши ниво овог индикатора забележен је у регионима Грчке, северозападне Бугарске, док су најниже вредности забележене у Шведској и на југу Уједињеног Краљевства (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

### 4.2.5 Истраживања и иновације

Тема којој се посвећује све више пажње и што је још важније, све више средстава, јесте област истраживања и иновација. Наука и истраживања, укључујући иновације, представљају потенцијално средство за побољшање свакодневног живота милиона људи, суочавајући се са актуелним друштвеним, генерацијским и цивилизацијским изазовима. Ова област доприноси решавању проблема животне средине, здраве и безбедне хране, унапређењу медицине, комуникација, забаве и слично.

Европска унија је водећи светски „произвођач“ знања заснованог на науци, то је

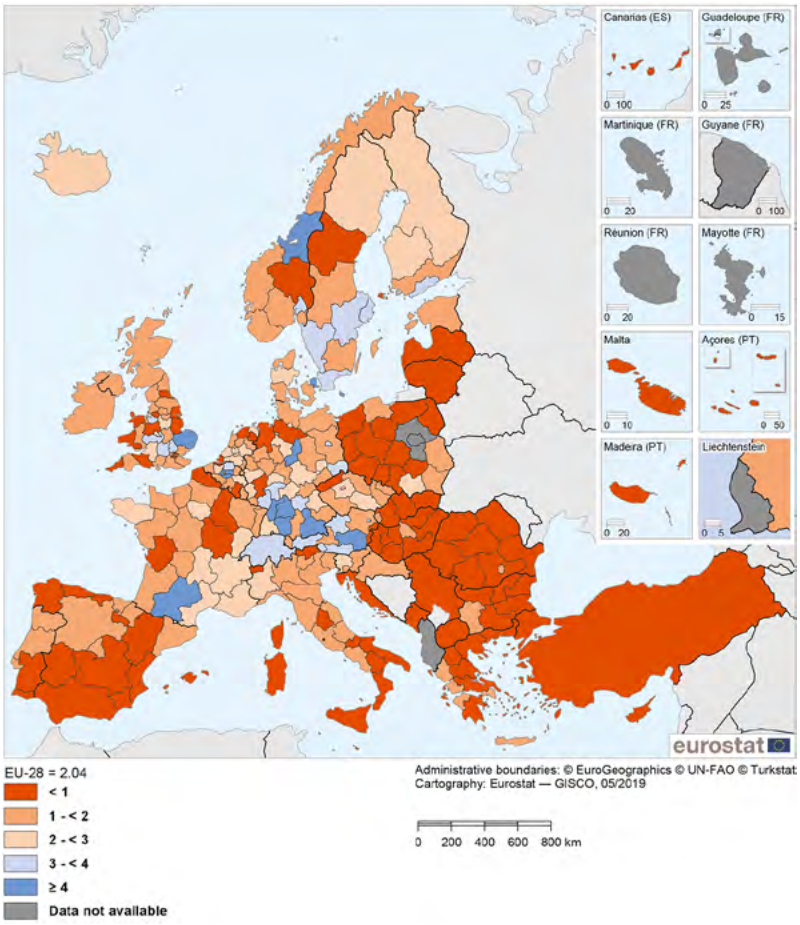
најшире отворена истраживачка област у свету, отоворена заправо за истраживаче из целог света. Међутим, често се дешава да иновација мањка, упркос напорима, јер проблем представља наредна фаза, односно имплементација самих сазнања, иновација, модела и тако даље. Европска комисија је 2015. године поставила три основна циља политике која би требало да стимулишу истраживања и иновације у Европској унији (Eurostat Regional Yearbook, 2019):

- *отворене иновације* – отварање процеса и области иновација за људе ван оквира науке и академија, односно за људе са искуством у другим пољима, како би се иновативна решења искористила за развијање производа и услуга који учествују у креирању нових тржишта;
- *отворена наука* – промена начина дељења и показивања научних знања, кроз увођење новог приступа базираног на ширењу знања и информација чим се прикупе, а не да се чека објављивање резултата у научним часописима тек након што се комплетна истраживања заврше;
- *отварање ка свету* – промоција међународне сарадње унутар истраживачке и научне заједнице, како би сви широм света имали приступ новим сазнањима и креирали шансе и моделе за унапређење и уједињавање тржишта.

Ови кораци праћени су доношењем и усвајањем *Обновљене агенде за истраживања и иновације: Шанса Европе да обликује своју будућност* (A renewed European Agenda for Research and Innovation - Europe's chance to shape its future, 2018), која је нагласила потребу за инвестирањем у ову област, тако што ће се омогућити јавно инвестирање, подршка чланицама Уније да повећају своје трошкове (издвајања средстава) у овој области, стимулисање приватних инвестиција, поједностављење регулаторног оквира, подршка „набавци" иновација. Иновације су централна тачка свих програма кохезионе политике, са циљем и да се смање разлике међу регионима и у том сектору. У актуелном буџетском периоду (2014-2020), под окриљем ЕРДФ-а дефинисана су четири кључна тематска приоритета: иновације и истраживања, дигитална агенда, подршка малим и средњим предузећима и економије са ниском емисијом угљеника (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Капацитет истраживања, иновација и нучних сазнања зависи од много фактора, укључујући културу пословања, регионалну инфраструктуру, едукацију, институције за тренинге и едукацију, вештине радне снаге, мобилност истраживача, систем подршке иновацијама, механизме преноса технологија и изворе финансирања. Због тога, истраживања и развој (енг. *Research and Development* - R & D), као креативни рад за унапређење базе знања, тежи да буде концентрисан у кластерима. Заправо, ради се о регионима са развијеном и интензивном истраживачком делатношћу, који најчешће окружују академске институције и области са индустријским и високотехнолошким активностима и услугама базираним на знању, а који привлаче нове старт-ап пројекте и висококвалификоване стручњаке, који могу да интензивирају и искористе ту компетитивну предност (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Према Европа 2020 Стратегији циљ до 2020. године јесте да се за област истраживања и развоја издваја најмање 3% БДП на нивоу ЕУ-28. Та квота разломљена је на националне квоте и циљеве, зависно од уговора са појединачним чланицама. Националне квоте се крећу од 0,5% БДП-а на Кипру до 3,76% БДП-а у Аустрији или 4% БДП-а у Финској и Шведској, које традиционално издвајају више средстава за ову област. Удео БДП-а издвојен за истраживања и развој се односи на трошкове истраживања у оквиру појединих пословних сектора, институција високог образовања, владе и приватних непрофитних организација. Укупна вредност ових трошкова износила је 317,1 милијарди на нивоу ЕУ-28 у 2017. години, што је у просеку износило око 620 евра по становнику, односно око 2,06% БДП-а на нивоу ЕУ-28 у тој години. То је минималан пораст у односу на 2016. годину када је износио око 2,04% БДП-а на нивоу ЕУ-28, али свакако значајан пораст у односу на десет година раније (Eurostat Regional Yearbook, 2019).




▲ **Слика 43.** Трошкови издвајања БДП-а за истраживања и развој, на нивоу NUTS 2 региона, 2016.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

На основу Слике 43. може се закључити да су трошкови издвојени за активности истраживања и развоја заправо концентрисани, односно алоцирани у малом броју региона. Заправо, укупна сума потрошена је скоро потпуно на свега 27 региона NUTS 2 нивоа (од укупно 266 за које су доступни подаци). То су једини региони у којима су издвајања за област истраживања и развоја премашила три милијарде евра. У Немачкој је забележено девет таквих региона, четири у Француској, по три у Великој Британији и Италији, по два у Шпанији, Холандији и Шведској, и по један у Данској и Аустрији. Дакле, на овај начин издвојени су кластери научне и технолошке изврсности, односно три региона са највишим нивоом издвајања за трошкове истраживања и развоја (Eurostat Regional Yearbook, 2019):

- Île de France, односно регион Париза (18 милијарди евра),
- Регион Штутгарта у Немачкој (12,2 милијарди евра)
- Регион Oberbayern (Горња Баварска) (10,5 милијарди евра).

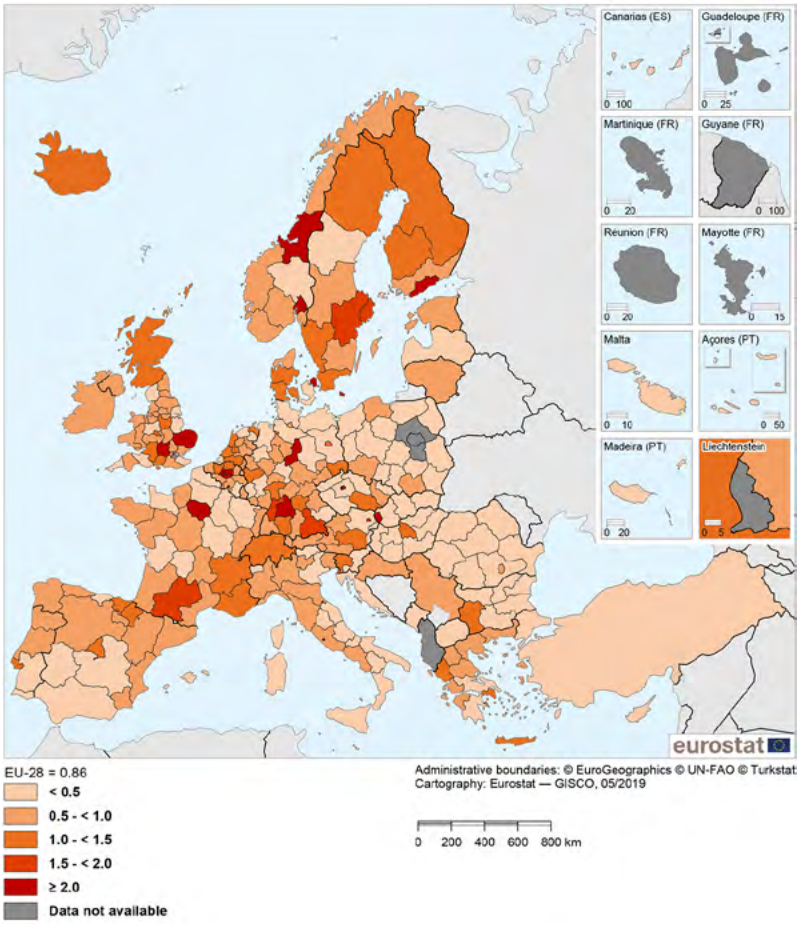
Уочава се да су региони који издвајају више од 3% БДП-а лоцирани у Немачкој, Аустрији, Белгији, Шведској и јужној половини Британије. У свега 11 региона забележена су издвајања виша од 4% БДП-а, а највише у региону Braunschweig, са чак 10,36%. У Немачкој се налази чак пет региона који издвајају више од 4% БДП-а за област истраживања и развоја, а посебно се истичу Штутгарт и поменути Braunschweig, са аутомобилском индустријом, инжењерством и производњом компоненти (Volkswagen Group, Bosch, Mercedes-Benz, Porsche). У Белгији се истичу кластери фармацеутске индустрије, ауто индустрија и технологије животне средине у Аустрији (Штајерска), а аеронаутички кластер у Француској (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У поменутим регионима издвајају се дупло већа средства, односно удео БДП-а који је као циљ постављен до 2020. године, а у односу на регионе који најмање издвајају, разлика је до 20 пута (рецимо у односу на Летонију). Може се учити јасна кластеризација и подела Европе, али такође, подаци показују да региони Источне Европе све више „хватају прикључак". Конкретно, у 2016. години пет региона овог дела Уније издвајало је више од 2% БДП-а (још увек мање од 3%, али значајно): Zahodna Slovenija у Словенији, Jihovýchod, Praha и Střední Čechy у Чешкој и Małopolskie у Пољској (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Осим поменуте кластеризације, постоје још неке специфичности ове области. Наиме, највећи део средстава се утроши на сектор пословних компанија и предузећа, чак 66%, док на сектор високог образовања оде око петине (22,1%) и владин (државни) сектор 11,2%. Свакако, јасно је да компаније и предузећа највише и доприносе овој области и имплементацији, дистрибуцији на међународно тржиште, али ипак разлике су поприлично велике. Компаније имају велики допринос у укупној истраживачкој делатности појединих региона, а у чак

десет региона су идвајања само за трошкове компанија виша од 3% БДП-а, а највише у поменутим регионима Немачке (Слика 43) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Истовремено, трошкови који се издвајају за истраживања унутар сектора високог образовања су највиши поново у једном немачком региону (Trier, са 2,62% БДП-а). Такође, нордијске земље издвајају доста за овај сектор, поготово Данска и Шведска. Региони који издвајају поприлично висок удео за владин сектор налазе се углавном у Немачкој (највиши удео у Региону Braunschweig, 1,27% БДП-а), што потврђује важност финансирања јавних истраживања у овој држави. На неки начин, то се чини као нелогично или нека врста аномалије, која се уочава у још неким чланицама, које издвајају висок удео за јавна и владина истраживања у регионима у којима је генерално интензитет истраживања много мањи




▲ **Слика 44.** Удео истраживача у укупном броју запослених, на нивоу NUTS 2 региона, 2016.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

у поређењу са осталим регионима (Eurostat Regional Yearbook, 2019). Очигледно је процес систематизације и уједначавања области истраживања у складу са потребама тржишта и развоја, у појединим деловима Европе дуготрајан и још увек успорен.

Један од важних показатеља у области истраживања и иновација јесте и број истраживача, односно број оних који су директно запослени на активностима истраживања. Дефинишу се као професионалци ангажовани на креирању нових знања, производа, процеса, метода и система, али и у управљању пројектима који се разматрају (као нека врста комисије). У 2015. години процењено је да је било 2,86 милиона истраживача на нивоу ЕУ-28, што је пораст у односу на претходних десетак година (2005. године било је око 2,02 милиона). Другачији вид односи се на број истраживача са истим (пуним) радним временом које посвете активностима истраживања и тај број износио је 1,89 милиона у 2016. години, што је такође пораст у односу на протеклу деценију. Тај број представља свега 0,86% укупне радне снаге на нивоу ЕУ-28 (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Удео истраживача у укупном броју запослених (Слика 44) варира по државама, али се уочава да је виши у нордијским земљама, са највишим вредностима у Данској, 1,62% укупне радне анге. Осим тога, Белгија, Аустрија и Француска такође имају виши удео у односу на остале чланице, као донекле и Немачка и Холандија, у којима се удео креће око 1%. У већини региона за које су доступни подаци (207 од 266) удео је био нижи од 1%, док је у оним земљама у којима су и издвајања за истраживања виша, свакако и удео истраживача виши. У 2016. години било је 13 региона у којима су истраживачи чинили више од 2% укупне радне снаге, пре свега у унутрашњем Лондону (западни део), где је удео износио 4,88%, што је далеко више од свих осталих региона. После Лондона долазе региони око Брисела и појединих региони главних градова других чланица (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Посматрано према секторима, удео истраживача запослених у компанијама је виши него у институцијама високог об-

разовања или владиног сектора. Наиме, скоро милион (950.000) је запослено у сектору пословања (компанијама), што чини 0,43% укупне радне снаге. Мањи број запослен је на универзитетима, факултетима и осталим институцијама високог образовања, 720.000, што чини 0,33% укупне радне снаге ЕУ-28, док је најмањи удео запослен у владином сектору, 200.000 истраживача, односно свега 0,09% укупно запослених на нивоу ЕУ-28 (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Људски ресурси у области науке и технологије су тема којој се све више пажње посвећује, јер је директно повезана са темом истраживања и развоја. Сви који су укључени у људске ресурсе, дефинишу се као особе које испуњавају бар један од два наведена критеријума:

- имају завршено терцијарно образовање,
- запослени су на пословима у области науке и технологије (научни радници, инжењери, здравствени или ИКТ стручњаци).

У 2018. години регистровано је 131,5 милиона особа запослених у овој области, од којих је 53,7 милиона испуњавало оба поменута критеријума. Удео ове популације (стручњака) у укупно активној популацији износио је 45,6% на нивоу ЕУ-28 у 2018. години. Од укупно 281 региона за који су доступни подаци, око половине, односно чак 133 региона било је око или изнад тог нивоа (Eurostat Regional Yearbook, 2019). На нивоу Србије, највиши удео забележен је у Региону Београда, 50,5% укупно активне популације, потом у Региону Војводине, око трећине, 30,5%. На трећем месту је Регион Јужне и Источне Србије, са 27,3%, док је на последњем месту Регион Шумадије и Западне Србије, нешто мање од четвртине, 24,2% укупно активне популације у Србији (Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook).

### 4.2.6 Дигитално друштво

Информационе и комуникационе технологије (ИКТ) постале су део свакодневног живота, на послу, али и код куће, за шта су потребне одговарајуће интернет везе, односно конекције. Доступност технологијама смatра се једном од најважнијих компетитивних предности региона унутар Европске уније. ИКТ доноси велику флексибилност у радном окружењу и нуди мноштво опција за контактирање са колегама, пријатељима и породицом. Овакав развој донео је једну потпуно нову димензију економске и политичке партиципације, која је омогућила нови начин рада, социјализације и дељења информација, без обзира на географску локацију.

Интернет и дигиталне технологије трансформишу свет, омогућавају нове пословне могућности које подстичу компетитивност, нова радна места и будући економски раст. Један од циљева Европске уније је да такво ново дигитално друштво, односно такозвани „интернет ствари“ (енг. *internet of things* – IoT), омогући нове алате који се могу применити у великом броју сектора регионалне политике. Иако постоји одређени број људи који не користи технологије (такозвана *дигитална подела*), дигиталне вештине и приступ технологијама су постали од пресудне важности за функционисање у дигиталном друштву (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Најчешћи вид приступа интернету је дигитална претплатничка линија, односно претплаћивањем на дигиталну линију (енг. *digital subscriber line* – DSL) или кабл. Дигитална линија је доступна скоро свуда широм Европске уније, док је такозвани брзи интернет (енг. *high-speed cable/fibre services*) мало мање заступљен, односно најчешће заступљен у густо насељеним областима, што донекле објашњава мању употребу интернета у руралним областима. Свакако, удео домаћинстава прикључених на интернет мрежу је повезан са инфраструктуром и улагањима у исту, па захваљујући јавним инвестицијама брзи и веома брзи интернет одлази и до периферних и руралних региона. Ипак, дигитална подела ће остати велики изазов за друштво у наредних неколико година, имајући у виду да ће многи градови носиоци развоја имати прилику да пређу на следећу генерацију интернет услуга, такозвани 5G (енг. *fifth generation cellular network technology*), који омогућава још бржи

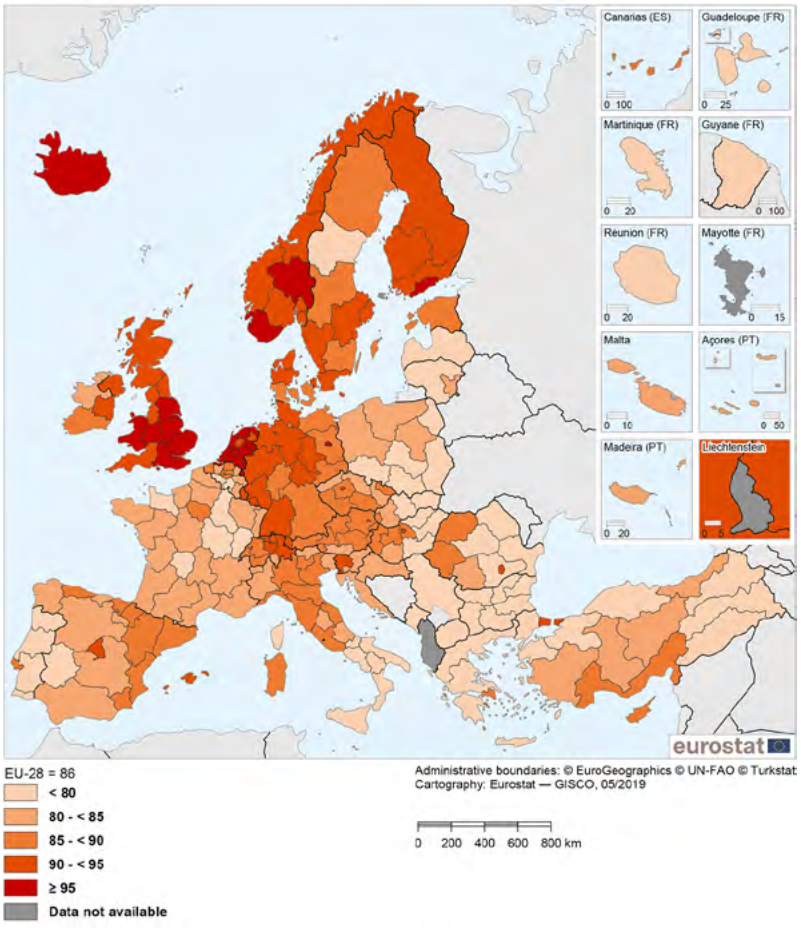
интернет и поузданију wireless конекцију у радном окружењу, код куће, на мобилним уређајима (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Европска комисија је усвојила Дигиталну агенду за Европу у којој је поставила два кључна циља за брзину и приступ интернету (European Commission, 2014; *The EU explained: Digital agenda for Europe*):

- свако у Европској унији треба да поседује конекцију од 30 мегабита по секунди (30 Mbps или 30 Mb/s) до 2020. године,
- половина домаћинстава треба да буде у позицији да се претплати на услугу која омогућава конекцију од 100 мегабита по секунди (100 Mbps или 100 Mb/s).

Агенда је допуњена 2016. године, како би се поспешила доступност брзог интернета, са три додатна циља који треба да се остваре до 2025. године:

- приступ услузи и конекцији од 1 гигабит по секунди (1 Gb/s) за све школе, транспортне хабове и главне провајдере јавних услуга, као и за компаније са потребом интензивног коришћења интернета,
- омогућавање свим домаћинствима да унапреде брзину преузимања података са интернета (енг. download speed) најмање на 100Mb/s до 1 Gb/s,
- непрекидан приступ и потпуна покривеност 5G интернетом за све урбане области и главне путеве и железнице (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

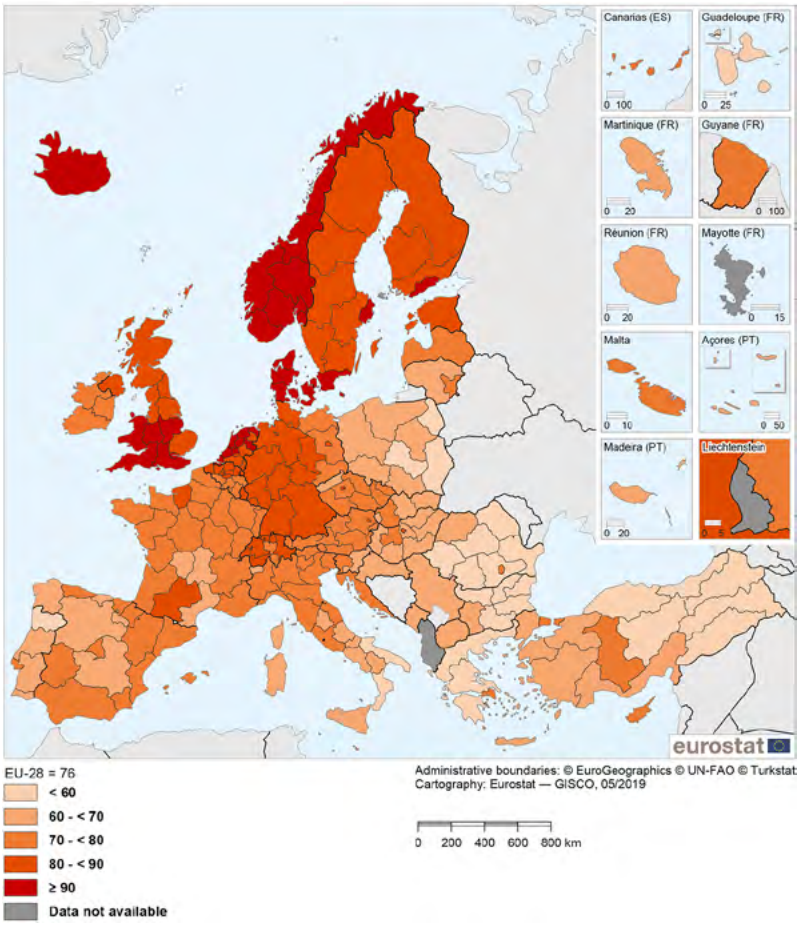



▲ **Слика 45.** Удео домаћинстава са приступом интернету на нивоу NUTS 2 региона, 2018.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

На Слици 45. приказан је удео домаћинстава која имају приступ интернету на нивоу ЕУ-28 у 2018. години, при чему је тај удео достигао чак 86% на нивоу Уније. Сваки регион NUTS 2 нивоа имао је више од 50% домаћинстава прикључених на интернет мрежу, а удео се кретао од 56% до 99% у 209 региона за које су доступни подаци. Најмање 95% домаћинстава у већини региона у Холандији и на југу Велике Британије имало је приступ интернету, а велики удео и у Немачкој и Финској, односно укупно на нивоу Уније 19 региона са овим уделом. Највиши удео забележен је у Гронингену у Холандији, 99% домаћинстава (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 2018. години забележено је 48 региона у којима је мање од 80% домаћинстава имало приступ интернет мрежи, углавном у источним и јужним деловима Уније и појединим руралним регионима Француске, Холандије, нордијских земаља. Најмањи удео забележен је у спољним територијама Француске, потом у регионима централне Француске, северозападном и северном региону у Бугарској, југу Португалије, североисточним и источним деловима Румуније, на Криту (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Интернет приступ више није ограничен на рачунаре код куће (енг. *desktop computer*), већ се проширио на различите уређаје који функционишу „онлајн“, а примат је преузео мобилни приступ интернету, што је повећало број корисника интернета на дневном нивоу. У истраживању које је спроведено 2018. године у трајању од три месе-




▲ **Слика 46.** Удео корисника интернета дневно* на нивоу NUTS 2 региона, 2018.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*
** У популацији 16-74 године, на основу тромесечног истраживања.*

ца, интернет корисник дефинисан је као особа старости 16-74 године која користи интернет на било који начин (на послу, код куће, у покрету), за било које сврхе (приватне и пословне) и преко било којег уређаја (рачунар, лаптоп, таблет, паметни мобилни телефон, конзола за игрице и тако даље) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

На основу поменутог истраживања, преко три четвртине (76%) популације старости 16-74 године користи интернет сваки дан. Тај удео се креће од ниских 45% до високих 95% популације, у оквиру 209 региона за које су доступни подаци (Слика 46). Генерално, број корисника интернета на дневном нивоу је виши у северним и западним регионима Уније, него у источним и јужним. У 22 региона најмање девет од десет особа користи интернет сваки дан, а највиши удео у 2018. години забележен је у Југозападном региону Велике Британије (95%), потом са преко 90% дневних корисника у регионима Данске, Холандије, Региону Хелсинкија, регионима у Шведској и деловима Лондона, свакако. Са друге стране, у 19 региона Уније мање од 60% популације користи интернет сваки дан, а лоцирани су углавном у Бугарској, Румунији, централној и северној Грчкој, централној и источној Пољској и северном делу Португала. Мање од половине популације 16-74 године користи свакодневно интернет у Североисточном (45%) и Југоисточном региону (46%) у Румунији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Поменуто истраживање је показало да све већи број корисника приступа интернету преко мобилних уређаја, пре свега телефона, а једна од најпопуларнијих активности на интернету односи се на друштвене мреже Инстаграм, Фејсбук и Твитер (Instagram, Facebook, Twitter), пре свега код млађе популације. Млађа популација лакше и брже усваја нове апликације и услуге и размењује (енг. *share*) различите садржаје (текстуалне, слике, видео и аудио записе). Друштвеним мрежама свакодневно приступа 56% испитане популације, али су разлике по старости истакнуте, односно, 88% млађе популације (16-24 година) приступа сваки дан друштвеним мрежама, док популација 65-74 године то чини много мање, свега 19% њих то чини сваки дан. У регионима Данске, Белгије, Холандије и Финске, више од половине популације сваки дан приступа друштвеним мрежама, док у Словенији, Италији и Француској то чини мање од половине популације (око 45%) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Важан сегмент код анализирања дигиталног друштва представља и лично усавршавање дигиталних вештина. Истраживање у трајању од једног месеца у 2018. години показало је да свега 12% популације у градовима на нивоу Уније користи, односно завршава разне онлајн тренинге за усавршавање личних дигиталних вештина и знања, док у варошицама и мањим градовима то чини 9%, а у руралним областима свега 7% популације старости 16-74 године. Највиши удео популације која онлајн унапређује своје дигиталне вештине забеле-

жен је у Финској (32%), потом у Чешкој (24%). У половини чланица Уније забележено је да је удео ове категорије популације у оквирима од 10% до 15%, а у пет чланица је тај удео испод 5% (Грчка, Француска, Мађарска, Италија и Кипар). Истраживање је показало да популација у већим градовима чешће улази у процесе онлајн побољшања дигиталних вештина, него у мањим и руралним срединама, што је потврђено у 22 чланице (све осим Ирске, Литваније, Летоније, Малте, Румуније и Словачке) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

### 4.2.7 Туризам

Савремени глобални трендови показују да је туризам најбрже растући глобални феномен, а као такав свакако да има важну улогу у економији Европске уније. Заправо, потенцијално има значајну улогу за регионални развој, поготово за поједине периферне регионе, спољне територије, обалска подручја. Оно што је такође важно истаћи, јесте да многи региони у Европској унији највеће приходе остварују управо од туризма, на чему темеље укупан економски развој, јер туризам као привредна грана захтева унапређење и развој индиректно и директно повезаних делатности (угоститељство, хотелијерство, саобраћај и слично). Инфраструктура развијена у туристичке сврхе доприноси локалном и регионалном развоју, као и послови који су комплементарни. Наравно, туризам, поготово масовни туризам




▲ **Слика 47.** Топ десет туристичких дестинација према броју међународних туристичких долазака, 2018.
*Извор: World Tourism Organization, 2019.*

може имати (и има) негативне последице по животну средину (бука, загађење, одлагање отпада, нарушавање станишта) на локалном нивоу, али и на глобалном, имајући у виду фреквенцију саобраћаја.

Према подацима Светске туристичке организације (енг. *United Nations World Tourism Organisation* - UNWTO) туризам је делатност која мења свет, глобална економска развојна снага, која креира нове послове, подстиче иновације и предузетништво. Број међународних туристичких долазака порастао је за 5% у 2018. години и достигао 1,4 милијарде, а приходи од туризма достигли 1,7 трилиона (хиљада милијарди) америчких долара. То је један од највећих пораста глобалних туристичких кретања од 2010. године (2017. био чак 7%). Удео Европе у укупном броју међународних туристичких долазака је чак 51%, а међу десет водећих земаља као туристичких дестинација налази се чак шест европских (Слика 47). На првом и другом месту налазе се Француска и Шпанија, са преко 80 милиона долазака (World Tourism Organization, 2019).

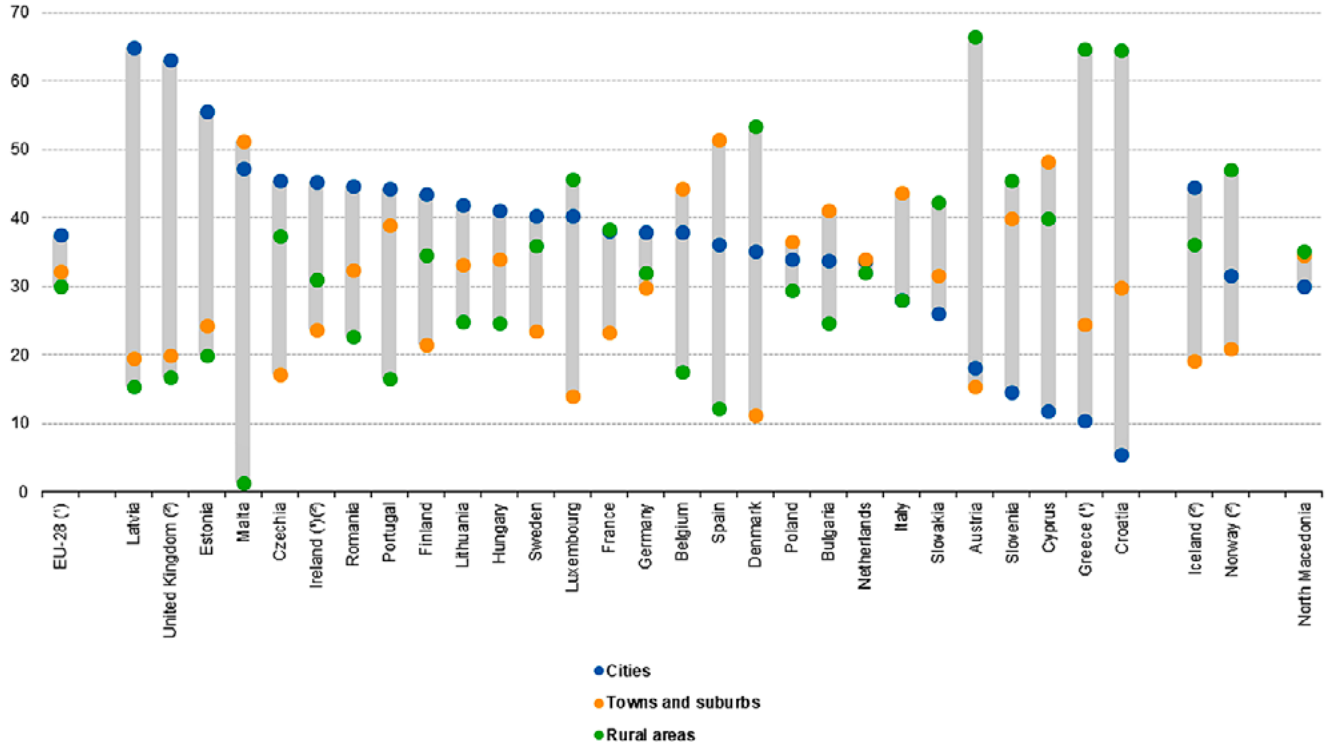
Чланице Европске уније су међу водећим туристичким дестинацијама због изузетно богате културе, различитости предела, квалитета туристичке инфраструктуре, што доприноси томе да се породична и индивидуална путовања проводе у градовима, приморјима, бањама, планинама Европе. Туристичко кретање не обухвата само приватна путовања, него и посете пријатељима, породици и пословна путовања, што доводи до селективних облика туризма и различитих навика и потреба бројних категорија туриста.

Један од кључних индикатора туристичког сектора је број остварених ноћења, од стране свих туриста (гостију) у свим категоријама тиристичког смештаја. На Слици 48. приказан је укупан број ноћења и домаћих и страних туриста према типу насеља, односно степену урбанизације. На нивоу ЕУ-28 у 2017. години највише ноћења остварено је у градовима (37,7%), потом у мањим градовима (towns, suburbs, 32,2%) и најмањи удео ноћења остварен је у руралним областима (30,1%). Но, могло би се закључити да је оваква структура ипак поприлично уједначена. Градови су најпопуларније дестина-

ције у 12 чланица, међу којима су чинили чак две трећине у Летонији и Великој Британији и више од половине у балтичким земљама. У Шпанији и на Малти је више од половине туриста ноћило у мањим градовима, док је у Данској више од половине ноћења било у руралним областима (53-5%), а у Хрватској, Аустрији и Грчкој чак две трећине (око 66%). Ту треба напоменути да се тај удео у Данској, Грчкој и Аустрији односи углавном на обалске регионе, док се у Аустрији односи и на алпске регионе. Обалска подручја су чинила скоро половину (45,7%) укупно остварених ноћења на нивоу ЕУ-28, пре свега захваљујући Малти, Кипру, Грчкој, Хрватској, Португалу и Шпанији, али и Данској, Летонији и Естонији, у којима су заправо главни градови удаљени до десет километара од мора, односно обале (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

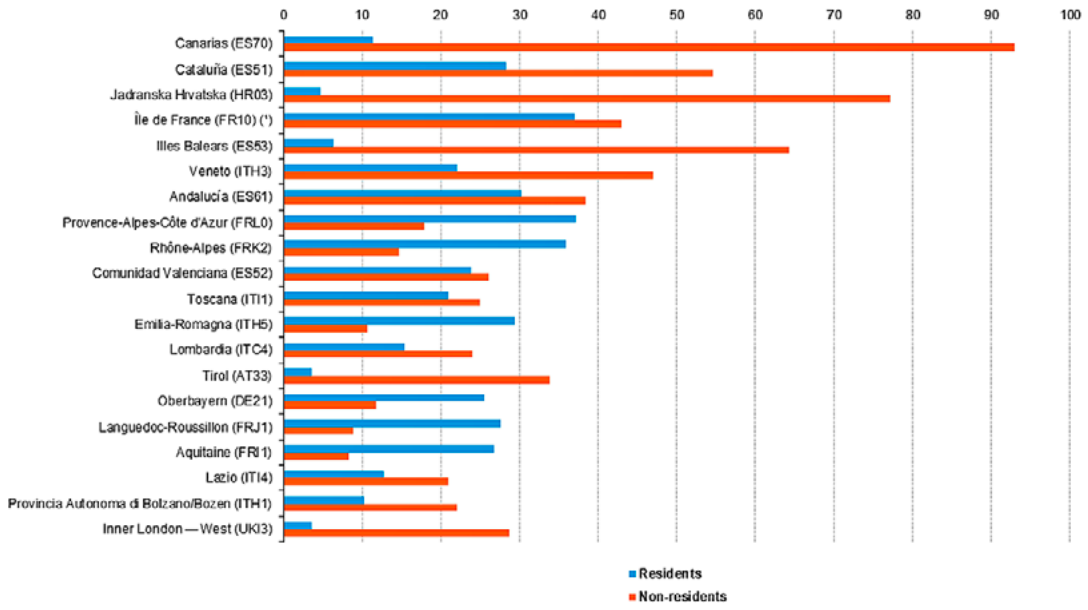
На основу Слике 49, може се закључити да међу 20 водећих дестинација по броју остварених ноћења доминирају обалска подручја, односно приморски региони. Највише остварених ноћења у 2017. години забележила су Канарска острва у Шпанији (104,4 милиона), потом Каталонија (83 милиона), док је на трећем месту јадранска Хрватска (81,9 милиона). И на наредних неколико позиција могу се уочити приморски региони Шпаније, Италије, Француске, што доприноси водећим позицијама ових држава на светској листи, а не само појединих региона као дестинација. Водеће дестинације у Италији резултат су посета Риму, Фиренци и Милану, који се налазе међу најпознатијим градским туристичким дестинацијама у свету (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Анализирајући поменуте регионе уочава се и да су у њима више ноћења остварили међународни (страни) туристи, што се посебно примећује код Јадранске Хрватске, у којој 19 од 20 ноћења остваре странци (94,2%). Слична ситуација је и на Балеарским острвима у Шпанији, Тиролу у Аустрији, Канарским острвима и Лондону, што може представљати велики притисак на саобраћај и туристичку инфраструктуру у самом пику сезоне, када долази највећи број туриста. Са друге стране, у шест региона са листе водећих, домаћи туристи остварили су више ноћења. Чак четири су у Францу-

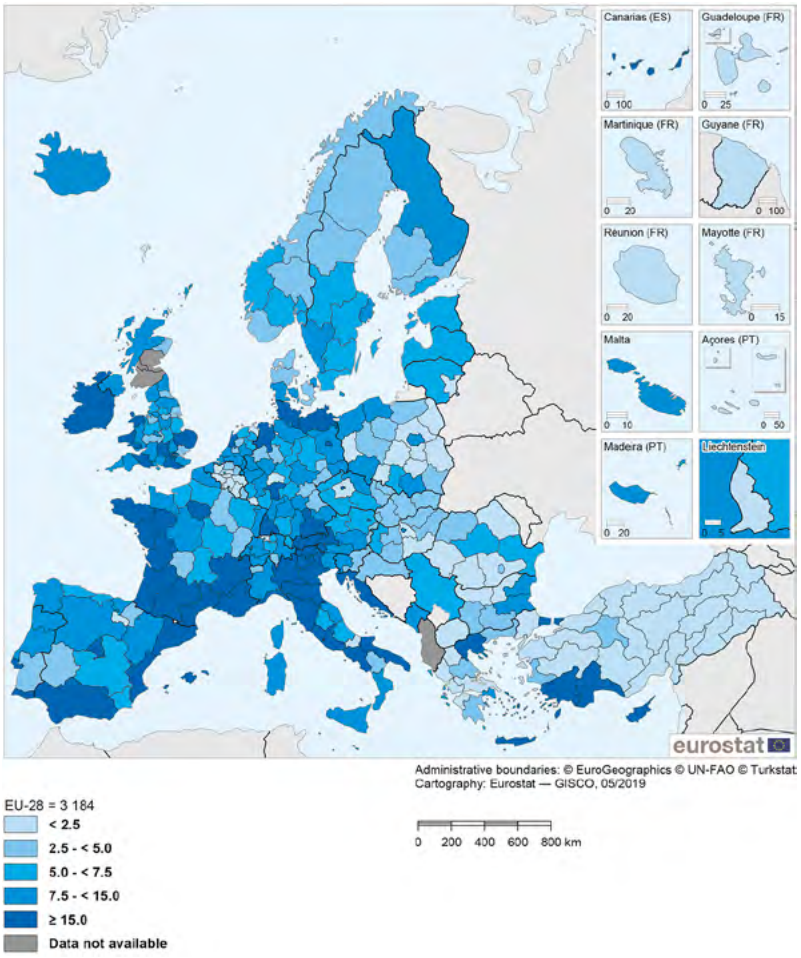



▲ **Слика 48.** Структура ноћења према типу насеља, 2017.
*Извор: Eurostat Regional Yearbook, 2019.*

**Слика 49.** Укупан број и структура ноћења у топ дестинацијама Европске уније, на нивоу NUTS 2 региона, 2017.
*Извор: Eurostat Regional Yearbook, 2019.*




**Слика 50.** Укупан број ноћења страних и домаћих туриста на нивоу NUTS 2 региона, 2017.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*




ској, што значи да велики удео француских туриста проводи одмор у сопственој држави (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Процењено је да је на нивоу ЕУ-28 у 2017. години остварено око 3,2 милијарде ноћења, што је пораст од 4,3% у односу на претходну годину и континуиран пораст од 2009. године. Број ноћења страних туриста расте брже него број домаћих, што је донекле очекивано, па је у 2017. години удео ноћења страних туриста износио 49,1%, чиме се скоро изједначио са уделом ноћења домаћих туриста. Подаци доступни за 276 региона NUTS 2 нивоа за ову годину показују да је забележено 55 региона са бројем ноћења већим од 15 милиона (најтамнија нијанса на Слици 50), док су рурални региони забележили најмањи број ноћења (пре свега делови централне Грчке и источне Пољске) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У свих 20 поменутих топ дестинација број ноћења прелазио је 30 милиона, а осим њих још четири региона забележила су број ноћења већи од 30 милиона: Берлин, Ирска на нивоу државе, Регион Амстердама, Регион унутрашњег Лондона (и западни и источни део). Изван Европске уније забележена су три региона са преко 15 милиона ноћења, сва три у Турској, Истанбул и два приморска око Анталије и Бодрума. Према овим подацима, у Републици Србији је 2017. остварено укупно 6,6 милиона ноћења (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Имајући у виду да је масовни туризам почео још педесетих и шездесетих година 20. века, до данас су практично сви делови света захваћени туристичким кретањима, мање или више. Неки региони кон-

стантно повећавају број долазака, у неким регионима је број нагло порастао, а опет у неким регионима се нагли пораст осети у сезонама годишњих одмора и школских распуста. Управо због свега тога и саме реализације туристичких активности на дестинацијама, све више се наглашава важност *одрживог туризма*. То значи заштиту и унапређење природног и културног наслеђа, укључујући уметност, гастрономију, заштиту биодиверзитета. Дакле, успех и развој туризма је уско повезан са одрживим развојем и само као такав може бити интегрисан у локалну заједницу.

На нивоу статистике Европске уније уведен је појам *„туристичке густине"*, који се дефинише као однос између укупно остварених ноћења и укупне површине територије региона. То је заправо једна од мера која се може тумачити као индикатор одрживости, поготово из угла носећег капацитета одређене територије. У 2017. години просечна туристичка густина, односно густина туристичких ноћења, износила је 708 ноћења по km², на нивоу ЕУ-28. Туристичка густина била је углавном већа у оним регионима који нису просторно толико велики (главни градови, острва и поједини приморски региони), док је туристичка густина углавном ниска у већим регионима на истоку и северу Европске уније. Дакле, на неки начин ова ситуација прати густину насељености, што потврђује да и даље највећи број туриста не путује ради одмора и избегавања гужве, него ради посете атрактивној дестинацији, коју је атрактивном углавном учинио управо велики број посетилаца. Свакако, из угла културног наслеђа, може се рећи да је оно у највећој мери концентрисано управо у градским језгрима и утврђењима (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Према подацима за 2017. годину, забележено је 15 региона NUTS 2 нивоа у којима је регистровано преко 10.000 ноћења по квадратном километру, међу којима је апсолутни рекордер Лондон (Inner London — West), са 288.015 ноћења по km², а прате га остали делови Региона Лондона (Outer London — West, North West). Следећи на листи су главни градови Белгије, Чешке, Немачке, Аустрије и Малта као један статистички регион (30-40.000 ноћења по km²) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Још један од показатеља који се може окарактерисати као индикатор туристичког притиска и одрживости је *интензитет туризма* или *туристички интензитет*, који означава укупан број ноћења у туристичком смештају на 1.000 становника те територије, односно региона. На нивоу ЕУ-28 у 2016. години забележено је 5.985 ноћења на 1.000 становника, односно скоро шест ноћења по становнику. У 13 региона забележен је бар пет пута већи туристички интензитет, углавном на острвима или планинским регионима (острва Грчке, Шпаније, алпски региони у Италији и Аустрији), што је очекивано имајући у виду велики број посета и ноћења, а мали број становника (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Раније је истакнуто да Европска унија бележи континуиран пораст ноћења и долазака туриста у последњих десетак година, а подаци Еуростата говоре да је у периоду од 2007. до 2017. године тај пораст износио око 3,1% годишње, на нивоу ЕУ-28. Релативно велики пораст, изнад просека ЕУ-28, остварили су балтичке државе, потом Словенија и Хрватска, као и већи број региона у Бугарској, Грчкој, Мађарској, Пољској и Великој Британији. У 35 региона (од 259 за које су доступни подаци) остварен је пораст броја ноћења за најмање 6% годишње. Ту спадају многи главни или метрополитенски градови, рецимо Берлин, Порто, Лондон, као и региони Француске из топ 20 дестинација, Ломбардија и Јадранска Хрватска. Истовремено, пораст нижи од просека Уније остварили су региони у земљама Бенелукса, Чешке, Немачке, Шпаније, Италије, Аустрије, Румуније, Словачке и Шведске. Број ноћења је опао у 16 региона, у просеку за 1-4%, а међу њима су региони у Данској, Ирској, поједини региони Италије (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

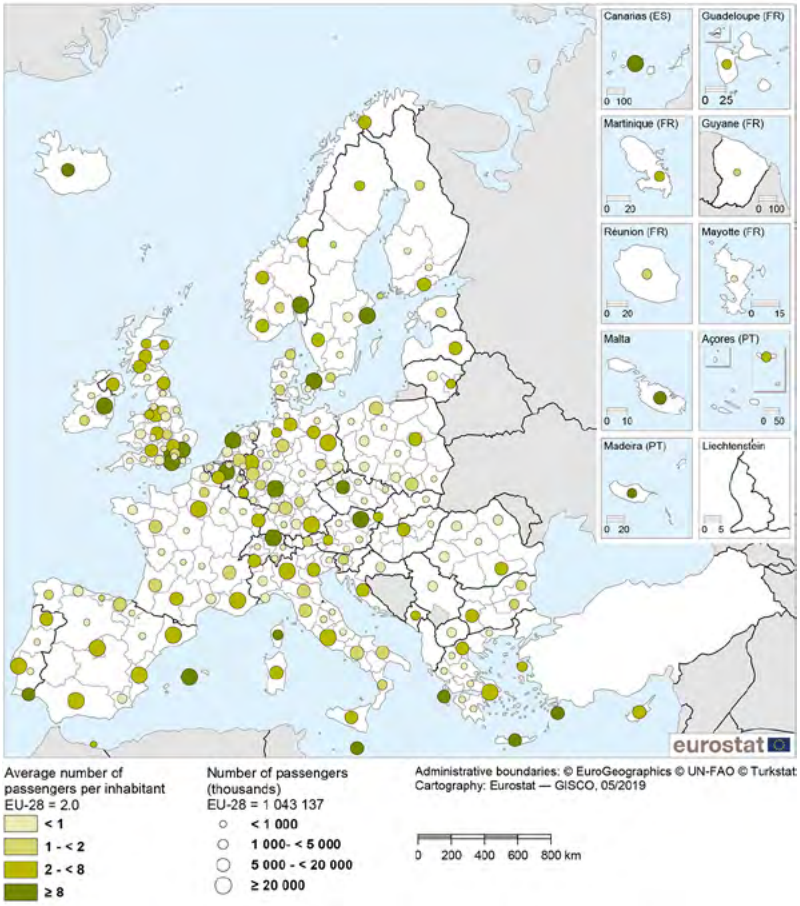
### 4.2.8 Саобраћај и транспорт

Када се говори регионалној политици и кохезији, неминовно је да се нагласи улога саобраћаја и транспорта у повезивању региона. Тежња Европске уније је да саобраћај буде чист, безбедан и ефикасан, омогућа-

вајући грађанима, роби и услугама да несметано циркулишу. Могло би се рећи да је саобраћај један од основних предуслова паметног, одрживог и инклузивног раста, стога се прати све већи број индикатора везаних за саобраћај и транспорт, од којих су неки приказани у наставку поглавља.

**Авио или ваздушни саобраћај** највише расте и развија своје услуге у последњих неколико година, како на нивоу Европске уније, тако и у свету. Пре свега, свакодневно се уочава број путника у ваздушном саобраћају, који постаје све доступнији скоро свим слојевима друштва због све већег броја нискобуџетских компанија.

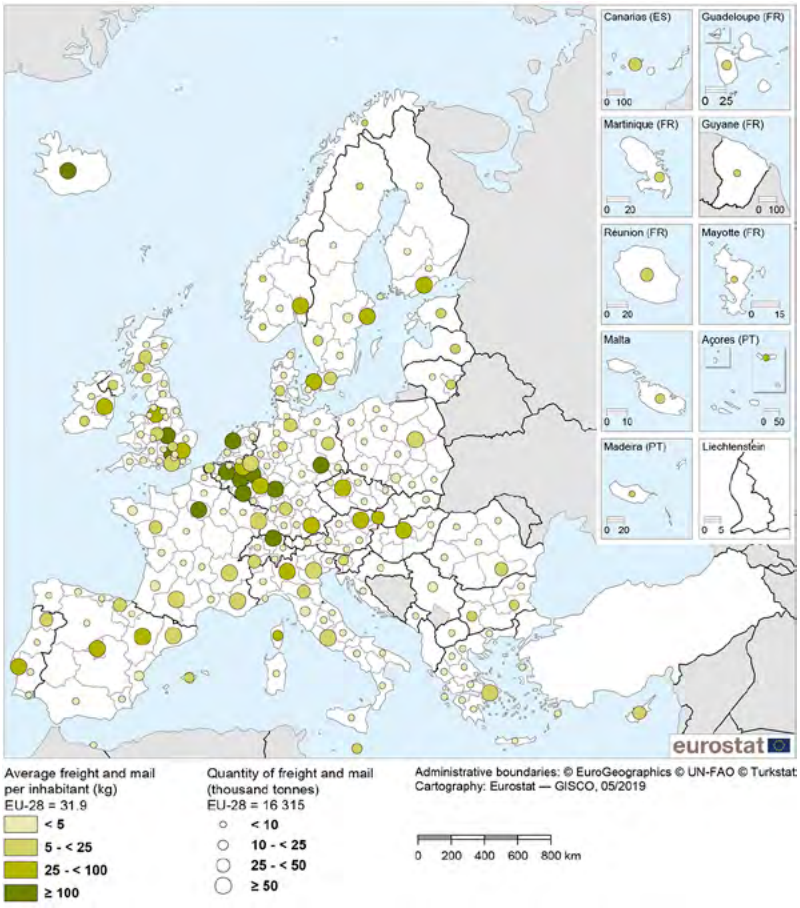
Региони са највећим бројем путника у авио саобраћају су они региони у којима се налазе и аеродроми са највећим прометом путника, чак и у свету. У 2017. години регистровано је 26 региона са прометом од преко 20 милиона путника у авио саобраћају (Слика 51). Највећи број путника забележен је у Региону Париза (Île de France), чак 101,5 милиона путника (долазака и одлазака), потом долази Лондон, Регион Амстердама и Регион око Франкфурта у Немачкој. На Слици 51. се такође може анализирати број путника у авио саобраћају у односу на број становника, чиме се индиректно закључује о притиску на животну средину, имајући у виду број летова. У 20 региона у 2017. години забележено је у просеку преко осам путника по становнику, са највишом вредношћу у Лондону, 24,9 путника по становнику, након чега долазе острвски региони Грчке и Шпаније. Дакле, од тих 20 региона, су региони главних градова, док су остали острвски и приморски региони. Исте године у Србији је забележено 4.415.000 путника у авио саобраћају (Eurostat Regional Yearbook, 2019).




▲ **Слика 51.** Укупан број путника у авио саобраћају на нивоу NUTS 2 региона, 2017.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

Сектор теретног авио саобраћаја у великој мери зависи од глобалних економских услова и нивоа развоја светске трговине, али свакако је јасно да се уочава његова све већа фреквенција, у складу са захтевима за бржом доставом робе и одговарајућим логистичким услугама. Са падом цене нафте 2015. године, превозници терета у авио саобраћају и њихови клијенти су се суочили са знатно нижим трошковима, па је авио превоз терета постао много конкурентнији и компетитивнији у односу на водени превоз терета, који доминира тржиштем (због превоза огромних количина и кабастих категорија терета ниске вредности) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Укупна количина теретне робе и поште (утоварене и истоварене) у 2017. години износила је 16,3 милиона тона добара (Слика 52). Укупно 37 региона забележило је више од 50.000 тона добара, углавном у чланицама које су биле део Уније пре 2004. године и у регионима главних градова Чешке, Мађарске и Пољске. Региони који су забележили највећи промет путника су забележили и највећи промет робе (добара и поште): Ile-de-France (рекордних 2,3 милиона тона), Darmstadt, Outer London - West, North West, Noord-Holland. На Слици 52. се, као и код анализе путника, може посматрати однос превежене робе и броја становни-



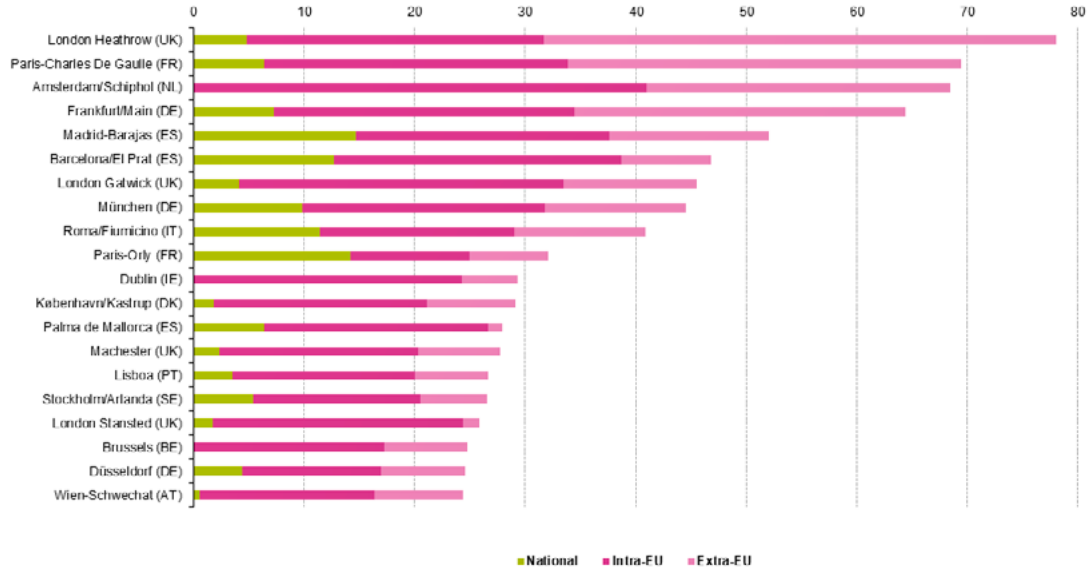

▲ **Слика 52.** Ваздушни превоз терета (робе) и поште на нивоу NUTS 2 региона, 2017.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

ка. У десет региона забележено је просечно најмање 100 килограма авио терета по становнику, са највишом вредношћу у Луксембургу, 995 килограма по становнику те државе (региона). Остали региони се налазе у Немачкој, Белгији, Великој Британији и обухватају регионе Париза и Амстердама (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Како је претходно споменуто, у регионима који су забележили највеће промете налазе се и аеродроми са највећим прометом путника. Заправо ради се о укупном броју превежених путника, рачунајући и доласке и одласке на сваком појединачном лету. Користећи овај индикатор, лондонски аеродром Хитроу (London Heathrow) је забележио апсолутно највећи број путника у 2017. години, чак 78 милиона (Слика 53). Још три аеродрома су забележила промет већи од 60 милиона путника, Шарл де Гол у Паризу (Paris-Charles de Gaulle), Шифол у Амстердаму (Amsterdam/Schiphol), и аеродром у Франкфурту на Мајни (Frankfurt/Main). На листи се налази чак четири британска аеродрома, три шпанска, два француска, што је у складу са претходно описаним туристичким трендовима и кретањима (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Посматрајући свих 20 аеродрома, укупно је превежено 809 милиона путника, што је скоро половина (48,8%) свих авио путника на нивоу ЕУ-28. На овим аеродромима забележено је такође две трећине укупног ЕУ-28 авио промета путника који су одлазили или долазили из дестинација ван Европске уније, што потврђује њихов свеукупни значај и централно место у међународном авио саобраћају. Са друге стране, посматрајући путовања унутар Уније, ови аеродроми су остварили скоро половину, 46,1%, а на нивоу националног саобраћаја користећи један од ових 20 аеродрома летело је око трећине путника (32,4%). То је и очекивано, јер се на краће релације увек више исплати користити мање прометне аеродроме или оне са прихватљивијим ценама на краће дистанце (регионалне и локалне аеродроме). Највећи удео путника у националном авио саобраћају остварио је аеродром Орли у Паризу (Paris-Orly), на којем је скоро половина путника била на релацијама националног авио саобраћаја (44,3%), док после њега долази мадридски аеродром Барахас (Madrid-Barajas) у чијој структури путника су нешто мање од трећине чинили путници у националном авио саобраћају (28,3%). Истовремено, у структури путника аеродрома Хитроу скоро две трећине били су путници у међународном саобраћају (59,3%), док на друго место долази аеродром Шарл де Гол, са 51,2% међународних путника (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Када је у питању теретни авио превоз, највећи промет у 2017. години остварио је аеродром у Франкфурту (2,19 милиона тона), након кога долазе Шарл де Гол (2,16 милиона тона), Хитроу (1,79 милиона тона), Шифол (1,78 милиона тона) и Лајпциг (1,13 милиона тона). Сви остали су остварили промет мањи од милион тона. Међу аеродромима који су остварили највећи промет (топ 20) поједини су специјализовани



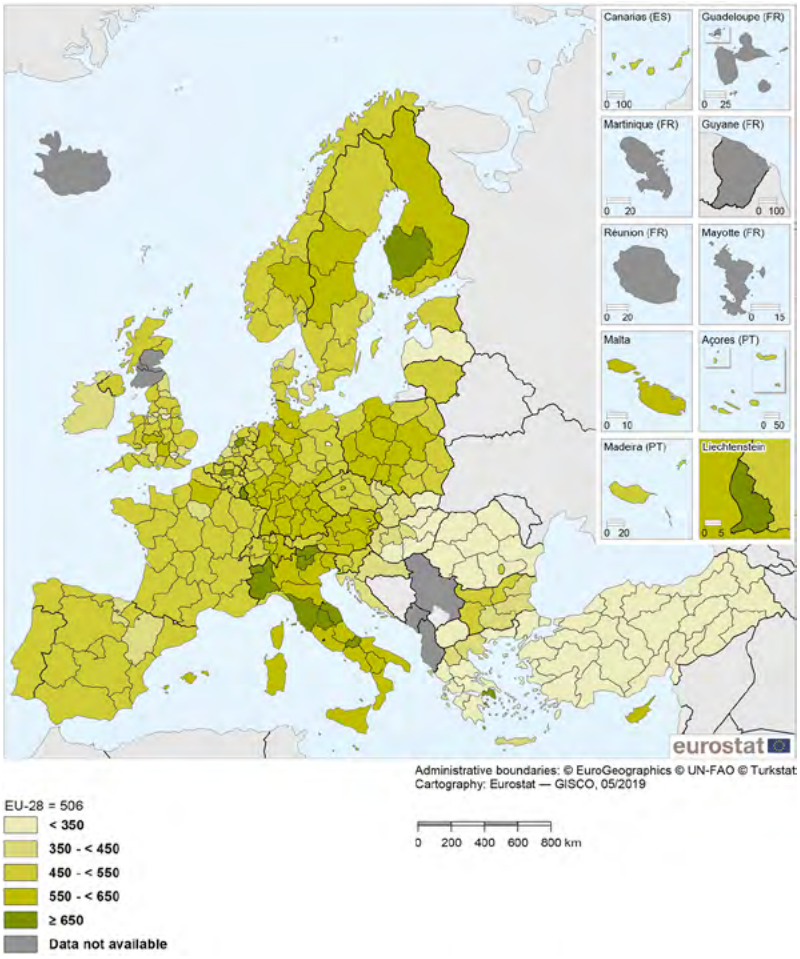

**Слика 53.** Топ 20 аеродрома по промету путника (у милионима), на нивоу NUTS 2 региона, 2017. *Извор: Eurostat Regional Yearbook, 2019.*

баш за теретни превоз, као што су аеродром у Луксембургу (Cargolux), који је најважнији и највећи ервопски карго аеродром (за теретни саобраћај), у Лајпцигу (Leipzig/Halle) који је централни за превоз DHL поште. Оно што је специфично за ове аеродроме јесте да је већина терета и поште која се довезе или одвезе преко њих из земаља ван Европске уније, осим рецимо аеродрома у Лајпцигу и Келну у Немачкој, који превозе интра ЕУ терет и пошту више него ван Уније (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

**Друмски саобраћај** има најважнију улогу у превозу путника и теретном превозу, представља важну компоненту модерног економског система, омогућава услуге повезивања произвођача, трговаца и потрошача. Истовремено, друмски путнички саобраћај игра важну улогу на локалном, регионалном и националном нивоу, тако да је друмски саобраћај најчешћи путнички и теретни саобраћај унутар Европске уније. Путници се превозе моторним возилима, предвиђеним за вожњу највише деветоро људи (укључујући комбије за превоз путника и амбулантна возила). Путнички саобраћај подразумева приватна возила или јавни превоз, а претпоставља се да је поседовање и употреба путничких возила већа у регионима у којима је доступност јавног превоза мања, међутим, није увек таква ситуација. У појединим регионима се уочава све чешћа употреба јавног превоза, упркос поседовању путничког возила, јер све већи проблем представља паркинг простор, поготово у великим градовима (градским језгрима).

На нивоу ЕУ-28 у 2017. години, апроксимативно је забележено око 262 милиона путничких возила на путевима, при чему је највећи број забележен у Немачкој (46,5 милиона), Италији (37,9 милиона), Француској (32 милиона) и Великој Британији (31,2 милиона), што је више од половине укупног броја. Посматрано у односу на број становника, 2016. године забележено је 506 путничкх возила на 1.000 становника у просеку на нивоу ЕУ-28 (Слика 54). Другачије речено, мало више од једног аутомобила на две особе. Дистрибуција по регионима обухватила је податке за 258 региона, међу којима је у 121 региона забележена стопа моторизације испод просека ЕУ-28, док је у 136 региона стопа моторизације била изнад просека, а само у једном региону (Утрехт у Холандији) на нивоу просека ЕУ-28 (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Регионална стопа моторизације кретала се исте године од високих 1.173 возила на хиљаду становника на северозападу Италије, до ниских 178 возила на хиљаду становника Пелопонеза у Грчкој (6,6 пута мање). На северу Италије су забележени још неки региони са високим вредностима стопе моторизације, као и у Холандији (сви преко 650 путничких возила на хиљаду становника). Такође, неколико острвских региона (Åland у Финској, Сицилија, Сар-




▲ **Слика 54.** Стопа моторизације (број путничких возила на хиљаду становника) на нивоу NUTS 2 региона, 2016.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

динија, Малта, Балеарска острва, Кипар и Корзика) бележе високе вредности око или изнад 600 возила. Висока стопа моторизације на острвима се може објаснити недостатком других видова саобраћаја за острвска кретања, односно мањом доступношћу (железнице слабо развијене или неразвијене). Оно што статистички такође утиче јесу веома чести захтеви туриста који нису становници острва за изнајмљивање возила, а имајући у виду велики број туриста, статистички се укупно одрази (стопа се рачуна само у односу на резиденте) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Са друге стране, исте године забележено је 24 региона са стопом мотиризације мањом од 350 возила на хиљаду становника. Они су углавном лоцирани у Грчкој, Румунији и Мађарској, осим у регионима главних градова. Многи региони главних градова на западу и северу бележе око или испод просека стопу моторизације, као што су главни градови Белгије, Данске, Немачке, Француске, Холандије, Аустрије, Финске, Шведске и Велике Британије. Уколико се детаљније анализира, уочава се да ови градови имају најнижу стопу моторизације у својим државама (осим Лондона који је регион са другом најнижом стопом), што је свакако резултат изузетно добро организованог јавног превоза, пре свега постојање метроа, а свакако и недостатка паркинг места и гужви у саобраћају. Супротно томе, услед другачијих услова јавног превоза, региони главних градова у источном и јужном делу Европске уније бележе највише стопе моторизације у својим државама (Бугарска, Чешка, Грчка, Румунија, Словенија и Словачка), чак и изнад просека ЕУ-28 (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Када је у питању друмски теретни саобраћај, укупна тежина (утоварених) добара на нивоу ЕУ-28 износила је 14,7 милијарди тона у 2017. години, односно 1,9 хиљада милијарди тона по километру (енг. *tonnekilometres - tkm*), узимајући у обзир пређену дистанцу. На нивоу NUTS 3 региона, регион Барселоне је остварио највећу вредност у 2017. години, чак 22,7 тона по километру, а прате је још два шпанска региона, Валенсија (17 милијарди тона по километру) и Мадрид (14,3 милијарде тона по километру). Осим ових, забележена су још четири региона у којима је вредност утовареног и превеженог терета била изнад 10 тона по километру: Хамбург у Немачкој, Мурсија у Шпанији, Северни регион у Француској и Антверпен у Белгији. Ових седам региона заједно чинили су 5,4% укупно утоварене и превежене робе у оквиру 1.306 региона за које су доступни подаци (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Очигледно је концетранција друмског теретног превоза у Шпанији и Пољској велика, где су поједини региони специјализовани за међународни транспорт и све више отварају своје тржиште робе, док су мањи острвски региони или руралне области углавном окарактерисани мањим учинком друмског теретног превоза, који се у њима најчешће истовара (нису места

утовара и производње него места истовара и потрошње) (Eurostat Regional Yearbook, 2019). Када је у питању национални друмски превоз терета, односно интензитет теретног превоза, на врху листе су северни региони Грчке, са 600 тона утоварене робе за транспорт по становнику, а прате их источни део Региона Лондона, са 158 тона по становнику (део на Темзи). У топ 20 региона спадају свакако немачки региони (чак 12 региона), што је у складу са развијеном металургијом, ауто индустријом, машинском, металном, рударским басенима и слично (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

### 4.2.9 Пољопривреда

Пољопривредни производи, храна и кулинарска традиција су основне одлике европског регионалног и културног идентитета, захваљујући разноликости природне средине, клими, пољопривредној пракси и бројним другим разлозима. Све већи број потрошача у Европској унији се опредељује за храну и регионалне производе, традиционалне специјалитете које купују на фармерским пијацама, имањима, сајмовима хране, уместо у продавницама и већим маркетима.

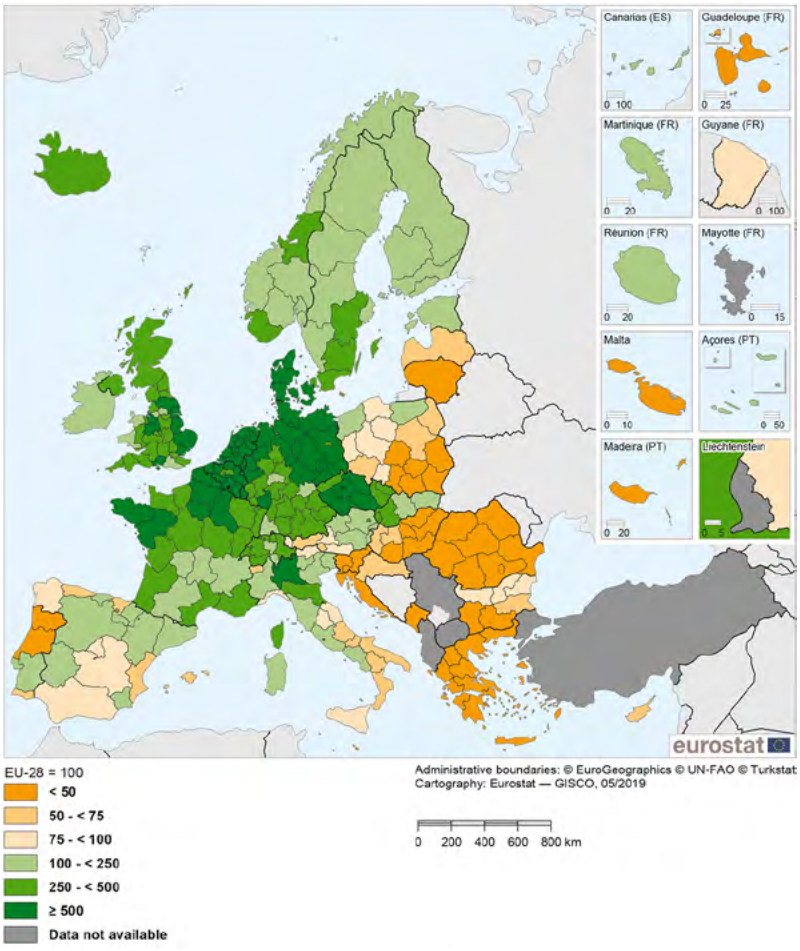
Око две петине земљишта у Европској унији се пољопривредно обрађује, што наглашава утицај који земљорадња може имати на природну средину, природне изворе, земљишта, квалитет воде, очување појединих станишта. Због тога се од фармера (земљорадника) у Европској унији захтева да управљају својим поседима на прави и одржив начин, кроз очување земљишта, предела, биодиверзитета, како би укупан учинак био бољи. Тиме се у великој мери бави и *Заједничка пољопривредна политика* (енг. *Common Agricultural Policy* – CAP) која укључује све чланице Уније и финансира се директно из буџета Уније, са циљем да фармери унутар Уније омогуће стабилно и безбедно снабдевање храном, која је произведена на одрживи начин и доступна по приступачним ценама за више од 510 милиона потрошача. Истовремено, треба да омогуће и одрживо пословање фармерима и њихов економски опстанак. Имајући у виду постављене захтеве и циљеве, свакако да су пред пољопривредом као привредном граном велики изазови, различитог карактера, обухватајући сегмент животне средине, економски и друштвени аспект. Један од приоритета Заједничке пољопривредне политике је давање приоритета малим и средњим фармерским произвођачима и подстицање младих произвођача да се укључе на тржиште (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Према подацима за 2016. годину, на нивоу ЕУ-28 било је укупно 10,5 милиона фарми, од чега је највећи део био у Румунији, једна трећина чак (32,7%), док је на другом месту Пољска, са уделом од 13,5%. Након тога, значајан удео имају Италија (10,9%), Шпанија (9%) и Грчка (6,5%). Већина фарми су мали поседи, чак две трећине спадају у врло мале (са производњом у вредности мањој од 2.000 евра годишње) или мале (са производњом у вредности од 2.000 до 8.000 евра годишње). Веома мале фарме и поседи углавном се налазе у источним и јужним деловима Уније, а забележено је око милион таквих поседа, који чине свега 1% укупне пољопривредне производње и зараде (половина производње се потроши унутар сопствених домаћинстава) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

На Слици 55. приказана је просечна величина фармерских поседа (пољопривредних газдинстава) на основу стандардне производње[22] на годишњем нивоу у 2016. години. Просечан фармерски посед остварио је стандардну производњу од 34.800 евра, што је на мапи приказано као базни индекс (ЕУ-280=100, односно 100%), а региони су рангирани у складу са тим колико су изнад или испод просека ЕУ-28 стандардне фармерске производње. Пољопривредна производња унутар Уније подразумева поделу на веома мале, мале и средње и веома велике поседе (који су на неки начин корпорације, компаније).

У 2016. години забележено је 43 региона који су испод просека ЕУ-28 стандард-

[22] Енг. *standard output*, дефинисано као јединица мере.




▲ **Слика 55.** Просечна величина фармерских поседа у односу на просечну стандардну производњу у ЕУ-28 на нивоу NUTS 2 региона, 2016.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

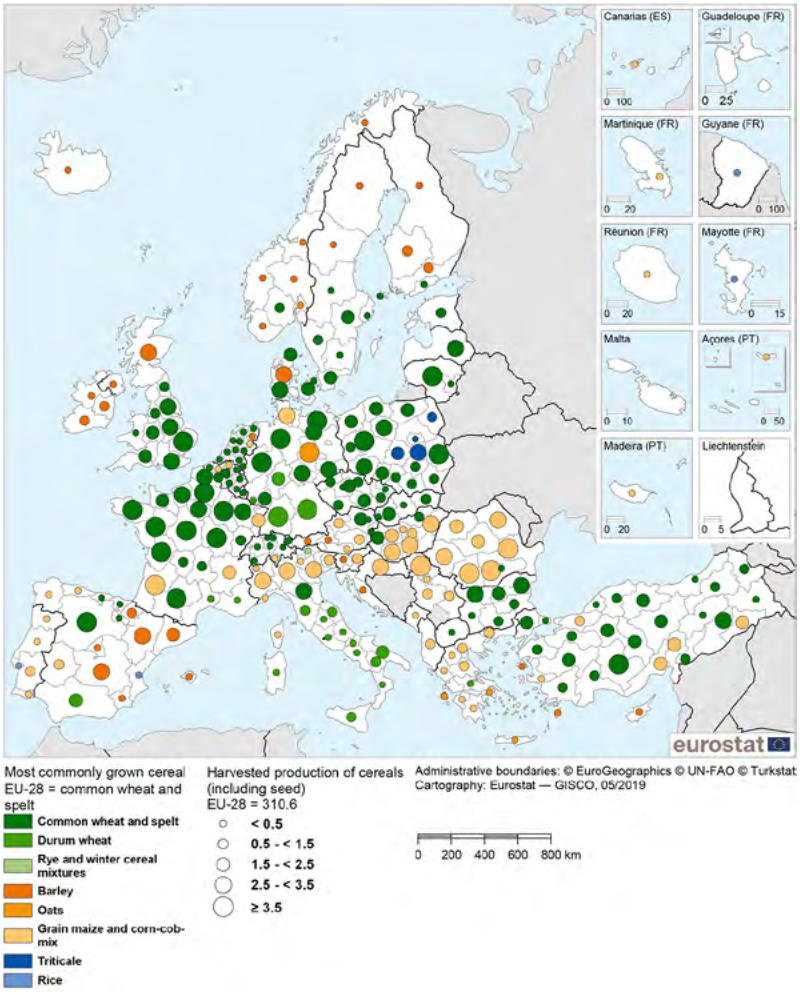
не фармерске величине и производње, где спадају сви региони Грчке, Румуније и Словеније, као и бројни региони Пољске, Мађарске, Португала, Бугарске, Литваније и Малте. Регион са најмањом стандардном производњом по фармерском поседу је Sud-Vest Oltenia у Румунији (2.710 евра). Истовремено, у 64 региона забележена је бар пет пута већа производња у односу на просек ЕУ-28, односно производња од најмање 174.000 евра годишње. Ови региони налазе се углавном у Немачкој, земљама Бенелукса, Великој Британији, Француској и Чешкој. Међу овим регионима, чак 15 је забележило производњу која је најмање десет пута већа у односу на просек ЕУ-28 (осам региона у Холандији, шест у Немачкој и један у Данској). Регион са највећом стандардном годишњом производњом у Европској унији је Регион Zuid-Holland, у Холандији, са скоро 20 пута већом производњом, невероватних 680.000 евра годишње по поседу (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Обрадиво земљиште се у Европској унији углавном користи за производњу житарица, које су најважнији пољопривредни производ. Житарице се најчешће користе у људској, али и у исхрани животиња, као и у производњи појединих пића и индустријских производа. Производња житарица је генерално у Европи најзаступљенија у нижим пределима, великим равницама, у подручјима са умереном климом и релативно умереном количином падавина, што погодује узгајању и величини приноса по хектару (јединици обрадиве површине). Укупна производња житарица (количина која се пожање) на нивоу ЕУ-28 у 2017. години износила је 310,6 милиона тона (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Највећа производња житарица, у количинама од најмање 3,5 милиона тона, остварена је у девет француских региона (углавном на западу и северу, као и у централном делу – 8,9 милиона тона, што је највећа производња на нивоу ЕУ-28), девет немачких региона, три румунска региона и два пољска региона (Слика 56). Врсте житарица се поприлично разликују по регионима, што на неки начин имплицира регионалну специјализацију, а свакако зависи од топографије, типа земљишта, бонитета земљишта, климатских услова, падавина. На Слици 56. је различитим бојама означена најчешће узгајана житарица (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 2017. години најчешће узгајане житарице на нивоу Уније биле су пшеница и спелта и то у чак 111 региона, који се могу просторно груписати у три крака или области (Слика 56):

- један крак обухвата регионе од севера Шпаније, преко већине региона Француске, обухвата Енглеску (осим региона Лондона) и Велс, земље Бенелукса и наставља се кроз неколико региона у Немачкој, већину региона у Данској и Шведској (осим најсевернијих), па завршава у јужним регионима Финске,
- други крак обухвата све балтичке регионе, већину региона у Пољској, све ре-




▲ **Слика 56.** Производња житарица (у милионима тона) и најчешће узгајане врсте житарица на нивоу NUTS 2 региона, 2017.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

гионе у Чешкој и Словачкој, наставља се кроз три источна региона у Аустрији и обухвата још два региона у Мађарској,

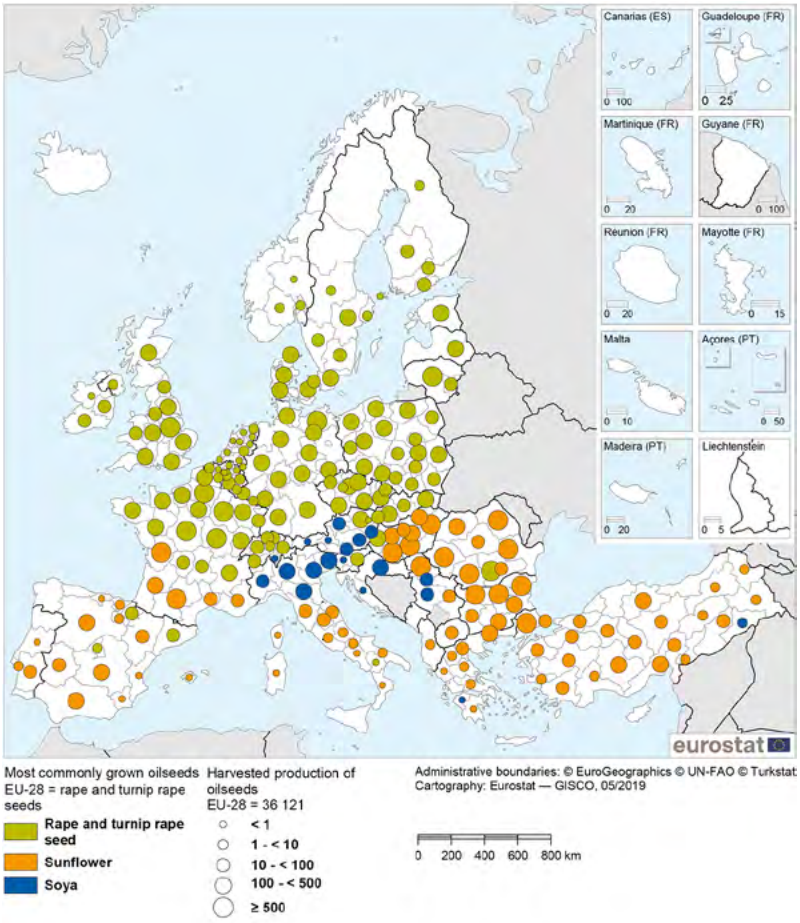
- трећи крак или област обухвата све регионе у Бугарској (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Истовремено велики број региона карактерише доминантна производња кукуруза, како у клипу, тако и у зрну. Укупно 52 региона су се специјализовала за производњу кукуруза у 2017. години, а обухватали су две велике области унутар Уније:

- Пиринејско полуострво – већину региона у Португалу и четири региона у Шпанији (они који су погранични са Португалом),
- северни региони у Италији, централни делови пограничне области са Аустријом, источни делови Словеније и Хрватске, као и већина региона у Мађарској и Румунији, док се један део простире у унутрашњем делу Грчке (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Региони у којима је јечам доминантна житарица углавном су распрострањени у удаљенијим регионима или планинским областима, али изузетно је заступљен у централним и северним деловима Финске и Шведске, неколико делова Шпаније, на грчким острвима, Кипру, у свим ирским регионима, Северној Ирској и Шкотској. Дурум пшеница је најчешће узгајана житарица у неколико јужних и западних региона унутар Уније, као што су централни и јужни делови Италије и острва, Андалузија на југу Шпаније, два региона на југу Француске. Остале врсте житарица су заступљене као доминантне у тек појединим регионима. Провинција Болцано у Италији је једина где је водећа житарица раж, као и зимска пшеница; овас доминира у Региону Sachsen-Anhalt у Немачкој, на два острва и региону главног града Грчке; тритикал у неколико пољских региона (укључујући и регион главног града), док се пиринач најчешће узгаја у Региону Валенсија, региону који окружује Лисабон у Португалу у у француским прекоморским поседима. Када су региони у Србији у питању, уочава се да у свим доминира кукуруз, пре свега у Региону Војводине, где је забележена највећа производња у 2017. години (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Веома важан сегмент пољопривреде у Европској унији представља производња уљарица, односно уљаних семенки и индустријских биљака које се користе у људској исхрани, али много више у исхрани животиња. Такође, уља добијена из ових семенки користе се у индустрији, рецимо у производњи биодизела, мастила, боја и лакова. Укупна производња уљарица и индустријских биљака на нивоу ЕУ-28 у 2017. години износила је 36,1 милиона тона, а доминирала је производња репе и уљане репице, са укупно 60,7% укупне производње. На другом месту је сунцокрет са 28,9%, потом соја са 7,6%, памук са 2,4% и лан са 0,4% (Eurostat Regional Yearbook, 2019).




▲ **Слика 57.** Производња уљарица (уљаних семенки) (у хиљадама тона) и најчешће узгајане врсте на нивоу NUTS 2 региона, 2017.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

На регионалном нивоу (Слика 57) највећу укупну производњу уљарица и индустријских биљака остварила су два региона у Румунији, Sud-Muntenia са 1,5 милиона тона и Sud-Est са 1,4 милиона тона. Осим њих, само још један регион остварио је производњу већу од 750.000 тона, Централни регион у Француској (1,2 милиона тона). У 17 региона забележена је производња већа од 500.000 тона у 2017. години, који су углавном лоцирани у Француској, Бугарској, Мађарској и Румунији. Производња репе, уљане репице и сунцокрета није толико заступљена у јужним регионима Европе и нордијским земљама. Генерално, у 28 региона унутар Уније није заступљена производња уљарица и углавном су лоцирани управо у јужним деловима Уније. Међутим, постоји неколико изузетака, у којима је производња уљарица била најмање 100.000 тона, као што су Андалузија, Кастиља Леон и Кастиља Ла Манча у Шпанији, делови Грчке, Венето, Ђулија, Ломбардија и Емилија-Романја у Италији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У чак 124 (од 196 региона са доступним подацима) региона репа и уљана репица су биле најзаступљеније врсте, пре свега у централним деловима Француске (око милион тона) и деловима Румуније. Сунцокрет је као врста најзаступљенији био у 57 региона, углавном на југу Европске уније и у јужним деловима Источне Европе (цела Бугарска, скоро цела Мађарска и Румунија, 11 региона у Шпанији и 10 региона у Италији. Највећа производња забележена је у Региону Sud-Est у Румунији, 951.000 тона. Соја је све више заступљена у Европи, због своје двоструке употребе, у производњи уља и као извор биљних протеина у храни људи и сточној храни. Укупно 17 региона највише је узгајало соју, укључујући шест региона у Аустрији, пет региона на северу Италије и целу Хрватску. У Србији је такође у два региона соја доминантна уљарица и индустријска биљка (Београдски регион и Регион Шумадије и Западне Србије), док је у Војводини и Региону Јужне и Источне Србије доминирао сунцокрет (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Осим ратарства у Европској унији велики значај има и сточарство, пре свега гајење говеда, свиња, оваца и коза, док је живинарство мање заступљено као доминантна грана сточарства, па није укључено у анализу доступну на Еуростату. Укупан сточни фонд за наведене четири врсте стоке износио је 339 милиона грла/комада на нивоу Еу-28 у 2017. години. Најзаступљеније је свињогојство, са чак 150,3 милиона комада, прати га говедарство, са 88,8 милиона грла, потом овчарство, са 86,9 милиона комада и најмање је заступљено гајење коза, са свега 12,7 милиона грла. Генерално посматрано (Слика 58), свиње се највише гаје у Шпанији и Немачкој, говеда у Француској, овце у Великој Британији, док су козе најзастуљеније као врста стоке у Грчкој. Неколико чланица Уније су се специјализовале у гајењу једне врсте стоке, као што су козе у Грчкој, свиње у Данској, говеда у Чешкој, Литванији, Словенији и Шведској, а овце у Великој Британији. Истовремено, поједине

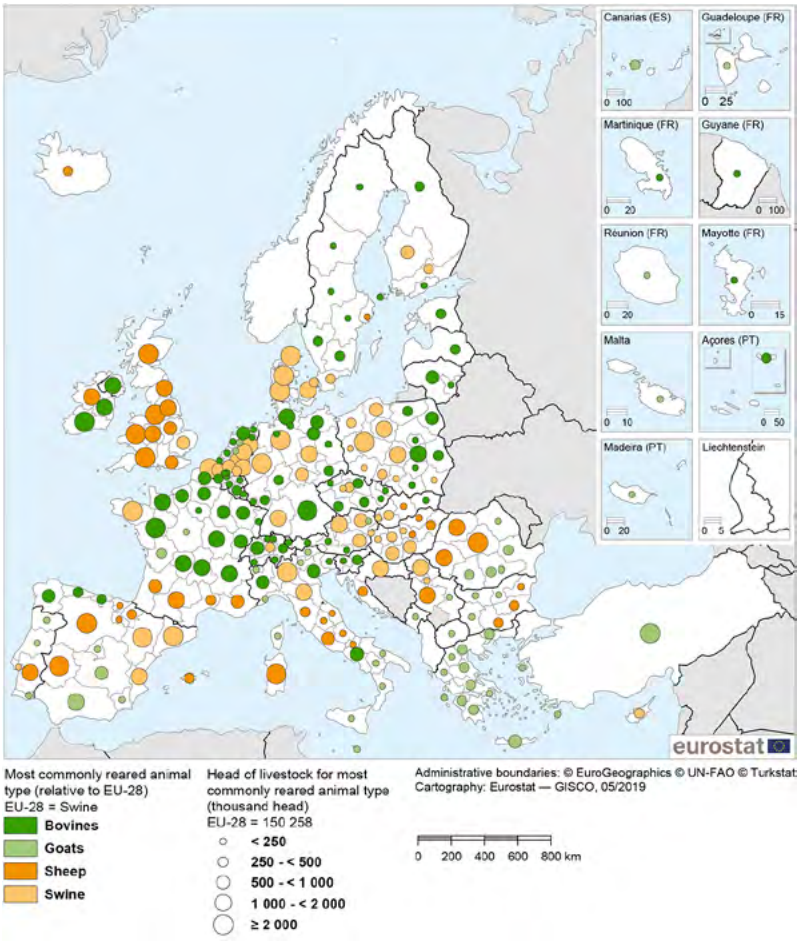
земље гаје више врста, па није толико изражена специјализација по регионима, а ту спадају Белгија, Шпанија, Француска, Италија, Холандија, Аустрија, Португал и Словачка (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Укупно 86 региона специјализовано је за узгој говеда у 2017. години, од чега је у 12 региона број грла био већи од милион, а лоцирани су углавном у Француској, потом у Ирској, где је у јужном региону забележен највећи број грла говеда у целој Европској унији, 3,6 милиона. За узгој свиња специјализовало се 54 региона, од којих је у 24 региона број премашио милион, а у 12 чак два милиона. Ово региони лоцирани су у Данској, Немачкој, Шпанији и по један регион у Белгији, Француској, Италији, Холандији и Пољској. Козе су заступљене као доминантније у 47 региона, међу којима је највише регистровано у Андалузији, 1.1 милион грла, потом у Региону Кастиља Ла Манча у Шпанији, на грчким острвима (Крит), са преко 500.000. Овчарство је као доминантна грана сточарства заступљено у 40 региона, од чега у 16 региона број прелази милион комада, а у осам чак два милиона. Углавном су то западни и северни делови Велике Британије, где предњаче Велс са 5,7 милиона оваца и Шкотска, са 4,9 милиона, а после долазе Екстремадура и Кастиља Леон у Шпанији, Сардинија у Италији и Централни регион у Румунији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Занимљива је анализа за Србију, која показује различиту структуру по регионима. Наиме, у Региону Војводине је најзаступљеније свињогојство, као и у Београдском региону, у Региону Шумадије и Западне Србије овчарство, док је у Региону Јужне и Источне Србије узгајање коза најзаступљенија грана сточарства (Eurostat Regional Yearbook, 2019). Планински предели погодују узгоју оваца и коза, што се потврдило и на регионима који су сличних природних одлика у суседним државама, Црној Гори, Албанији, Бугарској, где су такође доминантне гране сточарства, у суседној Хрватској такође, док је у континенталној Хрватској свињогојство најзастуљеније, као и у Региону Војводине.

Када је сточарство у питању неизоставно је напоменути да је од великог значаја и производња млека, пре свега крављег млека, која је углавном висока у регионима са великим и погодним пашњацима и земљиштем на коме се обрађује крмно биље. Таква ситуација је углавном у регионима са умереном климом и релативно великом количином падавина. Укупна производња крављег млека на нивоу ЕУ-28 у 2017. години износила је 165 милиона тона. Генерално, производња крављег млека висока је у Данској, Немачкој, Ирској, деловима Француске, северној Италији, Холандији, Пољској, али и појединим алпским регионима и деловима Енглеске, Велса, Шкотске и Северне Ирске. У деловима Европе који су сиромашнији травнатим површинама, производња крављег млека није толико заступљена (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 2017. години забележено је 45 региона у којима је производња млека премашила




▲ **Слика 58.** Сточни фонд (у хиљадама грла/комада) и најчешће узгајане врсте на нивоу NUTS 2 региона, 2017.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

милион тона и ти региони чине 57% укупне производње крављег млека у Европској унији. Међу њима, у 14 региона производња је била већа од 2,5 милиона тона и ти региони чине скоро трећину укупне производње (29%) на нивоу Уније, а лоцирани су углавном на северозападу Немачке, северозападу Француске, северу Италије и североистоку Пољске. Највећу производњу имао је Регион Бретање у Француској, 5,6 милиона тона, потом Јужни регион у Ирској (5,4 милиона) и Ломбардија на северу Италије (4,9 милиона) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

На нивоу Републике Србије, највећа производња крављег млека забележена је у Региону Шумадије и Западне Србије, 753.500 тона, док је на другом месту Регион Војводине са дупло мањом производњом, колико је забележено и у Региону Јужне и Источне Србије, а најмања производња очекивано је забележена у Београдском региону, око 100.000 тона (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

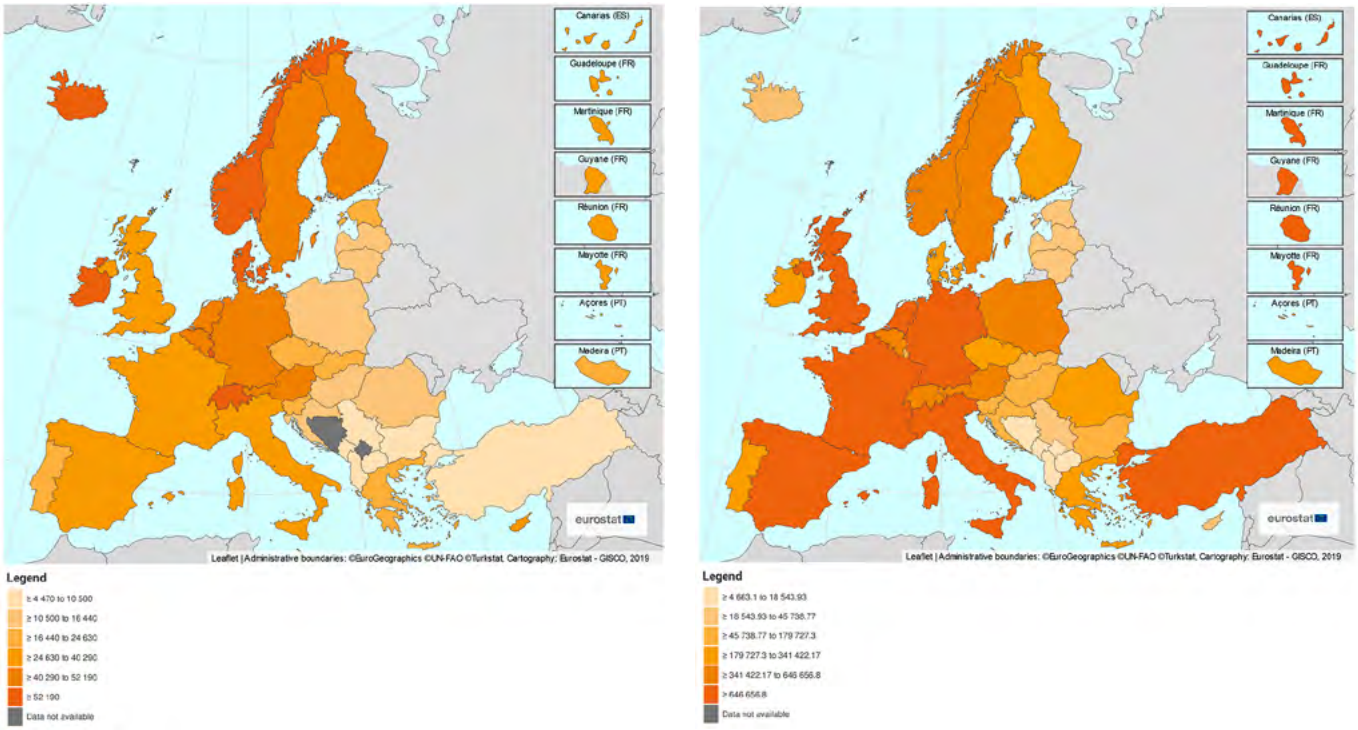
### 4.2.10 Економски показатељи

Регионална политика Европске уније све више иде ка проширивању циљева, како би се ојачала солидарност, тако да сваки регион може да достигне свој пуни потенцијал у смањивању и елиминисању економских, социјалних и територијалних разлика. Оно што игра једну од најважнијих улога јесте да је у актуелном буџетском периоду за кохезиону политику алоцирана чак трећина укупног буџета Европске уније.

Један од централних индикатора у оквиру економије је свакако **БДП** или **бруто друштвени производ** (енг. ***Gross Domestic Product*** – **GDP**), који на неки начин представља резултат економске позиције државе или региона. Укупна вредност се дели са бројем становника, како би се креирао мерљив и разумљив индикатор укупног животног стандарда, назван БДП по глави становника (GDP per capita/GPD per inhabitant). Овај индикатор се најчешће користи да би се оценио укупан економски развој, када се доносе економске мере и одлуке, али се свакако допуњује и осталим индикаторима везаним за друштвено и благостање животне средине (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Како би се упоредиле разлике у нивоу цена међу државама, БДП се конвертује преко фактора дефинисаног као паритет куповне моћи (енг. *purchasing power parities* - PPPs). Употреба овог фактора резултирала је да се подаци конвертују у заједничку „вештачку валуту“, названу стандард куповне моћи (енг. ***purchasing power standard*** - **PPS**) или БДП изражен кроз стандард куповне моћи. Њиме се елиминишу разлике у ценама између држава, а калкулација по глави становника омогућава поређење економија различите величине. У ширем смислу, употреба овог индикатора има за циљ издвајање различитих нивоа, да оне државе које имају висок БДП по глави становника такође имају и висок ниво цена (рецимо, трошкови живљења у Луксембургу су уопштено виши него трошкови живљења у Бугарској, а свакако да је и БДП по глави становника виши). Дакле, подаци у реалним и константним условима цена омогућавају алтернативни метод подешавања БДП-а и од посебног су значаја када се анализира развој кроз неки временски период. За разлику од података изражених у номиналним и тренутним ценама, ове вредности су дефлативне, односно узимају у обзир промену цена (другим речима, оне су прилагођене инфлацији) и приказују се као индекс који представља резултат економског развоја у односу на цене у специфичној референтној години (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

БДП на нивоу ЕУ-28 износио је 15,9 трилиона евра, што је у просеку по глави становника износило 30.900 евра, у 2018. години. Поред ових укупних података, постоје значајне разлике међу регионима, изражене кроз доступност ресурса, укључујући људске ресурсе, промене изазване глобализацијом и слично. То се рефлектовало на друштвени развој, незапосленост, стамбене услове, инфраструктуру, здравствену негу или едукацију и образовање. Посматрано према државама, апсолутно највиши БДП по глави становника у 2018. години (Слика 59) остварио је Лихтенштајн, са око 150.000 евра по глави становника годишње, потом са скоро дупло мањим износима долазе Луксембург (98.640 евра,

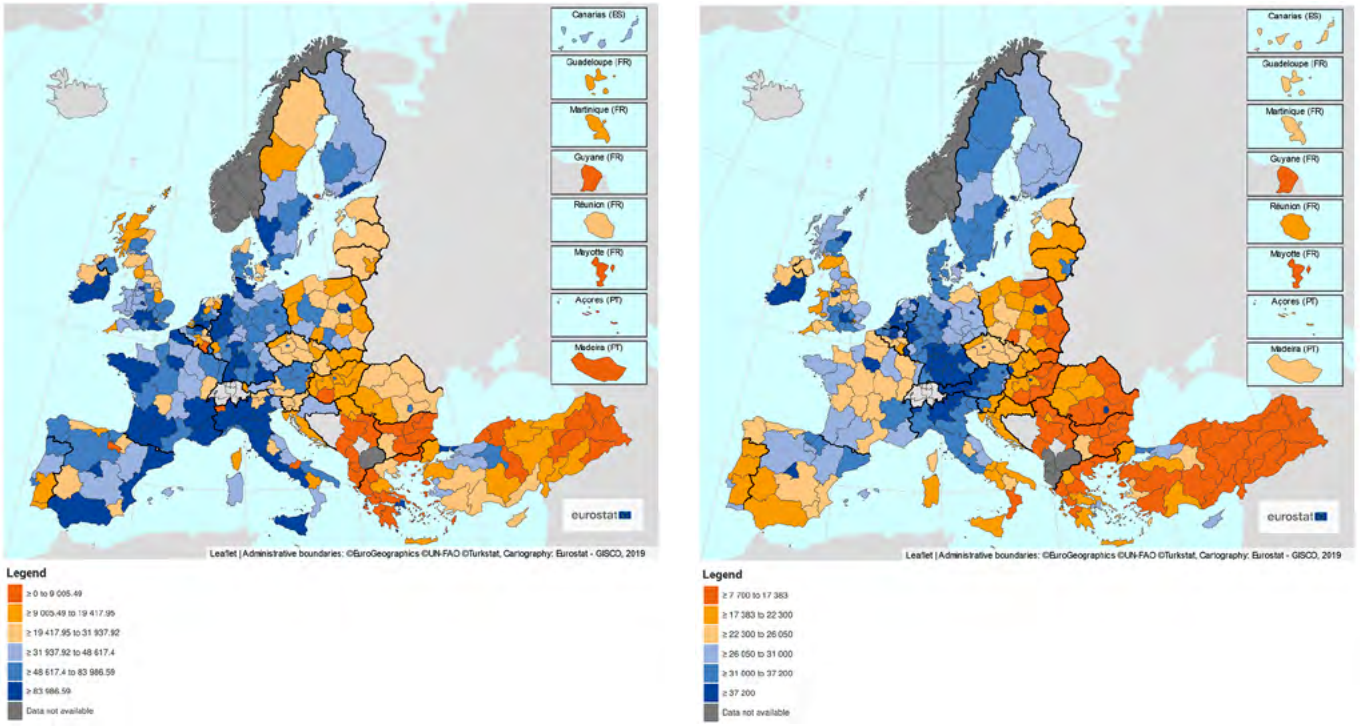



▲ **Слике 59 и 60.** БДП по глави становника (GDP per capita) (Слика 59) и укупан БДП на нивоу државе (Слика 60), 2018.
*Извор: Eurostat Database,2018, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database*

највиши БДП у оквиру Европске уније), Норвешка (69.230 евра), Швајцарска (70.120 евра), Исланд (61.800 евра), Ирска (66.670 евра), Холандија (44.920 евра), Белгија (40.240 евра), Шведска (46.310 евра), Данска (52.010 евра), Аустрија (43.640 евра), Немачка (40.340 евра), док су остале државе углавном око или испод поменутог просека од 30.900 евра (Eurostat Database, 2018; https://ec.europa.eu/eurostat/data/database).

Највиши укупан БДП на нивоу државе у 2018. години (Слика 60) остварила је Немачка, чак 3,3 трилиона евра (3,3 хиљаде милијарди евра), што значи петину од укупно оствареног БДП-а на нивоу ЕУ-28, док је на другом месту била Велика Британија са 2,4 трилиона евра, што значи да је без ње, односно на нивоу ЕУ-27 укупан БДП износио око 13,5 трилиона евра. Са сличним износом на треће место долази Француска, потом Италија и Шпанија (свака од ових држава остварила је БДП већи од трилион евра, односно већи од хиљаду милијарди евра). Поређења ради, Србија је исте године остварила БДП у вредности од 42,8 милијарди евра (Eurostat Database, 2018; https://ec.europa.eu/eurostat/data/database).

На нивоу региона разлике ипак постоје и често су изузетно велике, па се уочава да често један или два веома развијена региона подижу просек целој држави, која се тако високо рангира на листи држава. Стога је много реалнија и меродавнија анализа на нивоу региона, како би се видело који делови предњаче, који заостају у развоју, како би се те разлике смањиле и укупан развој државе унапредио. Уколико се анализа сведе на ниво NUTS 2 региона (Слика 61) уочава се да региони на југу Немачке имају врло висок укупан БДП, као и региони на северу Италије, северозападу Шпаније, делови Данске, Финске. Са укупним БДП-ом на нивоу региона са вредностима преко 500 милијарди евра (дакле, десет пута више него цела Србија) издвојили су се Île de France у Француској (733 милијарде евра), Nordhein-Westfalen у Немачкој (697 милијарди евра), Bayern у Немачкој (617 милијарди евра), Nord-Ovest у Италији (580), London (571), Baden-Württemberg у Немачкој (504 милијарде евра), потом долазе испод 500 милијарди евра West-Nederland у Холандији (415 милијарди евра), Nord-Est у Италији (407), Lombardia у Италији (388



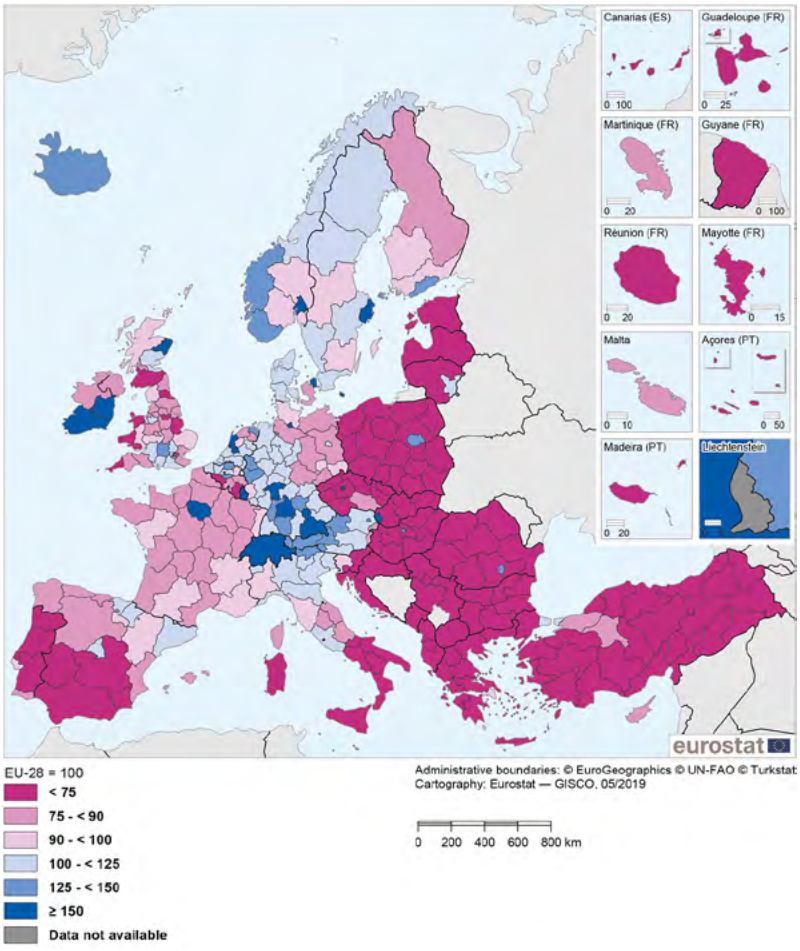

▲ **Слике 61 и 62.** Укупан БДП (Слика 61) и БДП по глави становника (GDP per capita) (Слика 62) на нивоу региона NUTS 2 нивоа, 2018.*
*Извор: Eurostat Database, 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database*

** Региони у Француској и делови других појединих држава се не приказују на мапи графички у складу са скалом боја, али су подаци дати у бази података Еуростат, на основу које су навођени у тексту.*

милијарди евра), Centro у Италији (380 милијарди евра), Este у Шпанији (372 милијарде евра), Sout East у Великој Британији (352 милијарде евра), и тако даље, где до изнад 200 милијарди спадају региони Шведске, Шпаније (Мадрид, Каталонија), Регион Рона-Алпи у Француској, Darmstadt у Немачкој, све до региона Lazio у Италији, који нешто испод те вредности (197 милијарди евра). Истовремено најмање вредности укупног БДП-а остварили су региони у Бугарској, Румунији, делови Пољске, Словеније, Мађарске, Хрватске, Грчке, Турске, што је устаљени тренд и годинама уназад (Eurostat Database, 2018; https://ec.europa.eu/eurostat/data/database).

Уколико се анализира вредност БДП-а по глави становника на нивоу NUTS 2 региона (Слика 62), уочава се да је тренд исти, односно да претходно поменути региони са највишим укупним БДП-ом остварују и највиши БДП по глави становника по актуелним тржишним ценама, што је свакако, добар показатељ уколико се посматра да у тим регионима живи знатно више становника него у осталим. Наравно, са друге стране, управо тај велики број становника је одраз привлачне снаге гравитационих центара тих региона, чиме периферија остаје празна и мање развијена, односно са мањком људског потенцијала. Дакле, региони на југу Немачке, северу Италије, регион око Париза, региони у Белгији, Холандији и Луксембургу, имају највише вредности овог индикатора. Примера ради, пре изласка Велике Британије из Уније, БДП унутрашњег Лондона био је 5,8 пута виши од просека ЕУ-28 (Eurostat Database, 2018; https://ec.europa.eu/eurostat/data/database).

Управо због разлика у нивоу развијености региона, највећи удео регионалног финансирања се односи на мање развијене регионе, по принципу помоћи како би „ухватили прикључак“ са осталим регионима. Према правилима структурних и инвестиционих фондова, средства се алоцирају на мање развијене регионе (БДП по глави становника мањи од 75% ЕУ просека) и регионе у транзицији (БДП по глави становника износи 75-90% ЕУ просека). На Слици 63. приказани су подаци који се односе на стандард куповне моћи (PPS), изражен као




▲ **Слика 63.** БДП по глави становника (ЕУ-28=100*) на нивоу NUTS 2 региона, 2017.

*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

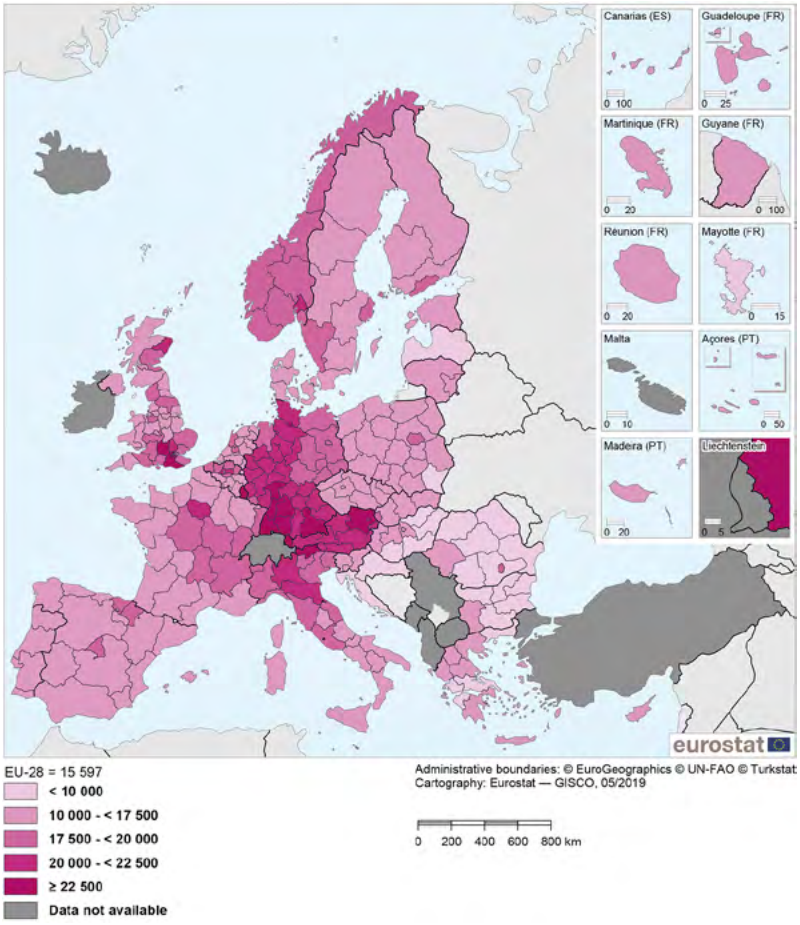
** Индекс базиран на БДП-у израженом кроз стандард куповне моћи (PPS) у односу на просек ЕУ-28.*

проценат ЕУ-28 просека (ЕУ-28=100), односно поређење региона NUTS 2 нивоа са просеком ЕУ-28. Уочава се да су изнад просека у 2017. години били делови северне Италије, потом се наставља низ кроз Аустрију, Немачку, одакле има неколико крака, региони Бенелукс земаља, јужна Енглеска и Ирска, нордијске земље. Укупно, 97 региона било је или на нивоу просека или изнад, док је велика већина региона, односно велики територијални остатак Уније испод просека ЕУ-28 (Слика 63; Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Углавном су такви региони распрострањени око главних градова и метрополитенских подручја, посебно у Великој Британији. Поред Лондона, Луксембург у целости као регион овог нивоа бележи 2,45 пута виши БДП изражен по глави становника као стандард куповне моћи (банкарски и финансијски сектор посебно доприноси), као и Јужни регион Ирске, који услед фармацеутске индустрије и ИКТ сектора бележи 2,16 пута виши ниво БДП-а по глави становника. Управо главни градови на овај начин често узрокују моноцентричан економски развој. Често се уочава да главни градови предњаче, док већ њихова околина бележи вредности знатно испод просека. Неки од примера који су посебно изражени су Региони Братиславе и Прага, који су на шестом и седмом месту на нивоу Уније, а чија околина је знатно испод просека, односно на нивоу 68% и 74% ЕУ-28 просека. Слична ситуација је и у Румунији, Мађарској и Пољској (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Већина чланица Уније има моноцентрични образац економског развоја, односно главни градови делују као хабови развоја, међутим, у појединим државама је другачије, као што су Италија и Немачка, које имају полицентрични образац економског развоја. У Немачкој чак регион Берлин, као главни град има мањи БДП по главни становника од чак 19 региона од укупно 37, док у Италији Лацио има нижи БДП по глави становника од шест региона (од укупно 20). Осим Немачке и Италије, овај индикатор није највиши у региону главног града још у Ирској и Аустрији. Генерално, сиромашнији региони широм Европске уније углавном су подељени у две категорије: ретко насељене, руралне регионе, окарактерисане старењем популације и емиграцијом и постиндустријске регионе, који су углавном „напуштени“ и којима је прекинута веза са некадашњом индустријском базом. Сиромашнији региони се углавном налазе око појаса који на северу креће од Летоније, наставља се кроз источне делове Уније, спушта се до Грчке и јужне Италије, па се шири Медитераном до јужних делова Шпаније и већине Португала (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Један од показатеља који се све чешће користи као показатељ куповне моћи популације јесте расположиви доходак по глави становника (енг. *disposable income per*




▲ **Слика 64.** Расположиви доходак по глави становника, на нивоу NUTS 2 региона, 2016.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

*inhabitant*). Он такође представља стандард куповне моћи, али се односи на доходак домаћинства „по глави", односно онај доходак којим се располаже за потрошњу (који преостане након свих плаћања и обавезних режијских трошкова). Доходак по домаћинству се често користи као индикатор квалитета живота, уместо бруто домаћег производа, али треба бити обазрив приликом тумачења. Дешава се често да велики број људи ради и доприноси економској моћи у великим градовима, али да не живи у њима, него у околним мањим насељима, па онда тај доходак по домаћинствима у мањим местима не делује статистички реално, односно није у складу са економским активностима у тим местима. Када се врши поређење доходака домаћинстава, као што је споменуто, користи се стандард (потрошње) куповне моћи, као вештачка валута, како би се могло поредити у условима различитих нивоа цена међу државама (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

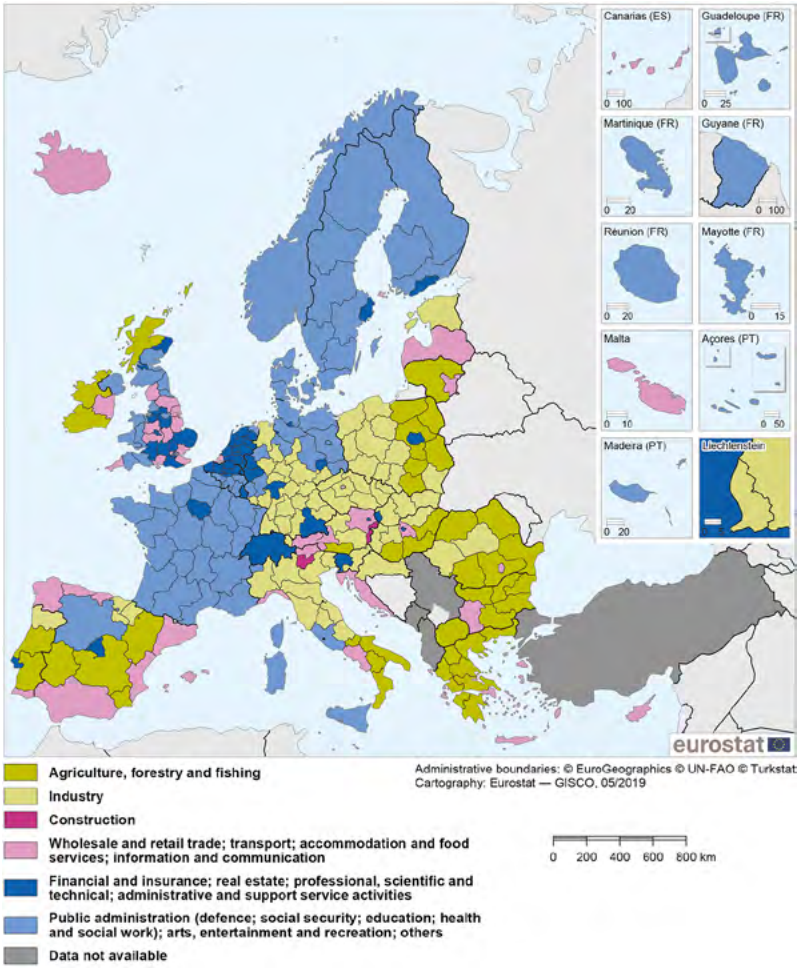
Теоретски посматрано, стандард куповне моћи (енг. purchasing power standard) као јединична валута може да купи исту количину добара и услуга у свакој држави. Међутим, разлике у ценама међу државама подразумевају различиту суму изражену у националној валути која је потребна за исту ту количину добара и услуга. Стандард куповне моћи формиран је на основу економских агрегирања у националној валути државе који се деле, односно упоређују са одговарајућим паритетом куповне моћи. Дакле, овај индикатор је на неки начин заједничка валута у којој су агрегирани национални рачуни тако што су подешени за разлике у ценама. На неки начин то је стандард према евру (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Thematic_glossaries).

Како је приказано на Слици 64, расположиви доходак по глави становника у 2016. години износио је на нивоу ЕУ-28 око 15.000 јединица стандарда куповне моћи (15.000 PPCS), са значајним разликама на регионалном нивоу. Унутрашњи део Лондона имао је 7.7 пута виши расположиви доходак у стандардима куповне моћи у односу на француске спољне територије, које су имале најниже вредности. Истовремено, иста та два региона имала су највиши и најнижи БДП по глави становника, само су разлике много мање (разлика у БДП-у је скоро 21 пут) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Међу 16 региона који су имали преко 22.500 расположиви доходак по глави становника, нашло се чак седам региона у Немачкој (Хамбург, централни и јужни делови државе) и пет региона у Великој Британији (југоисточни део државе). Истовремено и очекивано, најниже вредности расположивог дохотка имали су региони у источном делу Европске уније. Доходак испод 10.000 имало је чак пет (од укупно шест) региона Бугарске, сви региони Хрватске, шест региона (од осам укупно) у Румунији. Изузеци, односно мало виши стандард у овим државама имали су само региони главних градова, Софија и Букурешт, као и регион око

Темишвара у Румунији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 2016. години било је 232 милиона запослених на нивоу ЕУ-28. На нивоу Уније постоји статистичка класификација економских активности, са стотинама различитих активности, које су груписане у шест различитих области (група). На основу Слике 65, уочава се да је највећи удео запослених у групи која обухвата секторе јавне администрације, социјалне заштите, образовања, здравства и социјалног рада, скоро трећина (29,7%), док је на другом месту група која обухвата секторе малопродају, трговину, транспорт, услуге смештаја и хране, ИКТ сектор (27,7%). На трећем месту налази се група активности и делатности која обухвата секторе финансија и осигурања, науке и технике, услуге пружања подршке (16,4%), а одмах после тога, са 15,3% долази област која обухвата сектор индустрије. На последња два места долазе област која укључује сектор градње и грађевинарста, извођачких радова (6,3%) и група којој припада сектор пољопривреде, шумарства и риболова (свега 4,5%) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).




▲ **Слика 65.** Доминантна структура делатности на нивоу NUTS 2 региона, 2016.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

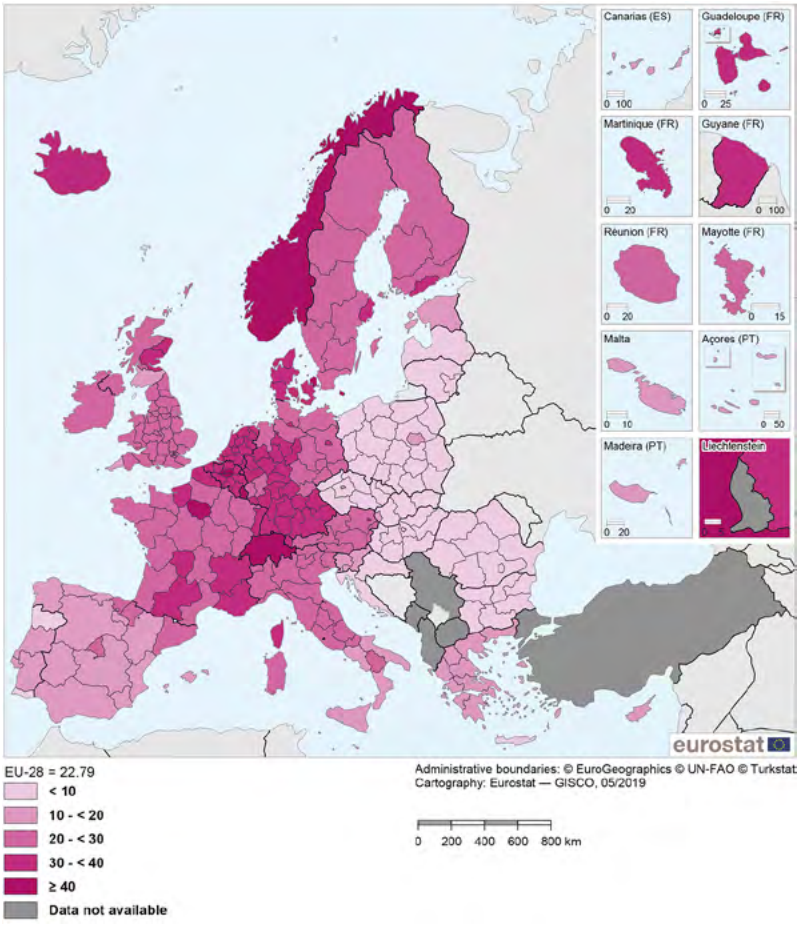
Свакако, природне одлике средине у великој мери су утицале на распоред појединих активности по регионима (земљиште, руде, воде, климатски услови и слично), али утицали су и друштвени фактори, пре свега структуре и распоред становништва. На пример, истраживачки паркови близу универзитета, финансијски сектор у главним градовима, велики број потрошача производа одређених грана индустрије, пољопривреде и слично. Пољопривреда спада у најмање заступљене привредне гране на нивоу ЕУ-28, али се уочава да је територијално изузетно распрострањена (број становника мањи, па се статистички одрази на просек), као што је у источним и јужним деловима Европске уније. У чак 27 региона удео запослених у пољопривреди, шумарству и рибарству је најмање три пута виши од просека на нивоу ЕУ-27 (пет региона у Бугарској, осам региона у Грчкој, шест региона у Пољској, пет региона у Румунији) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Са друге стране, један од региона који бележи скоро три пута виши удео запослених у индустрији у односу на ЕУ-28 просек, такође је у Румунији, у западном делу државе, вероватно због близине западног тржишта, али и обучене радне снаге и вишејезичког обележја области. Такође, велики је и удео страних инвестиција и овим регионима, пре свега у области електронике, машинства и ауто индустрије. Осим ових региона, виши удео запослених у индустрији у односу на просек Уније забележила су и четири региона у Чешкој (северни део државе). Разлог томе је традиционално постојање и пословање тешке индустрије (угаљ, челик, гвожђе), али и хемијске и текстилне, као и уплив страних инвестиција у области електронике, фармације и транспортне опреме (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Сектор изградње је нешто више у односу на просек Уније био заступљен на Корзици у Француској, као и у пет региона на југу Велике Британије, Малопољском региону у Пољској, Луксембургу и Региону Бургенланд на истоку Аустрије. Трговина, саобраћај, смештај услуга и хране, ИКТ сектор, као једна група области, заступљени су са вишим уделом у односу на просек Уније у шест региона који се могу окарактерисати и као афирмисане туристичке дестинације (Крит и острвске регије Грчке, Канарска и Балеарска острва у Шпанији и Алгарве у Португалу) (Eurostat Regional Yearbook, 2019). То је очекивано имајући у виду шта туризам као делатност захтева инфраструктурно и логистички, али и шта доноси као бенефите.

Финансијски и сектор осигурања, очекивано, са највишим уделом заступљени су у Лондону, као и у главним градовима држава Бенелуксаа. На крају, јавни сектор, у поменутим структурама и наведеним на Слици 65, у нивоу вишем од просека заступљен је углавном у удаљеним (периферним регионима), у којима нема много алтернатива за запослење, где спадају делови Шпаније, спољни региони Француске, као и у чланицама које имају велике трошкове јавног сектора, као што су Белгија, Данска, Француска и Шведска (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

За различите, али и исте послове, становници Европске уније различито су плаћени. Разлике постоје на нивоу држава, али још више на нивоу региона. Како је приказано на Слици 66, просечна цена рада на нивоу ЕУ-28 у 2016. години износила је 22,8 евра по сату. Највиша цена рада на нивоу Уније забележена је у региону главног града Белгије, Бриселу, 44 евра по сату, док је најнижа вредност цене рада забележена у Северном региону Бугарске (свега 3,7 евра). Осим Брисела, још шест региона забележило је просечну цену рада вишу од 40 евра по сату: Луксембург, Регион главног града Данске, два региона у Белгији која окружују Брисел, Западни део унутрашњег Лондона и Регион Париза (Ile-de-France). Изван Европске уније, Норвешка (44,9 евра по сату) и Швајцарска (50,5 евра по сату) на националном нивоу, бележе вишу цену рада од било ког региона унутар Уније у просеку (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

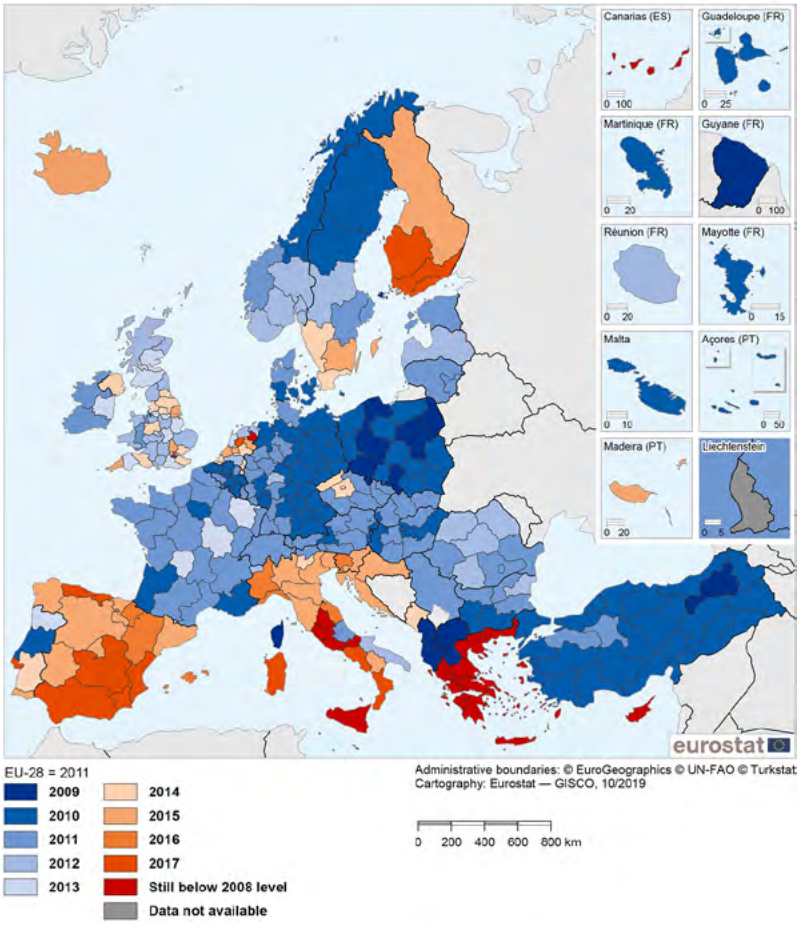



▲ **Слика 66.** Просечна цена рада* на нивоу NUTS 2 региона, 2016.
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

* *Изражено у еврима по сату (EUR per hour)*

### 4.2.11 Регионални социоекономски развој – промене након 2008.

Имајући у виду да је више од једне деценије прошло од почетка (и завршетка) светске економске кризе, један од начина да се покаже развој и напредак региона јесте анализа у односу на почетак кризе. На основу неколико изабраних индикатора, анализиране су промене по регионима од 2008. године, па до године за коју су доступни референтни подаци. Циљ је да се индиректно закључи о томе колико су региони били отпорни или рањиви на економску кризу и колико времена им је требало да почну да излазе или се потпуно опораве од кризе. На основу квантитативних пока-




▲ **Слика 67.** БДП по глави становника на нивоу NUTS региона – темпо економског опоравка од 2008. године*

*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

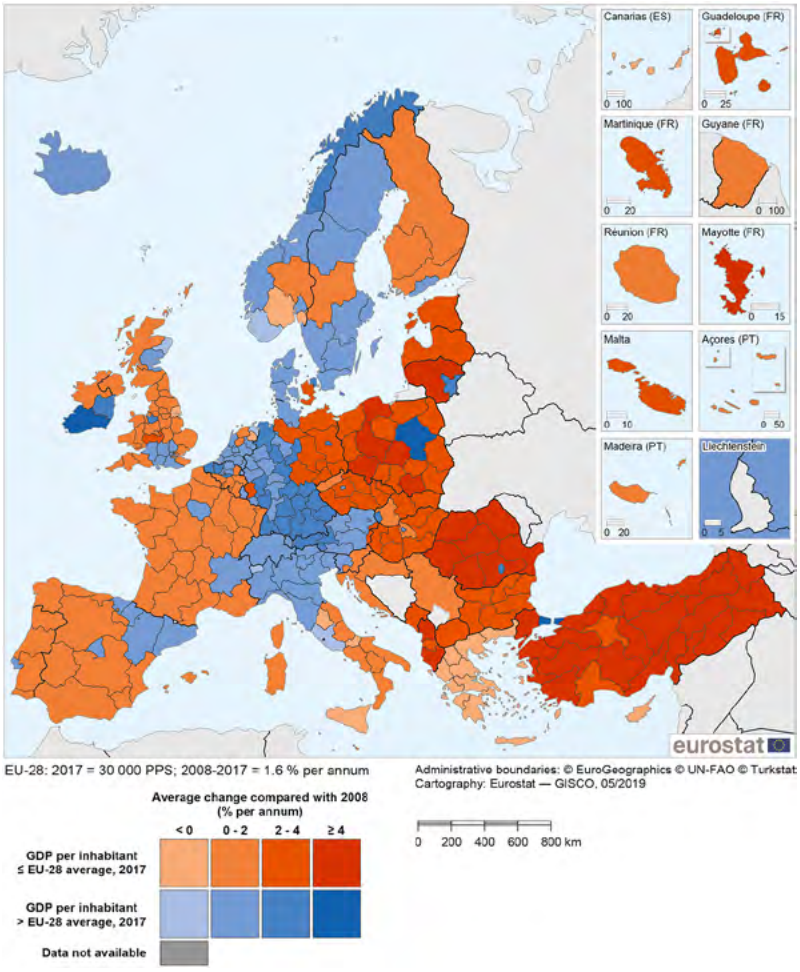
** Године означавају прву годину након кризе у којој је БДП био изнад нивоа из 2008.*

затеља анализиран је ниво одабраних индикатора у односу на ниво из 2008. године, како би се уочиле фазе развоја и напредовања региона. Сет података се односи на период од 2008. године до 2016, 2017. или 2018. године.

На основу Слике 67, уочава се да је у десет региона (шест у Пољској, два у Француској и по један у Грчкој и Финској) БДП по глави становника изражен кроз стандард куповне моћи, заправо порастао у 2009. години, уместо очекиваног пада за све регионе. Већина њих је чак имала континуирани пораст, док су неки ипак забележили пад, само са закашњењем (пик БДП-а није био 2008, него 2009. године и након тога је опао). Осим поменутих примера, чак 66 региона је у року од две године повратило ниво БДП-а из 2008. године, односно 2010. године (дакле, само једну годину је БДП био испод нивоа из 2008. године), 70 региона у 2011. години достиже ниво из 2008. године. Половини региона је ипак требало између три и осам година да се врате на ниво пре светске економске кризе (14 региона је тек 2017. године достигло ниво из 2008. године). Такође, уочава се да је БДП по глави становника у појединим регионима још увек испод нивоа и 2008. године (22 региона), где спада чак 12 региона у Грчкој, три региона у Шпанији (Канари и спољне територије) и региони у централној, јужној и острвској Италији. Заправо, уочава се да је већина региона до 2013. године достигла ниво из 2008. године, док су почетком новог финансијског оквира (2014. године) били региони јужних чланица Уније (Грчке, Шпаније, Италије, Кипра и Португала) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

На Слици 68, приказан је исти индикатор, БДП по глави становника као стандард куповне моћи, али кроз поређење просечне промене БДП између 2008. и 2017. године у односу на просечну промену у истом периоду на нивоу просека ЕУ-28. Региони који се условно могу узети као богати приказани су плавом бојом, док су региони који се условно могу окарактерисати као сиромашни приказани наранџастом бојом. Најсветлијом плавом и наранџастом нијансом приказани су региони чији је БДП по глави становника у 2017. години био још увек (или поново) испод нивоа из 2008. године, односно региони са негативном стопом промене између ових година у поређењу са ЕУ-28. Отале три нијансе плаве и наранџасте показују регионе који су забележили позитивнији развој и промену у односу на просек ЕУ-28 (најтамније нијансе показују најјачи ниво развоја) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 105 региона од 280 региона NUTS 2 нивоа забележен је ниво БДП-а изнад просека ЕУ-28, док су остали забележили нижи ниво. Релативно богати и развијени региони обухватају појас који креће од севера Италије, кроз Аустрију и Немачку и рачва се на део који обухвата земље Бенелукса, јужну Енглеску, Источну и Североисточну Шкотску, Јужну Ирску и део који обухвата нордијске чланице Европске уније. У већи-




▲ **Слика 68.** БДП по глави становника на нивоу NUTS 2 региона, 2017. године – просечна годишња промена БДП у процентима између 2008. и 2017. године*

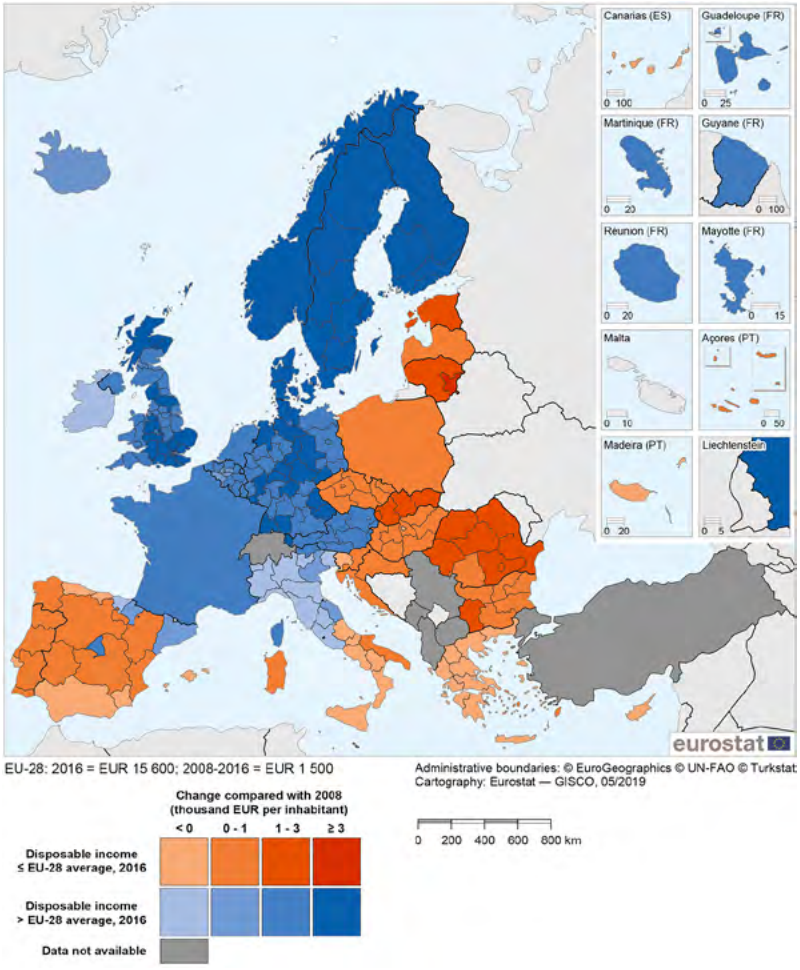
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

** На нивоу ЕУ-28 у периоду 2008-2017. промена је износила 1,6% годишње*

ни региона који су имали БДП у 2017. години нижи у односу на 2008. годину, такође је БДП у 2017. години био нижи у односу на БДП на нивоу просека ЕУ-28. Таквих региона било је 27, од укупно 280 региона NUTS 2 нивоа (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У већини региона, односно у преосталих 253 региона забележен ниво БДП-а по глави становника био је виши него у 2008. години. Од њих, у 161 региону годишњи раст БДП-а по глави становника у периоду 2008-2017. године био је мањи од 2% годишње. У 76 региона стопа раста била је између 2% и 4% годишње, док је у преосталих 16 региона стопа раста била виша од 4% годишње. Од тих 16 региона са највишом стопом пораста БДП-а по глави становника, само два региона имала су БДП по глави становника виши од просека за ЕУ-28 у 2017. години (Јужна Ирска и Регион Варшаве). У преосталих 14 региона (углавном у Пољској и Румунији), упркос позитивном расту, ниво БПД-а по глави становника у 2017. години био је нижи од просека за ЕУ-28. Дакле, био је виши него у 2008. години, али и даље испод просека ЕУ-28. У Републици Србији БДП по глави становника у 2017. години био је виши него у 2008. години и растао је у просеку 1,7% годишње, међутим ипак је био испод нивоа ЕУ-28 просека (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Многи региони у Европској унији, како је већ споменуто, генеришу своје богатство захваљујући уделу оних који раде у том региону, али због високих трошкова живота живе у неком другом региону. Ту се углавном мисли на главне и највеће градове, који су региони за себе, па у којима велики удео популације „само“ ради и статистички доприноси развоју и богатству региона, али та популација живи изван већих градова, где су трошкови живота свакако мањи. Дакле та популација доприноси богатству региона у којем ради, али истовремено доприноси расположивим приходима и дохотку у региону у којем живи (доходак по домаћинству и глави становника). Стога поједине квантитативне показатеље треба условно тумачити. На Слици 69. приказан је расположиви доходак по члану домаћинства, који представља укупну суму новца домаћинства доступну за трошење (или штедњу) након свих такси и издатака и одбитака. Региони који су у 2016. години имали расположиви доходак по члану домаћинства изнад просека ЕУ-28 приказани су плавом бојом, док су региони испод ЕУ-28 просека приказани наранџастом бојом. Истовремено, најсветлијом плавом и наранџастом приказани су региони чији је расположиви доходак по члану домаћинства у 2016. години био испод нивоа у 2008. години (разлика је у томе што су плави и тако изнад просека ЕУ-28, а наранџасти испод), док су осталим нијансама приказани региони са позитивном стопом промене у односу на 2008. години (опет су плави свакако изнад просека ЕУ-28, наранџасти испод) просека (Eurostat Regional Yearbook, 2019).




▲ **Слика 69.** Расположиви доходак по глави становника на нивоу NUTS 2 региона, у 2016. години – стопа промене између 2008. и 2016. године*
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

** У 2016. години ЕУ-28 просек износио је 15.600 евра, а промена 2008-2016. године износила је 1.500 евра (пораст)*

Регион са највишим расположивим дохотком по члану домаћинства у 2016. години био је *Inner London — West*, са 55.200 евра, док је најнижа вредност забележена у Северозападном региону у Бугарској, са 2.900 евра. У просеку, доходак је износио је 15.600 евра по члану домаћинства. У 138 региона са доступним подацима за 225 региона за 2016. годину, ниво је био изнад ЕУ-28 просека, што значи у већини региона, док је у случају БДП-а то било 105 региона од 280. Оно што треба имати у виду је да су овде подаци за Ирску, Француску, Холандију и Пољску приказани само на нивоу државе уместо на нивоу њихових укупно 59 региона, па процентуалне односе треба објаснити у складу са тим. Свакако, највише вредности забележене су, као и код БДП-а, у регионима западних и нордијских чланица Уније, са изузетком појединих региона у Шпанији и Италији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 2016. години 43 региона (од 225) имала су нижи расположиви доходак по члану домаћинства него у 2008. години, од којих је 12 региона ипак и тако било изнад просека ЕУ-28 у 2016. години (десет региона у Италији, један у Шпанији и Ирска на нивоу државе). Остали су имали и нижи ниво у односу на 2008. годину и нижи ниво у односу на ЕУ-28 просек у 2016. години. Највећи пад доживели су региони у Грчкој. У чак 11 од 13 региона у Грчкој расположиви доходак по члану домаћинства био је најмање за 3.400 евра мањи у 2016. години у односу на 2008. годину. Преосталих 182 региона (од 225) забележили су већи износ расположивог дохотка него у 2008. години, од чега је у чак 56 региона тај пораст био већи од 3.000 евра по члану. У ту групу спадају сви региони Данске, Финске, Шведске, 20 региона у Британији (углавном јужна Енглеска) и 16 региона у Немачкој (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У категорију индикатора овог поглавља свакако да спадају и важно место заузимају и демографски индикатори, односно у овом контексту промена одабраних показатеља у периоду од 2008. до 2018. године. Уопштено посматрано, градови су и даље били центри поларизације популације, делујући својим привлачним ефектима; већина урбаних региона забележила је популациони раст, док је популација и руралним областима опадала, пре свега у постиндустријским регионима. Укупна популација Уније се повећала за 2,4% у односу на 2008. годину, односно број становника је порастао са 500 на 512 милиона. Ипак, око једне трећине региона Европске уније забележили су пад популације у 2018. години у односу на 2008. годину. Чланице у којима је већина региона забележила пад броја становника између 2008. и 2018. године су Бугарска, Естонија, Хрватска, Летонија и Литванија, у којима су сви региони забележили пад популације. У Мађарској и Румунији су сви региони, осим главних градова, забележили опадање броја становника, а у Грчкој, Пољској и Португалу

већина региона (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

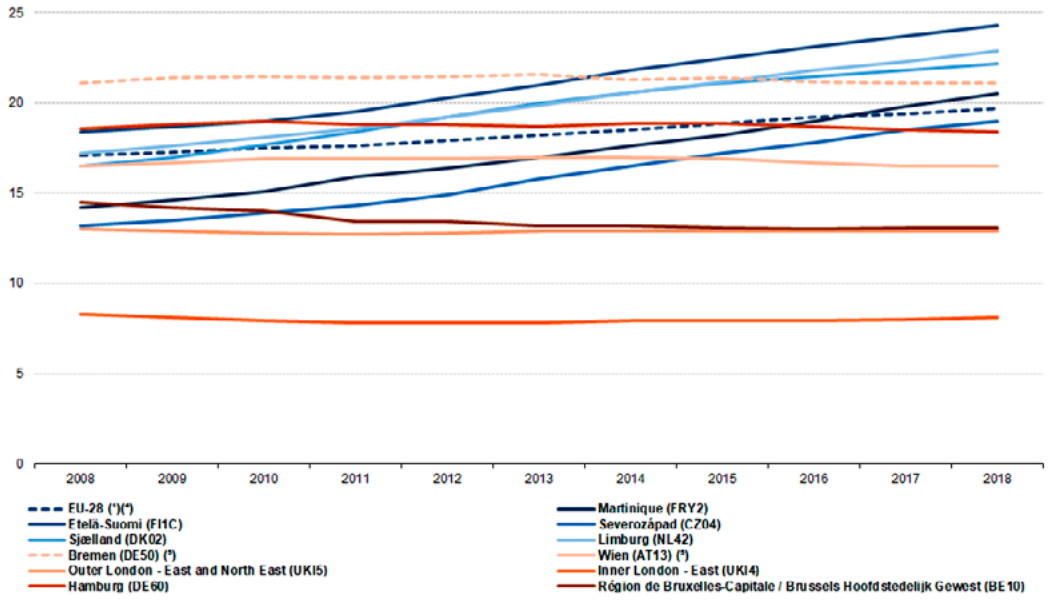
Са друге стране, сви региони у Белгији, Данској, Ирској, на Кипру, у Луксембургу, на Малти, у Аустрији и Шведској, забележили су већи број становника у 2018. години у односу на 2008. годину. У шест региона забележен је чак пораст од 1,5% годишње, углавном у регионима главних градова или регионима са градовима који су снажни гравитациони центри (спољне територије Шпаније, Француске, Горња Баварска у Немачкој) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Један од демографских индикатора који највише расте и потенцијално највише утиче на социоекономске услове у регионима и државама у целости, јесте удео популације старије од 65 година. Старење становништва је посебно дошло до изражаја у 21. веку, што показује и промена на нивоу Уније у периоду од 2008. до 2018. године. Удео старијих од 65 година износио је у 2008. години 17,8%, док је у 2018. години износио 19,7%, што значи да је сваки пети становник Уније старији од 65 година. Свакако да је то утицај све дужег очекиваног трајања живота, али и резултат миграције, како младог становништва за бољим стандардом и условима посла и живота, тако често и старије популације у регионе у којима желе да проведу живот у пензији (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Само четири региона забележила су пад удела популације старије од 65 година: Брисел који је имао највећи пад (1,4%), Хамбург и два региона Лондона. У Бремену у Немачкој и Бечу у Аустрији удео ове популације био је стабилан, односно скоро на истом нивоу, док је у свим осталим регионима порастао (Слика 70). У 2018. години забележено је чак 12 региона у којима је удео старих порастао за преко 5% у односу на 2008. годину: Severozápad, Severovýchod, Moravskoslezsko у Чешкој; Friesland, Drenthe, Zeeland, Limburg у Холандији и Etelä-Suomi и Pohjois- ja Itä-Suomi у Финској (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

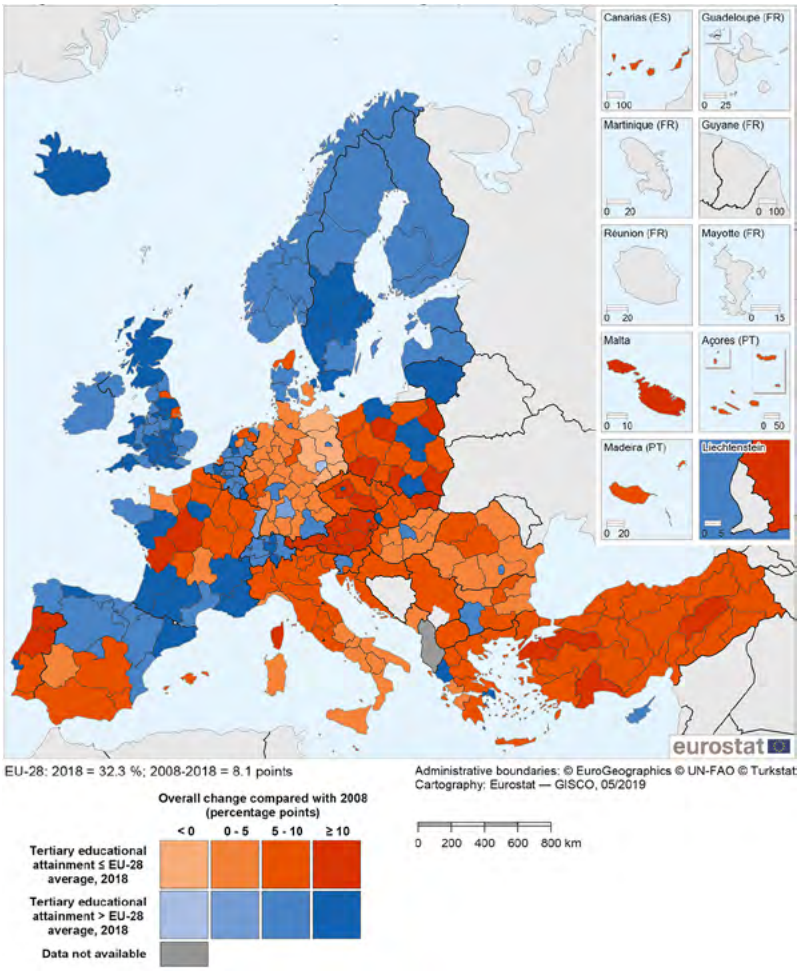
Још један од индикатора који се поставља на сам врх по важности јесте удео високообразованог становништва, чији пораст у неким регионима доводи до апсурда, односно ситуације да је велики број образовних профила непотребан и да ти стручњаци постају превише квалификовани и приморани да мењају послове и уче нове ствари и стичу нове вештине. Свакако, један од циљева Уније јесте свеукупно повећање удела високообразованог становништва, али регионална анализа даје мало конкретније податке и њих увек треба користити приликом анализа, прављења стратегија и слично.

На Слици 71. приказан је удео радно способне популације у старосној категорији 25-64 године који поседује диплому тер-




**Слика 70.** Удео популације старије од 65 година у периоду 2008-2018. године
*Извор: Eurostat Regional Yearbook, 2019.*

цијарног нивоа образовања (високообразовано становништво). Обично се користи граница изнад 30 година, али како просек година студирања опада и студије се раније завршавају, као доња граница узета је старост од 25 година. Региони који су имали удео високообразованог становништва у поменутој старосној категорији изнад просека ЕУ-28 у 2018. години приказани су плавом бојом, док су региони са релативно малим уделом приказани наранџастом. Најсветлијом нијансом плаве и наранџасте приказани су региони чији је ниво удела високообразованог становништваy 2018. години био испод нивоа у 2008. години. Осталим нијансама приказани су региони који су забележили позитивну промену, односно раст у односу на 2008. годину. Подаци



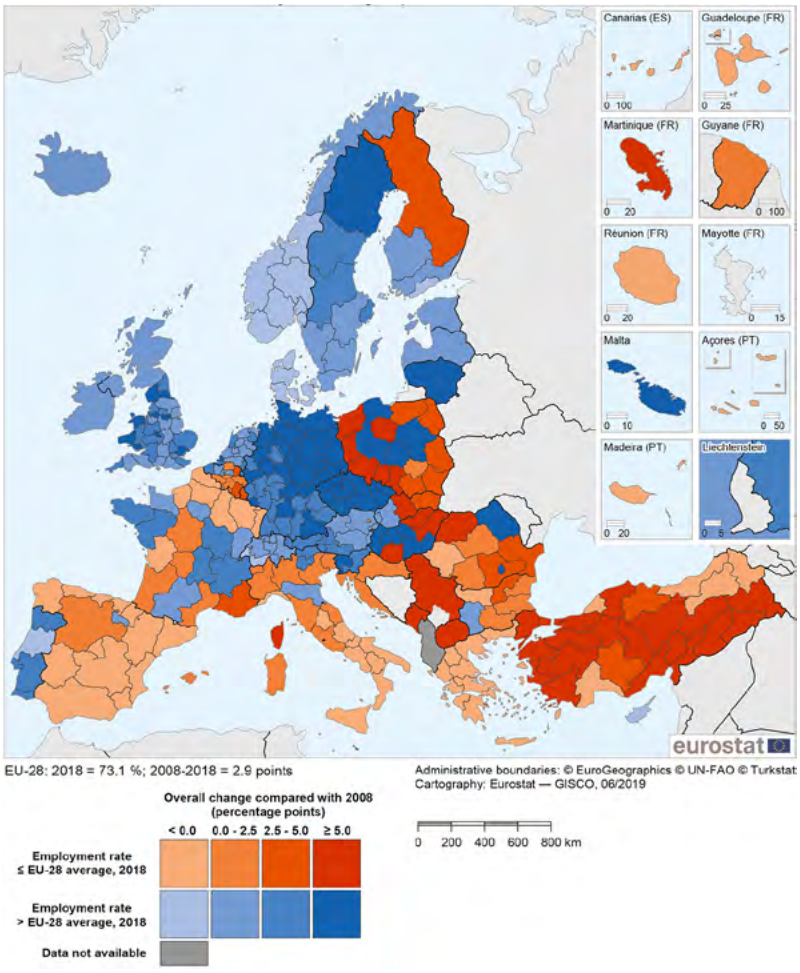

▲ **Слика 71.** Промена удела популације старости 25-64 године са терцијарним (високим и вишим) образовањем између 2008. и 2018. године, на нивоу NUTS 2 региона
*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

за Ирску и Литванију односе се на ниво државе, као и за Србију, док су подаци за два пољска и два британска региона базирани на нивоу NUTS 1, а не на нивоу NUTS 2 (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 2018. години скоро трећина (32,3%) популације Уније старости 25-64 године били су у категорији високообразованог становништва, што је за 8,1% више у односу на 2008. годину. Уочава се да главни градови бележе највише бројке, због тога што се већина универзитета налази у главним градовима, где врло често свршени студенти остају да раде, а то је посебно чест случај у неколико северних и западних чланица, где се, осим наведеног, догађају и све масовније миграције дипломираних студената због бројнијих и различитијих прилика за запослење са дипломом факултета. Укупно 109 региона у 2018. години имало је виши удео поменуте популације у односу на ЕУ-28 просек, од којих је у њих осам овај удео износио преко 50%. Дакле, свака друга особа има завршен факултет или високу школу у Лондону и два региона која га окружују, у Копенхагену, Хелсинкију, Стокхолму, Утрехту у Холандији и региону који окружује белгијску престоницу Брисел (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

Са друге стране, у чак 154 региона удео високообразованог становништва био је око или испод ЕУ-28 просека, од чега је у 26 региона тај удео био чак испод 20%. То су углавном рурални региони, окренути пољопривреди, са реално малим захтевима и потребама за висококвалификованом радном снагом (сви региони Румуније осим Букурешта, 12 региона у Италији и неколико у Мађарској). Уколико се анализира удео у односу на 2008. годину, у само шест региона удео је био нижи, а сви региони су у Немачкој. У свим осталим регионима унутар Уније удео је био виши у односу на 2008. годину, а међу њима чак 68 региона забележило је пораст удела за преко 10% (већина у западним чланицама Уније) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

На Слици 72. приказана је стопа запослености, односно удео запослених старости 20-64 године унутар укупне популације исте старосне категорије. Овај оквир узет




▲ **Слика 72.** Промена удела запослених старости 20-64 у укупној популацији старости 20-64 године између 2008. и 2018. године, на нивоу NUTS 2 региона

*Извор: Eurostat 2019a, Statistical atlas. Regional Yearbook*

је као устаљени, имајући у виду да се млади испод 20 година старости вероватно још увек школују, а да су старији од 64 године углавном већ пензионери. Ипак, имајући у виду оптерећеност пензионог система, као и пораст очекиваног трајања живота, све више се разматра могућност подизања старосне границе пензионисања. У 2018. години удео запослених у овој категорији износио је 73,1%, што је за 2,9% више у односу на годину почетка светске економске кризе, 2008. годину (оптималан удео према стратегијама Уније је 75%) (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У 158 региона удео запослених био је изнад ЕУ-28 просека (плаве нијансе), док је у 109 региона удео био око или испод ЕУ-28 просека (наранџасте нијансе). Најсветлије нијансе означавају регионе чији је ниво био нижи у 2018. години у односу на 2008. годину, док остале нијансе обе боје показују регионе који су забележили позитивну промену у односу на референтну годину. Северни делови Уније углавном су изнад просека (највиши удео у Стокхолму, 85,7%), док су јужни испод. Исте године забележено је 68 региона у којима је удео запослених порастао за најмање 5% у односу на 2008. годину, а највећи пораст забележило је четири региона у Мађарској, за чак 16,6% (регион Észak-Alföld). У 63 региона забележен је пораст 2,5-5%, док је у 77 региона тај пораст испод 2,5% (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

У групи региона који су забележили пад удела запослених у 2018. години у односу на 2008. годину било је 59 региона, углавном лоцираних у Шпанији, Грчкој (сви региони), Француској, Италији и Данској, мали број региона у Португалу, Финској и по један у Бугарској, Румунији и на Кипру. Највећи пад забележили су региони у Грчкој, чак до 8% у односу на 2008. годину (Eurostat Regional Yearbook, 2019).

## 4.3 РАЗВОЈ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Историјским развојем Европске уније као наднационалне заједнице, како је већ описано, мењали су се односи међу државама, мењале су се политике, усклађивале са глобалним токовима и трендовима, али све више мера и финансијских потпора било је усмерено на регионални развој и смањивање регионалних разлика унутар држава, како би и Унија као целина могла што уједначеније да напредује.

Регионална политика се развијала од самих почетака Уније као важна политика, а тај развој се, према већини аутора, може поделити у пет фаза. Како је досадашња литература обухватала период до краја 2013. године, аутори овог уџбеника издвајају и шесту фазу, која је отпочела 2014. године са новим финансијским циклусом, као и предстојећу, седму фазу:

- прва фаза 1958-1975. године,
- друга фаза 1975-1986. године,
- трећа фаза 1986-1999. године,
- четврта фаза 2000-2006. године,
- пета фаза 2007-2013. године,
- шеста фаза 2014-2020. године,[23]
- седма фаза 2021-2027. године31.

Оснивањем Европске заједнице, односно њеног првог облика, **1958.** године, почиње и **прва фаза** развоја регионалне политике, а траје до **1975.** године. Свакако, у овом периоду није постојала експлицитна заједничка регионална политика, јер су државе које су основале Заједницу биле релативно хомогене, са изузетком јужне Италије. Неуравнотеженост и заостајање у развоју југа Италије, у односу на остале регионе унутар шест држава оснивача, препознато је на самом почетку и садржано у Протоколу о Мезоџорну, који је додат Уговору из Рима (којим је основана Европска заједница 1957. године), ратификованом 1958. године. У првим члановима Уговора наводе се принципи на који се заснива Заједница, а један од њих истиче Заједницу као целину и механизам који треба да унапреди складан, уравнотежен и одржив економски развој. Додати Протокол истиче неопходност смањења постојећих регионалних диспропорционалности (Мирић, 2009).

У Уговору се врло мало говори о инструментима којима би се постигао уравнотежен развој, њихова слабост је била евидентна, као и непостојање посебног поглавља о регионалној политици, што говори о свести чланица да проблеми постоје, али и о њиховом препуштању да се проблем реши сам од себе. Ипак, већ 1958. године створена су прва два структурна фонда, ***Европски социјални фонд*** (*Euroepan Social Fund* - ESF) и ***Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди*** (*European Agricultural Guidance and Guarantees Fund* - EAGGF), како би помогли спровођењу заједничких политика. Прва комуникација на нивоу регионалне политике усвојена је од стране Европске комисије 1965. године, а три године касније, 1968. године, основан је *Генерални директорат за регионалну политику*. Шефови држава и влада усвојили су у Паризу, 1972. године закључак у којем регионалну политику описују као „кључни фактор јачања Заједнице“ (Мирић, 2009; Чехулић Вукадиновић & Аулић, 2012; Мађак & Мајсторовић, 2004).

Током шездесетих и седамдесетих година 20. века, кроз еволуцију ЕЕЗ, регионалне политике нису представљале проблем на комунитарном нивоу. Државе чланице су се трудиле да међу собом једнако поделе и добит и губитке, али не узимајући у обзир процесе на регионалном нивоу. Европска инвестициона банка јесте одобравала кредите за сиромашније регионе, али су много већа средства трошиле владе држава чланица, а новоформирани фондови су имали још увек малу улогу. Како сматрају Мађак

[23] Шеста и седма фаза су представљене као посебна поглавља, као актуелна регионална политика и буџетски период који предстоји.

и Мајсторовић (2004), један од изговора за овакву ситуацију произилази из чињенице да су шездесете године 20. века биле „златно доба“ западноевропске економије, али су због разлика у природи локалних проблема и различитих приступа, користиле потпуно различите инструменте који су често доносили различите ефекте. Ипак, јачање социјалне демократије као доминантног политичког правца, довело је до јачања консензуса о значају елиминисања разлика у степену развијености одређених региона. Такав тренд ишао је у прилог несметаном наставку процеса европских интеграција.

**Друга фаза**, које се одвијала у периоду **од 1975. до 1986**. године, донела је постепено уобличавање заједничке регионалне политике. То је у великој мери био одговор Заједнице на погоршавање глобалне економске ситуације, проузроковано првом нафтном кризом, 1973. године, што означава и крај „златног доба“ европске економије. Истовремено, то је био и одговор на прво проширење до којег је дошло исте године. Како су државе чланице постале свесне проблема, биле су приморане да предузму одређене кораке. Три нове чланице (Велика Британија, Ирска и Данска) донеле су сопствене структурне проблеме, али и искуства у решавању проблема регионалног развоја (Ирска и Велика Британија су прве европске државе које су усвојиле сопствену регионалну политику, 1928. године) (Мирић, 2009).

Прикључивањем Велике Британије заједничкој пољопривредној политици јавио се велики проблем, познат као *„британско буџетско питање“*. Својим приступањем пољопривредној политици, Велика Британија је почела значајно да доприноси буџету Заједнице. Ова држава је била велики увозник хране из својих колонија, касније земаља Комонвелта, па је била принуђена да плаћа велике увозне дажбине на те производе, а истовремено је имала ефикасан пољопривредни сектор, који је добијао ограничену помоћ од заједничке пољопривредне политике. Са друге стране, Велика Британије није примала довољно средстава кроз расподелу у оквиру Заједнице и тај проблем је временом растао. Британија је плаћала много више него што је добијала из буџета ЕЗ, а врхунац је достигнут 1983. године, када је ова држава платила максималних 1,15 милиона фунти у заједнички буџет, што је постало неприхватљиво за британску владу (Међак & Мајсторовић, 2004).

Године 1984, на самиту у Фонтеблоу, овај проблем је решен, када су се председници држава или влада држава чланица договорили да смање заједничке пољопривредне цене, производну квоту млека и не мењају гарантоване цене пољопривредних производа, а годишњи буџетски повраћај је био осмишљен тако да смањи нето доприносе Велике Британије буџету Европске заједнице. Ово је одговарало и британској влади и на тај начин је окончано „британско буџетско питање“ (Baun, 2000).

У међувремену донета су многа привремена решења и учињени важни кораци. Важан тренутак у оквиру ове фазе јесте оснивање ***Европског фонда за регионални развој*** (*European Regional Development Fund* - ERDF), 1975. године, чије је оснивање договорено на самиту у Паризу, 1972. године. Оснивање овог фонда значило је важан покушај да се унапреди регионални развој и обезбеди канал за додатна средства владама за потребе финансирања регионалног развоја. Основни циљ је био да се побољша економска и социјална кохезија у оквиру Заједнице, кроз помоћ у изједначавању разлика међу регионима и друштвеним групама (Међак & Мајсторовић, 2004). Већ након неколико година, 1981. године, након уласка Грчке и 1986. године, након уласка Шпаније и Португалије у Заједницу, повећане су потребе за заједничком регионалном политиком. Један од нових приступа започет је 1985. године, Интегрисаним медитеранским програмима, који су договорени и иницирани 1982. године, на захтев тадашње нове чланице, Грчке, за финансијском помоћи. Циљ ових програма је била помоћ целој Грчкој, али и медитеранским областима Француске, југу Италије, како би се помогао развој туризма, пољопривреде и малих и средњих предузећа у овим регионима. Највећи помак начињен је доношењем одлуке да се финансирају средњо-

рочни програми развоја, а не као до тада, индивидуални пројекти (Чехулић Вукадиновић & Аулић, 2012; Мирић, 2009).

**Трећа фаза** обухвата период **од 1986. до 1999.** године. Јединствени европски акт, који је усвојен 1986. године, утврдио је основу кохезионе политике (Мирић, 2009). Ову фазу обележила је реформа регионалне политике и Европског фонда за регионални развој, што је значило избалансиран привредни и социјални развој у Унији и смањивање регионалних разлика преко улагања у:

- стварање или одржавање радних места,
- развој инфраструктуре,
- развој малих и средњих предузећа,
- локални развој.

Значајну улогу у овој фази у смањивању регионалних разлика имао је и Европски социјални фонд, чија су средства била намењена примарно смањењу незапослености, развоју људских ресурса и унапређењу тржишта рада. Такође, велики утицај имала су и средства Европског фонда за руковођење и гаранције у пољопривреди Финансијског инструмента за управљање риболовом. Улагало се у пољопривредна предузећа, производњу, маркетинг, одрживо коришћење рибљег фонда, модернизацију рибарске флоте, заштиту морских подручја (Цветановић, Костић & Милачић, 2016).

У овом периоду донет је Делоров први пакет од 1989. до 1993. године, што је допринело првој реформи структурних фондова, чији је буџет удвостручен и достигао је 25% буџета Европске уније (Заједнице). Године 1992. догодиле су се две веће значајније измене – измене у структурним фондовима и оснивање Кохезионог фонда. Унете су и измене које су се односиле на улогу институција Европске уније, правила оцењивања и видљивости програма и пројеката (Мирић, 2009).

У периоду након тога, односно од 1994. до 1999. године, за регионалну политику утрошено је око 140 милијарди евра. То је значило помоћ за око половину укупног броја становника Уније. Свих 15 тадашњих чланица су добиле неку врсту помоћи, а највећи део средстава отишао је на Грчку, Португал, Италију и Шпанију (Прокопијевић, 2005).

Наредна реформа структурних фондова, која је подразумевала једноставније принципе и правила кохезионе политике и припреме за проширење, догодила се у четвртој фази развоја регионалне политике Европске уније. **Четврта фаза** обухвата период **од 2000. до 2006.** године, и повезује се са два догађаја – стварањем Европске монетарне уније 1999. године и поменутим проширењем Уније на исток.

Од друге половине деведесетих година 20. века припремана је Агенда 2000, која је утрла пут највећем („историјском“) проширењу Европске уније које се десило 2004. године, након чега је Унија проширена за десет нових чланица. Ово проширење повећало је за 20% број становника Уније, али само за 5% БДП, што је повећало разлике у висини прихода по глави становника и повећало стопу незапослености (Мирић, 2009).

Ново проширење представљало је изазов за регионалну политику и да се не би догодило да се десетине милијарди евра слију без покрића у нове чланице, редефинисани су услови за коришћење средстава (Цветановић & Јововић, 2006).

У новим критеријумима садржани су следећи циљеви:

- помоћ заосталим регионима испод 75% просека БДП-а по глави становника Уније, као и слабо насељеним регионима на северу Европе,
- помоћ регионима који бележе пад у развоју и сеоским регионима, пре свега намењена структурним променама у индустрији и услужном сектору, као и риболову,
- унапређење људских ресурса кроз систем образовања, тренинга, едукације и запошљавања (Прокопијевић, 2005; Цветановић & Јововић, 2006).

Одлуком Европског савета из марта 1999. године, усвојен је буџет намењен кохезионој политици за финансијски период од 2000. до 2006. године, а износио је 213 милијарди евра за 15 држава чланица, уз додатну ало-

кацију од 22 милијарде евра за нове државе чланице (период 2004-2006. године). Такође, на почетку периода, доношењем Лисабонске стратегије, целокупан привредни развој, запошљавање и иновације постављени су као темељ развоја (Мирић, 2009).

**Пета фаза** обухвата период **од 2007. до 2013.** године, са фокусом на новим радним местима и иновацијама. Одлуком Европског савета из децембра 2005. године алоцирано је 347 милијарди евра кроз структурне фондове и Кохезиони фонд и усаглашено је укупно 436 програма којима су обухваћени сви региони и све чланице (Мирић, 2009).

У овом периоду кохезиона политика је знатно промењена у погледу садржаја и циљева. Након обавеза преузетих и усвојених у Лисабону и Гетеборгу, основни циљ постао је допринос побољшању конкурентности Европе. Циљеви регионалне политике у овој фази били су:

- конвергенција,
- регионална конкурентност,
- запошљавање.

Од укупног буџета, чак 81,5% односило се на регионе који су били обухваћени циљем конвергенције, а важан корак представљало је повећање средстава намењених животној средини и климатским променама (Мирић, 2009).

У овом регулаторном оквиру, државе чланице морале су да развијају Националне оквире за стратешко усклађивање (eng. National Strategic Reference Framework– NSRF) и националне и регионалне ***Оперативне програме*** (eng. *Operational Programme*– OP), ради дефинисања стратегија и подручја интервенције, што је касније служило као смерница за одабир програма и пројеката за финансирање.

**Шеста фаза** је тренутни, односно актуелни програмски и финансијски оквир[24] и обухвата период **од 2014. до 2020.** године.

**Седма фаза** или седми финансијски и временски оквир регионалне политике Европске уније је наступајући и обухвата период **од 2021. до 2027.** године.

[24] Траје у моменту писања уџбеника.

## 4.4 ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија дефинише различите политике на свом развојном путу и у оквиру тих политика одговарајуће финансијске инструменте. Регионална политика је специфична по томе што обухвата сегменте скоро свих осталих постојећих политика, јер представља једну врсту основне, али истовремено и кровне политике. Средствима се управља у складу са строгим правилима како би се надзирала њихова употреба и како би се осигурало да се новац троши на транспарентан и, пре свега, одговоран начин. Унија финансира велики распон програма из различитих области, као што су (https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en):

- регионални и урбани развој,
- запошљавање и социјална инклузија,
- пољопривреда и рурални развој,
- поморство и рибарство,
- истраживања и иновације,
- хуманитарна помоћ.

Регионална политика Европске уније се реализује бројним финансијским интрументима и важно је, пре свега, истаћи да се она не односи само на државе чланице. Постоје два сегмента ове политике:

- финансијски инструменти и механизми који се односе и делују унутар Уније,
- финансијски инструменти и механизми који се односе и делују између држава чланица и држава у њиховом окружењу (земље кандидати и потенцијални кандидати - у процесу придруживања).

Финансијски инструменти реализације политике економске и социјалне кохезије унутар Европске уније су **структурни фондови** и **Кохезиони фонд**. Доступни су само државама чланицама, а финансирају програме и пројекте чији је циљ смањивање разлика између региона и диспаритета у животном стандарду њихових становника. Фондови који су доступни државама у поступку придруживања представљају **инструменте претприступне помоћи** и имају за циљ да олакшају и унапреде процес прилагођавања стандардима, законима и тржишту Уније на путу придруживања. Заправо, од трећег круга проширења, од приступања Грчке, Унија финансијски помаже припрему држава које су на путу да постану чланице и које желе постати чланице (Лакић, 2015; Ристић, 2015).

Европска унија је од почетка процеса европских интеграција пружала финансијску подршку и такозваним „трећим“ земљама. У првим деценијама интеграција највећи део те помоћи био је усмерен на афричке, карипске и пацифичке земље, некадашње колоније европских сила. Данас Европска унија обезбеђује преко 50% укупне финансијске помоћи која је усмерена ка овим подручјима (Лакић, 2015).

### 4.4.1 Развој структурних фондова и принципи функционисања

Шест држава оснивача Европске економске заједнице 1958. године биле су релативно хомогене, са изузетком југа Италије, па је врло мало пажње посвећено механизмима смањивања регионалних разлика, али је врло јасно наглашено да је циљ Заједнице уравнотежен економски развој. Исте године основан је први структурни фонд – Европски социјални фонд, ради финансирања социјалне политике Европске заједнице, са циљем борбе против незапослености, нарочито међу младима и ради побољшања покретљивости радне снаге. Један од првих корака у даљем решавању проблема учињен је оснивањем Европске инвестиционе банке, како би се обезбедила средства по ниским каматним стопама за слабије развијене регионе. Једна од мера била је слободно кретање радника чиме би се незапосленост у

слабије развијеним регионима смањила. У том периоду, односно првој фази развоја регионалне политике Европске уније, основан је Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди, који је требао да смањи разлике у приходима пољопривредника на југу Италије у односу на друге регионе. Овај фонд основан је 1965. године, за финансирање заједничке пољопривредне политике, пре свега кроз подршку ценама и структурном развоју пољопривредног сектора. Састојао се из два одељења – Одељење за гаранцију и Одељење за усмеравање (Мећак & Мајсторовић, 2004).

У тим првим фазама развоја регионалне политике (шездесетих и седамдесетих година 20. века) регионалне разлике нису представљале веома изражен и озбиљан проблем. Државе чланице трудиле су се да међу собом једнако поделе и добит и губитке, а ово доба је било и „златно доба" европске економије, па разлике нису толико долазиле до изражаја.

Регионална политика је почела да јача почетком седамдесетих година 20. века, као одговор Заједнице на погоршање глобалне економске ситуације, проузроковано првом нафтном кризом, 1973. године. То је истовремено био и одговор на прво проширење (Велика Британија, Ирска, Данска) у оквиру којег су нове чланице донеле властите структурне проблеме (Мећак & Мајсторовић, 2004; Button & Pentecost, 1999).

Претходне године (1972), на самиту у Паризу, председници држава чланица Заједнице су подвукли важност поновног успостављања равнотеже у регионалном развоју. Тада је договорено оснивање Европског фонда за регионални развој, чији је циљ економска и социјална кохезија у оквиру Заједнице, уз залагање за смањење разлика између региона и друштвених група. Фонд је основан 1975. године, о чему је детаљније објашњено у наставку поглавља. Европска заједница (касније Унија) од тада разрађује систем мера регионалне политике, чију имплементацију подржавају структурни фондови и Кохезиони фонд, касније основан (Живановић, 2007).

Ова мера Уније била је на неки начин привремено решење „британског буџетског питања", јер је преко ЕРДФ-а Унија надокнадила Британији губитак, а био је то и покушај да се унапреди регионални развој и обезбеди канал за проналажење додатних средстава владама за потребе финансирања регионалног развоја. Дакле, у центру развоја Фонда био је конфликт између развојне и компензаторске политике, што није била добра основа функционисања (Baun, 2000).

Структурни фондови представљају најважнији део стратегије регионалног развоја Европске уније, односно најјаче инструменте јачања економске и социјалне кохезије. Хронологија оснивања структурних фондова (Мећак & Мајсторовић, 2004):

- 1958. година - Европски социјални фонд (енг. *European Social Fund* - ESF);
- 1965. година - Европска пољопривредна политика и гарантни фонд (*European Agricultural Policy and Guarantee Fund* - EAGGF);
- 1975. година - Европски фонд за регионални развој (енг. *European Regional Development Fund* - ERDF);
- Година 1988. - на савету у Бриселу извршена је реформа у функционисању фондова солидарности и они тада добијају назив *структурни фондови*;
- 1993. година - финансијски инструмент за смернице у рибарству (енг. *Financial Instrument for Fisheries Guidance* – FIFG).

Расположиви фондови су временом расли по питању финансијских средстава (Табела 6), а највећи удео средстава одвајао се на структурне реформе и развој инфраструктуре.

**Табела 6.** Раст структурних фондова у периоду 1975-1987. године

| Година | Милиони екија | Проценат буџета ЕЗ |
|---|---|---|
| 1975 | 257 | 4,8 |
| 1981 | 1.540 | 7,3 |
| 1987 | 3.311 | 9,1 |

*Извор: Мећак & Мајсторовић, 2004; према Wallace & Wallace, 2000.*

Једна од прекретница у функционисању и развоју структурних фондова направљена је 1985. године, када су започети Инте-

грисани медитерански програми (ИМП). То је значило да су препознате потребе мање развијених региона, пре свега када је у питању пољопривредна политика медитеранских држава и региона. Грчка је иницирала стварање ових програма, три године раније (1982), са циљем да се помогне, не само Грчкој, него и медитеранским областима Француске, југу Италије, како би се помогао развој туризма, пољопривреде и развој малих и средњих предузећа у овим областима. Овакав моменат није ишао на руку Великој Британији која је тек успела да реши своје такозвано буџетско питање, а истовремено је то била година пред улазак Шпаније и Португалије у Заједницу, што би било додатно оптерећење буџета. Након што је договорено да ће Грчкој припасти чак 30% из ИМП-а (иако је тражила више), створили су се услови за ново проширење (Tsoukalis, 1993).

Усвајање Јединственог европског акта (1986) значило је припрему за стварање јединственог тржишта, што је имало утицаја и на регионалну политику. У овом Акту се први пут јавља посебан наслов који се бави регионалном политиком (Економска и социјална кохезија), чијом анализом се закључује да би регионална политика требала да се води заједничким напорима Европске инвестиционе банке, структурних фондова и координацијом економских политика држава.

Стварање ИМП је био важан корак у спровођењу регионалне политике, јер су се финансирали средњорочни програми развоја, а не индивидуални пројекти. Сваки ИМП је трајао од три до седам година, а средства су сакупљана из других структурних фондова. Овај период је обележио такозвани *Делоров пакет* (1989-1993), чији је званични назив *Стварање успешног јединственог тржишта*. Чинила су га четири дела: реформа заједничке пољопривредне политике, реформа структурне политике, прилагођавање властитих извора и гарантована „буџетска дисциплина“ од стране Комисије. Најважније промене које је донео овај пакет су:

- удвостручавање структурних фондова, достигавши 25% буџета ЕЗ,
- утврђивање начела вођења структурних активности,
- утврђивање циљева и стандарда (које региони треба да испуне како би стекли право на средства из фондова) (Dinan, 1999; 2000; Међак & Мајсторовић, 2004).

Један од важних елемената Делоровог пакета односио се на увођење принципа, односно начела функционисања фондова. Постоје четири основна принципа на којима се заснива управљање структурним фондовима:

1. принцип програмирања,
2. принцип концентрације,
3. принцип кофинансирања (додавања),
4. принцип партнерства (Мирић, 2009).

Принцип кофинансирања је уведен 1975. године, оснивањем ЕРДФ-а, а остали принципи уведени су 1988. године. Важе и данас, а односе се, како на структурне фондове, тако и на претприступну помоћ (Мирић, 2009).

**Принцип програмирања** (енг. *programming*) је принцип који подразумева израду вишегодишњих планова и програма трошења средстава из структурних фондова, у складу са дефинисаним циљевима и критеријумима и унутар утврђених алокација средстава за дату државу чланицу. Овај процес представља прву фазу пројектног циклуса и одвија се у неколико корака преко сарадње држава које примају средства и Европске комисије (Мирић, 2009). Искуства финансирања средњорочних програма у оквиру Интегрисаних медитеранских програма заправо су доживела своју примену кроз овај принцип. Програмирање се изводи кроз партнерство засновано на процесу доношења политичких одлука, укључујући националне, регионалне и локалне нивое власти (Међак & Мајсторовић, 2004).

Вишегодишњи планови се достављају државама чланицама, а заснивају се на националним и регионалним приоритетима и подразумевају:

- детаљан опис тренутног стања у региону (разлике, развојни потенцијал),
- идентификовање главних циљева и опис најпогоднije стратегије за њихово постизање,

- посебне показатеље о употреби и доприносима фондова (Мећак & Мајсторовић, 2004).

Након усвајања, програме прате комитети за праћење на свим административним нивоима, а оцењивање се врши кроз три категорије:

- *ex-ante* оцењивање (претходно оцењивање које врше органи власти у државама чланицама),
- *средњорочно* оцењивање које врши тело које управља програмом у сарадњи са Комисијом,
- *ex-post* оцењивање које спроводи Комисија у сарадњи са државом чланицом и телом које управља програмима (Мећак & Мајсторовић, 2004).

Након реформи и Делоровог пакета, били су све учесталији захтеви за поједностављењем поступака, па је Комисија све већу улогу додељивала владама држава чланица, али истовремено је врло успешно промовисала принципе програмирања у области у којој има велику аутономију, а то су комунитарне иницијативе (КИ). Ове иницијативе се заснивају на смерницама које установљава сама Комисија и која има значајну аутономију. Циљ иницијатива није да се помогну државе чланице, него да се помогне регионима у више држава са сличним проблемима или заједничким интересом. Владе држава нису у потпуности одобравале овај поступак и процес, па је 1993. године основан Комитет за комунитарне инцијативе (у оквиру Савета), са циљем повећања контроле над спровођењем иницијатива. Од те године, па до 1999. године, Комисија је предложила повећање фондова за КИ, како би достигле удео од 15% структурних фондова, али су владе одбиле предлог и задржан је дотадашњи удео од 9% (Мећак & Мајсторовић, 2004).

**Принцип концентрације** (енг. *concentration*) уведен је Делоровом првом реформом, а подразумева усмеравање фондова тамо где су најпотребнији, односно њихово усмеравање у остваривање одређеног броја унапред дефинисаних циљева и у оне регионе који испуњавају предвиђене критеријуме. Дефинисана су три циља структурних фондова са јасним регионалним фокусом заснованим на NUTS класификацији. Принцип концентрације подразумева географски, односно геоекономски критеријум класификације за стицање права на структурну помоћ. Концентрација фондова на искључиво проблематичне регионе виђена је као шанса за повећање ефикасности регионалне политике. Принцип је унапређен увођењем Кохезионог фонда, а додатно пооштрен реформама 1999. године (Агенда 2000), тако што је смањен удео становништва које живи у регионима који имају право на помоћ и смањен је број циљева који се финансирају из структурних фондова (Мирић, 2009; Мећак & Мајсторовић, 2004).

**Принцип кофинансирања** (енг. *co-financing*) или принцип додавања (енг. *additionality*) подразумева да део улагања у постављене циљеве долази из домаћих извора, односно да Европска унија суфинансира улагања државе кориснице средстава (државе примаоца). Овај принцип уведен је заједно са оснивањем ЕРДФ-а, 1975. године, када је предвиђено да средства фонда покривају до половине трошкова развојних пројеката у квалификованим регионима, док би остатак био (су)финансиран из домаћих извора. Назива се и принцип додавања због тога што је идеја да се обезбеди помоћ заједнице (Уније) као додатак оним фондовима које би националне владе користиле да нема структурних фондова. Дакле, фондови заједнице нису основани да замене националне субвенције, него да помогну интегрисање. Заправо, идеја оваквог приступа и принципа је спречавање да средства из европских фондова буду проста замена за домаће инвестиције.

Кофинансирање се обезбеђује процесом програмирања, на тај начин што се средства из домаћих извора јасно назначе у одговарајућим програмским документима, као и средства из других извора. У случају не придржавања својих обавеза и предвиђеног програма, Комисија је имала право да не исплати средства. Такав случај догодио се 1991. године, када су Уједињеном Краљевству замрзнута средства

за финансирање комунитарне иницијативе RECHAR[25], због непоштовања принципа кофинансирања (El-Agraa, 2001; Мећак & Мајсторовић, 2004; Мирић, 2009).

**Принцип партнерства** (енг. *partnership*) подразумева сарадњу, односно консултације између свих нивоа власти државе чланице и Европске комисије. Овај принцип се следи кроз све фазе пројектног циклуса структурних фондова и Кохезионог фонда. Временом је партнерство проширено укључивањем економских и социјалних партнера, тела и организација из области животне средине и родне равноправности, потом је обухватио и цивилно друштво и невладине организације (Мирић, 2009).

Увођењем овог принципа захтевано је веће ангажовање регионалних и локалних органа власти у планирању, доношењу одлука и спровођењу структурних фондова. Једна од основних идеја односила се на слабљење утицаја државе у додели фондова на тај начин што ће се истовремено и директно радити са свим нивоима власти. Та могућност је дала Комисији важног савезника у сталним напорима да структурну, односно регионалну политику учини што „комунитарнијом". Са тим циљем је и основан Консултативни савет регионалних и локалних органа власти, који је касније (1994) трансформисан у Комитет региона (Cram, Dinan & Nugent, 1999). Генерално, овај принцип је помогао регионалним и локалним властима да се више активирају у лобирању за своје интересе, тако што су основали своја представништва у Бриселу и развили (и развијају) мрежу контаката. Целокупно гледано, на овај начин је постигнуто промовисање „Европе региона" (Мећак & Мајсторовић, 2004).

Средства из структурних фондова намењена су према утврђеним циљевима и развојним програмима и спроводе се на основу утврђених и дефинисаних правила. Пројектни циклус структурних фондова креће од одлуке о буџету и правилима за коришћење фондова коју доносе Савет и Европски парламент на основу предлога Комисије, преко низа стратешких докумената на националним нивоима, до мониторинга и коначних извештаја. Европски центар за истраживање политика истиче да је за спровођење кохезионе политике неопходан развијен институционални оквир. У оквиру овог Центра постоје разлике између: диференцијалног приступа (одвојене структуре за спровођење кохезионе политике), јединственог приступа (усмеравање средстава кроз национална и регионална министарства и агенције) и комбинованог приступа (спој претходна два приступа) (Мирић, 2009).

Реформом из 1988. године дефинисано је пет главних циљева који се финансирају из структурних фондова:

- **Циљ 1** је обухватао мање развијене регионе чији је БДП по глави становника мањи од 75% просека Европске уније (према стандардима куповне моћи; енг. *Purchasing Power Standards* – PPS), уз допуну још неких критеријума у посебним случајевима,
- **Циљ 2** се односио на регионе са неразвијеном индустријом, односно на регионе у којима је незапосленост била изнад просека Уније, а помоћ је углавном била усмеравана на мала и средња предузећа,
- **Циљ 3** је био намењен борби против дугорочне незапослености, односно помоћ је била намењена радницима преко 25 година старости који су незапослени дуже од годину дана,
- **Циљ 4** је био намењен младима, односно популацији млађој од 25 година, са циљем олакшавања професионалне интеграције,
- **Циљ 5** се односио на промоцију сеоског развоја, примарно кроз сегментацију традиционалних пољопривредних активности (Мећак & Мајсторовић, 2004).

У наредним годинама долазило је до нејавних и јавних захтева за изменама регионалне политике, али до самита у Единбургу (децембар 1992. године) није било промена. Заправо, ни тада нису промењене

[25] Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на угаљ; више о иницијативама у посебном поглављу.

основне карактеристике политике, али су се догодиле две важније измене:

- измене у структурним фондовима,
- оснивање Кохезионог фонда.

Измене у структурним фондовима односиле су се на повећање доступних фондова, редефинисање циљева, оснивање Комитета региона и тако даље. Усвајање Јединственог европског акта и његово спровођење захтевало је додатне трошкове, али све предложене мере наилазиле су на отпор шефова држава чланица. На самиту је договорено да се износ фондова повећа за 40%, па је укупан износ структурних фондова износио око 37% буџета Уније за буџетски период 1993-1997. године. Након преговора у Савету дефинисан је цео пакет (1993. године) са уделом сваке државе чланице (Табела 7).

**Табела 7.** Распоред структурних фондова по државама у периоду 1988-1999. године (%)

| Држава чланица | 1988-1992 | 1993-1999 |
|---|---|---|
| Аустрија | - | 1,04 |
| Белгија | 1,18 | 1,31 |
| Данска | 0,64 | 0,54 |
| Финска | - | 1,09 |
| Француска | 9,38 | 9,65 |
| Немачка | 9,56 | 14,12 |
| Грчка | 11,96 | 10,12 |
| Ирска | 7,08 | 4,07 |
| Италија | 17,02 | 14,29 |
| Луксембург | 0,09 | 0,06 |
| Холандија | 1,15 | 1,59 |
| Португалија | 13,42 | 10,12 |
| Шпанија | 20,81 | 22,91 |
| Шведска | - | 0,85 |
| Велика Британија | 7,05 | 8,26 |

*Извор: Мећак & Мајсторовић, 2004; према: Bache, 1998.*

На онову Табеле 7. јасно се закључује да је највећа помоћ била предвиђена за Шпанију, Португалију, Грчку (медитерански регион), али и за Немачку, након геополитичке поделе. Дошло је и до мањих измена у циљевима. Број региона обухваћених циљем 1 се повећао и обухватио преко четвртине становништва Уније (региони из свих држава чланица осим Данске и Луксембурга). Додат је циљ 5а, да би се помогло регионима који су зависили у великој мери од рибарства, а претходни циљ 5 је преименован у циљ 5б, за помоћ руралним областима. Дотадашњи циљеви 3 и 4 су прешли у нови циљ 3 (сузбијање дугорочне незапослености и олакшавање интеграције младих), а дефинисан је нови циљ 4, који се односио на помоћ прилагођавању радника индустријским променама. Приступањем Аустрије, Финске и Шведске уведен је нови циљ 6, намењен структурним проблемима у регионима нових чланица. На тај начин је повећан удео становништва Уније који је обухваћен регионалном политиком (око 51% становништва) (Rumford, 2000; Мећак & Мајсторовић, 2004).

На основу заједнички утврђених принципа овим инструментима се врши концентрација капитала, подстицање партнерства јавног и приватног сектора и обезбеђивање програмираног регионалног развоја. Суштина деловања ових механизама је у инвестирању: изградњу инфра и супраструктуре, образовање, професионалну обуку. Број структурних фондова се мењао или су фондови мењали назив, али су приоритетне области остале исте. Од 2000. године па надаље се издвајају све већа средства из буџета Европске уније за ове фондове, стога ће детаљније бити приказани финансијски оквири и фазе регионалне политике после 2000. године.

Након многобројних измена у називима и принципима функционисања, устаљен је број ЕСИ (ESI) фондова, односно европских структурних и инвестиционих фондова (енг. ESIF – *European Structural and Investment Funds*) и то су (Слика 73):

- Европски социјални фонд,
- Европски фонд за регионални развој,
- Европски пољопривредни фонд за рурални развој,
- Европски фонд за поморство и рибарство,
- Кохезиони фонд (European Commission, 2019).

ЕСИ фондови раније су се називали структурни и кохезиони фондови, али основна улога некада и након измена оста-




▲ **Слика 73.** ЕСИ фондови Европске уније
*Извор: Аутори на основу Медовић, 2018.*

ла је иста – јачање економске, социјалне и територијалне кохезије, односно улагање у равномеран регионални развој на територији Европске уније и њеној периферији. Од првобитних уговора до последњих стратегија и регулатива наводи се да приоритет имају региони који обухватају сеоска подручја, подручја погођена индустријском транзицијом и они који су окарактерисани трајним природним или демографским недостацима (Медовић, 2018).

У наредним поглављима биће представљени наведени фондови, са кратким историјским осврtом, док ће њихова улога у одређеним финансијским периодима бити посебно обрађена.

#### *4.4.1.1 Европски социјални фонд*

Социјална политика и запошљавање нису били приоритет држава потписница Римских уговора из 1957. године, али су се у њима нашле одредбе које су трасирале пут развоја социјалне политике Европске уније у наредним годинама. Римски уговори садржали су обавезујуће одредбе о једнакој плати за мушкарце и жене и о праву на социјално осигурање мигрантских радника. Имајући у виду различит степен развоја социјалних политика између држава потписница, усвојене су и одређене необавезујуће одредбе које се односе на побољшање услова живота и рада људи. Ипак, овим Уговорима начињен је први и један од најважнијих корака на дуготрајном и перманентном развојном путу регионалне политике. Римским уговорима (1957) основан је Европски социјални фонд (енг. *European Social Fund* – ESF), као први структурни фонд Заједнице (касније Уније), са намером повећања мобилности радника и могућности запошљавања на заједничком тржишту и као главни инструмент за спровођење стратешке политике Европске уније у области развоја људских ресурса и запошљавања (European Social Fund, 2019).

Фонд је основан 1957. године, а усвајањем и ступањем на снагу Лисабонске стратегије, постаје њено главно средство. Циљеви Фонда су да подржи конвергенцију међу државама чланицама и регионима, као и регионалну конкурентност и запошљавање. Фонд подржава активности у областима запошљавања, родне равноправности, социјалне инклузије и интеграције, борбе против дискриминације приликом запошљавања, јачања људског капитала реформом система образовања и успостављањем мреже образовних институција (http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=25).

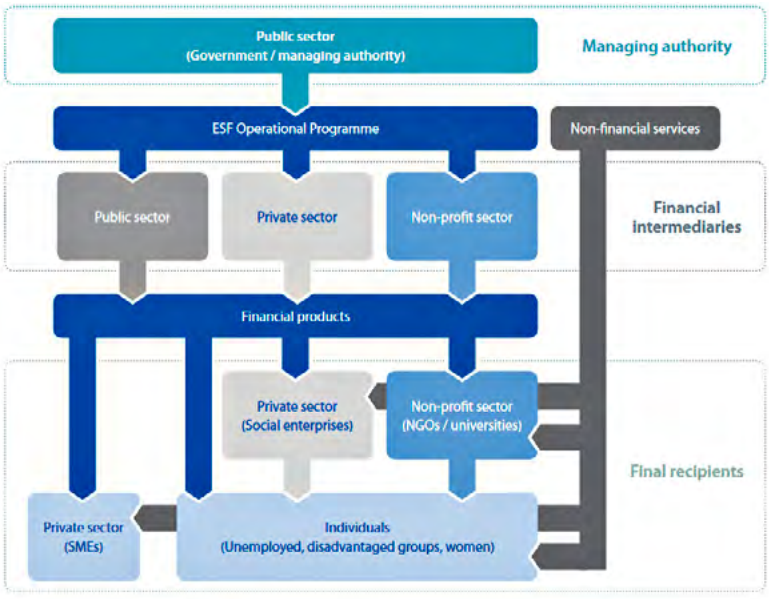
У почетним годинама оснивања, до 1970. године, из овог фонда се осигуравао поврат 50% трошкова стручног оспособљавања и надокнада за пресељење радника погођених реструктуирањем привреде. У том периоду је из ЕСФ-а додељена помоћ за два милиона људи. Од 1971. године средства су знатно повећана, па је систем мало измењен на тај начин да су државе морале раније подносити захтеве за помоћ из Фонда. Реформом из 1983. године Фонд је поново усмерен на борбу против незапослености младих и помоћ најугроженијим регијама (European Parliament, 2019).

Јединственим европским актом, циљ економске и социјалне кохезије уврштен је у Уговор о оснивању Европске заједнице и тиме је постављен темељ за нову реформу, а Уговором из Мастрихта проширено је поље пружања помоћи из ЕСФ-а, како би се средства прилагодила индустријским променама и променама система. У наредном периоду средства су удвостручена, а посебно се издвајају два програма

за подршку иновативним транснационалним пројектима. Једна од њих је „Adapt", чији је циљ био помоћ послодавцима и радницима да се суоче са променама у индустрији, а други је „Employment", који је са четири потпрограма подстицао интеграцију осетљивих друштвених група на тржиште рада (European Parliament, 2019).

Европски социјални фонд сматра се једним од главних финансијских инструмената Европске уније и као такав, усмерен је на подстицање предузетништва, пружање помоћи радницима у проналажењу бољих радних места и усмерен је на успостављање праведнијих могућности за све грађане Уније приликом запошљавања. Његово деловање усмерено је на људске ресурсе кроз три важне категорије друштва – *раднике, младе људе и оне који траже посао*. Фонд издваја у просеку око десет милијарди евра годишње за сферу тражења посла. Европска комисија и државе чланице заједнички одређују приоритете ЕСФ-а и начине трошења финансијских средстава. Најважнији приоритети су груписани у неколико области:

- прилагодљивост радника новим вештинама и начинима пословања,
- бољи приступ запошљавању,
- струковно оспособљавање,
- помоћ осетљивим душтвеним групама.




▲ **Слика 74.** Шема система финансијске подршке Европског социјалног фонда
*Извор: European Investment Bank, 2016.*

У складу са приоритетима, циљеви ЕСФ-а су (European Parliament, 2019):

- повећање нивоа запослености и квалитета радних места,
- побољшање приступа тржишту рада,
- подстицање географске и професионалне мобилности радника и олакшавање прилагођавања индустријским променама,
- подизање нивоа образовања и оспособљавања и пружање подршке младима при преласку из сфере образовања у сферу рада,
- сузбијање сиромаштва,
- повећање социјалне инклузије,
- унапређење равноправности полова, недискриминација и једнаке могућности.

Европски социјални фонд свакако не треба сматрати агенцијом за запошљавање, јер он не расписује конкурсе за радна места, него издваја средства за финансирање пројеката везаних за запошљавање, који се реализују на локалном, регионалном и националном нивоу. Пројекти су разноврсни; од мањих који се додељују добротворним установама како би се помогло особама са потешкоћама у развоју да пронађу адекватно радно место, до пројеката којима се унапређује струковно образовање. Пројекти су различити и по својој сврси, величини гранта, циљевима, па су тако усмерени на широк распон циљних група. Усмерени су на образовне системе, наставнике и ученике, младе, свршене студенте, потенцијалне предузетнике из разних сектора (European Social Fund, 2019).

Делатности ЕСФ-а утврђене су у договору Европске комисије са националним и регионалним телима и реализују се кроз заједничко партнерство. Партнерством је обухваћен и велики број других партнера као што су невладине организације, удружења и слично (Слика 74). Издвојене су две основне смернице у функционисању ЕСФ-а (European Social Fund, 2019):

- *суфинансирање* (новчана средства додељена из Фонда увек су помогнута и јавним или приватним финансирањем, у распону од 50% до 85%, ретко 95% укупних средстава пројекта),

- *подељено управљање* (Европска комисија и одговарајуће тело у свакој чланици које управља оперативним програмом).

Облици финансијске помоћи из Европског социјалног фонда су различити, а осим бесповратних средстава којима се подржавају саветодавне активности, издвајају се и:

- зајмови,
- микрокредити,
- јемства,
- улагања у власнички капитал (капитал се улаже у замену за потпуно или делимично власништво неке компаније, предузећа, организације и слично) (https://www.fi-compass.eu/publication/brochures/factsheet-european-social-fund-esf).

Европски социјални фонд пружа потпору државама чланицама, узимајући у обзир релевантне смернице, препоруке за поједину државу, као и националне стратегије запошљавања, националне социјалне извештаје, националне стратегије за интеграцију Рома и особа са инвалидитетом. Унија је суочена са структурним изазовима који произилазе из економске глобализације, технолошких промена и све старије радне снаге, те све већег мањка радне снаге и вештина у неким секторима и регијама. Стога, ЕСФ треба индиректно да унапреди активно и здраво старење, кроз иновативне облике рада, побољшање здравља и сигурности на раду. Кроз борбу за социјалну инклузију нарушава се круг неповољног положаја кроз генерације, у складу са чим треба увести националне политике намењене особама у најнеповољнијем положају, без обзира на старост, укључујући децу, запослене на рубу сиромаштва и старије жене. Посебна пажњу ЕСФ посвећује тражиоцима азила и избеглицама. Истиче се важност транснационалне сарадње и веће учешће регионалних и локалних представника власти и привреде (Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006).

Током 2017. године одржан је низ акција и свечаности поводом обележавања 60 година постојања Европског социјалног фонда, а централна свечаност одржана је у новембру исте године, паролом *„60 година инвестирања у људе“*, при чему је још једном истакнута најважнија улога Фонда, инвестирање у људске ресурсе (http://www.creativeeuropeuk.eu/other-eu-funding/european-social-fund-esf).

#### 4.4.1.2 *Европски фонд за регионални развој*

Регионална политика Европске економске заједнице почела је да јача седамдесетих година 20. века, што је био одговор на погоршање глобалне економске ситуације, проузроковано првом нафтном кризом 1973. године. Тада је завршено „златно доба“ европске економије, а многе мере које су предузимане биле су усмерене на решавање британског „буџетског питања“. Једна од њих била је оснивање Европског фонда за регионални развој (енг. *European Regional Development Fund* – ERDF), 1975. године. Оснивање овог фонда договорено је на самиту у Паризу 1972. године, а три године касније идеја и договор су заживели. То је био покушај да се унапреди регионални развој и обезбеди канал за додатна средства владама за потребе финансирања регионалног развоја. Циљ ЕРДФ-а је побољшање економске и социјалне кохезије у оквиру Уније, кроз помоћ у изједначавању разлика између региона и друштвених група (Мећак & Мајсторовић, 2004).

Европски фонд за регионални развој се сматра једним од најважнијих финансијских инструмената регионалне политике Европске уније, јер има задатак да ублажи разлике у нивоу развоја европских региона и смањи неразвијеност региона у најнеповољнијем положају. Посебна пажња посвећује се регонима који су изложени трајним природним и демографским проблемима (ретко насељени региони, острвски делови, погранични и планински региони) (European Parliament, 2019).

ЕРДФ има за *циљ отклањање регионалних разлика и промоцију стабилног и одрживог развоја*. Интервенише у оквиру сва три циља регионалне политике: конвергенција, регионална конкурентност, запошљавање и европска територијална сарадња. Средствима која обезбеђује овај фонд финансирају се:

- директна подршка у инвестицијама за предузећа (мала и средња пре свега) ради стварања одрживих радних места,
- инфраструктурни пројекти у вези са истраживањем и иновацијама, телекомуникацијама, заштитом животне средине, енергетиком, саобраћајем,
- финансијски инструменти или фондови (регионални, развојни локални и слично) као подршка регионалном и локалном развоју и јачању сарадње између градова и региона,
- техничка помоћ (Мирић, 2009; Ристић, 2015; https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/feder/index_en.htm).

У оквиру региона који су покривени циљем конвергенције, ЕРДФ усмерава интервенцију на модернизацију и диверсификацију привредних структура, уз очување и креирање одрживих послова и радних места. Интервенције се планирају и предузимају у следећим областима:

- истраживања и технолошки развој,
- иновације и предузетништво,
- информатичко друштво,
- животна средина,
- управљање ризицима,
- туризам,
- култура,
- саобраћај,
- енергија,
- образовање,
- здравље (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/feder/index_en.htm).

У оквиру циља регионилне конкурентности и запошљавања, приоритети се базирају на три области (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/feder/index_en.htm):

- иновације и економија заснована на знању (јачање регионалних капацитета за истраживања и технолошки развој, предузетништво и слично),
- животна средина и управљање ризицима (чишћење загађених области, унапређење енергетске ефикасности, промоција „чистог“ јавног превоза у градовима и конструисање планова за превенцију природних и технолошких ризика),
- побољшање приступа саобраћају и телекомуникационим услугама од општег економског интереса.

Активности обухваћене циљем територијалне сарадње су фокусиране на три области:

- развој економских и друштвених прекограничних и пограничних активности,
- успостављање и развој територијалне сарадње, укључујући и билатералну сарадњу између маритимних (приморских) региона,
- унапређење ефикасности регионалне политике кроз промоцију међурегионалне сарадње, умрежавање и размену искуства између регионалних и локалних власти (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/feder/index_en.htm).

Осим наведених области, активности финансиране средствима ЕРДФ-а усмерене су и на угрожена подручја са посебним територијалним карактеристикама, а критеријуми се усклађују са циљевима актуелног финансијског периода.

Европски фонд за регионални развој, иако представља један од најважнијих фондова Европске уније, није одувек располагао великим средствима, а принцип расподеле средстава је био другачији у односу на данас. У периоду након оснивања средства су се додељивала на основу националних квота које су договориле државе чланице међу собом (Табела 8). Комунитарни дух изостао је у овим расподелама, јер су националне владе често приоритет давале сопственим неразвијеним регионима, упркос транспарентном ставу да треба подржати најнеразвијеније регионе генерално. У складу са таквим деловањем, додељену помоћ било је тешко економски оправдати, ефикасност додељених средстава била је знатно мања од пројектоване и очекиване. Убрзо након оснивања ЕРДФ-а овај недостатак је донекле отклоњен тако што је 1979. године одлучено да ће 5% средстава Фонда припадати Европској комисији, да их расподели према реалним потребама и соп-

ственим проценама. Након пет година, тај удео је повећан на 12%. Комисија је постепено увела посебан програмски приступ расподели средстава Фонда (Мећак & Мајсторовић, 2004).

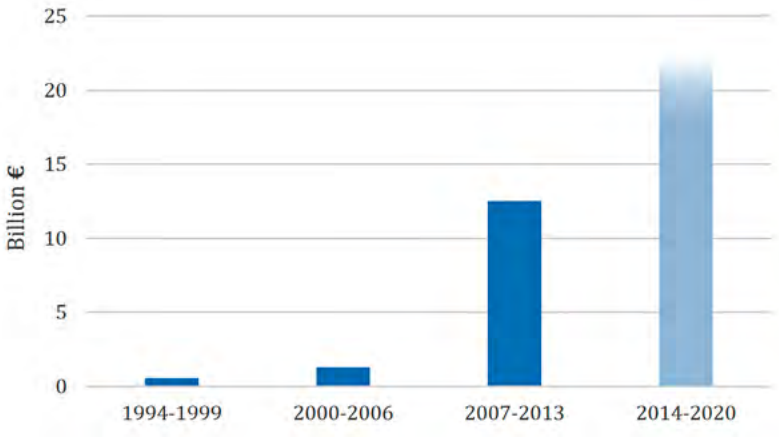
**Табела 8.** Националне квоте Европског фонда за регионани развој у периоду 1975-1980. године (у процентима)

| Држава | 1975 | 1980 |
|---|---|---|
| Белгија | 1,50 | 1,11 |
| Данска | 1,30 | 1,06 |
| Француска | 15,00 | 13,64 |
| Ирска | 6,00 | 5,94 |
| Италија | 40,00 | 35,49 |
| Луксембург | 0,10 | 0,01 |
| Холандија | 1,70 | 1,24 |
| Немачка | 6,40 | 4,65 |
| Велика Британија | 28,0 | 23,80 |
| Грчка | Није чланица ЕЗ | 13,00 |

*Извор: Мећак & Мајсторовић, 2004: према Button & Pentecost, 1999.*

Упркос изменама, Комисија је трпела велики притисак од стране влада чланица, па су у првим годинама функционисања Фонда резултати практично изостајали. Увођењем нових пакета мера, јачањем других фондова, ефекти спровођења регионалне политике кроз деловање ЕРДФ-а су почели да се осећају.

Након многобројних измена, Лисабонском стратегијом ЕРДФ је постао један од




▲ **Слика 75.** Финансијска средства додељена из Европског фонда за регионални развој и Европског социјалног фонда у периоду 1994-2020. године (у милијардама евра)
*Извор: Nuñez, Nisbet, Ehrhart, Musmeci, Thomadakis, Illes, Rinaldi, 2017.*

важнијих елемената остварења ЕУ циљева, а након тога постао је и важан сегмент са дефинисаним критеријумима у оквиру Стратегије Европа 2020. На тај начин, оријентација средстава из Фонда прошла је пут од „тешких" инфраструктурних области до инвестирања у иновације, дигитално друштво, истраживања и технолошки развој, нискоугљеничне економије и предузетништво. Имплементација циљева ЕРДФ-а базира се на три регулације (Regulation (EU) No 1299/2013; Regulation (EU) No 1301/2013; Regulation (EU) No 1303/2013), које су усвојене 2013. године. Све три дефинишу различите аспекте функционисања Фонда, од интегрисања у легалне оквире ЕСИ фондова, преко циљева, задатака и врста финансијских инструмената, до критеријума аплицирања и добијања средстава.

Удео и апсолутне вредности опредељене за ЕРДФ су расле из године у годину, а највише вредности достижу након 2000. године, као и остали фондови (Слика 75). Расподела по областима и државама је детаљније приказана и анализирана у поглављима везаним за конкретне финансијске периоде.

#### 4.4.1.3 *Европски пољопривредни фонд за рурални развој*

Заједничка пољопривредна политика Европске уније (енг. *Common Agricultural Policy* – CAP) успостављена је 1962. године, као облик партнерства између пољопривреде и друштва, односно између Заједнице и пољопривредника. Убрзо након тога формиран је и Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди (енг. *European Agricultural Guidance and Guarantees Fund* – EAGGF), са задатком да пружи помоћ производњи кроз подршку ценама и структурном развоју пољопривредног сектора. Тадашњи фонд састојао се из два одељења, Одељења за гаранцију и Одељења за усмеравање. Циљеви заједничке пољопривредне политике су (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_hr):

- подршка пољопривредницима и побољшање пољопривредне продуктивности, чиме се осигурава снабдевање храном,

- допринос борби против климатских промена и одрживом управљању природним ресурсима,
- очување руралних области у Унији,
- одржавање динамичности руралног развоја и руралне економије кроз промоцију послова у овим областима.

Овом политиком се управља на нивоу Уније, а финансира се из два фонда:

– Европски фонд за гаранције у пољопривреди,
– Европски пољопривредни фонд за рурални развој.

Европски фонд за гаранције у пољопривреди (енг. *European Agricultural Guarantee Fund* - EAGF) примарно финансира директне инвестиције фармерима и мере регулисања и подршке пољопривредном тржишту.

Европски пољопривредни фонд за рурални развој (енг. *European Agricultural Fund for Rural Development* – EAFRD) финансира подршку Уније руралним развојним програмима (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_hr). Овај Фонд је финансијски инструмент другог стуба Заједничке пољопривредне политике и један од пет ЕСИ фондова, усмерен на јачање пољопривреде, шумарства и руралних области и руралног развоја. Помоћ из Фонда пружа се кроз бесповратна средства и финансијску подршку, односно финансијске инструменте. Они имају задатак да пруже потпору инвестиционим приоритетима дефинисаним у оперативним програмима руралног развоја држава чланица. Могу бити усмерени на подупирање и отклањање недостатака уочених на тржишту, односно на подручја у којима банке нису спремне да дају кредите или где приватни сектор не показује интересовање (пре свега подршка малим фармама) (https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en; https://www.fi-compass.eu/esif/eafrd)

Европски пољопривредни фонд за рурални развој претрпео је измене пред последњи финансијски период, као и већина фондова, када постаје део ЕСИ фондова (Regulation (EU) No 1305/2013), а најважније области деловања и спровођења мера су:

- јачање трансфера знања и иновација у пољопривреди, шумарству и руралном развоју,
- унапређење конкурентности и продуктивности фарми,
- побољшање организације ланца исхране,
- промоција енергетске ефикасности и подршка нискоугљеничним и климатски отпорним облицима економије у наведеним областима,
- промоција социјалне инклузије, смањење сиромаштва и економски напредак руралних области, кроз развој малих предузећа и креирање одрживих послова (https://www.fi-compass.eu/esif/eafrd).

Промоција пројеката и активности финансираних из Фонда спроводи се, између осталог, у оквиру платформе Европске мреже за рурални развој (енг. *European Network for Rural Development* – ENRD) која служи као платформа за размену информација о практичним импликацијама програма, пројеката и иницијатива на пољу руралног развоја, о чему ће бити више речи у наредним поглављима (https://enrd.ec.europa.eu/about_en).

#### *4.4.1.4 Европски фонд за поморство и рибарство*

Европски фонд за поморство и рибарство постао је четврти структурни фонд у периоду од 1993. до 1999. године, под називом Финансијски интрумент за смернице у рибарству (енг. *Financial Instrument for Fisheries Guidance* – FIFG). Основан је 1993, године, као одговор на кризу у сектору рибарства почетком деведесетих година 20. века, како би овај сектор лакше прошао фазу реструктурирања. Циљ Фонда је да допринесе бољој равнотежи ресурса у сектору рибарства и њихове експлоатације, да повећа конкурентност рибарства и ревитализује регионе који од њега зависе. Свеукупно гледано, циљ је да се повећа конкурентност свих структура у рибарству (Мађак & Мајсторовић, 2004; Мирић, 2009).

Од јануара 2007. године почиње да функционише Европски фонд за рибарство (енг. *European Fisheries Fund* – EFF; Council Regulation (EC) No 1198/2006; Commission Regulation (EC) No 498/2007), са циљем јед-

ноставнијег управљања и имплементације циљева у односу на претходни фонд (Финансијски интрумент за смернице у рибарству). Осим што је установљен као флексибилнији, Европски фонд за рибарство омогућавао је помоћ рибарима у унапређењу метода и техника рибарења, нагласио важност одрживог рибарења, увео мере од заједничког интереса, укључујући пилот пројекте и финансирање локалних развојних стратегија. Нове измене Фонда следе по завршетку финансијског периода.

Европски фонд за поморство и рибарство (енг. *The European Maritime and Fisheries Fund* - EMFF) установљен је Регулативом Европског парламента из 2014. године (Regulation (EU) No 508/2014), а потом и интегрисан у платформу ЕСИ фондова Уредбом о заједничкој регулативи, са циљем да пружи подршку реформисаној заједничкој политици рибарства (енг. Common Fisheries Policy – CFP; Regulation (EU) No 1380/2013) и интегрисаној маритимној (поморској) политици (енг. Integrated Maritime Policy; Regulation (EU) No 1255/2011). Подршка је фокусирана на рибарство, аквакултуру и одрживи развој ових области. Средства се додељују кроз грантове и све више преко посебних финансијских инструмената и подфондова. Европски фонд за поморство и рибарство помаже рибарску индустрију и поморске заједнице да се адаптирају на промене услова у пословању и да постану економски отпорни и еколошки одрживи (https://www.fi-compass.eu/esif/emff; https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff_en).

Финансијска средства којима се доприноси постизању циљева опредељена су за следеће области:

- промоција конкурентности, одрживог развоја, економски и друштвено одговорног рибарства и аквакултуре,
- подстицање имплементације циљева из Уредбе о заједничкој регулативи ЕСИ фондова,
- промоција уравнотеженог територијалног развоја региона у којима је заступљено рибарство и аквакултура,
- подстицање имплементације заједничке поморске политике у складу са заједничком кохезионом политиком (https://www.fi-compass.eu/esif/emff).

Финансијска средства су доступна свим категоријама корисника у области рибарства и аквакултуре који реализују пројекте који остварују приходе (морско рибарство, рибарство унутар континената, рибарске фарме, фарме шкољки и водених биљака, производња и трговина рибарским производима). Систем функционише по принципу „подељеног (заједничког) управљања“, од стране националних влада. Сваке године државе које су добиле средства из Фонда објављују одговарајуће информације на своје веб сајтове, укључујући и информације о конкретним корисницима Фонда. Осим наведених области, средствима из Фонда пружа се и техничка помоћ државама и регионима корисницима у имплементацији циљева и пројеката (https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff_en).

Већина средстава се додељује по принципу кофинансирања, на следећи начин:

- за сваку државу се алоцирају укупна средства из Фонда, на основу величине и значаја индустрије рибарства и поморства,
- свкака држава је дужна да сачини оперативни програм за трошење новца,
- након што Комисија одобри програм, националне власти врше селекцију конкретних пројеката у складу са усвојеним програмом,
- националне власти и Комисија су заједнички одговорне за имплементацију програма и одабраних пројеката (https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff).

#### *4.4.1.5 Кохезиони фонд*

Кохезиони фонд (енг. *Cohesion Fund*) је финансијски инструмент Европске уније који помаже мање развијеним чланицама Уније да достигну задовољавајући ниво развијености, како би се смањиле регионалне разлике и стабилизовале националне економије. Фонд је основан са циљем прилагођавања националних економија држава које су одлучиле да уведу заједничку валуту (критеријум конвергенције) и да би се растеретио буџет сиромашнијих држава чланица (Мирић, 2009).

Уговор из Мастрихта је поставио критеријуме конвергенције које морају да испу-

не државе чланице које желе да постану део Европске монетарне уније (Еврозона). Ти критеријуми су (Đurić, 2009):

- висок степен стабилности цена (стопа инфлације мања од 1,5% у односу на стопу инфлације у прве три државе са најстабилнијим ценама),
- смањење високог јавног дуга (до нивоа од 60% БНП-а) и буџетског дефицита (до 3% БНП-а),
- просечне номиналне дугорочне каматне стопе не смеју бити веће од 2% у односу на каматне стопе прве три државе са најнижом стопом инфлације,
- постизање стабилних финансијских токова,
- одржавање нивоа девизног курса у оквиру дозвољене стопе одступања унутар доње и горње границе курса у периоду од најмање две године пре приступања ЕМУ (Stefanović, 2003; Đurić, 2009).

Овако постављени услови стварали су потешкоће државама чланицама, пре свега сиромашнијим, које су морале да одржавају строгу финансијску дисциплину због придружувања ЕМУ, а истовремено се и наметала потреба убрзаног економског развоја како би пристигле на ниво богатијих чланица. Управо из ових разлога, односно да би се помогло овим државама да испуне критеријуме конвергенције, основан је нови фонд – Кохезиони фонд. Оснивање Кохезионог фонда је договорено на самиту у Единбургу, 1992. године, са планом да постане оперативан пре 1994. године. У Единбургу је извршена привремена расподела средстава у оквиру Фонда, а **Уредба о оснивању Кохезионог фонда** усвојена је **1994. године** (Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund) и њоме је постављена коначна расподела расположивих средстава међу државама корисницима помоћи. Тада је дефинисано да укупан годишњи прилив из Кохезионог фонда и помоћ додељена из структурних фондова не сме премашити 4% њиховог БДП-а, а тај критеријум важи и даље (Đurić, 2009).

*Кохезиони фонд је намењен државама чланицама чија је вредност бруто националног производа* **(БНП)** *по становнику* ***мања од 90%*** ***просека Европске уније*** (https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/cohesion-fund/). Дакле, то је кључни критеријум и Фонд је намењен искључиво чланицама Уније. Овакав циљ је управо направио разлику између Кохезионог фонда и структурних фондова; структурни фондови се баве регионалним разликама, а Кохезиони фонд је намењен државама у финансирању важних пројеката. После Уговора из Мастрихта и постављеном критеријуму, четири државе су добиле право на помоћ из Фонда: Шпанија, Португалија, Ирска и Грчка, што је са укупно 63 милиона становника чинило око 25% популације Уније (Đurić, 2009).

Кохезиони фонд обезбеђује финансијску помоћ пројектима у три (2+1) кључне области:

- животна средина,
- саобраћајна инфраструктура - трансевропска транспортна мрежа (енг. *Trans-European Transport Networks* – TENs),
- техничка помоћ.

Ове две области захтевају велика улагања, а пројекти из ових области доприносе укупној економској продуктивности и дугорочном запошљавању. Модернизацијом саобраћајне инфраструктуре долази до повезивања периферних држава са економски богатијим регионима Уније, односно олакшава се кретање роба, људи, капитала и услуга, а тиме се поспешује економска и социјална кохезија на територији целе Уније (Đurić, 2009; Међак & Мајсторовић, 2004).

Коришћење средстава из овог Фонда прати се и контролише на исти начин као и у осталим фондовима, кроз претходну, средњорочну и накнадну контролу. Финансирање се може прекинути уколико држава чланица прекрши програм конвергенције који је приложила пре доделе средстава. Такође, пројекти којима је одобрено финансирање из Кохезионог фонда не могу бити истовремено финансирани из неког другог фонда (Đurić, 2009).

Додела средстава у оквиру Кохезионог фонда функционише тако што државе чланице подносе пројектне апликације (пријаве) Европској комисији, која одлуку о финансирању доноси у року од три месеца.

Предлози пројеката морају да укључе кључне елементе, план активности и буџет, као и ефекте на социоекономски развој и животну средину. Комисија анализира предлоге кроз неколико елемената, укључујући:

- економске и социјалне бенефите на средњорочном плану, кроз анализу трошкова и добити,
- допринос пројекта циљевима Уније који се односе на животну средину и трансевропску мрежу,
- усклађеност са приоритетима националног развоја,
- усклађеност са другим политикама Уније и уклопљеност у циљеве и активности спроведене кроз финансирање из структурних фондова.

Укупна помоћ добијена од Уније не сме да пређе 85% јавних трошкова. За пројекте који ће генерисати и приходе, финансијска подршка се калкулише тако што се узимају у обзир пројекције прихода. За пројекте који трају краће од две године или за које помоћ Уније износи мање од 50 милиона евра, иницијална помоћ од 80% се може исплатити одмах након што Комисија усвоји одлуку о додели гранта (средстава). У посебним случајевима Комисија може финансирати и 100% укупних трошкова који се односе на прелиминарне студије и мере техничке подршке. Државе чланице одговорне за имплементацију пројеката у складу са одлуком Комисије, управљају финансијама, организују активности. Комисија спроводи контроле и мониторинг (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/procf/cf_en.htm).

**Табела 9.** Расподела средстава из Кохезионог фонда 1993. године по државама (у процентима, за период 1993-1999. године)

| Држава чланица | Укупан удео средстава из Кохезионог фонда | Животна средина | Саобраћајна инфраструктура |
|---|---|---|---|
| Шпанија | 54,9 | 29 | 71 |
| Португалија | 18,1 | 43 | 57 |
| Грчка | 17,9 | 62 | 38 |
| Ирска | 9,1 | 39 | 61 |
| Техничка помоћ | 0,002 | - | - |
| УКУПНО % | 100 | 38,7 | 61,3 |

*Извор: Мећак & Мајсторовић, 2004; према Button & Pentecost, 1999.*

На самиту у Единбургу Европски савет је одлучио да се 15 милијарди екија (по нивоу цена из 1992.) определи за Кохезиони фонд за период 1993-1999. године. Расподела средстава по државама дата је у Табели 9.

Највећи део средстава добила је Шпанија, потом Грчка и Португалија и најмање Ирска. У Уредби из 1994. године строго је наглашено да треба остварити равнотежу у финансирању пројеката из обе дефинисане области. Све четири државе кориснице помоћи су достигле задате критеријуме и приступиле ЕМУ, али су помоћ из Кохезионог фонда наставиле да добијају и након 1999. године, односно у наредном финансијском циклусу (2000-2006), док је Ирска изгубила право 2003. године (Đurić, 2009).

Ефекти Кохезионог фонда и додељених средстава држава корисницима је био видљив, односно конвергенција је била очигледна у најсиромашнијим државама, што се може мерити и вредностима БДП-а у тим државама пре и после доделе средстава (Табела 10).

**Табела 10.** Промене БДП-а у државама корисницима средстава Кохезионог фонда

| Држава чланица | 1988. година | 1998. година |
|---|---|---|
| Шпанија | 72,5 | 81,1 |
| Португалија | 59,2 | 75,3 |
| Грчка | 58,3 | 66,0 |
| Ирска | 63,8 | 108,2 |

*Извор: Мећак & Мајсторовић, 2004.*

Просек БДП-а по глави становника у ове четири државе је 1988. године износио 67,6% просека Уније, док је десет година касније просек износио 78,8% просека Уније. Као класичан пример успеха узима се Ирска, чији је годишњи раст био већи од 5% и порастао са 63,6% просека Уније у 1983. години на 89,9% у 1995. години, односно 108% у 1998. и чак 123% у 2003. години. Од те године престала је помоћ Ирској која је 2004. године била на другом месту у Европској унији по величини БДП-а по глави становника. Ирска је комбиновала различите моделе економије, смањила порез са 55% на 35%, а јавна потрошња није смањена и прилив страних инвестиција је дошао као резултат све функционалнијег политичког, еко-

**Табела 11.** Расподела средстава из Кохезионог фонда за период 2000-2006. године

| Држава чланица | Укупан износ средстава у милионима евра | Удео у укупним средствима Кохезионог фонда (у %) |
|---|---|---|
| Шпанија | 12.357 | 62,7 |
| Португалија | 3.388 | 17,18 |
| Грчка | 3.388 | 17,18 |
| Ирска | 584 | 2,94 |

*Извор: Аутори на основу https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/procf/cf_en.htm*

номског и социјалног система, по чему је ова држава узета као модел „активне државе благостања" (Đurić, 2009).

У финансијском оквиру од 2000. до 2006. године исте четири државе су биле корисници Кохезионог фонда (Табела 11). Ирска је била корисница до краја 2003. године, тако да је укључена у првобитну расподелу средстава, са најмањим уделом, јер је већ забележила значајан пораст БНП-а до 2000. године и премашила критеријум од 90% просека Уније.

Након највећег проширења Европске уније, 1. маја 2004. године, све нове чланице биле су квалификоване као кориснице Кохезионог фонда (Табела 12).

Од укупно алоцираних скоро 16 милијарди евра за Кохезиони фонд након историјског проширења, мало више од половине је расподељено на нове чланице (8,49 милијарди евра). Међу њима је највећи удео добила Пољска, потом Мађарска и Чешка, чији је транзициони процес био на нижим нивоима у односу на остале државе које су приступиле.

**Табела 12.** Расподела средстава из Кохезионог фонда за нове чланице (период 2004-2006. године)

| Држава чланица | Укупан износ средстава у милионима евра | Удео у укупним средствима Кохезионог фонда (%) |
|---|---|---|
| Чешка Република | 936,1 | 36 |
| Естонија | 309,0 | 44 |
| Кипар | 53,9 | 48 |
| Летонија | 515,4 | 44 |
| Литванија | 608,2 | 40 |
| Мађарска | 1.112,7 | 35 |
| Малта | 21,9 | 25 |
| Пољска | 4.178,6 | 33 |
| Словенија | 188,7 | 41 |
| Словачка | 570,5 | 32 |
| Укупно/просек | 8.495,0 | 35 |

*Извор: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_en.pdf*

Док је те 2004. године на нивоу ЕУ-15 стопа запослености била 64%, у државама Централне и Источне Европе та стопа износила је свега 56%. Чак 94% популације тих земаља живело је у регионима чији је БДП по глави становника био испод 75% просека ЕУ-25. Нове чланице чиниле су чак 20% укупне популације Уније, али само 5% њеног БДП-а. Услед тога, након проширења укупан БДП у Европској унији смањио се за око 12% у односу на исти показатељ на нивоу ЕУ-15. Оно што је додатно отежавало ситуацију и умањивало ефекте Кохезионог фонда и осталих фондова, били су извештаји Комисије у којима се указује на веома слабе административне механизме и капацитете за управљање и расподелу добијених средстава. Просечан БДП на нивоу целе Уније опао је за око 16% и територијални распоред богатих и сиромашних региона потпуно је измењен. Удвостручио се број становника са правом на структурну помоћ у оквиру Циља 1. Такође, нове чланице постале су и главни примаоци помоћи у оквиру Заједничке пољопривредне политике, због сопственог великог, али недовољно ефикасног пољопривредног сектора (Đurić, 2009).

У финансијском циклусу од 2007. до 2013. године Кохезиони фонд је и даље био намењен државама чланицама чији је БНП по становнику нижи од 90% просека Уније, а подлеже истим правилима конвергенције као и до тада. У том периоду кориснице Кохезионог фонда биле су: Бугарска, Кипар, Чешка, Естонија, Грчка, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Португалија, Румунија, Словачка и Словенија. Шпанија је испуњавала услове за постепени престанак коришћења Кохезионог фонда, све док је БНП по становнику нижи од просека ЕУ-15 (15 најразвијенијих држава). У овом периоду наставило се са финансирањем активности у области заштите животне средине и трансевропске

саобраћајне мреже, укључујући и енергетску ефикасност, коришћење обновљивих извора енергије, развој железничког саобраћаја, развој интермодалности и јачање јавног саобраћаја (Мирић, 2009).

### 4.4.2 Финансијски инструменти у буџетском периоду од 2000. до 2006. године

Приступање држава Средње и Источне Европе Европској унији имало је и статистички ефекат, јер се праг од 75% просечног БДП-а, као услов за примање помоћи, статистички смањио и многи региони остали би без средстава. У Агенди 2000 Комисија је нагласила да економска и социјална кохезија морају остати политички приоритет, чак и за проширену Унију, па је осим предвиђених **213 милијарди евра за структурне фондове и 18 милијарди евра за Кохезиони фонд**, предложено алоцирање *додатних 45 милијарди евра за нове државе чланице*. Дакле, укупна средства утрошена на фондове у овом финансијском периоду износила су око 276 милијарди евра (Мећак & Мајсторовић, 2004, Мирић, 2009).

Да би се задржали и остварили циљеви регионалне политике и одржала идеја економске и социјалне кохезије у проширеној Унији, Комисија је предложила консолидацију активности и у географском смислу и када се ради о дотадашњим циљевима. Дефинисани су нови циљеви.

**Циљ 1** (територијални) је спојен од некадашњих циљева 1 и 6: развој и структурно прилагођавање региона чији развој заостаје (чији је БДП по глави становника нижи од 75% просека Уније, удаљена подручја и шведска обала). У периоду од 2000. до 2006. године овим циљем обухваћено је око 50 региона и око 22% становништва Уније. Углавном се радило о регионима нивоа NUTS 2 у којима је истовремено присутно неколико показатеља заостајања у развоју (слаба улагања, висока незапосленост, неразвијен услужни сектор и неразвијена инфраструктура). У ову категорију и овим циљем били су обухваћени региони као што су југ Италије, Мидланд и гранични региони Ирске, Португал (осим Лисабона), већи део Шпаније, Грчке и источни делови Немачке. Овај циљ био је финансиран из сва четири фонда, три структурна и Кохезионог (Шема 1) (Мирић, 2009).

**Циљ 2** (територијални) је спојен од некадашњих циљева 2 и 5б: економска и социјална конверзија подручја која се суочавају са структурним потешкоћама, а то су региони Велике Британије, Француске, Шпаније, Италије, Финске и Аустрије. Помоћ је долазила из Европског фонда за регионални развој и Европског социјалног фонда (Мирић, 2009).

**Циљ 3** (тематски) је спојен од некадашњих циљева 3 и 4: помоћ државама чланицама у развоју људских ресурса, ради сузбијања незапослености. Овај циљ односио се на прилагођавање и модернизацију националних политика и система образовања, обуке и запошљавања. Узима у обзир европску стратегију запошљавања која је служила као референтни оквир за све мере којима се промовишу људски ресурси. Финансирани су програми и пројекти из средстава Европског социјалног фонда (Мећак & Мајсторовић, 2004, Мирић, 2009).

Овакав план и измене смањили су удео становништва Уније који прима структурну помоћ у оквиру циљева 1 и 2 (са 50% на око 35-40%), а региони који више нису имали право на структурну помоћ примали су такозвану *транзициону помоћ*. Државе које су примале помоћ из Кохезионог фонда наставиле су да примају средства, али је ревизија извршена 2003. године, да се преконтролише испуњеност услова (Cram, Dinan & Nugent, 1999).

Помоћ намењена новим чланицама постепено је расла, не прелазећи границу од 4% њиховог БДП-а, а уз постојеће инструменте, додата су и два претприступна инструмента, за пољопривредну и структурну помоћ, који су објашњени као део посебног поглавља.

У финасијском периоду 2000-2006. године регионална политика је финансирана кроз фондове и иницијативе приказане на Шеми 1, односно кроз три структурна фонда, Кохезиони фонд и четири комунитарне иницијативе.




▲ **Шема 1.** Преглед фондова и финансијских иницијатива у буџетском оквиру 2000-2006. година
*Извор: Аутори*

Европски фонд за регионални развој финансирао је активности на отклањању регионалних разлика и промоцији стабилног и одрживог развоја. Европски социјални фонд био је фокусиран на развој људских ресурса и запошљавање. Финансијски инструмент за смернице у рибарству финансирао је уравнотежено управљање ресурсима и конкурентним структурама. Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди подржавао је Заједничку пољпривредну политику и финансирао унапређење пољопривредних структура и руралног развоја (Мирић, 2009).

Кохезиони фонд је основан у претходном периоду ради прилагођавања националних економија које су прешле на заједничку валуту (испуниле критеријум конвергенције) и ради растерећења државних буџета сиромашнијих чланица. Финансирали су се пројекти из области заштите животне средине, развоја саобраћајне инфраструктуре, са акцентом на саобраћајнице које повезују више држава чланица. Кључни критеријум за доделу средстава био је БДП по глави становника нижи од 90% просека Европске уније (Мирић, 2009).

### *4.4.2.1 Финансијске иницијативе у периоду 2000-2006. године*

**Комунитарне иницијативе пре 2000.** године. Важан финансијски инструмент регионалне политке Европске уније представљају инцијативе проистекле из сарадње Европске комисије, Европске инвестиционе банке, Европске банке за обнову и развој и других међународних институција. Иницијативе Заједнице потекле су из реформе 1979. године, када је Европској комисији додељено 5% средстава Европског фонда за регионални развој, а од 1988. године финансирају се све више програми уместо пројеката, а управо такве програме могла је да инцира држава или Заједница као својеврсну иницијативу. Програми су се финансирали из једног или пак више фондова, а у периоду од 1988. до 1999. године око 9% средстава отишло је на иницијативе Заједнице (укупно 13 иницијатива). Након реформи 1993. године Комисија је све више промовисала комунитарне иницијативе (Међак & Мајсторовић, 2004).

Комунитарне иницијативе се заснивају на смерницама које установљава сама Комисија и у њима има значајну аутономију. Помажу регионима у више држава са сличним проблемима или заједничким интересом. Владе држава чланица нису одобравале овакав развој, па је 1993. године основан Комитет за комунитарне иницијативе (у оквиру Савета), како би се повећала контрола над спровођењем иницијатива. Након тога Комисија је предложила ипак повећање фондова за иницијативе, са идејом да достигну 15% буџета структурних фондова. Владе држава чланица су одбиле предлог, задржан је ниво од 9%, који је након тога смањен на 5%. У оквиру начела концентрације тада је договорено и да у наредном периоду, након 2000. године број иницијатива буде смањен са тринаест (Табела 13) на четири (Међак & Мајсторовић, 2004). Поједине иницијативе настале су пре реформе 1993. године, али су у пуној снази и са дефинисаним програмом заживеле након поменуте године.

Као што се може закључити из Табеле 13, већина иницијатива била је предодређена управо ради прилагођавања структурним

**Табела 13.** Комунитарне иницијативе у периоду 1993-1999. године

| Иницијатива | Намена |
|---|---|
| Interreg II | Прекогранична, транснационална и међурегионална сарадња |
| Leader | Развој села |
| Regis | Помоћ најудаљенијем региону |
| Adapt | Прилагођавање радне снаге индустријским променама |
| SME | Мала и средња предузећа у неразвијеним регионима |
| Rechar | Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на угаљ |
| Konver | Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на одбрамбену индустрију |
| Resider | Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на челик |
| Retex | Прилагођавање индустријским променама региона који се ослањају на текстил |
| Urban | Политика урбаног развоја |
| Pesca | Реструктурирање сектора рибарства |
| Emploi | Интеграција жена, младих и инвалида у процес рада |
| Textile | Специјални програм за прилагођавање португалске текстилне индустрије |
| Укупна сума | 11.850 милиона евра (11,9 милијарди) |

*Извор: Мећак & Мајсторовић, 2004: према Hooghe, 1996.*

променама привреде и пратиле су циљеве постављене структурним фондовима. Након 1999. године иницијативе су планиране према финансијским периодима, што је у наредним поглављима детаљније анализирано.

Примена начела концентрације довела је до пада броја комунитарних инцијатива са 13 на само 4, како је претходно наведено, а расположива средства су смањена са 9% укупног буџета структурних фондова на 5% (расподела у Табели 14).

**Табела 14.** Комунитарне иницијативе у периоду 2000-2006. године

| Иницијатива | Средства (милиони евра) | Намена |
|---|---|---|
| Interreg III | 4.875 | Прекогранична, транснационална и међурегионална иницијатива |
| Leader+ | 2.020 | Развој села |
| Equal | 2.847 | Транснационална сарадња у борби против дискриминације и неједнакости на тржишту рада |
| Urban II | 700 | Економски и социјални опоравак малих и великих градова и приградских насеља |

*Извор: Đurić, 2009.*

Иницијативе Leader+ и Urban II нису биле доступне новим чланицама, односно земљама Централне и Југоисточне Европе у периоду од 2004. до 2006. године.

**INTERREG** иницијатива помаже регионалним и локалним властима широм Европске уније и Европе да развију и донесу што боље политике. Креирајући добро окружење и шансе, осигурава се да инвестиције, иновације и њихова имплементација доведу до интегрисаног и одрживог развоја за људе и простор (https://www.interregeurope.eu/about-us/what-is-interreg-europe/).

Савет Европе је предложио и усвојио Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи 1980. године, али јачање концепта прекограничне сарадње и правни оквир проистекао из Конвенције нису били довољни да би овакав вид сарадње био потпуно успешан. Овакав приступ је временом све више падао у сенку економски оријентисаног приступа у оквиру регионалне политике Заједнице (Уније). Међутим, снажна подршка из Брисела је допринела да ова иницијатива добија све већу подршку широм Заједнице, што је указивало на њену спремност да ради на промоцији развоја прекограничних области. Имајући у виду периферни статус и, сходно томе, слабу развијеност појединих региона, Европска комисија је крајем осамдесетих година 20. века покренула посебну Иницијативу Заједнице - Interreg, чији је основни циљ био промовисање прекограничне сарадње у процесу економског развоја и припрема пограничних региона за суочавање са свим предностима и препрекама процеса европских интеграција (Ležaić, 2010; Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Основу Interreg Иницијативе чинио је програм прекограничне сарадње из 1986. године, односно еврорегион Меза-Рајна (Euregio Meuse-Rhine programme of cross-border action), који је укључивао пет региона са територија Белгије, Холандије и Немачке. Први конкретнији кораци почели су 1988. године од када је уведена пракса петогодишњег обнављања буџета Уније, а следеће, 1989. године покренуто је 14 пилот пројеката који су били усмерени на

смањење проблема у структурном развоју пограничних области. То је резултирало званичним формирањем Interreg програма, а иницијатива је званично покренута 1990. године. Дакле, ова Иницијатива је део регионалне политике Уније и једини инструмент који покрива области прекограничне сарадње и транснационалне сарадње и просторног планирања, а финансира се превасходно из ЕРДФ-а (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

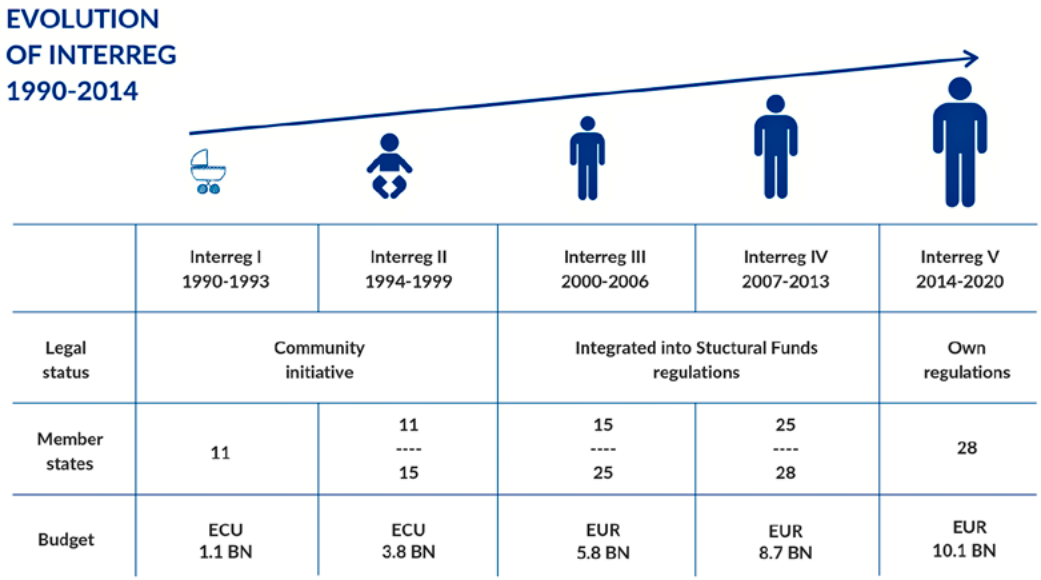
Циљ Interreg програма била је подршка равномерном, уравнотеженом и одрживом развоју пограничних региона унутар Заједнице и на њеним границама, кроз подстицање прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње, уклањањем диспаритета у развијености региона. Првобитно су планирани резултати у следећим областима:

- програмирање и заједничко спровођење програма и појединачних пројеката,
- унапређење протока информација преко граница,
- успостављање заједничких институционалних и административних структура са циљем подршке и подстицања сарадње (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

У години када је покренута ова Иницијатива (1990) границе међу државама чланицама простирале су се дужином од укупно 6.000 километара, пограничне области међу државама чиниле су 15% укупне територије Заједнице и 10% укупне популације. Касније, овај програм представљао је и својеврстан вид припреме за нови, највећи талас проширења, али и за сарадњу са „трећим" државама, пре свега оним које су се након проширења нашле на спољним границама Заједнице. Таласи проширења донели су са собом и потребу за квалитетнијим односом са новим суседним државама, па је Interreg Иницијатива укључена у оквир политике проширења и суседства. На тај начин Interreg програм подстиче, олакшава и убрзава процесе реформи, модернизације и европске интеграције држава Западног Балкана у оквиру политике проширења (кроз Инструмент за претприступну помоћ; енг. *Instrument for Pre-Accession Assistance* – IPA), односно земаља Источне Европе у оквиру политике суседства (кроз Инструмент за европско суседство и партнерство; енг. *European Neighbourhood and Partnership Instrument* – ENPI) (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Interreg програм је заправо друго име за европску територијалну сарадњу (енг. European Territorial Cooperation – ETC) и заснива се на три основна стуба сарадње, односно три основне области (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/):

- **Interreg A** – прекогранична сарадња
- **Interreg B** – транснационална сарадња
- **Interreg C** – међурегионална сарадња.




**Слика 76.** Фазе развоја Interreg програма
*Извор: http://www.skhu.eu/upload/*

Interreg иницијатива и програм се развијао у пет фаза (Слика 76), које се углавном поклапају са финансијским оквирима регионалне политике Европске уније (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/):

- INTERREG I (1990-1993)
- INTERREG II (1994-1999)
- INTERREG III (2000-2006)
- INTERREG IV (2007-2013)
- INTERREG V (2014-2020)

**Interreg I (1990-1993)** је прва фаза у развоју овог програма. Како је већ споменуто, Interreg програм је установљен још 1988. године, под оквиром Регулације о координацији структурних фондова Европске заједнице и комуникације Комисије, званично је покренут у јулу 1990. године, а већ до краја 1993. године спроведен је 31 оперативни програм, односно више од две и по хиљаде пројеката, прекограничне сарадње, како на унутрашњим, тако и на спољним границама Уније. Укупно 24 програма обухватала су унутрашње границе и регионе, док је преосталих осам било фокусирано на спољне границе. Активности подржане у оквиру Interreg I иницијативе односиле су се углавном на најважније области привредног развоја (саобраћај, комуникације, туризам, рурални развој, животна средина и слично). Највише средстава уложено је у оквиру Циља 1, на Шпанију, Португал, Грчку и Ирску. Главни циљ односио се на програмирање и спровођење заједничких пројеката, пружање помоћи за превазилажење проблема услед искључености из главних привредних центара, проток информација преко граница, успостављање административних структура за подршку прекограничним активностима. Приоритети који су постављени овом иницијативом односили су се на заједничко спровођење програма, увођење мера за побољшање односа између јавних институција, приватних организација и волонтерских тела у пограничним областима и успостављање заједничких институционалних структура (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Покретање Interreg I иницијативе представљало је важан корак у правцу успостављања новог система управљања на више нивоа, односно радило се о новом облику децентрализоване сарадње, која је могућа као директна између региона и општина. Истовремено, ова фаза иницијативе допринела је интензивирању динамичног развоја прекограничне сарадње, повећању друштвене кохезије и стварању основе за будуће програме прекограничне сарадње. По завршетку фазе Комисија је предложила проширење програма на поморске области које немају копнене границе, нарочито на иницијативу Велике Британије и Француске, а предложене су и нове области сарадње – образовање, медији, учење језика, просторно планирање, мониторинг, евалуација и слично (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

**Interreg II (1994-1999)** иницијатива покренута је након одлуке у Единбургу 1992. године да буде настављена као друга фаза. У ову фазу имплементирани су и циљеви пројекта стварања јединственог тржишта и „отварање" држава Централне и Источне Европе. Циљеви ове иницијативе били су пружање помоћи унутрашњим и спољним пограничним областима Европске уније, у интересу локалног становништва и заштите животне средине. Намера је била да се промовише стварање мрежа за сарадњу преко унутрашњих граница, да се помогне спољним пограничним областима и да се одговори на изазове сарадње са „трећим" државама (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Овај програм одвијао се у три потпрограма, односно већ поменуте области:

- Interreg II A била је намењена прекограничној сарадњи, уз највећа издвојена средства, а активности су се односиле на економске и социо-културне мере, развој малих и средњих предузећа, туризам, енергетику, животну средину, пољопривреду и рурални развој, саобраћај и телекомуникације. Унутрашњи региони укључени су у 35 програма, а спољни у 24;
- Interreg II B, који подразумева међурегионалну сарадњу, финансирао је завршетак енергетских мрежа и интеграцију селектованих мрежа у Грчкој, између Грчке и Италије и између Шпаније и

Португала; са циљем убрзања стварања инфрастрктуре за пријем и пренос природног гаса у периферним областима где она не постоји;
- Interreg II C, намењен транснационалној сарадњи, фокусирао се на управљање водама (борба против поплава и ублажавање суша), са циљем постизања боље сарадње националних тела одговорних за просторно планирање кроз развој одговарајућих комуникационих мрежа и смањење ризика у развоју (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Приликом оцене ефикасности програма у оквиру Interreg II иницијативе, општа оцена је била на високом нивоу, а утицај програма је оцењен као веома значајан, али ипак неуједначен, а недостатак ове иницијативе било је и одсуство правног инструмента Уније за решавање институционалних потешкоћа за сва три облика сарадње (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

**Interreg III (2000-2006)** програм одобрен је од стране Европске комисије, јер су резултати претходна два били од великог значаја, али је наглашено да се њиме више не покрива развој заосталих региона, него активности у оквиру Циља 1. Такође, уведена је пракса да спровођење програма буде засновано на раду заједничких тела за сарадњу – управљачких тела, надзорних комитета и заједничких секретаријата. Иницијатива је и даље финансира превасходно из средстава ЕРДФ-а, а највећи удео отишао је на Шпанију, Немачку, Грчку, Италију, Француску и Португал, док су нове државе чланице (десет нових чланица у таласу проширења 2000. године) искористиле свега око 8% буџета. Interreg III је додатну пажњу посветио територијалној интеграцији са државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство, кроз достизање веће економске и друштвене кохезије Европи (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Укупно је подржано 18 хиљада иницијатива у 62 погранична региона, 13 трансатлантских области и четири међурегионалне области на територији Уније. Највећи део средстава и највише пажње посвећено је саобраћају, регионалној сарадњи, туризму и помоћи малим и средњим предузећима. Овај програм, односно програм у овој фази довео је до усклађивања са осталим програмима, што је укључивало израду и спровођење заједничких докумената за програмирање и рад у оквиру заједничких комитета, укључивање представника регионалне и локалне власти. Намера је била да се кроз прекограничне програме уведу правила која иначе важе за коришћење структурних фондова и да се на тај начин регионалне и локалне власти кроз праксу уче процедурама које их очекују када постану чланице Уније (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Као и претходни програми, тако је Interreg III био подељен на три потпрограма:
- Interreg III A је обухватио чак 67% средстава, а постао је важан део политике проширења, обухватајући осам приоритетних области: промовисање урбаног, руралног и обалског развоја, подстицање предузетништва и развоја малих и средњих предузећа и иницијатива за запошљавање на локалном нивоу, промовисање интеграције тржишта рада и социјалне укључености, развој људских ресурса, истраживање и технологије, заштита животне средине; саобраћајне и комуникационе мреже, право и администрација и промоција и повећање људског потенцијала за прекограничну сарадњу;
- Interreg III B се бавио уједначеном територијалном интеграцијом широм Уније и транснационалном сарадњом, са циљем подстицања веза између груписаних европксих региона и постизања одрживог, уравнотеженог и хармонизованог развоја већег степена интеграције; обухватао је 27% средстава;
- Interreg III C обухватао је најмањи удео, свега 6% средстава, са фокусом на унапређењу регионалних развојних и кохезионих политика и техника кроз размену искуства путем трансевропских мрежа; реализовано је око 260 пројеката; укљученост држава чланица и региона је била заступљенија и у процесу мониторинга, кроз претходну (ex ante),

средњорочну и коначну (ex post) евалуацију (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Један од значајнијих програма намењених анализи и оцењивању искуства и домета Interreg Иницијативе је INTERACT програм (енг. Interreg Animation Cooperation and Transfer), који је нека врста водича кроз примере добре праксе у оквиру Interreg Иницијативе. У Извештају о привредној и друштвеној кохезији из 2007. године, Interreg је оцењен као *одлучујући инструмент за постизање уравнотеженог и хармонизованог развоја и интеграције територије Европске уније, који подстиче сарадњу у оквиру различитих компоненти на прекограничном, транснационалном и међурегионалном нивоу*. Оцењено је да ће и у будућности овакви програми бити од великог значаја за нове чланице (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

У оквиру регионалне политике Европске уније све значајнија постаје политика руралног развоја, која је истовремено и компонента Заједничке пољопривредне политике (посебно објашњена као поглавље). Руралним развојем промовише се одрживи развој руралних области у Европи и Европској унији, који се односи на економска, социјална и питања животне средине. Више од половине становника Уније живи у руралним областима. Један од иновативних приступа у оквиру ове политике је LEADER приступ, односно иницијатива (Evropska Komisija, 2006).

**LEADER** иницијатива је приступ у оквиру политике руралног развоја Уније који стимулише једнакост и јединство свих заинтересованих страна у процесима изградње политика, доношења одлука и имплементације активности везаних за рурални развој на локалном нивоу. LEADER је скраћеница од француских речи *Liaison entre Actions de developpment de l'Economie Rurale*, што значи „везе између активности за развој руралне економије". Заправо, то је метода за подстицање и постизање локалног развоја у руралним подручјима. Истовремено, LEADER је и средство за подстицање субјеката који живе у руралним подручјима да истраже нове начине да заједничким напорима побољшају животне услове у заједници. На тај начин LEADER доприноси побољшању квалитета живота у руралним подручјима, како за пољопривредне породице, тако и за ширу руралну популацију (http://www.ruralsrbija.rs/srl/strana/leader-pristup-i-lokalne-akcione-grupe-lag-ovi).

LEADER иницијатива настала је 1989. године, као инструмент за промовисање интереса Европске заједнице кроз међународну сарадњу. На неки начин то је био алат за увођење и тестирање нових метода и концепата, повезивање институција. Званична имплементација програма почела је 1991. године, како би се побољшали развојни потенцијали руралних подручја, привлачењем локалних иницијатива и знања, али и преношењем знања на друга рурална подручја (http://www.ruralsrbija.rs/srl/strana/leader-pristup-i-lokalne-akcione-grupe-lag-ovi).

Од оснивања ове иницијативе и покретања програма, издваја се неколико фаза:

- LEADER I (1991-1993) означио је почетак новог територијалног приступа, заснованог на регионима, интеграцијама и партиципативности;
- LEADER II (1994-1999) била је друга фаза којом се наставио дотадашњи приступ, са акцентом на иновативни карактер Leader пројеката и метода;
- LEADER + (2000-2006) је био фокусиран на квалитет дефинисања и спровођења локалних стратегија и већ је, као програм, био примењив у свим областима руралног развоја Уније;
- LEADER оса (2007-2013) постала је део Заједничке пољопривредне политике и политике руралног развоја (као оса 4) и укључена у Националне политике руралног развоја (http://www.ruralsrbija.rs/srl/strana/leader-pristup-i-lokalne-akcione-grupe-lag-ovi);
- CLLD – Community Led Local Development (2014-2020) представља проширени и унапређени Leader приступ и подразумева *локални развој под вођством заједнице*, а финансирање се проширило и обухвата три фонда (ЕРДФ, ЕМФФ, ЕСФ) (http://www.elard.eu/leader-clld/about)

LEADER приступ је јединствена прилика за заједничка достигнућа у руралном

развоју кроз локалну подршку. Издвојено је седам кључних карактеристика ове иницијативе и приступа (Шема 2):

1. локалне стратегије руралног развоја - базиране на конкретном подручју, утемељене на искоришћавању локалних ресурса,
2. приступ „одоздо на горе“ - одлучивање локалних акционих група у вези са израдом и спровођењем стратегија,
3. локална јавно-приватна партнерства – локална акциона група (енг. *Local Action Group* – LAG) која окупља заинтересоване стране са одређене територије које сарађују по договореним условима,
4. иновације – предлагање нових решења за постојеће проблеме и изазове руралних области,
5. мултисекторски приступ – учешће заинтересованих страна из различитих сектора (јавног, приватног и слично),
6. пројектна сарадња – између више локалних акционих група на различитим пројектима, са циљем размене искустава и удруживања ресурса,
7. умрежавање – размена искустава, знања и вештина између локалних акционих група и других актера укључених у рурални развој на локалном, националном и међународном нивоу (Priručnik za primenu LEADER pristupa za razvoj ruralnih zajednica).




▲ **Шема 2.** Принципи функционисања LEADER приступа
*Извор: http://media.voog.com/0000/0041/5573/photos/LEADER_Approach_boxes_block.png*

Успостављање локалних партнерстава под називом Локалне акционе групе (LAG) био је један од примарних и најважнијих корака LEADER иницијативе. Према Уредби Савета број 1698/2005 (и допуни из 2012. године), LAG-ови треба да дефинишу и спроведу развојне стратегије за своју област, да изаберу административног и финансијског главног актера да управља јавним средствима и осигура функционисање партнерства (European Council, 2005; 2012).

LAG територија обухвата уједначену, добро дефинисану, географски неподељену руралну територију, са јединственим идентитетом, која обухвата више од 10.000 и мање од 150.000 становника и у коју су укључена насеља са популацијом мањом од 25.000. Најчешће се ове територије на поклапају са административним, али преклапање територије LAG-ова није дозвољено (једно насеље може да припада само једном LAG-у). Након дефинисања територије, приступа се калкулацијама људских, финансијских и економских ресурса који су основа локалне стратегије руралног развоја. Ова стратегија је основни документ за развој одређене LAG територије, са којом LAG аплицира у оквиру јавних позива, а припрема се уз активно учешће свих заинтересованих страна (Priručnik za primenu LEADER pristupa za razvoj ruralnih zajednica).

Улога LAG-ова подразумева и подстицање одрживог развоја, кроз:

- прикупљање и комбиновање људских и финансијских ресурса јавног, приватног и цивилног сектора и добровољних ангажмана,
- повезивање носилаца локалних активности око заједничких пројектних активности,
- јачање дијалога и сарадње између различитих руралних актера,
- интеракцију између различитих партнера и олакшавање процеса прилагођавања у пољопривредном сектору, заштити животне средине и диверсификацији руралне економије (http://www.ruralsrbija.rs/srl/strana/leader-pristup-i-lokalne-akcione-grupe-lag-ovi).

Могло би се рећи да је ова иницијатива, од оснивања до данас, обезбедила локалним руралним заједницама у Унији инструменте за активну улогу у обликовању сопствене будућности. Њоме се допуњују други европски и национални програми, а охрабрују се социоекономски учесници на заједнички рад, да производе робу и услуге које стварају максималну додату вредност у њиховим локалним областима. Потврда свега види се и у Табели 15, где се уочава повећање обухваћене територије програмом, као и укупан буџет.

**Табела 15.** Територијални и финансијски преглед фаза LEADER иницијативе до 2007. године

| Leader иницијатива | Број LAG-ова | Површина обухваћених области (km²) | Финансијска средства (милиони €) |
|---|---|---|---|
| LEADER I | 217 | 367.000 | 442 |
| LEADER II | 906 | 1.375.144 | 1.755 |
| LEADER + | 1.143 | 1.577.386 | 2.105 |

*Извор: Evropska Komisija, 2006.*

Од 2007. године па надаље, LEADER приступ ће бити интегрисан унутар свеобухватне руралне развојне политике Уније, односно биће укључен у националне у регионалне опште руралне развојне програме, заједно са другим руралним развојним осовинама, о чему је детаљније описано у наредном поглављу.

**URBAN** је Иницијатива Европске уније која обухвата подршку урбаним срединама у осигуравању одрживог урбаног развоја, а почива на снажној сагласности и посвећености на нивоу Уније да се ојача урбана димензија свих политика Уније. Преко 70% популације Уније живи у градовима и урбаним срединама и пораст њиховог удела ће се наставити и у наредним годинама. Многи социјални, економски и проблеми животне средине повезују се са урбаним подручјима и имају велики утицај на њих. Истовремено, управо у градовима лежи најећи потенцијал да се ови проблеми реше (https://www.uia-initiative.eu/en/initiative/uia-european-context).

У протеклих неколико деценија препознато је да су градови покретачи и „мотори" регионалног развоја и да играју важну улогу у локалним, регионалним и националним економским системима. Градови широм Европе почели су да развијају сопствене одговоре на социо-просторну поларизацију, сиромаштво и пратеће појаве на свим нивоима (Buck et al., 2005; Carpenter, 2006).

Током деведесетих година 20. века градови унутар Европске уније суочавали су се са економским, социјалним и изазовима животне средине, јер су у претходном периоду многи градови доживели економски пад, пад популације. Финансијски инструменти у периоду од 1989. до 1993. године јесу у малој мери имали фокус и на урбане средине, али конкретних интервенција и иницијатива није било, односно оне су све до 1994. године биле ограничене (Carpenter, 2006).

URBAN Иницијатива Европске уније установљена је 1994. године као URBAN I и финансирана је из структурних фондова до 1999. године, као одговор на пораст свести о важности долазећих изазова у градовима и урбаним срединама (Commission for Environmental Co-operation, 1994). Висока незапосленост и социоекономска депресија били су присутни у многим урбаним подручјима, као и све већи број социјалних група на ивици егзистенције, угрожених етничких група и миграната. Истовремено, окружење великих градова суочавало се са деградацијом животне средине и потребама регенерације. Циљ покретања URBAN иницијативе био је *да се препознају и таргетирају проблеми, да се унапреде животни услови за становништво у градовима и да се промовише одрживи урбани развој* (Martin, 1998).

Стратегија која је усвојена била је комбинација иницијативе базиране и на простору и на људима, зависно од локалног, регионалног и националног контекста, препознајући потребе пре свега везане за изазове локалног карактера. Ослањала се на модел Велике Британије, промовишући просторну концентрацију ресурса у специфичном урбаном окружењу. URBAN иницијатива таргетирала је четири типа урбаног окружења, зависно од локалног и националног контекста (Carpenter, 2006):

- периферна урбана подручја (око 37% укупног броја програма у оквиру Иницијативе),

- унутрашње градско подручје (енг. *inner city*; око 32% програма),
- историјска језгра градова (око 19% програма),
- комбиноване територије (варијација три претходне; око 12% програма).

Иницијатива се базирала на најугрожениија подручја, у којима је просечан ниво незапослености око 20%, понегде и до 40%, подручја у којима су имигранти или мањинске етничке групе чинили и до 70% популације обухваћене програмом. Програми су осмишљени тако да функционишу као партнерства између локалних власти и таргетираних заједница, а у периоду до 1999. године спроведено је чак 118 програма и пет пилот пројеката. Већина средстава (83%) финансирано је из ЕРДФ-а, а остатак из ЕСФ-а. У првој фази развоја иницијативе само пет држава је имало дефинисану националну урбану политику (Данска, Француска, Ирска, Холандија и Велика Британија), Немачка је имала урбану политику на регионалном нивоу, а остале чланице не (Carpenter, 2006).

У обухваћених 118 подручја (125 пројеката) у којима је примењена Иницијатива живело је око три милиона становника, а величина градова је била различита, а већина урбаних подручја налазила се у градовима са преко 100.000 становника (око 86%), док је мањи број био опредељен за градове испод 100.000 становника (14%). Највећи број пројеката добила је Шпанија, потом следе Велика Британија и Италија, док је најмањи број пројеката и средстава отишао на Луксембург и скандинавске државе, што је последица тамошње веће социјалне сигурности и боље заштите животне средине, у односу на Шпанију, југ Италије и сличне регионе (Табела 16).

**Табела 16.** Број пројеката по државама у овиру URBAN I иницијативе (1994-1999)

| Држава | Број пројеката | Држава | Број пројеката |
|---|---|---|---|
| Белгија | 5 | Луксембург | 1 |
| Данска | 1 | Холандија | 4 |
| Немачка | 13 | Аустрија | 2 |
| Грчка | 7 | Португал | 6 |
| Шпанија | 30 | Финска | 3 |
| Француска | 13 | Шведска | 2 |
| Ирска | 3 | Велика Британија | 19 |
| Италија | 16 | ЕУ 15 укупно | 125 |

*Извор: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/1989-1999/#1*

Након прве фазе иницијативе, покренута је URBAN II иницијатива, у склопу финансијског периода 2000-2006. године, која је била наставак URBAN I иницијативе, са нагласком на нове изазове у урбаним срединама у Европској унији. У оквиру ове фазе иницијативе спроведено је 70 програма у 14 држава чланица са алокацијом од 754 милиона евра одвојених из ЕРДФ-а, док су укупна средства издвојена за Иницијативу у овом периоду износила 1,6 милијарди евра. Укупно је програмима обухваћено око 2,2 милиона становника, са циљем економске и социјалне регенерације градова и градских подручја у кризи са циљем унапређења одрживог урбаног развоја (Regulation (EC) No 1784/1999 of the European Parliament and of the Council).

Главни циљеви били су:

- формулисање и имплементирање нових стратегија за одрживу економску и социјалну регенерацију (градова свих величина и градских четврти),
- унапређивање и размена знања и искуства у вези са одрживим развојем.

Задатак URBAN II иницијативе било је и формирање наслеђа на дугорочном нивоу, сарадње између приватних и јавних институција, локалних власти, како би се креирало одрживо окружење у градовима и њиховој околини. Програми су углавном били фокусирани на две категорије: физичка регенерација (земљиште, зграде, саобраћај, животна средина) и мере у оквиру економских и социјалних тема; са циљем препознавања добре праксе и промоције размене искуства у оквиру урбаних пројеката. Важно је истаћи да су у оквиру и прве и друге фазе Иницијативе формиране тематске мреже, **URBACT I** и **URBACT II**, које су умрежавале и градове и појединце, подржавајући развој алата за прикупљање и размену информација, израду студија, одржавање тренинга, формирање радних група

**Табела 17.** Број пројеката по државама у овиру URBAN II иницијативе (2000-2006)

| Држава | Број пројеката | Држава | Број пројеката |
|---|---|---|---|
| Аустрија | 2 | Ирска | 1 |
| Белгија | 3 | Италија | 10 |
| Данска | 1 | Холандија | 3 |
| Финска | 1 | Португал | 3 |
| Француска | 9 | Шпанија | 10 |
| Немачка | 12 | Шведска | 1 |
| Грчка | 3 | Велика Британија | 11 |

*Извор: Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006, 2010.*

и укључивање експерата у сврху промоције и размене искуства. У оквиру URBAN иницијативе мреже URBACT I и URBACT II су имале посебан буџет (Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006, 2010).

У оквиру ове фазе Иницијативе већина градова у којима су спровођени пројекти били су између 150.000 и 500.000 становника, а најмањи број градова био је испод 150.000 становника. Шпанија и Италија су и у оквиру ове Иницијативе добиле већи број пројеката, док су највише добиле Немачка и Велика Британија, а најмање поново скандинавске државе (табела 17). Иницијатива је настављена и у наредним финансијским периодима, што је описано у поглављима која следе.

**EQUAL** иницијатива је последња у оквиру финансијског периода 2000-2006. године и формирана је управо у овом периоду. Обухвата борбу против дискриминације и неравноправности на тржишту рада. Ова иницијатива установљена је у поменутом периоду, финансирана од стране Европског социјалног фонда и кофинансирана од стране чланица Уније, са фокусом на подршку иновативним, транснационалним пројектима усмереним против дискриминације (https://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/about.html). Заснива се на пет стубова (области):

- повећање запослености,
- охрабривање инклузивног предузетништва,
- омогућавање адаптивности,
- промоција родне равноправности,
- интеграција тражилаца азила.

Заправо, EQUAL је структуиран тако да подржава четири стуба Европске стратегије запошљавања, уз додату пету област, интеграцију азиланата. Овом иницијативом подразумева се транснационална сарадња ради промовисања иновативних приступа у смањивању дискриминације и неједнакости. Пројекти у оквиру ове иницијативе и програма заснивају се на следећим принципима:

- партнерство засновано на сарадњи и инклузији различитих учесника (приватне и јавне организације) ради проналажења интегративних решења за изазове заједничког тржишта,
- иновације – развијање, тестирање и учење из нових идеја и приступа,
- оснаживање „bottom-up“ приступа кроз укључивање локалних партнера и повезивање на националном и међународном нивоу,
- усаглашавање и имплементација циљева у складу са локалним, регионалним и националним контекстом, по питању унапређења тржишне политике (https://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/about.html).

Посебан сегмент регионалне политике Европске уније представљају инструменти претприступне помоћи, који су обрађени у оквиру посебног поглавља. У периоду од 2000. до 2006. године државама у процесу придруживања ЕУ на располагању су била четири финансијска инструмента (Ristić, 2015):

1. PHARE (Pologne et Hongrie – Aide a Restructuration Economique),
2. ISPA (Instrument for Structural Policies for pre Accession),
3. SAPARD (Special pre Accession Assistane for Agriculture and Rural Development),
4. CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization).

Република Србија је у периоду од 2000. до 2006. године користила CARDS инструмент у износу од око 1,3 милијарди евра.

### 4.4.3 Финансијски инструменти у буџетском периоду од 2007. до 2013. године

У овој фази регионална политика Европске уније има стратешки приступ, односно у великој мери доприноси остваривању циљева Лисабонске и Гетеборшке стратегије. Смањивањем социјалних и економских разлика, Унија омогућава да сви региони и друштвене групе могу да допринесу и истовремено имају користи од општег економског развоја Уније. У овој фази дошло је и до смањења броја фондова на три (Шема 3) и постављена су три циља (Табела 18), а акценат је стављен на мање развијене регионе (Ristić, 2015). Инструменти регионалне политике у периоду 2007-2013. године били су усмерени на већи раст и запошљавање у свим регионима и градовима Уније, кроз три кључна циља: конвергенција, регионална конкурентност и запошљавање и европска територијална сарадња, са буџетом од **347 милијарди евра** (Мирић, 2009).

**Табела 18.** Циљеви и финансијски инструменти у периоду 2007-2013.

| Циљеви | Структурни фондови и инструменти | | |
|---|---|---|---|
| Конвергенција | ЕРДФ | ЕСФ | Кохезиони фонд |
| Регионална конкурентност и запошљавање | ЕРДФ | ЕСФ | |
| Европска територијална сарадња | ЕРДФ` | | |

*Извор: Мирић, 2009.*

**Конвергенција** означава настојање да се промовишу услови за повећање раста и фактори који воде ка стварној конвергенцији најслабије развијених земаља чланица и региона у њима. Од тадашњих 27 земаља чланица овај циљ се односио на 84 региона у 18 чланица. Укупан број становника обухваћен овим циљем износио је око 154 милиона (31% ЕУ27), а БДП био је нижи од 75% просека Уније. Осим тога, још 16 региона са око 16 милиона становника и БДП-ом мало вишим од дефинисаног прага, због статистичког ефекта насталог након великог проширења Европске уније. Чак 81,5 средстава било је намењено овом циљу (Мирић, 2009).

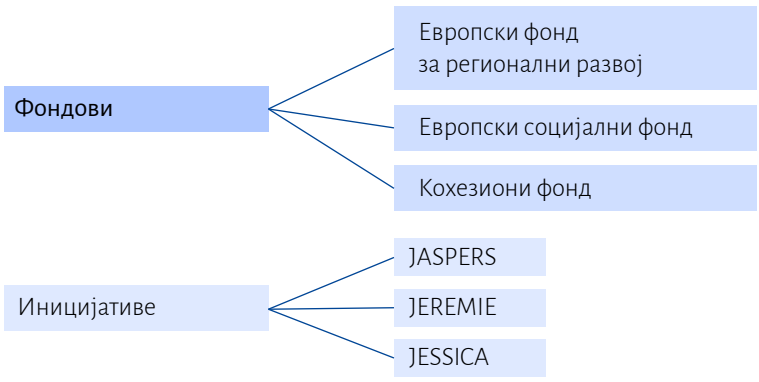
**Регионална конкурентност и запошљавање** доприносе јачању конкурентности и запошљавању, односно развојни програми помажу регионима да предвиде и промовишу економске промене кроз иновације и промоцију економије засноване на знању, промоцију предузетништва и заштите животне средине. Циљ је да се кроз прилагођавање радне снаге и инвестирање у људске ресурсе креира више квалитетнијих послова. У оквиру овог циља критеријуме за добијање помоћи испуњавало је 168 региона у 19 земаља чланица, у којима је живело око 314 милиона становника, а за овај циљ предвиђено је око 16% укупних средстава (Мирић, 2009). Овај циљ заснован је на два типа програма (Đurić, 2009):

- регионални програми (финансирају се из ЕРДФ-а) који помажу регионалним властима у предвиђању и промовисању економских промена у индустријским, градским и сеоским подручјима путем јачања конкурентности,
- оперативни програми (финансирају се из ЕСФ-а) који помажу радницима да предвиде економске промене и да им се прилагођавају, како би се остварили циљеви запослености, квалитета радних места, продуктивности на раду и друштвене инклузије на нивоу Уније; као и повећање учешћа жена и инклузије особа са инвалидитетом, мигранта и етничких мањина.

**Европска територијална сарадња** намењена је јачању прекограничне сарадње кроз заједничке локалне и регионалне иницијативе, јачању транснационалне сарадње усмерене на интегрисани територијални развој и јачању међурегионалне сарадње. У пограничним регионима у овом периоду живело је око 37% укупне популације Уније, односно око 182 милиона становника, а за овај циљ било је намењено 2,44% укупних средстава (највећи део за пограничне регионе). Мере и програми спровођени у оквиру овог циља заснивали су се на INTERREG иницијативи (Мирић, 2009). Ради остваривања стратегије ширења Уније у оквиру овог циља развијен је Нови партнерски и суседски инструмент (енг. *New Partnership and Neighborhood Instrument*), који се односи на државе које нису укључене у процес придруживања. Циљ се финансира из ЕРДФ-а,




▲ **Слика 77.** Расподела средстава из структурних фондова на прва два циља по регионима
*Извор: Мирић, 2009.*




▲ **Шема 3.** Финансијски инструменти регионалне политике Европске уније у периоду 2007-2013. године
*Извор: Аутори на основу Мирић, 2009.*

а квалификовани региони су сви дуж спољних и унутрашњих граница, са потребом да се нађу заједничка решења за заједничке проблеме у суседним државама (Đurić, 2009).

Нове чланице и већ устаљене на листи, делови држава Пиринејског, Апенинског и Балканског полуострва биле су обухваћене циљем конвергенције, док су делови Западне, Централне и Северне Европе били обухваћени другим циљем (Слика 77).

Припреме ове финансијске перспективе протекле су у знаку Лисабонске стратегије, а све димензије европске регионалне (кохезионе) политике постале су њен интегрални део, што значи да су и циљеви ове финансијске перспективе проистекли из лисабонских циљева. Нагласак новог приступа је на подстицању технолошког развоја, инфраструктуре, услуга, предузетништва и конкурентности. У домену социјалне политике инсистира се на развоју и доступности високог и целоживотног образовања, на усклађивању радних и породичних обавеза (у контексту нових демографских трендова). У складу са важностима циљева и области, за регионалну политику у овом периоду опредељено је 35,7% укупног буџета Европске уније, што одражава тежину социоекономских разлика унутар Уније (Đurić, 2009).

Последње проширење довело је до значајног повећања економских и социјалних разлика унутар Европске уније, а дотадашње чланице биле су принуђене да помажу развоју нових чланица, које су постале највећи корисници фондова регионалне политике (Мађарска, Чешка и Румунија највише). На располагању су била три фонда, уз увођење нових иницијатива (Шема 3).

*Европски фонд за регионални развој* деловао је са циљем јачања економске и социјалне кохезије у Европској унији, смањујући разлике између региона. Средства Фонда била су распоређена на сва три циља, а финансирала се и директна подршка инвестицијама у предузећа (пре свега мала и средња), како би се створила нова радна места, инфраструктура повољна за иновације и истраживања, телекомуникације, заштиту

животне средине, енергетику и саобраћај (Мирић, 2009).

*Европски социјални фонд* био је намењен повећању запослености и шанси за проналажење посла, а деловао је кроз циљеве конвергенције и регионалне конкурентности и запошљавања. Подржане су активности у областима запошљавања, родне равноправности, социјалне интеграције и борбе против дискриминације приликом запошљавања и улагало се у јачање људског капитала реформом система образовања и образовних институција (Мирић, 2009).

*Кохезиони фонд* је био намењен државама чланицама са БДП-ом по глави становника нижим од 90% просека Уније, са циљем да ублажи економске и социјалне недостатке у овим државама и да стабилизује економију. Подржаване су акције из циља конвергенције, а у периоду 2007-2013. године кориснице Фонда биле су: Бугарска, Кипар, Чешка, Естонија, Грчка, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Португал, Румунија, Словачка и Словенија. Шпанија је испуњавала критеријум за постепени престанак коришћења, јер је БДП по глави становника био нижи од ЕУ-15. Финансирале су се активности у областима саобраћаја (трансевропска транспортна мрежа), заштите животне средине, енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије, железничког саобраћаја, интермодалности саобраћаја и јавног транспорта (Мирић, 2009).

Ревидирање регионалне политике у овој финансијској перспективи имало је следеће карактеристике и задатке (Đurić, 2009):

- јачање стратешког приступа ка економској и социјалној кохезији – процес програмирања на свим нивоима се заснива на истом, јединственом, политичком документу – Стратешким упутствима Заједнице о кохезији (енг. *The Community Strategic Guidelines on Conesion*),
- поједностављење – мањи број циљева, јаснија правила, флексибилније финансијако управљање, уравнотеженост надзора, евалуације и мониторинга,
- децентрализација – веће „локално власништво“, односно веће учешће региона и локалних јединица у припреми и спровођењу програма.

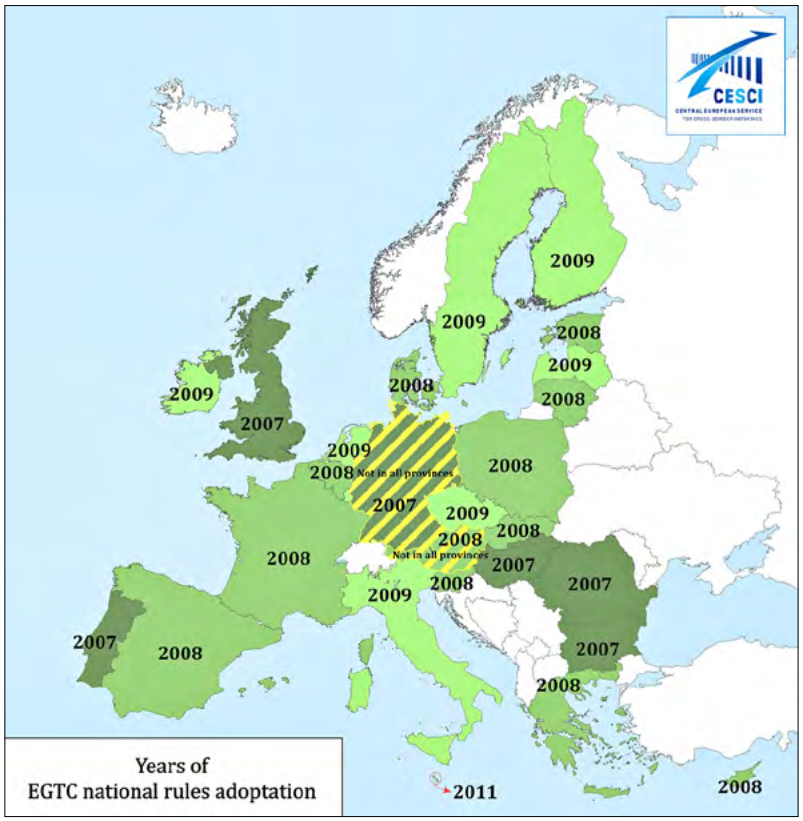
У складу са променама карактеристика и циљева, значајно је измењена и буџетска класификација (Шема 4). Највећи удео из буџета одлазио је на прве категорије, односно на одрживи развој и на природне изворе, а најмањи на компензационе расходе, што је такође у складу са Лисабонском стратегијом.

За финансирање прекограничних, транснационалних и међурегионалних пројеката и сарадњу између регионалних и локалних власти уведен је нови инструмент организације – **Европско груписање за територијалну сарадњу** (енг. *European Groupings of Territorial Cooperation* - EGTC). Овај инструмент омогућава партнерима спровођење заједничких пројеката, размену стручног знања и бољу координацију просторног планирања (European Parliament, 2019).

Овај инструмент усвојен је Уредбом 2006. године, а ревидиран на крају тог буџетског периода, Уредбом 2013. године (Regulation (EC) No 1082/2006; Regulation (EU) No 1302/2013), са основним циљем јачања територијалне сарадње. Групацију или EGTC регију могу основати партнери са седиштем у најмање две државе чланице (или једна чланица и једна која није или




▲ **Шема 4.** Буџетска класификација у финансијском периоду 2007-2013.
*Извор: Аутори на основу Đurić, 2009.*




▲ **Слика 78.** Године усвајања националних EGTC регулација
*Извор: http://cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/EU27_EGTC-elfogad_eng-20110921.png*

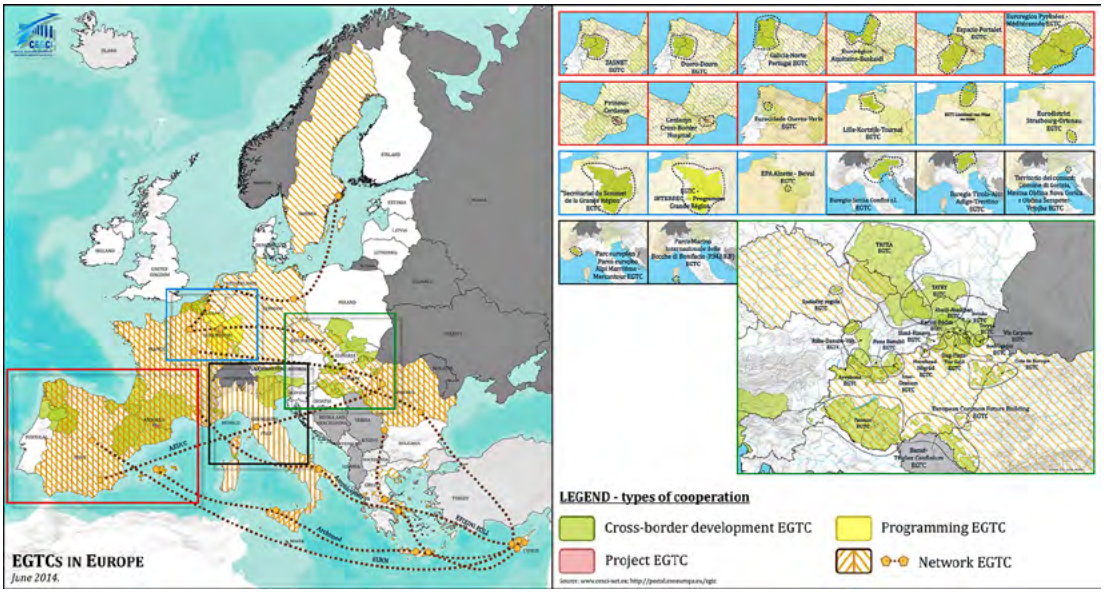
више њих) и које припадају једној или више наведених категорија:

- држава чланица или тело на националном нивоу,
- регионално тело,
- локално тело,
- јавно предузеће или јавно правно тело,
- предузеће којем је поверено пружање услуга од општег привредног интереса,
- национално, регионално или локално тело или предузеће из „трећих" земаља (посебни услови),
- удружење састављено од тела која припадају једној или више наведених категорија (European Parliament, 2019).

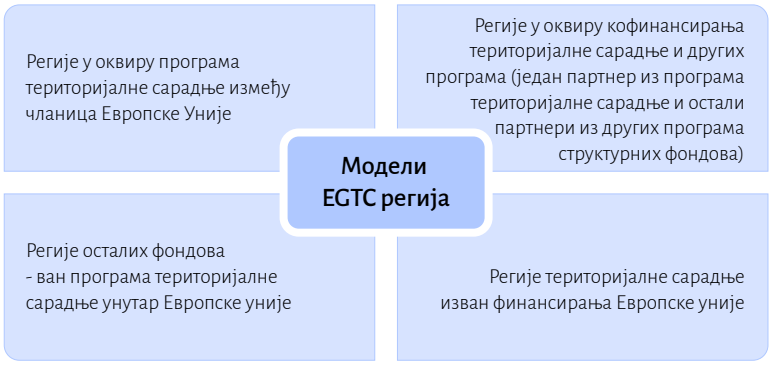
Након усвајања Регулативе 2006. године, наредне године државе чланице почеле су да усвајају националне регулације усклађене са овом Регулативом, а већина чланица је то учинила у прве две године, док је последња била Малта (Слика 78).

EGTC регије представљају правна тела, а њихово деловање усклађено је и уређено конвенцијом коју једногласно усвоје њени чланови. Регија делује у име свих чланова, а мора имати најмање два тела – скупштину и директора. Регистром свих EGTC регија управља Комитет региона, а до краја 2013. године успостављено је 28 EGTC регија[26] (Слика 79). Оне не морају делити географске границе, а извештаји су показали да број регија стално расте. Последња Уредба (2013), која се примењује од 2014. године, допринела је да ове групације, односно EGTC регије могу бити укључене у раз-

[26] Тренутно 68 EGTC регија у актуелном финансијском периоду који траје до краја 2020. године.




▶ **Слика 79.** Распоред EGTC регија у Европској унији у 2012. години
*Извор: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011_0025_geo_6/ch10s05.html*




▲ **Шема 5.** Модели груписања у EGTC регије
*Извор: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011_0025_geo_6/ch10s05.html*

личите програме и пројекте територијалне сарадње (INTERREG), као и спровођење програма руралног развоја и многи других. Свака EGTC регија ужива права државе чланице у којој се налази њено регистровано средиште (European Parliament, 2019). Груписање се врши према моделу четири категорије приказане на Шеми 5.

#### *4.4.3.1 Финансијске иницијативе у периоду 2007-2013. године*

У оквиру овог финансијског периода важан део регионалне политике била је сарадња између Европске комисије, Европске инвестиционе банке и других међународних финансијских институција у области финансијског инжењеринга, па су и у овом периоду припремљене три иницијативе: JASPERS, JEREMIE, JESSICA (Мирић, 2009).

**JASPERS** (eng. *Joint Assistance to Support Projects in European Region* – JASPERS) представља Заједничку помоћ за подршку пројектима у европским регионима и то је иницијатива која подразумева бесповратну техничку помоћ за регионе обухваћене циљем конвергенције, тако да се помогне у припреми пројектне документације за велике инвестиционе пројекте (вредности пројеката 25 милиона евра у области животне средине и од 50 милиона евра у области саобраћаја). На овај начин утиче се на квантитет, квалитет и брзину којом се пројекти подносе на одобравање. JASPERS представља партнерство између Европске комисије (Генерални директорат за регионалну политику), Европске инвестиционе банке и Европске банке за обнову и развој (Мирић, 2009).

Ова иницијатива је успостављена на састанку држава чланица на крају 2005. године, од стране три поменуте институције, као помоћ за 12 држава чланица које су приступиле Унији током 2004. и 2007. године, како би учинак коришћења структурних фондова био бољи и већи. Од 2008. до 2013. године партнер у овој иницијативи била је и банкарска група из Немачке - Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe. Током овог финансијског периода, осим поменутих 12 држава, од 2011. године иницијатива је постала активна и у Хрватској, а 2012. године је проширена и на Грчку. Седиште иницијативе и мреже је у Луксембургу (при Европској инвестиционој банци), а регионалне канцеларије, односно заступништва налазе се у Букурешту, Бриселу, Софији, Бечу и Варшави (http://www.jaspers-europa-info.org/content/history).

Средства у оквиру JASPERS иницијативе доступна су државама чланицама које испуњавају услове (горе поменуте), као и у оквиру Инструмента за повезивање Европе (енг. *Connecting Europe Facility* - CEF) и Инструмента за претприступну помоћ (енг. *Instrument for Pre-Accession Assistance* - IPA). Ова иницијатива пружа техничку помоћ у било којој фази пројектног циклуса, на следеће начине (https://jaspers.eib.org/index.htm):

- преглед и припрема пројекта,
- изградња капацитета,
- подршка у имплементацији пројекта,
- независна оцена квалитета.

JASPERS помоћ обухвата (https://www.eib.org/en/products/advising/jaspers/index.htm):

- друмски путеви,
- железнице, ваздушни и водени саобраћај,
- воде и отпадне воде,
- развој „паметних“ енергија,
- управљање чврстим отпадом.

Активности ове иницијативе и партнерства организују се под окриљем Центра за умрежавање и компетенције, који

функционише као платформа, у оквиру које се консолидује трансфер знања током трајања пројеката, са бројним радионицама и тренинзима. JASPERS мрежа објављује на својој платформи и стручне публикације и радне документе како би се спровела што боља и транспарентнија дисеминација резултата и идентификовали проблеми и примери добре праксе. Стручњаци кроз ову иницијативу помажу потенцијалним апликантима да мисле, планирају, преобликују, оптимизују и на крају аплицирају за одређени пројекат, имајући у виду добру ЕУ праксу, међународне регулативе и методологију (http://www.jaspersnetwork.org/).

**JEREMIE** (енг. *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – JEREMIE) је заједничка иницијатива за микро, мала и средња предузећа, установљена 2007. године и развијена од стране Европске комисије (Генерални директорат за регионалну и урбану политику), Европске инвестиционе банке и других финансијских институција Уније. Ова иницијатива је уведена како би се утрошила алоцирана средства из структурних фондова за мала и средња предузећа кроз регионална и национална управљачка тела и власти. Дакле, JEREMIE омогућава (нуди) чланицама Уније да део својих средстава из структурних фондова искористе на ефикаснији и одрживији начин, кроз своја регионална и национална тела (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jeremie_en.cfm).

Средства ове иницијативе се могу користити на различите начине, кроз (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jeremie_hr.cfm):

- стварање нових и ширење постојећих предузећа,
- приступ предузећа инвестиционом капиталу како би модернизовали и прилагодили своје делатности, развили нове производе, осигурали и проширили приступ тржишту,
- пословно усмерено истраживање и развој, иновације и предузетништво,
- технолошку модернизацију производних структура како би се постигли резултати у складу са ниском емисијом угљеника,
- улагање у производњу, чиме се стварају и осигуравају одржива радна места.

Средства из ЕРДФ-а додељују се у виду власничког капитала, зајмова и/или јемства. Приходи од улагања поново се улажу у предузећа, па се на тај начин „иста средства“ могу користити неколико пута, „рециклирају“ се јавна средства, повећава се капитал и повећава се одрживост и учинак јавних средстава додељених малим и средњим предузећима. Управљачка тела могу одлучити да средства из програма преусмере кроз холдинг фондове намењене улагању у неколико инвестиционих фондова. Овако постављена, JEREMIE иницијатива омогућава низ предности:

- одрживост (пружање повратне помоћи за улагања из структурних фондова; одживија алтернатива помоћи која се обично пружа у виду бесповратних средстава),
- финансијску потпору (комбинација структурних фондова и додатних извора улагања повећава укупан износ средстава),
- флексибилност (средства се могу доделити у облику власничког капитала, зајмова или јемства, која се даље могу прилагодити специфичним потребама држава и регија),
- стручно знање (могућност коришћења стручног знања банкарског и приватног сектора зарад повећања учинка улагања у предузећа),
- партнерства (партнерство Комисије, Европског инвестиционог фонда и Европске инвестиционе банке) може бити снажан катализатор за сарадњу између држава, региона и поменутих институција, осталих банака и улагача.

Као и код претходних иницијатива, и у оквиру ове покренута је 2009. године мрежа, односно платформа за умрежавање иницијативе, као снажан вид подршке реализацији циљева.

**JESSICA** представља заједничку европску подршку одрживом улагању у градове и урбана подручја (енг. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* – JESSICA).

То је иницијатива коју су развиле Европска комисија и Европска инвестициона банка, у сарадњи са Саветом Европске развојне банке. Овом иницијативом пружа се подршка одрживом урбаном развоју и регенерацији. Државе чланице имају опцију да уложе део њима додељених средстава из структурних фондова у обновљиве фондове, како би створиле поновно употребу средстава и на тај начин убрзале улагања у урбана подручја (такозвана повратна средства). Средства се додељују у облику грантова, зајмова или јемстава, преко Фонда за урбани развој или холдинг фондова. Дакле, средства из ЕРДФ-а додељују се фондовима за урбани развој који их улажу у јавно-приватна партнерства или у друге пројекте укључене у интегрални план за одрживи развој (https://www.eib.org/en/publications/jessica; https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jessica_hr.cfm).

JESSICA иницијатива подржава урбани развој кроз пројекте у следећим областима:

- градска инфраструктура – саобраћај, воде и отпадне воде, енергетика,
- културна баштина и културне знаменитости – туризам,
- поновни развој напуштених или неискоришћених индустријских подручја – чишћење и деконтаминација,
- стварање новог привредног окружења и простора – мала и средња предузећа, ИТ сектор, истраживања и иновације,
- универзитетске зграде - за медицинске, биотехничке и друге специјализоване намене,
- побољшања у оквиру области енергетске ефикасности (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jessica_hr.cfm).

Европска инвестициона банка укључена је у иницијативу кроз:

- саветовање и подршку националним, регионалним и локалним властима у имплементацији иницијативе,
- промоцију коришћења фондова за урбани развој и промоцију добре праксе широм Европе,
- деловање у облику холдинг фондова, на захтев државе чланице или управљачког тела.

Као и претходна иницијатива, JESSICA се одликује бројним предностима: одрживост, финансијска подршка, флексибилност, стручно знање, партнерства. Такође, Комисија је 2009. године, у сарадњи са поменутим институцијама, покренула платформу за умрежавања иницијативе JESSICA, како би се подржао и пратио развој, односно имплементација циљева и активности (https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jessica_hr.cfm).

Осим такозваних ЈЈЈ иницијатива, у овом финансијском периоду настављене су и неке иницијативе покренуте раније. Иницијатива **URBAN** у финансијском периоду 2007-2013. године наставак је Иницијатива из 1994. године, односно 2000. године. Почетним пилот пројектима градови и остала урбана подручја добили су базу знања и искуства која су послужила у суочавању са новим и све већим изазовима са којима се сусретала Европска унија. Важне области деловања и даље су биле интегрисани и одрживи урбани развој, а нови изазови дошли су раније, са проширењем из 2004. године, али и два нова из 2007. године. У овом периоду дошло је до измена, па је из ЕРДФ-а финансиран на неколико начина урбани развој, а сама иницијатива URBAN више није постојала као таква, него је деловање настављено кроз мрежу и програм URBACT II. Претходно је истакнуто да је мрежа формирана почетком претходног финансијског периода, као URBACT I и сада је настављено са активностима кроз URBACT II програме. Имајући у виду да се припрема будуће стратегије већ ближила крају (Европа 2020), активности и области у оквиру ове фазе иницијативе биле су у складу са паметним, одрживим и инклузивним растом, а све кроз интегрисан приступ. Највише пројеката било је одобрено урбаним подручјима у Немачкој, Француској и Великој Британији, потом долазе Белгија, Мађарска и Пољска, па остале

чланице (European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy, 2013).

**EQUAL** иницијатива, започета у претходном периоду, донела је много измена и идеја у Европску стратегију запошљавања и у процес социјалне инклузије. Мисија је била да се промовишу ефективнији модели усклађивања посла и приватног живота, као и да се настави и унапреди борба против дискриминације на основу родне припадности, расне, етничке, религијске или било које друге. Ова иницијатива финансирана је и имплементирана до 2008. године, као део Европског социјалног фонда. Идеја је имплементирана у свим државама чланицама и то је највећи програм подршке социјалним иновацијама икада, на пољу запошљавања и социјалне инклузије, при чему је за свега шест година деловања уложено и утрошено три милијарде евра у развој тржишта рада. Склопљено је 3.480 партнерстава која су укључивала више од 20.000 партнера, обухватајући преко 200.000 људи (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008).

Пионирска улога EQUAL иницијативе генерисала је све већи интерес и потребе да различите организације и институције раде заједнички и да се Лисабонска стратегија примењује координисано на свим нивоима. Након окончања иницијативе, 2008. године, њени принципи и приступ имплементиани су кроз Европски социјални фонд и кроз националне и регионалне оперативне програме. Наставило се са дељењем праксе и искустава и ван граница Европске уније, превазилазећи језичке и културне баријере. На тај начин, у овом програмском периоду, ЕСФ је постао ефективнији, ефикаснији и релевантнији инструмент за ширење тржишта рада и социјалне инклузије, базирано на претходним принципима EQUAL иницијативе (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008).

У Регулативу ЕСФ-а укључена су четири основна принципа као обавезни за финансијски период 2007-2013. године:

– партнерство,
– иновације,
– родна равноправност,
– транснационална сарадња.

У складу са тим, издвојене су основне области деловања ЕСФ-а:

- дискриминација, различитости,
- родна равноправност и баланс између рада и живота,
- целоживотно учење и иновације, адаптивност,
- промоција партнерства и иницијатива кроз умрежавање.

У оквиру транснационалне сарадње и размене знања и добре праксе формирано је током овог програмског периода 13 мрежа, такозваних *Learning Networks*, чији је циљ био јачање транснационалне размене и сарадње између ЕСФ управљачких тела и других актера (влати, стејкхолдера и слично) (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008).

Пред крај претходног периода (2005) Савет је одобрио нову уредбу за подршку руралног развоја за наредни програмски период (2007-2013), са три основна циља:

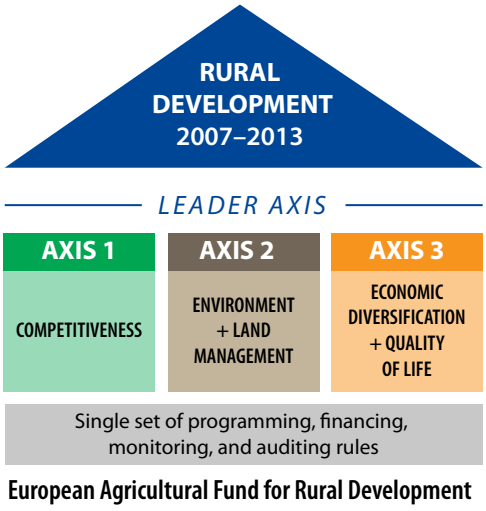
1. повећање конкурентности пољопривредног сектора,
2. побољшање животне средине и руралне средине преко подршке добром управљању земљиштем,
3. побољшање квалитета живота у руралним срединама и промоција деверсификације економских активности (Ristić, 2015).

При томе је стављен већи нагласак на **LEADER** приступ, односно подвучено је да сваки рурални развојни програм мора садржати компоненту Leader за спровођење 'одоздо-навише' локалних развојних стратегија. Најмање 5% фондова Европске уније за сваки програм је резервисано за LEADER (као засебна „ LEADER оса“ у оквиру програма). Државе чланице или региони су бирали LAG на основу њихових предложених локалних развојних стратегија. Сваки програм је имао поље за финансирање изградње капацитета и подстицај неопходан за припрему ових локалних

стратегија, оперативне трошкове за структуре LAG-а, као и за спровођење локалних развојних стратегија и пројекте сарадње између LAG-ова. Ојачано је и повезивање структура кроз успостављање Европске мреже за рурални развој. Пољопривредне активности играју нарочито важну улогу у развоју руралних подручја у новим и будућим чланицама ЕУ. Институционалне и структурне промене у пољопривредном сектору су проузроковале повећану незапосленост на дужи рок, смањивање броја становника у неким областима и слабљење у снабдевању услугама и у инфраструктури. Ојачани LEADER приступ „одоздо-навише" даје локалним властима и заједницама више гласа у обликовању и спровођењу програма којим се испуњавају потребе на локалном нивоу и које се односе на рурална подручја као територије, радије него усредсређивање само на пољопривредни сектор (Evropska Komisija, 2006.)

Од приступања десет држава чланица 2004. године, оне су добиле могућност да примене LEADER кроз главни ток мера за рурални развој. Шест од десет нових држава чланица су укључиле мере LEADER типа у њихове програме. Велики нагласак је био стављен на изградњу административних капацитета за стимулисање и подршку оснивања LAG-а (Evropska Komisija, 2006.)

Од 2007. године ова иницијатива престаје да постоји формално као иницијатива, већ постаје саставни део Заједничке пољопривредне политике[27] и политике руралног развоја, као оса 4 у политици руралног развоја (Слика 80). Од исте те године оса је укључена у Националне политике руралног развоја. У оквиру Заједничке пољопривредне политике (ЗАП) за Leader осу издвојено је око 2,5-5% укупних средстава Европског пољопривредног фонда за рурални развој. У оквиру Националних програма чланица за ову осу издвајало се од 2,3% (Румунија) до 11,3% средстава (Шпанија). У оквиру поменутог фонда, имплементација Локалних стратегија руралног развоја спада у десет најважнијих мера, са укупним издвајањем око 4% буџета (Priručnik za primenu LEADER pristupa za razvoj ruralnih zajednica, 2017).



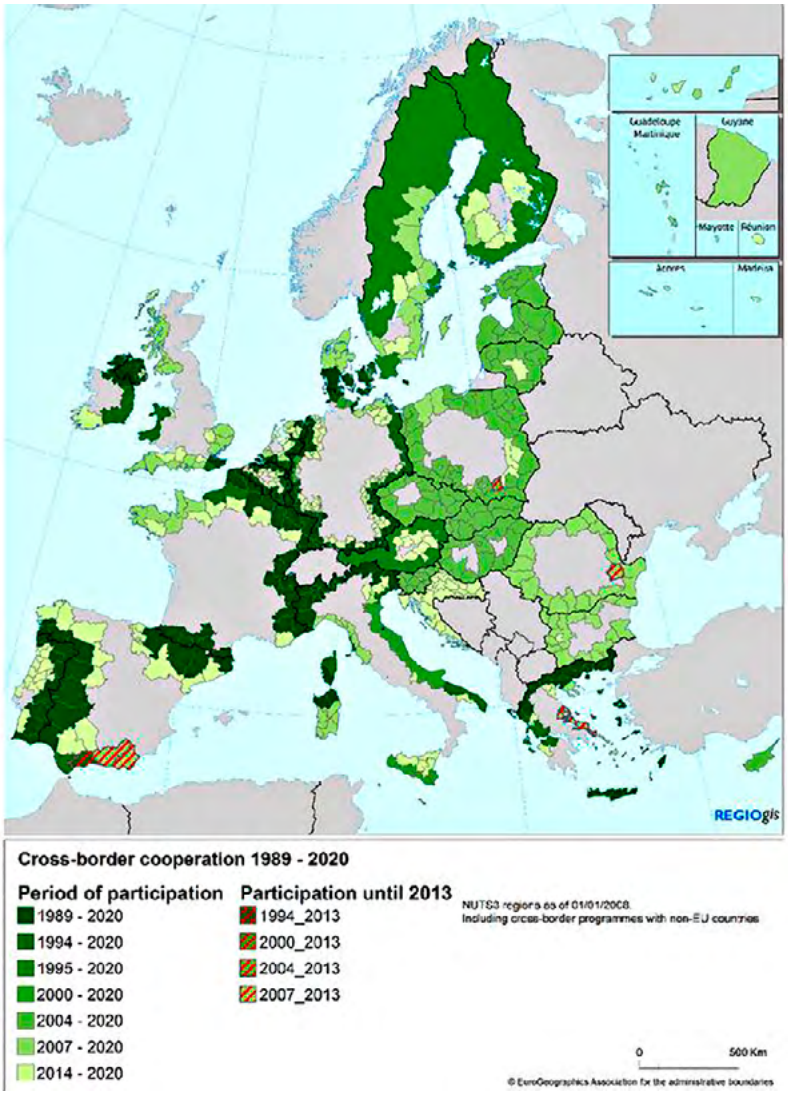

▲ **Слика 80.** Шема оса у оквиру политике руралног развоја 2007-2013.
*Извор: https://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/images/graphs/organizationchart_4_en.jpg*

До 2009. године рурална територија коју су покривали LAG-ови прелазила је 60% укупне руралне територије у највећем броју земаља чланица. Просечна величина LAG-а износила је око 1.233 km², а највеће територије заузимали су у Финској, најмање на Малти. Просечан број становника једног LAG-а износио је 50.420 становника, а кретао се у распону од 18.922 (Естонија) до 113.294 (Холандија). Укупан број LAG-ова удвостручен је у периоду 2007-2013. године и износио је 2.416, са укупним буџетом око скоро девет милијарди евра (Ristin, Ilić & Milenković, 2014). Важно је напоменути да је LEADER оса од 2007. године била укључена и у Европски фонд за рибарство, такође као оса 4, са циљем да се подржи одрживи развој рибарских заједница. У складу са тим формиране су и рибарске локалне акционе групе (енг. *Fisheries Local Action Group* – FLAG), којих је пред крај 2013. године било већ око 300. LAG-ови и FLAG-ови су имали значајну улогу у овом периоду, јер је на тај начин промовисан мултисекторски приступ и интегрисани развој, ојачане локалне економије и људски капитал у руралним областима. Увећан је број малих и средњих занат-

[27] Посебно описано у актуелном програмском раздобљу.

ских радњи, што је директно утицало и на повећање броја радних места (Parjoleanu, 2015).

У финансијском периоду 2007-2013. године један од важнијих циљева био је трећи циљ, односно европска територијална сарадња. Овај циљ спроводио се уоквиру INTERREG иницијативе, односно **INTERREG IV** иницијативе, која је наставак претходних. Кроз ову иницијативу настављена је подршка за све три установљене сарадње: IVA – прекогранична сарадња, IVB – транснационална сардања и IVC – међурегионална сарадња. Европска територијална сарадња првенствено је била повезана са циљевима будуће Европа 2020 стратегије, што се пре свега односило на становнике који живе у пограничним регионима (око 200 милиона) и чине око 40% укупног становништва.




▲ **Слика 81.** Региони укључени у компоненту А у оквиру INTERREG иницијативе (прекогранична сарадња) у периоду од 1989. до 2013.
*Извор: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011_0025_geo_6/ch06.html*

Укупно издвојена средства за овај циљ износила су око 8,7 милијарди евра, од чега је за прекограничну сарадњу издвојено 6,44 милијарди евра, за транснационалну 1,83 милијарди евра и око 445 милиона евра за међурегионалну сарадњу. У фокусу су били: модернизација образовања, обуке и политике запошљавања и подршка малим и средњим предузећима, а све то кроз: истраживања, развој, друштво засновано на знању, демографске промене, енергетску ефикасност, превенцију ризика, управљање водама, боље функционисање тржишта, транспортне и комуникационе мреже (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Територијална сарадња отвара могућности и за размену знања међу европским регионима и државама чланицама, али и на спољним границама, доприносећи стабилности, сигурности и пријатељским односима. У оквиру ове иницијативе, односно у оквиру овог циља функционише и Европска мрежа опсервације територијалног развоја и кохезије (енг. *European Observation Network, Territorial Development and Cohesion* – **ESPON**), чија је мисија подршка политици развоја у вези са циљем територијалне кохезије и усаглашавања развоја европске територије. ESPON омогућава информације, доказе, анализе и нацрте о динамици територија, али и о потенцијалима за развој региона и већих области, доприносећи конкурентности, одрживом и уравнотеженом развоју. У ESPON мрежу укључене су све чланице Уније и потписнице Споразума о европској зони слободне трговине (ЕФТА) (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

***Interreg IVa*** компонента била је фокусирана на пограничне регионе на британским острвима, пре свега Северној Ирској и пограничним регионима Ирске и западне Шкотске (Слика 81), кроз различите области: истраживања и развој, информационе технологије, саобраћајну инфраструктуру, управљање природним ресурсима, туризам, културу, трговину и

друге. У овом сегменту финансирано је 60 програма, од чега је 38 програма било у оквиру унутрашњих граница Европске уније (Lazarević, Knežević & Božić, 2011; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/).

***Interreg IVb*** компонента обухватала је 13 програма, са циљем промовисања сарадње међу најразвијенијим регионима Уније, укључујући и оне које окружују морски басени (региони Балтичког и Северног мора, Медитерана и Атлантског океана) или планинске области (алпски регион). У фокусу је била транснационална сарадња као основа заједничког просторног планирања и платформа даљег развоја, а утемељена на историјским везама међу државама и народима Европе. Углавном се програм односио на северозападну Европу, а приоритет је био развој партнерства које би унапредило капацитет региона да спроводи иновативне развојне активности уз међусекторску сарадњу (урбани развој, саобраћајни и комуникациони коридор, међународно пословање и истраживања). У оквиру ове линије финансирано је 13 програма (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

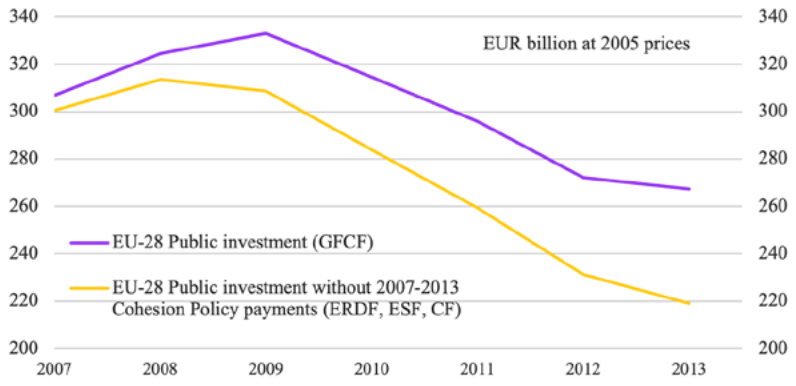
***Interreg IVc*** је компонента намењена међурегионалној сарадњи широм Европске уније, укључујући и Швајцарску и Норвешку. Циљ је био побољшање регионалних политика и инструмената путем пројеката заснованих на размени искуства међу партнерима одговорним за развој локалних и регионалних политика (тематске радионице, округли столови, конференције, истраживања, студијске посете). У оквиру овог сегмента иницијативе подржаване су две групе пројеката: пројекти регионалних иницијатива и пројекти капитализације (односе се на партнере са већ успостављеном добром сарадњом). Овом линијом финансиран је један међурегионални програм и три програма за умрежавање (Urbact II, Interact II и ESPON), који су претходно описани (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Допринос Interreg иницијативе, односно европске територијалне сарадње огледа се у поједностављењу територијалне, друштвене и привредне интеграције и кохезије у областима сарадње, односно у успостављању напреднијег и боље координисаног заједничког управљања. Због тога је акценат био на усаглашености активности на локалном, регионалном, националном, али исто тако и прекограничном, транснационалном и међурегионалном, односно европском нивоу (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

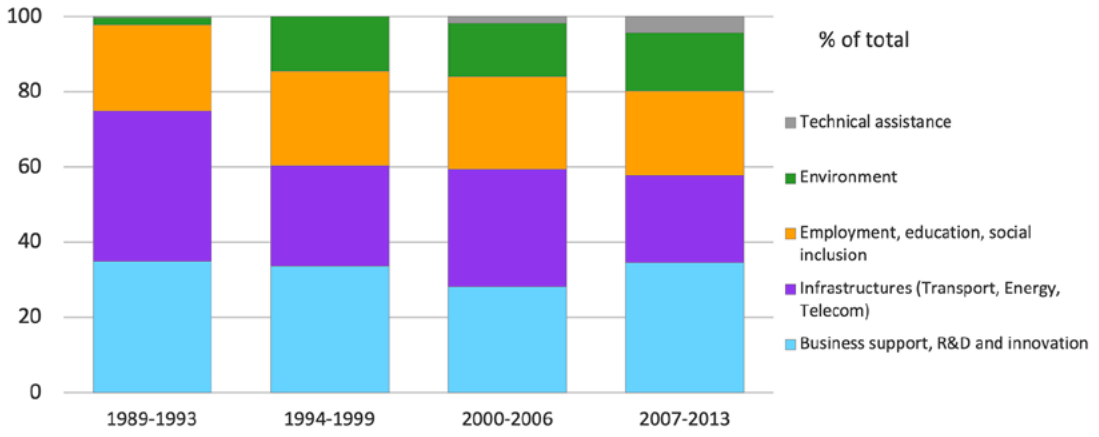
Анализом бројних показатеља закључује се да је финансијска перспектива 2007-2013. била веома успешна, да су улагања регионалне политике у овом периоду била важан извор финансирања у многим државама чланицама, чак до 57% капиталних улагања државе (преко 50% имале су Мађарска, Летонија, Словачка и Литванија).

Економска криза која се догодила у овом буџетском периоду снажно се одразила на националне и регионалне буџете, лимитирајући фондове у свим областима инвестиција. Генерално, на нивоу Европске уније дошло је до пада јавних инвестиција за 20% у периоду између 2008. и 2013. године (Графикон 2). У појединим државама, као што су Грчка, Шпанија и Ирска, пад је био чак до 60%, док је у државама Централне и Источне Европе пад био за око 30%. Међутим, да није било мера регионалне политике, инвестиције у државама које су биле највише погођене кризом, опале би за додатних 50%. Финансирање из, пре свега Кохезионог фонда, знатно је повећало буџет јавних инвестиција у европским државама (Dijkstra, 2014).

Поредећи инвестиције од 1989. године до краја буџетског периода 2007-2013. (Гра-




▲ **Графикон 2.** Утицај регионалне политике на јавне инвестиције у периоду 2007-2013. године
*Извор: Dijkstra, 2014.*




**Графикон 3.** Расподела инвестиција у оквиру кохезионе политике у неразвијеним регионима Европске уније, 1989-2013.
*Извор: Dijkstra, 2014.*

фикон 3), уочавају се мање промене у расподели, да би се у последњем периоду највише издвајало за сектор нових послова и подршку постојећим и за истраживања, развој и иновације, уз приметан пораст удела издвајања за животну средину у односу на претходне периоде. На тај начин се истакао циљ одрживог развоја у Европској унији и за наредни период (Dijkstra, 2014).

Финансијску подршку добило је 121.400 старт-ап пројеката и око 400.000 малих и средњих предузећа; изграђено је око 4.900 километара путева, а улагања у инфраструктуру повезала су око шест милиона људи са новим или побољшаним залихама чисте питке воде, а око седам милиона људи са новим или побољшаним постројењима за руковање отпадним водама. Финансирање прекограничних програма допринело је бројком од 6.800 пројеката, укључујући акције за стварање и ширење кластера, развој центара изврсности, центара високог образовања и усавршавања, успостављање пограничних саветодавних услуга за предузећа и нове пословне пројектне идеје (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_en.pdf).

## 4.5 ПРЕТПРИСТУПНА ПОДРШКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ИНСТРУМЕНТИ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ

**Политика проширења Европске уније** део је регионалне политике, али је један од најуже везаних сегмената са политиком равномерног регионалног развоја. Проширење има политички, економски и културни значај. Политички, јер се на тај начин шири простор мира, стабилности и добросуседских односа и тиме се повећава безбедност целог континента. Економски аспект подразумева стварање великог тржишта са скоро 500 милиона потрошача потенцијално велике куповне моћи. Културни апект доприноси ширењу европског култуног простора рушењем унутрашњих граница и слободним кретањем људи. У унутрашњим оквирима Унија мора да прилагођава сопствене политике, финансирање и процедуре како би се припремила за измене које долазе сваким уласком нове земље чланице (Ristić, 2015).

У сваком буџетском оквиру се спроводе реформе регионалне, социјалне и руралне политике у складу са постојећом политиком проширења; прилагођавају се поступци одлучивања, а дефинисани су и основни критеријуми чланства које свака држава мора да испуни уколико жели да буде пуноправни члан Уније. То су тзв. критеријуми (принципи) из Копенхагена, утврђени у јуну 1993. године (Ristić, 2015):

1. постојање стабилних институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и заштиту мањина,
2. постојање активне тржишне привреде која је способна да издржи притисак конкуренције и деловање закона тржишта Европске уније,
3. способност преузимања обавеза које проистичу из чланства, односно усвајање *Acquis communautaire* (тековине, закони заједнице).

Уколико су сви принципи задовољени могу отпочети преговори са земљом кандидатом. Унија је утврдила флексибилан оквир процеса приступања кандидата различитим темпом, у коме се свака држава оцењује на основу сопствених заслуга и може бити примљена тек када задовољи све обавезе које проистичу из чланства. Међутим, последња два круга проширења показују да се ипак могу чинити изузеци и то најчешће у складу са стратешким или политичким интересима Уније. Фазе приступања су:

- подношење захтева за чланство,
- Савет прослеђује молбу Комисији на „званично мишљење“,
- Комисија подноси мишљење Савету,
- Савет једногласно доноси одлуку о почетку преговора о чланству,
- Савет даје мандат председавајућем Унијом да предводи преговоре,
- Савет једногласно усваја смернице за ставове Уније у преговорима,
- постепено отварање и закључивање појединих поглавља у преговорима,
- нацрт Уговора о приступању се усаглашава између држава чланица и државе кандидата,
- Уговор о приступању прихватају Европски парламент (простом већином) и Савет (једногласно),
- државе чланице и држава кандидат званично потписују Уговор о приступању,
- државе чланице и држава кандидат ратификују Уговор (Ristić, 2015).

Након размене ратификационих инструмената држава кандидат постаје држава члан Европске уније. Важно је истаћи још један сегмент приступања нових чланица, који се примењује након позитивног мишљења Комисије. Након тога Европска унија са заинтересованом страном потписује један од два предвиђена Уговора о придруживању:

- Споразум о придруживању – Европски споразум,
- Споразум о стабилизацији и придруживању.

**Споразум о придруживању** – Европски споразум потписивале су Грчка (1961), Турска (1963), Кипар (1972), државе Варшавског пакта и Словенија (1991-1996). Овим споразумима земље потписинице стицале су право да постану пуноправне чланице ЕМУ (Европске монетарне уније).

**Споразум о стабилизацији и придруживању** разликује се по томе што је у њему предвиђена (пре придруживања) прво безбедносна стабилизација и субрегионална сарадња, односно овај Уговор на неки начин претпоставља укључивање државе кандидата у Програм НАТО – Партнерство за мир и стварање зоне слободне трговине или царинске уније између земаља које ову врсту споразума потпишу. Споразум о стабилизацији и придруживању (тзв ССП) потписале су Македонија (2000) Хрватска (2001), Албанија (2006), Црна Гора (2007), Србија (2008) и Босна и Херцеговина (2008), али је примена Споразума кренула углавном касније. Циљ ССП-а је да се са земљама кандидатима прво успостави зона слободне трговине (слободна трговина са индустријским производима, осим за пољопривредне производе, челик и текстил), слободно кретање услуга, капитала и људи и укидање царина и свих квантитативних ограничења. У просецу придруживања Унија финансијски и саветодавно помаже државама кроз разиличите програме и фондове и на тај начин ублажава промене већих размера након приступања нове чланице (Ristić, 2015).

Европска заједница, касније Унија, од почетка европских интеграција је пружала финансијску помоћ трећим земљама. У првим деценијама највећи део те помоћи био је усмерен на афричке, карипске и пацифичке земље, некадашње колоније европских сила, док је тај удео данас мало већи од 50%. Од трећег круга проширења и приступања Грчке креће интензивније помагање припреме држава које желе да постану чланице, јер је уочено да без финансијске помоћи многе државе знатно дуг период не би испуниле основне критеријуме приступања (претходно наведени) (Лакић, 2015).

Финансијски инструменти су били посебно значајни у процесу проширења на државе Централне и Источне Европе, касније и Западног Балкана, а већина инструмената је и креирана за потребе ових проширења. Европска унија је развила три посебна инструмента усмерена првенствено на земље Централне и Источне Европе, који су утврђени у Стратегији проширења у Агенди 2000 као инструменти претприступне стратегије и помоћи (Лакић, 2015).

**Инструменти претприступне стратегије** представљани су низом програма Европске уније и финансијских инструмената за државе које су кандидати или потенцијални кандидати за приступање Европској унији. Претприступна средства имају за циљ да олакшају економску и друштвену трансформацију коју приступање Унији подразумева (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/). То су средства којима Унија подржава реформе у државама проширења кроз финансијску и техничку помоћ и којима се граде капацитети током процеса придруживања и приступања, што доводи до позитивних резултата у ширем региону. Први инструменти формирани су и званично уведени као фондови и као део политике проширења крајем осамдесетих година 20. века година, али су уобличени, обједињени и посебно структурисани након Агенде 2000, после чега су се везивали за постојеће финансијске и програмске периоде регионалне политике Европске уније.

### 4.5.1 Инструменти претприступне стратегије и помоћи до 2007.

Као што је више пута истакнуто, највеће промене у структури економије, популације, политичких дискурса и општег развоја Европске уније, догодиле су се након 2000. године,од када су почеле припреме за општепознато историјско проширење. Неколико програма су настали пре тога, а неки од њих су потврђени и реконструисани Агендом 2000 (у наставку описани).

**Обнова** (енг. *Reconstruction*) је програм европске помоћи успостављен 1996. године

Уредбом Савета Европске уније број 1628/96, за помоћ државама бивше Југославије. Заправо, програм је формиран за послератну обнову држава Западног Балкана, трајао је до краја 1999. године, са алоцираним буџетом од 400 милиона евра (Council Regulation (EC) No 1628/96 of 25 July 1996 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia). Програм је био намењен регионалној и прекограничној сарадњи, обнови инфраструктуре, припреми за опоравак економије, развоју демократије, развоју малих и средњих предузећа, невладиних организација, културних и образовних установа (Szemlér, 2008; Дивац-Шарић, 2016).

ОБНОВА је донекле била први вид приступа Европске уније финансијској подршци за Западни Балкан, али су средства била поприлично ограничена за послератни период и није било много видљивих резултата. Помоћ се пласирала преко грантова, а право на средства имале су регионалне и међународне организације, јавна тела, предузетници, удружења, фондације, невладине организације. Средства фонда су покривала максимално 80% укупних трошкова пројеката, а разлику је суфинансирао корисник или из других извора средстава. Право учешћа на тендерима имала су и правна и физичка лица из држава чланица и држава корисница. Комисија је вршила имплементацију и евалуацију пројеката, а овај програм је годину дана након укидања заменио програм CARDS (Дивац-Шарић, 2016).

Након 2000. године све већи број претприступних фондова постаје доступан државама у процесу придруживања и државама у процесу транзиције. Улазак држава Централне и Источне Европе у Европску унију значио је велике припреме ових држава, а било је јасно да без помоћи Уније то није могуће. Највећи кораци и промене односили су се на прелазак са централизоване економије, на децентрализовану, отворену и тржишно оријентисану економију. Посебан сегмент Стратегије проширења односио се на помоћ овим државама, а инструменти који су утврђени или потврђени Агендом 2000 као претприступни програми (фондови) су:

- **PHARE** (Poland and Hungary: Asistence for Economic Reconstruction),
- **SAPARD** (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development),
- **ISPA** (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession),
- **CARDS** (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation),
- **Финансијски инструмент за Турску**.

Агендом 2000 створена су два инструмента, SAPARD и ISPA, док је претходно постојао PHARE, као најстарији инструмент, само је добио нову улогу и правила, а посебно су дефинисани инструменти за помоћ државама Западног Балкана – CARDS и Инструмент за Турску. Овом Агендом установљена су правила финансирања и оквири за период 2000-2006, али ће за поједине инструменте бити дат кратак осврт на период пре Агенде 2000 како би се стекао јаснији увид (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/).

У зависности од статуса државе у односу на чланство разликовале су се три категорије помоћи:

- програми доступни земљама које имају статус потенцијалног кандидата за чланство, односно налазе се у фази пред добијање статуса кандидата (CARDS),
- претприступни програми доступни државама које имају статус кандидата за чланство (PHARE, ISPA, SAPARD),
- програми који су доступни након добијања статуса пуноправног члана (посебно обрађени структурни фондови и Кохезиони фонд).

**PHARE** (*Poland and Hungary: Asistence for Economic Reconstruction*), односно Програм помоћи за реструктурирање пољске и мађарске привреде је најстарији инструмент претприступне стратегије и помоћи државама кандидатима. Основан је 4. јула 1989. године у Паризу, на Самиту групе Г7 (седам најразвијенијих земаља света) у циљу пружања подршке и помоћи у процесу економске трансформације. Програм је зва-

нично уведен Уредбом Савета о економској помоћи одређеним државама Централне и Источне Европе (Council Regulation (EC) No 1266/1999) од 21. јуна 1999. године, а координација је поверена Европској комисији, јер су највећи део средстава обезбеђивале саме чланице и Унија као целина. Заправо, представља програм финансијске помоћи најразвијенијих земаља Запада земљама Централне и Источне Европе, кроз пружање помоћи економском реструктурирању, приватизацији и изградњи тржишно оријентисане економије (Мећак & Мајсторовић, 2004; Лакић, 2015).

Програм се првобитно односио на привредни опоравак Пољске и Мађарске, али је 1990. године проширен на све државе Централне и Источне Европе (осим Русије), тако да је 1993. године чак 11 земаља (Мађарска, Пољска, Бугарска, Румунија, Чешка, Словачка, Албанија, Естонија, Литванија, Летонија и Социјалистичка Федеративна Република Југославија – СФРЈ[28]) примало помоћ из овог програма, а након тога је проширена помоћ на све кандидате за чланство. У периоду 1990-1993. године Европска унија је из свог буџета одобрила 3,29 тадашњих ECU за финансирање PHARE програма, од чега је највећи део био упућен Пољској (Јоковић, 1997; Лакић, 2015).

Буџет програма за период 1995-1999. године износио је 6,9 милијарди евра и покривао је 15 сектора, од који је фокус стављен на пет:

- инфраструктура (енергетика, саобраћај, телекомуникације),
- развој приватног сектора и помоћ предузетништву,
- образовање, едукација и истраживања,
- заштита животне средине и нуклеарна безбедност,
- реконструкција пољопривреде (Мећак & Мајсторовић, 2004).

Програмски период 2000-2006. године и Агенда 2000 доносе измене у функционисању PHARE програма, јер су успостављени нови инструменти који су преузели финансирање помоћи у области пољопривреде, саобраћаја и животне средине, па ове области више нису биле у надлежности овог програма. Овом Агендом PHARE је имао за циљ да припреми државе кандидате за приступање, усмеравањем помоћи на два кључна приоритета у припреми за примену правних тековина Уније (Мећак & Мајсторовић, 2004):

- изградња институција и реформа државне управе (30% буџета),
- финансирање инвестиционих пројеката (70% буџета).

На тај начин истакнуто је да је један од основних циљева програма помоћ у прилагођавању административних и законодавних система у државама кандидатима, како би биле спремне за имплементацију важних и захтевнијих инвестиционих пројеката, односно за структурна улагања. У овом периоду алоцирано је у просеку око 1,5 милијарди евра годишље, односно за цео период око 10,5 милијарди евра.

*Изградња институција и реформа државне управе* подразумевала је прилагођавање и јачање демократских институција, државне управе и организација надлежних институција за усвајање и спровођење закона Европске уније. Приступање Европској унији подразумева стварање одговарајућег окружења у које ће се спроводити правне регулативе и подразумева развој институција које схватају и могу да спроведу логику њеног функционисања. Дакле, то значи развој одговарајућих структура у правосуђу и државној управи, људских ресурса и управљачких вештина (Мећак & Мајсторовић, 2004).

Како је већ истакнуто, једна трећина средстава (30%) је алоцирана за потребе институционалне изградње, што је у највећој мери реализовано кроз програм „**твининг**“ (енг. *Twinning*[29]), који је заузео централно место у претприступној стратегији. У оквиру овог програма Уније велики број стручњака стоји на располагању државама

[28] Помоћ СФРЈ је суспендована 1991. године.

[29] Twinning је програм и инструмент Европске уније за институционалну сарадњу између институција јавне администрације Уније и институција партнерских или земаља кандидата и потенцијалних кандидата (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en).

кандидатима, кроз дугорочне ангажмане (до 24 месеца) државних службеника и пратећих експерата, у циљу пружања подршке у усвајању и спровођењу правних тековина Уније. Првобитно се односио на пољопривреду, животну средину, финансије, правосуђе и слично, па се временом проширио на све области правних тековина Уније. Спроводи се од 1998. године и већ до 2001. године је одобрено близу 500 пројеката (Мећак & Мајсторовић, 2004).

*Финансирање инвестиционих пројеката* се наметнуло као важан сегмент претприступне стратегије, па је за овај циљ издвојено више од две трећине средстава PHARE програма (70%), а Агендом 2000 је обликован кроз два сегмента. Један сегмент односио се на инвестиције које треба да ојачају инфраструктуру неопходну за усклађивање регулативе са правним тековинама Европске уније и сегмент који се односио на инвестирање у социјалну и економску кохезију. Пројекти су се финансирали кроз принцип суфинансирања, слично као структурни фондови, чиме су се државе кандидати припремале за стандардне процедуре Уније, односно чиме се повећавала способност ових држава да испуне критеријуме за приступање и издрже притисак конкуренције јединственог тржишта. Велике су разлике у БДП-у држава кандидата у односу на Унију, а успостављањем других инструмената приступне стратегије, PHARE програм је фокус позиционирао у највећој мери на умањивање ових разлика кроз социјалну и економску кохезију (Мећак & Мајсторовић, 2004).

**SAPARD** (*Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*), односно Приступна помоћ за пољопривреду и рурални развој, је програм финансијске и техничке помоћи намењен пољопривредном и руралном развоју земаља Централне и Источне Европе, који се превасходно односио на одрживи пољоривредни и рурални развој. Уведен је у јуну 1999. године Уредбом Савета о пружању помоћи за предузимање мера у оквиру претприступног циклуса у области пољопривреде и руралног развоја (тзв. Basic SAPARD Regulation) (Council Regulation (EC) No 1268/1999). Основни циљ је била подршка у решавању проблема проузрокованих дугорочним прилагођавањима пољопривредног сектора и руралних области у периоду транзиције у нове облике производње према стандардима Европске уније. Дакле, SAPARD програм је припремао државе кандидате за учешће у Заједничкој пољопривредној политици и јединственом тржишту, обухватајући два основна циља:

- допринос имплементацији комунитарног принципа (*Acquis communautaire*) у пољопривредном сектору државе кандидата,
- решавање приоритетних и специфичних проблема у области пољопривреде и руралног развоја (Лакић, 2015).

Буџет програма у периоду 2000-2006. године износио је око 540 милиона евра годишње, издавајних из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (садашњи назив фонда), од чега је највише алоцирано за Пољску, најмање за Словенију, а финансирале су се следеће области:

- развој и диверсификација привредних активности,
- улагање у пољопривредне задруге,
- развој облика пољопривредне производње који не нарушавају квалитет животне средине,
- управљање водама,
- развој и унапређење сеоске инфраструктуре (Мећак & Мајсторовић, 2004).

У процесу приступања државе кандидати су биле у обавези да израде Програм руралног развоја, у сарадњу са Комисијом, а након приступања су губиле право на средства из овог програма.

**ISPA** (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), односно Инструмент структурне политике за претприступање, био је усмерен на усклађивање држава кандидата са инфраструктурним стандардима Европске уније и обезбеђивање финансијског доприноса за мере заштите животне средине и мере транспортне инфраструктуре. Програм је установљен Уредбом Савета број 1267/1999 од 21. јуна 1999. године (Council Regulation (EC) No 1267/1999), а

представљао је помоћ у припреми држава кандидата Централне и Источне Европе за приступање Унији у области економске и социјалне кохезије. Односио се примарно на питања унапређења заштите животне средине и транспортне инфраструктуре (Лакић, 2015).

Основни циљеви фонда у периоду 2000-2006. године били су:

- упознавање држава кандидата са политикама и процедурама Европске уније (допуна Кохезионом фонду),
- помоћ у достизању стандарда Уније у области заштите животне средине, вођењу ефикасније еколошке политике и решавању важних питања – снабдевање пијаћом водом, одлагање чврстог и течног отпада,
- унапређење и спајање постојеће саобраћајне мреже држава кандидата са трансевропским мрежама (енг. *Trans-European Networks* – TENs), због везе тржишне економије и саобраћајне инфраструктуре (Међак & Мајсторовић, 2004).

Буџет ISPA програма за период 2000-2006. године износио је око 1,4 милијарде евра и је био фокусиран првенствено на крупне пројекте, који захтевају велика улагања, односно финансирани су пројекти чија је минимална вредност била пет милиона евра, са суфинансирањем од стране корисника у износу од 25% (Лакић, 2015). Расподела средстава зависила је од броја становника, БДП-а по глави становника, куповне моћи становништва и површине територије. Највећи део средстава алоциран је за Пољску (30-37%) и Румунију (20-26%), а најмањи за Словенију (1-2%) и Естонију (2-3,5%). Истовремено, највећи удео средстава алоциран је за област саобраћаја, а пројекти су се реализовали до краја, иако су државе губиле право на помоћ након приступања Унији. У периоду 2004-2006. године у ISPA програм укључена је Хрватска (60 милиона евра), као и Бугарска и Румунија (за Румунију је издвојено чак милијарду евра) (Међак & Мајсторовић, 2004, Ђурић, 2009).

**Финансијски инструмент за Турску** представља финансијску помоћ Републици Турској, која је такође у процесу приступања, али није била обухваћена програмима приступне стратегије за земље Централне и Источне Европе и Западног Балкана. Процес евроинтеграција у Турској започео је још 1963. године, када је Турска са Европском економском заједницом потписала Споразум о придруживању, а од 1995. године је основала царинску унију са Европском унијом. Турска је кандидат за чланство од Самита у Хелсинкију 1999. године (Дивац-Шарић, 2016).

Финансијски инструмент за Турску је уведен Уредбом Савета број 390/2001 (Council Regulation (EC) No 390/2001) од 26. фебруара 2001. године, када је установљен као посебан инструмент – *Претприступно партнерство*. Након тога Одлуком Савета из марта 2001. године (Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey), идентификовани су краткорочни и дугорочни приоритети у приступању Турске и утврђена су финансијска средства за њихову реализацију (Лакић, 2015).

У периоду од 1996. до 1999. године Турска је од Европске уније добила 376 милиона евра бесповратне помоћи, а у периоду после 2000. године било је предвиђено да Турска добије 45 милиона евра годишње за спровођење мера за унапређење економског и социјалног развоја, како би се олакшао транзициони претприступни процес Турске. Преговори о приступању отпочели су у октобру 2005. године (Лакић, 2015).

**CARDS** (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), односно помоћ Заједнице за реконструкцију, развој и стабилизацију, је програм финансијске помоћи Уније земљама региона Западног Балкана у периоду од 2000. до 2006. године. Установљен је у мају 2000. године декларацијом усвојеном на Самиту у Загребу од стране држава чланица Уније и држава укључених у Процес стабилизације и придруживања. Званично је уведен Уредбом Савета број 2666/2000 од 5. децембра 2000. године као програм помоћи за обнову, развој и стабилизацију Албаније, Босне и Херцеговине, Хрватске, Македоније и Савезне Републике Југославије (Council

Regulation (EC) No 2666/2000). Програм на неки начин не спада директно у групу претприступних фондова, јер је намењен државама Западног Балкана које (изузев Хрватске од 2004. године) још увек нису имале статус кандидата.

Циљ програма је био да се финансијски подржи Процес стабилизације и придруживања, односно помоћ поменутим државама да што адекватније спроведу неопходне реформе и припреме своје институције за извршавање обавеза које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању. Средства CARDS програма била су усмерена у неколико области:

- реконструкција (обнова), демократска стабилизација, помирење и повратак избеглица,
- развој институционалних и законодавних капацитета, укључујући и усклађивање са правом Европске уније, јачање демократије и владавине права, људских права, цивилног друштва и медија, као и тржишне економије,
- одрживи економски и социјални развој, укључујући и структурне реформе,
- унапређење ближих односа и регионалне сарадње између земаља Западног Балкана, као и ових земаља са Европском унијом (Лакић, 2015).

Буџет CARDS програма за период 2000-2006. године износио је 4,65 милијарди евра, од чега је за Србију алоцирано око 1,25 милијарди евра (415 милиона за енергетски сектор, 183 милиона за реформу државне управе и локалне самоуправе, 92 милиона за здравство и 80 милиона евра за пољопривреду) (Будимир & Мећак, 2010).

Процедура спровођења програма је доста сложена. Комисија припрема Национални CARDS програм који садржи Вишегодишњи индикативни план за све државе појединачно, а затим држава корисница усваја годишњи план активности који садржи списак пројеката за које конкуришу овлашћени предлагачи: директни и индиректни буџетски корисници, удружења грађана (Тодоровић, 2010).

Узимајући у обзир чињеницу да регионална сарадња представља основни показатељ способности држава Западног Балкана да сарађују међусобно на начин на који функционише сарадња међу чланицама Европске уније, програм CARDS је обезебеђивао посебна средства за регионалне пројекте. Стимулисало се решавање одређених питања на регионалном нивоу. Приоритет је била прекогранична сарадња, као и развој инфраструктуре, а у периоду 2005-2006. године било је дефинисано шест приоритета који су приказани у Табели 19.

**Табела 19.** Алокација средстава према приоритетима ССП-а према Вишегодишњем индикативном програму CARDS 2005-2006. године

| Приоритети | Алокација средстава (милиони €) |
|---|---|
| Изградња институција | 16-18 |
| Правосуђе и унутрашњи послови | 5-6 |
| Прекогранична сарадња | 33-39 |
| Развој приватног сектора | 2,5-3,5 |
| Развој инфраструктуре | 21-26 |
| Резервна средства | 0,7-0,9 |
| УКУПНО | 85 |

*Извор: Мећак & Мајсторовић, 2004.*

У случају држава Западног Балкана, пре званичног формирања CARDS програма, Унија је овим државама, у периоду од 1991. до 2000. године донирала око 6,8 милијарди евра кроз програме ECHO и ОБНОВА, у форми хуманитарног карактера. Програм CARDS био је подељен на два субпрограма – национални и регионални. Средствима из националним програма у Албанији, Босни и Херцеговини и Хрватској управљале су делегације Европске комисије, а у Савезној Републици Југославији (Касније Србији и Црној Гори) и Македонији Европска агенција за реконструкцију (енг. *European Agency for Reconstruction*), са седиштем у Солуну (Ђурић, 2009).

Средства CARDS програма су распоређивана државама Западног Балкана према потребама, односно приоритетима који су дефинисани у европским партнерствима и препорукама Европске комисије у годишњим извештајима о напретку сваке државе. Уочава се да је највећи удео сред-

**Табела 20.** Алокација CARDS средстава у периоду 2000-2006. године (у милионима евра)

| Држава | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Албанија | 33,4 | 37,5 | 44,9 | 46,5 | 63,5 | 44,2 | 45,5 | 315,5 |
| Босна и Херцеговина | 90,3 | 105,2 | 71,9 | 63,0 | 72,0 | 49,4 | 51,0 | 502,8 |
| Хрватска* | 16,8 | 60,0 | 59,0 | 62,0 | 81,0 | 105,0 | 140,0 | 523,8 |
| Македонија | 13,0 | 56,2 | 41,5 | 43,5 | 59,0 | 45,0 | 40,0 | 298,2 |
| Србија и Црна Гора | 650,5 | 385,5 | 351,6 | 324,3 | 307,9 | 282,5 | 245,5 | 2547,8 |

*Извор: Ђурић, 2009.*

** Средства у 2005. и 2006. години су из других претприступних фондова, доступних кандидатима.*

става био алоциран за Србију и Црну Гору, а најмање за Мекедонију (Табела 20).

Поред поменутих програма финансијске помоћи за државе које се налазе у процесу придруживања, Европска унија додељује и техничку помоћ, кроз два најпознатија програма: Твининг (енг. *Twinning*, програм „братимљења“) и Таекс (енг. *Technical Assistanceand Information Exchange* – TAIEX).

TAIEX представља скраћеницу која означава Канцеларију за размену информација о техничкој помоћи, односно која пружа краткорочну помоћ и савете у процесу приближавања, примене и спровођења *acquis communautaire* и делује од 1996. године. Осим стручне помоћи и савета о законима, организују се и радионице за једну или више држава корисница, као и студијске посете за представнике администрација држава које примају помоћ. Осим кандидата и потенцијалних кандидата, у овом програму учествују и земље потписнице Европске политике суседства: Молдавија, Украјина, Русија, Белорусија, Грузија, Јордан и Израел (Тодоровић, 2010).

Деловање инструмената претприступне стратегије у периоду 2000-2006. године свакако да је имало ефекта. Пре свега смањене су разлике међу регионима али је, упркос највећим улагањима у саобраћај и животну средину, овај сегмент развоја издвојен као кључна тачка и наредног програмског периода, јер се увидело да државе Централне и Источне Европе још увек немају довољно капацитета да самостално изнесу промене и прилагођавање стандардима Европске уније.

TAIEX пружа техничку помоћ и саветује при усклађивању националних законодавстава са правним тековинама Европске уније и изградњи институција, повећава транспарентност, ток информација између службеника из земаља корисница. Финансира се из сопствених средстава, а помоћ се заснива на слању експерата искључиво из држава чланица у земље кориснице, ради пружања саветодавне помоћи, као и на организовању студијских посета за представнике државе кориснице искључиво у државе чланице и организовању семинара и радионица за едукацију, обука за пренос техничких знања. Услуге TAIEX-а користе државни службеници на националном, регионалном и локалном нивоу власти, посланици и службеници скупштинских и законодавних одбора, удружења, извршне и судске институције. Није намењен цивилном друштву нити физичким лицима и предузећима. Дакле, овај програм има функцију да упозна будућу чланицу са начинима коришћења средстава. У периоду 2000-2006. године државе великог проширења имале су на располагању око 21,8 милијарди евра, али су искористиле свега 20-30% средстава (Дивац-Шарић, 2016).

**TWINNING** представља један од кључних инструмената помоћи у изградњи институција, а основан је 1998. године. Кроз овај програм државе чланице Уније помажу у изградњи административних капацитета тако што се врше обуке административних службеника у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, како би се њихове институције припремиле за спровођење обавеза будућег чланства (Тодоровић, 2010). Дакле, то је техничка претприступна помоћ, са циљем да се у државама корисницама развије модерна администрација, оспособљена да спроводи *acquis communautaire*.

Програм подразумева ангажовање стручњака из држава чланица на одређени период у у администрацији државе кориснице, а зависно од трајања периода разликује се TWINNING, који траје најмање 12 месеци и такозвани „лаки твининг" - TWINNING LIGHT, који траје до шест месеци. Рад TWINNING пројекта углавном обухвата краткорочне и средњорочне експертске мисије и студијске посете држави чланици, које доприносе даљем обучавању представника државе кориснице (Дивац-Шарић, 2016).

Партнер корисник у TWINNING пројекту је јавна управа која има довољно кадра за рад са државама чланицама чије институције имају сличну структуру. Држава партнер мора мобилисати свој кадар да покаже посвећеност циљу, што зачи да се ради о заједничкој обавези, а не о једностраним активностима. За државе кандидате TWINNING је симбол хармонизације са законодавством Уније (Дивац-Шарић, 2016).

### 4.5.2 Инструменти претприступне стратегије и помоћи у програмском периоду 2007-2013. – IPA I

Потреба за једноставнијим системом спољне полтике, као и за постизањем бољих резултата коришћењем намењених финансијских инструмената довела је до измена у новом програмском периоду. Европска комисија је у септембру 2004. године предложила успостављање новог финансијског инструмента намењеног земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у Европској унији. То је био јединствени претприступни инструмент за програмски период 2007-2013. године, назван **Инструмент претприступне помоћи - ИПА** (енг. ***Instrument for Pre-accession Assistance*** – **IPA**), који је објединио и заменио дотадашње претприступне инструменте (PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS, као и претприступни инструмент за Турску). Програм ИПА званично је успостављен Уредбом Савета број 1085/2006. од 17. јула 2006. године (Council Regulation (EC) No 1085/2006), али је Комисија регулативу усвојила тек у јуну 2007. године, тако да је почетак реализације програма каснио (Đurić, 2009; Лакић, 2015).

ИПА програм дефинисан је кроз *два циља* (Лакић, 2015):

- помоћ земљама корисницима у испуњавању политичких, економских и критеријума који се односе на усвајање правних тековина Европске уније,
- изградња административних капацитета и јачање правосуђа у процесу припрема за коришћење структурних и кохезионих фондова Уније након приступања.

Циљ Европске комисије је био постепено преношење одговорности за управљање средствима помоћи на државе кориснице, паралелно са јачањем институција. Како је програм CARDS завршен, то је значило и крај мандата Агенције за реконструкцију, односно обавезу постепене изградње сопствених капацитета за управљање средствима Уније (Đurić, 2009). Уредба о оснивању ИПА програма прави разлику између држава корисница кроз две категорије (Pejović et al., 2011):

- *државе кандидати* за чланство у Европској унији (Турска – кандидат од 1995. године, Хрватска – кандидат од 2004. године и Македонија – кандидат од 2005. године, Исланд[30]),
- *државе потенцијални кандидати* за чланство у Европској унији (Албанија[31], Босна и Херцеговина, Србија[32], Црна Гора[33]).

Укупан буџет ИПА програма у периоду 2007-2013. године износио је 11,468 милијарди евра, а интегрисани приступ Инструмента за претприступну помоћ огледа се и кроз саму структуру помоћи, која је обје-

[30] Исланд има статус кандидата од 2010. године, али су 2013. године одложили преговоре и 2015. године повукли захтев за кандидатуру (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/iceland_en).

[31] Албанија је добила статус кандидата 2014. године.

[32] Србија је добила статус кандидата 1. марта 2012. године.

[33] Црна Гора је добила статус кандидата 2010. године.

дињена у **пет компоненти**, тако да пружи циљану и ефикасну помоћ свакој земљи у зависности од њених развојних потреба и статуса на путу европских интеграција. Компонене ИПА 2007-2013 су (Pejović et al., 2011):

1. помоћ транзицији и изградња институција,
2. прекогранична сарадња,
3. регионални развој,
4. развој људских ресурса,
5. рурални развој.

Уредба о оснивању ИПА програма у овом периоду прави разлику између држава корисница. Према тој Уредби државама кандидатима омогућен је приступ и коришћење свих пет компоненти, уколико имају развијен и акредитован децентрализовани систем управљања фондовима (енг. *Decentralised Implementation System* – DIS), док се државама потенцијалним кандидатима помоћ пружа само кроз прве две компоненте. Дакле, основни предуслов за коришћење свих компоненти и облика помоћи је стицање статуса кандидата за чланство у Унији, као и акредитован DIS од стране Европске комисије. Осим подршке у процесу реформи, ИПА има улогу и да припреми земље кориснице за спровођење кохезионе политике Европске уније, јер компоненте у претприступном периоду представљају пандане инструментима кохезионе политике (струтурним фндовима и Кохезионом фонду). У овом буџетском оквиру дошло је до измена у односу на претходни период, које се тичу Турске. У фербуару 2008. године Савет је усвојио ревидирани споразум о приступном партнерству са Турском, која у овом периоду нема посебан инструмент него европску помоћ добија кроз ИПА програм, а као кандидату доступно јој је свих пет компоненти (Pejović et al., 2011; Дивац-Шарић, 2016).

У циљу коришћења помоћи у оквиру ИПА програма, Европска комисија и земља корисник потписују оквирни споразум, при чему је земља корисник у обавези да уважава принципе демократије, основних људских и мањинских слобода и права, као и да поштује обавезе у односима са Унијом. Расподела средстава врши се на основу одлуке Комисије, којом се утврђују приоритети, а програм се спроводи путем децентрализованог, централизованог, заједничког и подељеног управљања. Претприступна помоћ је усмерена на реализацију оних приоритета који су дефинисани стратегијом проширења Уније, приступним или европским партнерствима (Лакић, 2015). Основу и стратешки оквир за идентификацију и формулацију пројеката које финансира Европска унија представља програмирање, као процес израде низа докумената. Два најважнија документа у том процесу су Вишегодишњи индикативни финансијски оквир и Вишегодишњи индикативни плански документ, како је утврђено у Регулативи Комисије о имплементацији ИПА програма (Commission Regulation (EC) No 718/2007).

Први документ који се израђује у процесу програмирања је **Вишегодишњи индикативни финансијски оквир** (енг. *Multi-annual Indicative Financial Framecork* – MIFF), који је дефинисан од стране Европске комисије и показује индикативну расподелу ИПА средстава за сваку земљу корисника и по компонентама. Расподела средстава по земљама корисницама може се видети у Табели 21.

На основу табеле може се испратити ток алокације средстава у дефинисаном програмском оквиру за државе кориснице, од којих је Хрватска крајем периода ушла у Европску унију, али је свака пре тога имала на располагању средства из ИПА фонда. Највише средстава било је издвајано за Турску, док је Србија на другом месту, а најмање средстава је алоцирано за Црну Гору. Свакако, алокација средстава се ради према горе споменутим критеријумима, па је овакав распоред у великој мери очекиван.

Истовремено, вишегодишњи индикативни финансијски оквир се дефинише тако да буде флексибилан по питању средстава које држава корисник може добити, али свакако у одређеним оквирима дефинисан, како би вишегодишње планирање било могуће. Та флексибилност омогућава да се средства ревидирају на годишњем нивоу уколико је потребно, односно да се промене уколико дође до промене статуса

**Табела 21.** Годишња алокација ИПА средстава у периоду 2007-2013. године (у милионима евра)

| Земља/Година | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Албанија | 61,0 | 70,7 | 81,2 | 92,7 | 94,4 | 96,3 | 98,1 | 594,4 |
| Босна и Херцеговина | 62,1 | 74,8 | 89,1 | 105,4 | 107,4 | 109,5 | 111,8 | 660,1 |
| Македонија | 58,5 | 70,2 | 81,8 | 91,7 | 98,0 | 105,1 | 117,2 | 622,5 |
| **Србија** | **189,7** | **190,9** | **194,8** | **198,0** | **201,9** | **205,9** | **214,7** | **1.395,9** |
| Турска | 497,2 | 538,7 | 566,4 | 653,7 | 781,9 | 899,5 | 935,5 | 4.872,9 |
| Хрватска | 141,2 | 146,0 | 151,2 | 153,6 | 156,6 | 159,7 | 162,9 | 1.071,2 |
| Црна Гора | 31,4 | 32,6 | 33,3 | 33,5 | 34,2 | 34,8 | 35,4 | 235,2 |
| Косово* | 68,3 | 184,7 | 106,1 | 67,3 | 68,7 | 70,0 | 73,7 | 638,8 |

*Извор: Pejović et al., 2011.*

** Према Резолуцији УН 1244.*

државе на путу ка чланству у Унију. Свакако, средства се могу и укинути уколико се промене капацитети коришћења средстава или се не поштују финансијска правила Уније (Pejović et al., 2011).

Следећи документ који се израђује у процесу програмирања ИПА фонда и програма јесте **Вишегодишњи индикативни планski документ** (енг. *Multiannual Indicative Planning Document* – MIPD), који представља документ Европске комисије и припрема се за сваку земљу потенцијалног кандидата и кандидата посебно. Документ се припрема у консултацијама са надлежним институцијама владе државе кориснице. У овом документу дефинишу се приоритети по појединачним областима и финансијска средства за спровођење утврђених приоритета за три буџетске године. Заправо, на основу MIPD-а се утврђује процес програмирања по областима, а кључне три које су издвојене су: јачање владавине права и јавне управе, превазилажење економске кризе и побољшање конкурентности и социјална инклузија и помирење. На основу њега утврђују се сектори према компонентама у оквиру којих се могу предлагати пројекти (Pejović et al., 2011).

У оквиру прве компоненте утврђено је седам сектора: правосуђе и унутрашњи послови, реформа јавне управе, друштвени развој, развој приватног сектора, транспорт, заштита животне средине, климатске промене и енергија и пољопривреда и рурални развој. У оквиру друге ИПА компоненте припрема се Заједнички програмски документ који утврђује области подршке и приоритете и припрема га национални ИПА координатор у сарадњи са државом са којом се учествује у програму прекограничне сарадње и Европском комисијом. Државе које користе трећу и четврту компоненту у обавези су да припреме документ Оквир за стратешко усклађивање (енг. *Strategic Coherence Framework*), који дефинише тематске приоритете, а релевантне институције израђују вишегодишње оперативне програме. Државе које користе пету компоненту у обавези су да припреме Национални програм руралног развоја, кроз који се описује тренутно стање, наводе приоритети, извори, активности и структуре за управљање (Pejović et al., 2011).

Помоћ кроз ИПА програм пружа се кроз два сегмента:

- Вишекорисничка ИПА,
- Национална ИПА.

**Вишекорисничка ИПА** је део финансијског инструмента којим Европска унија подржава заједничке приоритете земаља кандидата и потенцијалних кандидата и представља допуну националних ИПА програма. Регионална сарадња је од великог значаја за политичку стабилност, безбедност и привредни развој земаља Западног Балкана, па се регионалне иницијативе и заједнички пројекти изузетно подржавају од стране Европске комисије. Око 10% укупних ИПА средстава за период 2007-2013. године је имплементиран кроз Вишекорисничку ИПА. Програмирање и импле-

ментација су централизовани, односно све активности у вези са припремом пројеката и израдом тендерске документације се одвијају у седишту Европске комисије у Бриселу, а не у државама корисницама. Приоритети су утврђени у Вишегодишњем индикативном планском документу за Вишекорисничку ИПА и односе се практично на све области сарадње између земаља корисница, од правних, преко комуналних, привредних, друштвених, технолошких, енергетских, демографских и слично (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/EUFundsMultibeneficiary.aspx).

**Национална ИПА** је најважнији део финансијског инструмента којим Европска унија подржава земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство, кроз различите области које национални оквирни програми утврде да су од значаја за ту земљу посебно, као и за пограничне области са другим државама из ИПА програма. На овај сегмент издваја се осталих 90% средстава из ИПА програма, а поједини програми описани су у поглављима који се односе на Републику Србију и регионалне политике издвојених земаља, (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/EUFundsMultibeneficiary.aspx).

#### 4.5.2.1 ИПА компонента I - Помоћ транзицији и изградња институција

Помоћ транзицији и изградња институција (енг. *Transition Assistance and Institution Building* – TAIB) је ИПА компонента I и осмишљена је са циљем да пружи подршку у процесу приближавања Европској унији и испуњавању критеријума и стандарда које намеће приступање, у преношењу законодавства и јачању капацитета институција. Према вишегодишњем индикативном финансијском оквиру за период 2007-2013. године, Европска унија је за I компоненту издвојила око 5,5 милијарди евра за државе кандидате и потенцијалне кандидате, од чега је највећи удео добила Република Србија (1,3 милијарде евра) (Табела 22).

Од претходно наведених седам сектора у оквиру ове компоненте, највећи удео издвојен је за пројекте из сектора заштите животне средине, климатских промена и енергије (15-20%), док је за остале секторе издвајано 10-15% средстава. Предлоге пројеката оцењују надлежни директорати, а након тога усваја се национални програм који чине сви одобрени пројекти од стране ИПА одбора. Након тога израђује се неопходна тендерска документација и потом формално усвајање пројеката од стране Европске комисије. После потписивања годишњег Финансијског споразума између Комисије и Владе државе кориснице, почиње фаза спровођења пројеката: расписивање тендера, евалуација тендерских понуда, закључивање уговора, исплата средстава, спровођење предвиђених пројектних активности, мониторинг, евалуација и ревизија пројекта (Pejović et al., 2011).

Ова компонента обухвата два дела – национални (имплементира се на националном нивоу, именовање Националног ИПА

**Табела 22.** Годишња алокација средстава ИПА компоненте I у периоду 2007-2013. године (у милионима евра)

| Земља/Година | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Албанија | 54,31 | 62,11 | 71,37 | 82,71 | 84,30 | 85,98 | 87,44 | 528,26 |
| Босна и Херцеговина | 58,13 | 69,85 | 83,89 | 100,68 | 102,68 | 104,67 | 106,87 | 626,79 |
| Македонија | 41,64 | 41,12 | 39,32 | 36,31 | 28,80 | 28,20 | 27,94 | 243,36 |
| **Србија** | **181,49** | **179,44** | **182,55** | **186,20** | **189,95** | **193,80** | **203,10** | **1.316,55** |
| Турска | 256,70 | 256,12 | 239,55 | 211,31 | 228,62 | 233,90 | 238,32 | 664,53 |
| Хрватска | 49,61 | 45,37 | 45,60 | 39,48 | 39,95 | 40,87 | 38,51 | 299,41 |
| Црна Гора | 27,49 | 28,11 | 28,63 | 29,23 | 29,84 | 30,44 | 30,99 | 204,76 |
| Косово* | 68,30 | 184,70 | 106,10 | 64,48 | 65,82 | 67,07 | 70,71 | 627,19 |

*Извор: Pejović et al., 2011.*

** Према Резолуцији УН 1244.*

координатора – НИПАК) и вишекорисnички део (имплементира се путем регионалних и хоризонталних програма). Облици спровођења помоћи у оквиру компоненте I су:

- техничка помоћ,
- твининг и лаки твининг,
- инвестиције,
- грантови/бесповратна помоћ.

**Техничка помоћ** подразумева консултантске услуге за припрему различитих докумената, њихово спровођење, припрему и спровођење обуке, припрему пројектне документације и слично.

**Твининг** (*twinning*) је, као и у претходним периодима, заједнички пројекат државе чланице и државе кориснице и подразумева ангажовање стручњака из држава чланица (стални твининг саветници) на специфичним пројектима на период од најмање годину дана. Користе се и допунски механизми, као што су краткорочна ангажовања појединих експерата, обуке, превођења и специјализована подршка за информационе технологије. Држава корисник бира партнера међу државама чланицама и обавезује се да спроведе реформе и да их финансира по завршетку пројекта. Твининг пројекти морају да допринесу остваривању конкретног оперативног резултата повезаног са усвајањем правних тековина Европске уније или неке од одговарајућих политика. Лаки твининг (*twinning light*) представља флексибилно средство за средњорочне задатке и обезбеђује помоћ у виду експертизе државних службеника из држава чланица на период до шест месеци, са могућим продужењем уговора. Државни службеници не морају да бораве у држави корисници, што је разлика у односу на сталног твининг саветника (Pejović et al., 2011).

**Инвестициони пројекти** односе се на набавку опреме или спровођење инфраструктурних радова (реконструкција и изградња). **Бесповратна средства** (*grant*) представљају директну финансијску донацију из буџета Уније, која се даје са циљем да се финансирају активности и пројекти различитих непрофитних субјеката (локална самоуправа, развојне агенције, цивилно друштво и медији) (Pejović et al., 2011).

У оквиру ове компоненте кроз описане облике помоћи развијено је неколико програма (Ristić, 2015):

- TAIEX,
- TWINNING,
- SIGMA,
- TEMPUS.

TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*), како је већ описано за претходне периоде, представља програм техничке помоћи и размене информација, односно краткорочна техничка помоћ државама кандидатима и државама Западног Балкана, зарад усклађивања њихових правних прописа са комунитарним правом Уније. Обухвата: посете експертских мисија до пет дана, студијске посете, семинаре и радионице који се баве практичним питањима. TWINNING, како је већ објашњено, представља програм партнерства намењен развоју државно-административних капацитета. SIGMA (*Support in Improvement in Governance and Management*) представља програм за унапређење управе и менаџмента и то је заједничка иницијатива ОЕЦД и Европске комисије. Финансира се средствима Уније и преко њега се финансира реформа јавне управе, јавне набавке, промовише етика у јавној управи, пружа подршка иницијативама против корупције, подстиче професионализација и модернизација јавне администрације. TEMPUS је програм помоћи Уније државама Западног Балкана, Заједници Независних Држава и Монголији у спровођењу реформи у оквиру система високог образовања (Ristić, 2015).

#### *4.5.2.2 ИПА компонента II - Прекогранична сарадња*

ИПА компонента II обухвата прекограничну сарадњу (*Cross-Border Cooperation* – CBC) и директни је наставак и подстицај јачању сарадње са земљама Западног Балкана, као кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство. Значајни кораци на овом пољу начињени су после самита у Солуну, 2003. године, када је потврђена „европска перспектива" земаља Западног Балкана (Солунска агенда) и када су ове земље прихваћене као потенцијални кандидати. Тада

крећу све већи напори Комисије да се у што краћем року спроведу Суседски програми. Ови програми подразумевају сарадњу између чланица и кандидата са њиховим суседима и имају за циљ смањење диспаритета у економском развоју, као и јачање сарадње између организација цивилног друштва у пограничним областима (Pejović et al., 2011).

У оквиру ове компоненте уочена је финансијска диспропорција у алокацији средстава, односно државе чланице или кандидати имале су на располагању знатно више средстава у односу на потенцијалне кандидате, па је било тешко реализовати пројекте. Још један од проблема односио се на правило да се средства једне земље - партнера у програму могу користити искључиво на њеној територији, па су пројекти били асиметрични, јер је било потребно да се мала средства у земљи која није чланица балансирају са знатно већим средствима у земљама чланицама. Дакле, са мање средстава требало је спровести сличне активности као чланице за знатно више средстава за исте те активности (Pejović et al., 2011).

У оквиру овог буџетског оквира Србија је указала на поменуте проблеме и предложила да се помоћ Европске уније може користити и за директну сарадњу између земаља Западног Балкана, чиме се земљама потенцијалним кандидатима пружила могућност да се у ужем временском периоду припремају за коришћење Кохезионог фонда и структурних фондова. Ове иницијативе су прихваћене и створени су оперативни програми прекограничне сарадње између земаља Западног Балкана, као и принципи стварања заједничких фондова за финансирање пројеката прекограничне сарадње између чланица Уније и њихових западнобалканских суседа. Такав фонд био је нови, а земље чланице су у њега уносиле средства из ЕРДФ-а, а земља партнер је уносила средства из своје ИПА алокације. Уведено је правило да сваки пројекат мора имати *најмање два партнера*. Дакле, ова компонента има два модалитета:

- сарадња земаља Западног Балкана са чланицама Уније,
- сарадња између земаља Западног Балкана (Pejović et al., 2011).

**Прекогранична сарадња са земљама чланицама Европске уније** одвија се по моделу „подељеног“ управљања (енг. *shared management*), које представља корак ближе ка начину управљања структурним фондовима. Обе земље дају појединачни допринос у један јединствени заједнички фонд, а пројекти се бирају у складу са принципима релевантности и квалитета и средства могу да се користе на територији обе земље. Исплате унапред су сведене на свега 20%, што је велики изазов за партнере који морају имати сопствена средства да предфинансирају активности. Утврђује се водећи партнер (*lead partner*) који је одговоран за реализацију пројекта и односе између партнера на пројекту, на њега се преносе средства за реализацију пројекта која се по потреби распоређују партнерима на пројекту. Овакав концепт наметнуо је питање стварања националних институција које ће контролисати коришћење новца Европске уније одобреног за пројекте. Тај посао је у овом периоду вршила национална служба претходно успостављена за потребе подељеног управљања, са отвореним питањем како ће се у наредном периоду то решити (Pejović et al., 2011).

Прекогранична сарадања између земаља Западног Балкана имала је другачији систем управљања средствима Уније. Свака земља партнер у програму прекограничне сарадње има национална средства којим се финансирају пројектне активности апликаната на њеној територији. Средствима управља Делегација Европске уније у свакој од земаља, са једноставнијим правилима него у „подељеном“ управљању. Ипак, један од већих проблема било је неискуство партнера у оваквим програмима (Pejović et al., 2011).

Циљеви које је утврдила Европска унија за реализацију прекограничне сарадње јесу општи циљеви, али све земље партнери, у међусобном договору и у зависности од области које су идентификоване као важне, стварају вишегодишње планске документе – оперативне програме. Оперативни програм служи као основа за фокусирање приоритета у сваком од позива за финансирање пројеката и обавезно је да се у њему утврде

индикатори за мерење успешности реализације програма прекограничне сарадње, а обавеза је и извештавање о годишњем напретку програма (Pejović et al., 2011).

Средства у оквиру ИПА компоненте II користе се са циљем јачања прекограничне сарадње кроз заједничке локалне и регионалне иницијативе које имају за циљ унапређење одрживог привредног и друштвеног развоја у бројним областима: животна средина, природно и културно наслеђе, јавно здравље, спречавање и борба против организованог криминала, обезбеђење ефикасних и безбедних граница, као и унапређење заједничких акција малог обима које укључују локалне актере из пограничних области. Према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру за период 2007-2012. године, Унија је за ову компоненту издвојила око 350 милиона евра за земље кандидате и потенцијалне кандидате, од чега је Република Србија имала на располагању око 70 милиона евра (Табела 23) (Pejović et al., 2011).

У оквиру ове компоненте и приказане алокације средстава, у највећој мери је подржавана имплементација пројеката којима је циљ био подстицање предузетништва, туризма, прекограничне трговине, унапређење интеграције прекограничних тржишта рада, иницијатива локалног запошљавања, једнакост полова, обуке и инклузија у друштво. Посебно су подржани пројекти којима је циљ био унапређење размене људских ресурса и опреме за истраживање и технолошки развој, као и унапређење заједничке заштите и управљање природним и културним ресурсима. Један од приоритета било је и побољшање приступа пограничним водама, као и постројењима за одлагање и прераду отпада, односно енергетским системима и постројењима (Pejović et al., 2011).

Ова компонента подржава и учешће подобних подручја земаља корисника у транснационалним и међурегионалним програмима у оквиру циља Европске територијалне сарадње структурних фондова Уније (INTERREG програм), као и учешће у програмима усмереним на сарадњу европских земаља у оквиру одређених морских басена (Pejović et al., 2011).

Ова компонента обухвата **транснационалне и суседске програме**:

- Програм транснационалне сарадње за подручје Европе у транзицији на путу интеграције, односно **Програм Југоисточна Европа** (енг. *Transnational Cooperation Programme for a European area in transition on the way to integration "South East Europe"* – SEE). Циљ је јачање равномерног територијалног развоја и територијалне интеграције. Програм укључује 17 држава чланица, кандидата и потенцијалних кандидата и држава које нису у процесу придруживања, а финансирају се из ЕРДФ-а;
- **Транснационални програм Медитерански простор – МЕД** (енг. *Mediterranean Space*) који је фокусиран на сарадњу из-

**Табела 23.** Годишња алокација средстава ИПА компоненте II у периоду 2007-2012. године (у милионима евра)

| Земља/Година | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Албанија | 6,68 | 8,58 | 10,28 | 10,48 | 10,69 | 10,91 | 47,82 |
| Босна и Херцеговина | 3,96 | 4,94 | 5,20 | 5,31 | 5,41 | 5,52 | 30,37 |
| Македонија | 4,15 | 4,07 | 5,57 | 5,68 | 5,79 | 5,91 | 31,19 |
| **Србија** | **8,20** | **11,45** | **12,24** | **12,49** | **12,74** | **12,99** | **70,14** |
| Турска | 2,09 | 2,87 | 9,39 | 9,58 | 9,77 | 9,97 | 43,71 |
| Хрватска | 9,68 | 14,72 | 15,89 | 16,21 | 16,54 | 16,87 | 89,94 |
| Црна Гора | 3,90 | 4,48 | 4,66 | 4,76 | 4,85 | 4,95 | 27,63 |
| Косово* | 0 | 0 | 2,76 | 2,81 | 2,87 | 2,92 | 11,37 |

*Извор: Pejović et al., 2011.*

** Према Резолуцији УН 1244.*

међу региона земаља чланица Европске уније и других држава у зони Медитерана;
- **Нови јадрански прекогранични програм** (енг. *New Adriatic Neighbourghood Programme*), као мултилатерални програм који укључује седам пограничних регија Италије, поједине регионе Словеније, Грчке, Црне Горе, Хрватске, Босне и Херцеговине, Албаније и Србије (са посебним статусом);
- **Суседски програми** који представљају билатералне програме који се развијају са сваком од граничних земаља (Đurić, 2009).

Помоћ у оквиру компоненте II се додељује као део Вишегодишњих програма за прекограничну сарадњу, који се израђују за сваку границу или групу граница на нивоу региона NUTS 3 нивоа или еквивалента, уколико не постоји NUTS класификација. Програм заједнички дефинишу земље учеснице програма и достављају Европској комисији предлог прекограничног програма, који се, након усвајања, спроводи са обе стране границе земаља учесница, у оквиру јединствених правила за све учеснике у програму. За сваки програм свака земља учесница мора да успостави одговарајућа оперативна тела за координацију и спровођење програма. Осим тога, формирају се следеће структуре (Pejović et al., 2011):
- **Заједнички надзорни одбор** (енг. *Joint Monitoring Committee* – JMC) који надзире и прати спровођење програма,
- **Заједнички управни одбор** (енг. *Joint Steering Committee* – JSC) који врши избор пројеката,
- **Директорат, односно Управљачко тело** (енг. *Managing Authority* – MA) које пред Комисијом одговара за управљање и спровођење програма,
- **Тело за сертификацију** (енг. *Certifying Authority* – CA) које оверава изјаве о расходима и захтеве за исплату пре слања Комисији,
- **Ревизорско тело** (енг. *Audit Authority* – AA) које представља функционално самостално тело Директората и Тела за сертификацију, задужено за верификацију делотворног функционисања система управљања и контроле,
- **Заједнички технички секретаријат** (енг. *Joint Technical Secretariat* – JTS) који помаже осталим телима и органима у обављању њихових дужности.

Предлоге пројеката могу да подносе искључиво непрофитне организације/институције: локална самоуправа, јавна комунална предузећа, болнице, медицинске и хитне службе, школе, библиотеке, установе културе, културне, спортске и друге асоцијације, невладине и непрофитне организације, привредне коморе, пословни центри, локалне трговачке асоцијације, агенције за регионални и локални развој, органи надлежни за заштиту природе или управљање парковима природе и јавна управа, школе, високе школе и универзитети, еврорегиони.[34] Пројекти се прикупљају кроз расписивање позива који трају до 60 до 90 дана, зависно од договора партнерских земаља у програму (Pejović et al., 2011).

Као и у оквиру претходне компоненте, тако и у оквиру ове постоји неколико посебно формираних програма, који су се реализовали у програмском периоду 2007-2013. године:
- CIP (*The Competitiveness and Innovation Framework Programme*) - Оквирни програм за конкурентност и иновативност у области екологије, предузетништва, малих и средњих предузећа, иновација, индустријске конкурентности, развоја информационо-комуникационих технологија. Укључује три специфична програма:
  - Програм за предузетништво и иновације,
  - Програм подршке политици информационо-комуникационих технологија,
  - Програм „паметне“ енергије за Европу.
- FP7 (*Seventh Framework Programme for Research, Technological Development and*

[34] Посебно објашњени.

*Demonstration Activities* FP 7) – седми оквирни програм за финансирање истраживања (сарадња, идеје, људи, капацитети, нуклеарна истраживања и обука).

- LIFELONG LEARNING – интегрисани програм за целоживотно учење (реализација Лисабонске стратегије, Болоњског процеса и Копенхагеншког процеса); укључује четири специфична програма:
  - Comenius (учење и подучавање до средњошколског нивоа образовања)
  - Erasmus (више и високо стручно образовање и обука)
  - Leonardo da Vinci (сви аспекти стручног образовања и обуке и целоживотно стручно оразовање)
  - Grundtvig (образовање одраслих).
- KULTURA 2007 – јачање европског културног простора кроз развијање сарадње у области културе из земаља које учествују у програму.
- LIFE+ - финансијски инструмент за имплементацију, унапређење и развој политике и законодавства у области животне средине, са три компоненте (LIFE+ Природа и биодиверзитет, LIFE+ Политика и управљање животном средином; LIFE+ Информације и комуникације).
- CUSTOMS 2013 – програм царине са циљем подстицања привредног растам запослености и конкурентности, поједностављења царинског система и заштита од преваре, подстицање сарадње између царинских служби.
- FISCALIS 2013 – програм пореза за развој поузданијег и функционалнијег пореског система и сарадњу пореских служби.
- PROGRESS – програм за запосленост и солидарност са посебним буџетима за пет компоненти: запосленост, социјална заштита, заштита на раду, политика против дискриминације и једнакост полова.
- ПРОГРАМ АКТИВНОСТИ У ОБЛАСТИ ПОТРОШАЧКЕ ПОЛИТИКЕ 2007-2013 – програм заштите потрошача и интегрисања потрошача у политике Европске уније.
- ОМЛАДИНА У АКЦИЈИ (Youth in action)– подршка европском грађанству и солидарности међу млађим људима између 13 и 30 година, путем неколико активности: Омладина за Европу, Европска волонтерска служба, Омладина света, Обука омладинских тренера и Сарадња у области креирања политике.
- МЕДИЈИ 2007 – очување разноликости филмске и аудиовизуелне баштине, унапређење међукултурног дијалога.
- МАКРОФИНАНСИЈСКА ПОМОЋ – финансијски инструмент за подршку платном билансу трећих земаља.
- НАПРЕДАК – програм промоције борбе против сиромаштва и незапослености, интегрисања у друштвену заједницу особа са посебним потребама.
- MARKO POLO – програм унапређења транспортног система.
- ЕВРОПА ЗА ГРАЂАНЕ – програм који подстиче сарадњу грађана и њихових организација из различитих држава (Pejović et al., 2011).

Ова компонента је свакако једна од важнијих за усвајање европских вредности и тековина и стога је велики број програма развијен у оквиру ње, а Србија је учествовала у бројним, који су описани у оквиру поглавља о регионалној политици и развоју Србије.

#### 4.5.2.3 *ИПА компонента III - Регионални развој*

Компонента III ИПА програма у периоду 2007-2013. године представља Регионални развој (енг. *Regional Development*) и помаже државама кандидатима да се припреме за коришћење средстава из Европског фонда за регионални развој и Кохезионог фонда. Европска унија је за ову компоненту наменила око 1,9 милијарди евра, односно око трећине укупних средстава ИПА програма. Као што је раније споменуто, ова компонента је намењена само државама са статусом кандидата за чланство у Европској унији и услов је акредитација децентрализованог система управљања средствима Уније (Pejović et al., 2011).

Дакле, након формално-правног приступа државе овој компоненти, неопходно је да та држава стекне акредитацију децентрализованог система управљања средствима Уније из ове компоненте, јер се

**Табела 24.** Годишња алокација средстава ИПА компоненте III у периоду 2007-2012. године (у милионима евра)

| Држава | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Македонија | 7,4 | 12,3 | 20,8 | 29,4 | 35,0 | 39,4 | 144,3 |
| Турска | 167,5 | 173,8 | 182,7 | 238,1 | 291,4 | 350,8 | 1.404,3 |
| Хрватска | 45,1 | 47,6 | 49,7 | 56,8 | 58,2 | 59,3 | 316,7 |

*Извор: Pejović et al., 2011.*

овај поступак акредитације одвија за сваку компоненту посебно. Уколико држава која има статус потенцијалног кандидата током програмског периода стекне статус кандидата (Србија рецимо), онда се од 33% до 41% средстава из ИПА компоненте I преусмерава на ИПА компоненту III (Pejović et al., 2011). Алокација средстава до 2012. године приказана је у Табели 24.

На основу Уредбе о спровођењу ИПА програма 2007-2013. године, компонентом III је подржано и обухваћено финансирање пројеката из три приоритетне области (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/IpaComponent3.aspx):

1. **Саобраћај (транспорт)** – подржавају се пројекти који се односе на повезивање и сарадњу између националних мрежа, као и између националних трансевропских мрежа. Минимална вредност пројеката који се финансирају у оквиру ове области је десет милиона евра, односно то су инвестициони пројекти. Могуће је и да вредност буде испод тога, али само у случају припреме пројектно-техничке документације.
2. **Заштита животне средине** – подржавају се инвестициони пројекти који се тичу управљања отпадом, водоснабдевања, градске канализације и квалитета ваздуха, обнове контаминираних подручја и земљишта, одрживог развоја, као и енергетске ефикасности и обновљивих извора енерегије. Оквир за буџет пројекта је исти као код претходне области.
3. **Регионална конкурентност** – подржавају се пројекти и активности које подстичу стварање одрживог запошљавања, пружање пословних и технолошких услуга, приступ информационо-комуникационим технологијама, промовисање развоја технологије, развој пословних мрежа и кластера, подршка локалној инфраструктури. У оквиру области финансирају се пројекти техничке помоћи, грантови и инвестиције и буџет мора бити и мањи и већи од десет милиона евра.

Пројекти се финансирају од стране Европске уније до максималних 85%, док се преосталих 15% финансира из националног буџета или кредита. Највећи захтеви односе се на инфраструктурне пројекте, који подносе идејни пројекат, студију изводљивости, договор о финансирању, поједностављену економску анлаизу, проверу утицаја на животну средину, сам извођачки пројекат и припрему за такве велике пројекте (Pejović et al., 2011).

Приоритети у оквиру ИПА компоненте III (и компоненте IV) дефинишу се у Оквиру за стратешко усклађивање (*Strategic Coherence Framework*), који припрема Стратешки координатор за ИПА компоненте III и IV на основу приоритета дефинисаних у Вишегодишњем индикативном планском документу и националним стратегијама и односе се на цео програмски период. Оквир за стратешко усклађивање обухвата неколико елемената:

- кратку анализу сектора и тематских приоритета који се могу финансирати из III и IV компоненте, а у којима земља корисница намерава да концентрише ИПА средства,
- опис циљева које земља корисница намерава да оствари коришћењем поменуте две компоненте,
- листу програма, са кратким описом главних приоритетних оса у оквиру сваког програма,
- оквирни преглед финансијских средстава по оперативним програмима који

покрива трогодишњи период, у складу са планским документима (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/IpaComponent3.aspx).

Оквир за стратешко усклађивање представља предуслов за припрему и одобравање оперативних програма у оквиру наведене две компоненте и доставља се Европској комисији. Оперативни програми садрже:

- процену средњорочних потреба и циљева,
- преглед консултација релевантних друштвено-економских партнера и представника цивилног друштва (где је то релевантно),
- опис изабраних стратешких приоритета,
- информације о оси приоритета, односно мерама за спровођење приоритета и њиховим специфичним циљевима,
- опис активности техничке помоћи,
- назнаку за сваку меру намераваних крајњих корисника, очекиваних модалитета избора и евентуалних специфичних критеријума избора,
- финансијску табелу,
- индикативну листу великих пројеката (тзв. *major projects*),
- опис релевантних структура и тела за управљање и контролу оперативног програма (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/IpaComponent3.aspx).

Оперативни програми се могу ревидирати на захтев земље кориснице или Европске комисије, у случају значајних друштвено-економских примена, промена у приоритетима или евентуалних проблема у спровођењу. Пројекти у оквиру компоненте III могу бити финансирани од стране Европске уније у износу максимално до 75% (у изузетним случајевима до 85%), што значи да мора бити обезбеђено национално кофинансирање од 15% до 20%. Велики пројекти морају бити одобрени од стране Европске комисије и подносилац мора бити успостављена оперативна структура за компоненту регионалног развоја у држави корисници ИПА програма и средстава. Активности које не спадају у главне или велике пројекте (major projects), бирају се на основу јавног позива за достављање предлога пројеката (Call for Proposals) (Ristić, 2015).

#### 4.5.2.4 *ИПА компонента IV - Развој људских ресурса*

Компонента IV у оквиру ИПА 2007-2013. програма и циклуса односи се на Развој људских ресурса (*Human Resource Development*) и њен циљ је да допринесе економској и социјалној кохезији и остваривању приоритета Европске стратегије запошљавања и припреми државе кандидате за учешће у Европском социјалном фонду. Као и код претходне компоненте услов је да држава има статус кандидата и акредитован децентрализовани систем управљања средствима Европске уније. Уколико држава у току програмског периода стекне статус кандидата, отвара се и ова компонента, али тако што се од 9% до 11% средстава компоненте I пребаци на компоненту IV (Pejović et al., 2011).

У складу са Уредбом о спровођењу ИПА програма, у оквиру компоненте IV дефинисано је шест приоритетних области и циљева:

1. **Повећање прилагодљивости радника, предузећа и предузетника**, са циљем побољшања предвиђања и позитивног управљања економским ресурсима, посебно путем промовисања целоживотног учења иинвестирања у људске ресурсе од стране предузећа и радника, ширење иновативних и продуктивних облика организације рада;
2. **Побољшање приступа запошљавању** и одрживом укључивању у тржиште рада оних који траже посао, превенција незапослености, посебно дугорочне незапослености младих, подстицање активног старења и продужавање радног века, модернизација и јачање институција тржишта рада, одрживо повећање учешћа и напретка жена у запошљавању, повећање миграната у запошљавању и јачање њихове друштвене интеграције, олакшавање географске и професионалне мобилности радника, интеграција прекограничних тржишта рада;

3. **Јачање, социјално укључивање (инклузија)** и интеграција људи у неповољном положају, са циљем њихове одрживе интеграције током запошљавања и борбе против свих облика дискриминације на тржишту рада, промовисање путева за интеграцију и поновно ступање у радни однос социјално угрожених људи, промовисање прихватања различитости на радном месту и одсуства дискриминације;
4. **Промовисање партнерства, пактова и иницијатива** кроз умрежавање релевантних актера, као што су друштвени партнери и невладине организације, на националном, регионалном и локалном нивоу;
5. **Ширење и побољшање улагања у људски капитал**, посебно промовисањем и спровођењем реформи и обуке образовним системима, у циљу развоја запошљавања и релевантности тржишта рада, промовисање већег учешћа у образовању и обуци током живота, развоја људских потенцијала у истраживању и иновацијама, умрежавања активности између институција високог образовања, истраживања, технолошких центара и предузећа;
6. **Јачање институционалних капацитета и ефикасности јавне администрације** и јавних услуга на националном, регионалном и локалном нивоу и (где је то релевантно) социјалних партнера и невладиних организација, са циљем реформисања и доброг управљања у запошљавању, образовању и обуци (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/IpaComponent3.aspx).

Као и код претходне компоненте неопходно је израдити Оквир за стратешко усклађивање у складу са оперативним програмима, при чему је садржај и поступак исти као за компоненту III, стога неће бити поново описано. Пројекти у оквиру ове компоненте су искључиво мањи од десет милиона евра, а могу да буду финансирани од стране Европске уније у максималном износу од 85%, а остатак је национално кофинансирање (Pejović et al., 2011).

Како је претходно поменуто, ова компонента је усаглашена и заснована на Европској стратегији запошљавања. **Европска стратегија запошљавања** (енг. *European Employment Strategy* - EES) је дефинисана још 1997. године, на састанку у Луксембургу, ради усклађивања приоритета политике запошљавања на ниову Европске уније. На тај начин покренут је тзв. „Луксембуршки процес", односно координирано деловање Уније у области запошљавања. Спровођење Стратегије заснива се на четири стуба:

- способност запошљавања (осигуравање могућности запошљавања),
- предузетништво (развијање активнијег пословног окружења и радних места),
- адаптабилност (прилагођавање предузећа ка модернизацији и прихватању нових технологија и тржишних услова),
- једнаке могућности за све (уклањање неједнакости на тржишту рада по основу пола) (Đurić, 2009).

Спровођење приоритета и циљева компоненте IV представља велики изазов за државе кандидате, јер обухвата области које је врло често најтеже реформисати и преусмерити. За те циљеве алоцирано је око 520 милиона евра, чија је алокација дата у Табели 25.

Помоћ се у оквиру ове компоненте пружа у виду грантова и техничке помоћи, а пројекти су искључиво мањи од десет ми-

**Табела 25.** Годишња алокација средстава ИПА компоненте IV у периоду 2007-2012. године (у милионима евра)

| Држава | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Македонија | 3,2 | 6,0 | 7,1 | 8,4 | 9,4 | 10,6 | 44,7 |
| Турска | 50,2 | 52,9 | 55,6 | 63,4 | 77,6 | 89,9 | 389,6 |
| Хрватска | 11,3 | 12,7 | 14,2 | 15,7 | 16,0 | 16,0 | 86,0 |

*Извор: Pejović et al., 2011.*

лиона евра. Уколико дође до крупних промена друштвено-економског система државе кориснице, приоритети предвиђени Оперативним програмима се могу ревидирати (Đurić, 2009).

#### 4.5.2.5 ИПА компонента V - Рурални развој

Заједничка пољопривредна политика представља једну од најзначајнијих политика Европске уније, што се огледа и у чињеници да је у финансијској перспективи 2007-2013. године, чак 43% укупног буџета Уније алоцирано за рурални развој и спровођење руралне политике. Кроз ИПА компоненту V земљама кандидатима пружа се подршка у процесу прилагођавања пољопривредног сектора и руралних области, као и за имплементацију законодавства Уније у оквиру Заједничке пољопривредне политике (Pejović et al., 2011). Ова ИПА компонента је издвојена заправо као посебан инструмент за рурални развој држава кандидата и назива се **IPARD** (енг. *Instrument for pre-accession assistance for rural development* – IPARD) (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance_en).

Имплементација помоћи у оквиру ове компоненте доприноси одрживом развоју пољопривреде и руралних области, а истовремено се земље кандидати припремају за коришћење средстава из Европског пољопривредног фонда за рурални развој. Европска унија је за кориснице ове компоненте (Хрватска, Македонија, Турска) у периоду до 2012. године алоцирала око 880 милиона евра за пројекте везане за рурални развој (Табела 26).

Процентуално учешће ове компоненте у укупном износу средстава највеће је за Хрватску (17,2%), док за Турску износи нешто мање, односно 16,8%, а за Македонију 12,3%.

Специфичан правни оквир чине Оквирни, Секторски и Финансијски споразум, који се потписују у различитим фазама интеграција. Оквирни споразум потписује се пре стицања кандидатуре, односно у првим фазама интеграције, Секторски се потписује после стицања статуса кандидата, док се Финансијски потписује пре пуне имплементације IPARD програма. Основни предуслови за коришћење средстава из IPARD фонда су усвојен IPARD програм и одобрен од стране Европске комисије посебном одлуком, закључени сви наведени споразуми и усвојена одлука о преношењу управљачких овлашћења Европске комисије (односно окончан процес акредитације). Основни принципи на којима се заснива IPARD су (Pejović et al., 2011):

- подела обавеза између свих актера,
- успостављање ефикасног система интерне контроле,
- дефинисање јасних процедура за управљање ИПА фондовима,
- независна екстерна ревизија,
- транспарентне процедуре јавних набавки и кофинансирање.

Помоћ у оквиру ове компоненте остварује се кроз три линије приоритета:

1. *Побољшање тржишне ефикасности и спровођење стандарда Уније* (улагање у пољопривреду ради њеног реструктурирања и усаглашавања са стандардима Уније који се односе на заштиту животне средине, јавног здравља, здравља биљака и животиња и добробити животиња; подршка оснивању група произвођача ради њиховог прилагођавања захтевим тржишта и заједничког наступања на тржишту; улагања у прераду и маркетинг пољопривредних и рибарских производа ради њиховог подизања на стандарде Уније).

**Табела 26.** Годишња алокација средстава ИПА компоненте V у периоду 2007-2012. године (у милионима евра)

| Држава | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Македонија | 2,1 | 6,7 | 10,2 | 12,5 | 14,0 | 16,9 | 62,4 |
| Турска | 207, | 53,0 | 85,5 | 131,3 | 172,5 | 197,9 | 660,9 |
| Хрватска | 25,5 | 25,6 | 25,8 | 26,0 | 26,5 | 27,3 | 156,7 |

*Извор: Pejović et al., 2011.*

2. *Припреме за спровођење агроеколошких мера, као и стратегија локалног руралног развоја* (активности на унапређењу животне средине, на нивоу сектора и на нивоу пољопривредних газдинстава; активности на припреми и спровођењу локалних стратегија руралног развоја).
3. *Рурални развој, односно развој привреде сеоских подручја* (побољшање и развој сеоске инфраструктуре кроз смањење регионалних диспаритета и обезбеђивање услова за развој сеоске привреде; подстицање развоја сеоских привредних активности кроз покретање бизниса и повезивање са непољопривредним делатностима; унапређење обуке и професионалних вештина запослених у пољопривредном, прехрамбеном и шумарском сектору) (Đurić, 2009).

Наведене мере у оквиру компоненте руралног развоја се операционализују у програму који се саставља на националном нивоу и односи се на цео период спровођења ИПА програма и назива се Национални програм за пољопривреду и развој села или Национални програм руралног развоја, односно Национални **IPARD оперативни програм**. Припремају га релевантни органи које је одредила земља корисник и доставља се Европској комисији, која га усваја у року од шест месеци. IPARD оперативни програм садржи (Pejović et al., 2011):

- избор сектора пољопривредне производње који ће бити предмет подршке и кратак опис сектора (воће, поврће, месо, млеко и слично),
- опис повезаности и комплементарности са другим националним стратегијама и плановима,
- финансијски оквир,
- опис изабраних мера,
- комплементарност са мерама финансираним искључиво домаћим (националним) средствима,
- опис оперативне структуре,
- податке о претходној евалуацији програма (ex ante евалуација),
- информације које се односе на контакт са корисницима (информисаност, транспарентност, јавност),
- разне додатке (табеле, листу националних стандарда, мапе и слично).

Након одобрења IPARD програма од стране Комисије следи спровођење програма преко оперативних структура у оквиру акредитованог система децентрализованог управљања. За имплементирање средстава из IPARD програма потребно је успостављање институционалне структуре која се састоји из општег IPA оквира, управљачког и контролног система и IPARD оперативне структуре. Ову структуру чине Управљачко тело и IPARD агенција. Управљачко тело је углавном део Министарства пољопривреде. IPARD агенције одобравају и контролишу обавезе, одобравају и контролишу плаћања, извршавају плаћања и баве се рачуноводственим пословима, а агнеција је задужена и за израду корисничког упутства како би се корисницима олакшала доступност средстава из IPARD фонда.

## 4.6 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА У АКТУЕЛНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ (2014-2020)

Феномен глобализације, старење становништва, изазови нове економије засноване на знању и пријем нових чланица суочили су Европску унију са потребом дефинисања циљева и инструмената за јачање конкурентности у измењеним условима. Стратешко планирање развоја Европска унија започела је доношењем Лисабонске стратегије (2000), чији је основни циљ био да Унија до 2010. године постане најконкурентнија и најдинамичнија привреда у свету, заснована на знању и са способношћу да оствари одрживи економски раст са већим бројем и квалитетнијим радним местима и снажнијом социјалном кохезијом. Кључна компонента Лисабонске стратегије односила се на развој и унапређење знања, што је подразумевало већа улагања у образовање и стручно усавршавање, научна и технолошка истраживања и иновације (Kronja et al., 2015).

Према евалуацији резултата Лисабонске стратегије од стране Европске комисије, генерална оцена је била позитивна, али са нагласком да два основна циља нису била достигнута (стопа запослености 70% и улагање у научно-технолошка истраживања у износу од 3% БДП-а). Финансијска и економска криза током 2008. и много више 2009. године, довела је до пада привредних активности и умањила ефекте активности реализованих у оквиру Лисабонске стратегије. Неостварени стратешки циљеви и даље су били приоритет, па је почео процес дефинисања новог стратешког оквира за развој до 2020. године. Лидери земаља чланица закључили су да ће бити неопходно наставити структурне реформе, одрживи развој и јачати социјалну кохезију, а сатим идејама ушло се у нови финансијски оквир (Kronja et al., 2015).

**ШЕСТА ФАЗА** је тренутни програмски и финансијски оквир[35] и обухвата период од **2014. до 2020. године**. Финансирање регионалне политике Европске уније у овој фази усмерено је на *четири приоритета*:

- истраживање и иновације,
- информационо-комуникационе технологије,
- повећање конкурентности малих и средњих предузећа,
- развој економија са ниским емисијама угљен-диоксида (https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_en).

У овом периоду остварен је заокрет у погледу циљева регионалне политике, односно све је усмерено са циљевима Стратегије Европа 2020.

**Европа 2020** је стратегија која је усвојена 17. јуна 2010. године *са циљем економског развоја Уније заснованог на знању уз очување животне средине, висок ниво запослености, продуктивности и социјалне кохезије*. Она представља развојни документ Уније до 2020. године и програм Европске уније за раст и отварање радних места у овом периоду. Њен основни циљ је подстицање глобалне конкурентности европске економије у овој фази развоја, а уведена су многа нова решења у погледу територијалне фокусираности. Стратегија Европа 2020 заснована је на три стуба (EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 2010; Kronja et al., 2015):

- ***паметан раст*** (развој економије засноване на знању и иновацијама; научно-технолошка истраживања и развој, иновације, образовање и дигитално друштво),
- ***одржив раст*** (истовремено подстицање конкурентности и производње која се ефикасније односи према ресурсима),
- ***инклузивни раст*** (боља партиципација на тржишту рада, борба против сиромаштва и социјална кохезија).

[35] Траје у моменту писања уџбеника.

Ова три стуба постављена су као начин превазилажења структурних слабости европске привреде и побољшања њене конкурентности и продуктивности, а Стратегија се употребљава као референтни оквир за активности на нивоу Европске уније и на националним и регионалним нивоима. Постављено је пет основних циљева Стратегије до 2020. године:

- *отварање радних места* (запошљавање чак 75% особа радно способног контигента, односно старости од 20 до 64 године; веће учешће младих људи, старијих радника и неквалификованих радника, боља интеграција легалних миграната),
- *истраживање и развој* (улагање у истраживање и развој у висини од 3% европског БДП-а, односно повећање са постојећих 1,9%),
- *климатске промене и одрживост енергетских извора – „20-20-20"*:
  - смањење емисије и ефекта гасова стаклене баште за 20% у односу на 1990. годину,
  - достизање производње 20% енергије из обновљивих извора,
  - повећање енергетске ефикасности за 20%,
- *образовање*
  - смањење удела оних који одустају од школовања, односно рано напуштају школу, са 15% на удео испод 10%,
  - достизање удела од 40% високообразованих старости између 30 и 34 године,
- *борба против сиромаштва и социјалне искључености* (смањење за бар 20 милиона људи који живе на граници сиромаштва и социјалне маргинализације, односно смањење сиромаштва за 25%) (EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 2010).

У другој половини 2010. године Савет Европске уније усвојио је десет интегрисаних смерница које треба да обезбеде реализацију пет стратешких циљева до 2020. године. Смернице дају земљама чланицама прецизна упутства у дефинисању њихових програма и имплементацији. Интегрисане смернице у оквиру Стратегије Европа 2020 су:

1. обезбеђивање квалитета и одрживости јавних финансија,
2. решавање макроекономских дебаланса,
3. смањивање дебаланса диспропорција у еврозони,
4. оптимизовање подршке за истраживања и иновације, јачање троугла знања и ослобађање потенцијала дигиталне економије,
5. побољшање ефикасности ресурса и смањивање емисије гасова стаклене баште,
6. побољшање пословног и потрошачког окружења и модернизација индустријске базе,
7. повећање учешћа на тржишту рада и смањење структурне незапослености,
8. развијање квалификоване радне снаге према потребама тржишта рада, унапређење квалитета посла и целоживотно учење,
9. побољшање перформанси система образовања и обуке на свим нивоима и повећање учешћа у високом образовању,
10. промовисање социјалне инклузије и борба против сиромаштва (Kronja et al., 2015).

Европски социјални фонд треба да пружи подршку консолидацији резултата на европском нивоу, како би се осигурала јаснија веза за Европском стратегијом запошљавања и Интегрисаним смерницама о запошљавању. Захтев и циљ који се односи на подршку социјалној инклузији и борби против сиромаштва подразумева најмање 20% буџета Европског социјалног фонда. Приликом осмишљавања програма, државе чланице и региони треба да специфицирају резултате које намеравају да постигну до краја програмског периода, као и акције и индикаторе са јасним полазним основама и циљевима за мерење напретка. Око 6% буџета (око 20 милијарди евра) остављено је за додатни подстицај и алокацију до краја 2019. године, за програме који покажу да су на путу остварења постављених циљева.

Ради испуњења циљева и потреба у свим европским регионима, за кохезиону политику у периоду од 2014. до 2020. године опредељено је чак **351,8 милијарди евра**, што

износи готово *трећину укупног буџета Европске уније* и свакако највећа издвајања до сада. Узимајући у обзир националне доприносе и приватна улагања, очекује се да ће учинак кохезионе политике до краја раздобља достићи вредност око 450 милијарди евра (https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/investment-policy/).

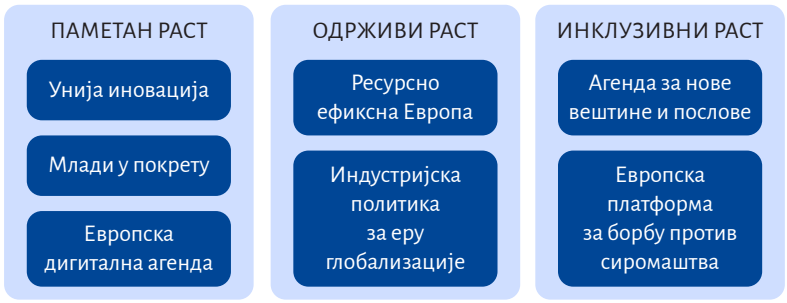
Имајући у виду стратешке приоритете регионалне (кохезионе) политике у периоду 2014-2020. године, може се уочити да су усмерени на мањи број приоритетних области са јасно дефинисаним минималним износима средстава које државе морају да инвестирају из Европских структурних и инвестиционих (ЕСИ) фондова у те области. За реализацију регионалне политике је карактеристично и инсистирање на поштовању принципа партнерства, а у сврху стандардизоване примене овог принципа у свим државама чланицама, Европска комисија је 2014. године израдила тзв. *Европски кодекс понашања за партнерство*, односно донела Уредбу о истом (Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds, European Commission, 2014). Према Кодексу принцип партнерства подразумева уску сарадњу органа јавних власти, економских и социјалних партнера, организација цивилног друштва на националном, регионалном и локалном нивоу кроз цео програмски циклус. Нова стратегија имала је краткорочан циљ да обезбеди успешан излазак из економске и финансијске кризе и да истовремено обезбеди одрживу будућност са више посла и бољим условима живота. Управљање Стратегијом се одвија у три међусобно повезана правца: макроекономски надзор, мониторинг реформи за јачање раста и јавне финансије.

У истом документу истиче се да кохезиона политика у овом планском периоду акценат ставља на територијални развој локалних, регионалних и градских подручја кроз дефинисање нових инструмената територијалног развоја. **Први инструмент** се односи на могућност коришћења приступа локалног развоја вођеног од стране локалне самоуправе и заједнице (енг. *Community-led Local Development* –CLLD) кроз који се средства ЕСИ фондова усмеравају на основу локалних стратегија дефинисаних применом тзв. **bottom-up** приступа. Други инструмент су тзв. интегрисане територијалне инвестиције (енг. *Integrated Teritorial Investment* –ITI) и њиме се омогућава комбиновање различитих структурних фондова Европске уније. Разлика у односу на претходни инструмент је та да је процес израде стратегије координисан од стране власти на националном нивоу, односно по тзв. **top-down** принципу. У финансијском периоду 2014-2020. државе чланице су у обавези да издвоје најмање 5% од укупног износа средстава Европског фонда за регионални развој (енг. European Regional Development Fund – ERDF) за потребе одрживог урбаног развоја и да та средства усмере кроз горе поменути ITI (Knežević & Jeremić, 2018).

Европским кодексом понашања за партнерство утврђен је заједнички принцип стандарда којим се омогућује боље саветовање, заједничко деловање и дијалог са партнерима за планирање и спровођење европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИ фондова). Намера је да се олакша и пре свега оснажи веза између чланица и самих пројектних партнера, како би се омогућила лакша и боља размена информација, искуства, резултата и добрих пракси и у наредном финансијском и временском оквиру (European Commission, 2014).

Да би се испунили циљеви Стратегије, Европска унија је лансирала и седам водећих иницијатива (енг. *Flagship initiatives*), као мање програме са конкретним акцијама које треба предузети на нивоу Уније, али и на нивоу земаља чланица (Шема 6).

У оквиру стуба „паметан раст“ формиране су три водеће иницијативе. *Иницијатива Унија иновација* унапређује оквирне услове и приступ за финансирање истраживања и иновација у циљу трансформисања иновативних идеја у производе и услуге који ће креирати нове послове и подстицати раст. *Иницијатива Млади у покрету* унапређује перформансе образовних система и стимулише укључивање младих људи на тржиште рада. *Иницијатива Европска ди-*




**Шема 6.** Водеће иницијативе у финансијском периоду до 2020. године
*Извор: Аутори на основу Kronja et al., 2015.*

*гитална агенда* усмерена је на развој дигиталног јединственог тржишта и промоцију његове предности за фирме и домаћинства, подржава развој интернета велике брзине и широкопојасни приступ интернету за све (Kronja et al., 2015).

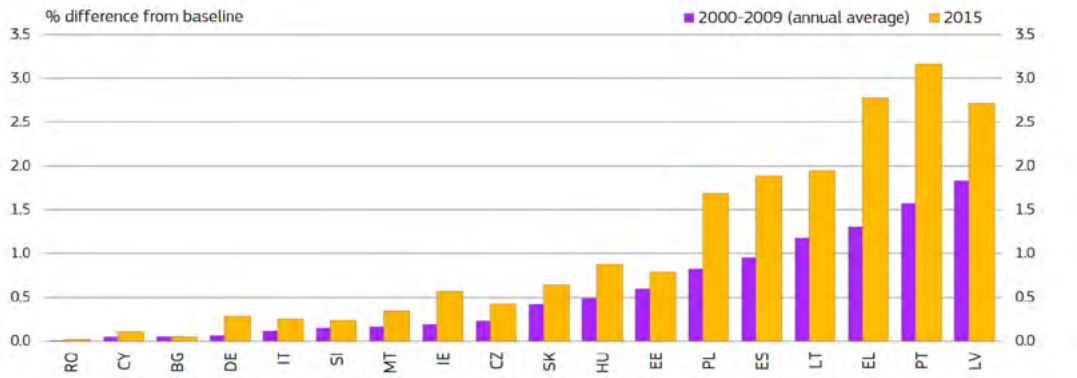
*Иницијатива Ресурсно ефикасна Европа* стимулише прелаз на ресурсно ефикасну, нискоугљеничну економију уз већи степен коришћења обновљивих извора енергије, модернизацију транспортног сектора, унапређење конкурентности и енергетску безбедност. *Иницијатива Индустријска политика за еру глобализације* унапређује пословно окружење, посебно за мала и средња предузећа, подржава развој јаке и одрживе индустријске базе конкурентне на глобалном нивоу (Kronja et al., 2015).

*Иницијатива Агенда за нове вештине и послове* ствара услове за модернизацију тржишта рада, повећање вештина и знања радне снаге, повећава стопу запошљавања и повећава усклађивање понуде и потражње, кроз мобилност радне снаге. *Иницијатива Европска платформа за борбу против сиромаштва* обезбеђује економску, социјалну и територијалну кохезију, јача свест и унапређује основна људска права особа суочених са сиромаштвом и социјалном искључености, обезбеђује њихово активно учешће у друштву (Kronja et al., 2015).

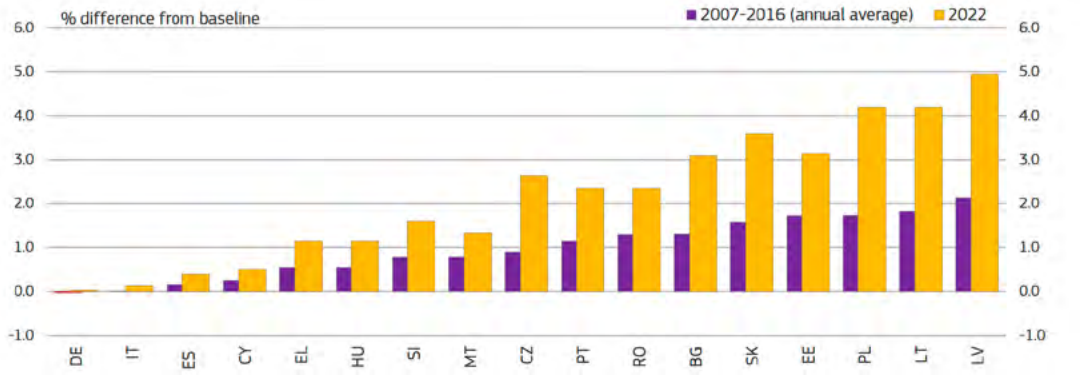
О спровођењу регионалне политике у овом (актуелном) буџетском периоду биће више речи у наставку, са анализом појединачних сегмената политике и инструмената деловања, а пре тога осврнућемо се на ефекте мера и активности током претходна два финансијска периода. На основу поређења појединачних анализа на државном нивоу, дошло се до закључка да су из групе ЕУ-15 држава, које су примале помоћ из Кохезионог фонда, највише добиле Португал, Шпанија и Грчка. У ту групу може се додати и Ирска, а потом, након проширења и Бугарска и Румунија, као и источни део Немачке и јужни делови Италије (Мезоћорно). Средства алоцирна за ове и остале чланице, имала су одређени мањи или већи утицај на БДП, што је кроз пројектоване односе приказано на Сликама 82. и 83.

Највећи пораст БДП-а услед деловања кохезионе политике остварили су Португал, Литванија, Грчка, Летонија, Шпанија, са пројекцијама да ће се тренд наставити. То се и догодило у наредном буџетском оквиру и после њега, закључно са 2016. годином, али се однос по државама мало изменио. Највећи пораст и даље је бележила Литванија, потом Летонија, Пољска, Естонија, са пројекцијама да ће до 2020. године свој БДП знатно повећати и Чешка, Бугарска, Словачка.

Анализа на почетку периода, односно 2014. године, на ниову NUTS 2 региона (Слика 84) показала је да је најнижи БДП по глави становника у односу на просек Европске уније у деловима Шпаније, Португала, Пољске, Румуније, Мађарске, Грчке,




**Слика 82.** Процена утицаја регионалне (кохезионе) политике на БДП одабраних држава корисница у периоду 2000-2009. и са проценом за 2015. годину
*Извор: Dijkstra, 2014.*




**Слика 83.** Процена утицаја регионалне (кохезионе) политике на БДП одабраних држава корисница у периоду 2007-2016. и са пројекцијом за 2022. годину
*Извор: Dijkstra, 2014.*

Италије, Хрватске, док су региони у Немачкој, земљама Бенелукса, Велике Британије, Француске, Шведске, Данске изнад просека, чак и изнад 105% просека Уније.

Управо на нивоу БДП по глави становника у односу на просек Уније и даље се заснивао принцип подршке кроз фондове (Слика 85). Као и у претходном периоду, регионална политика разликује три категорије региона (Europska komisija, 2015):

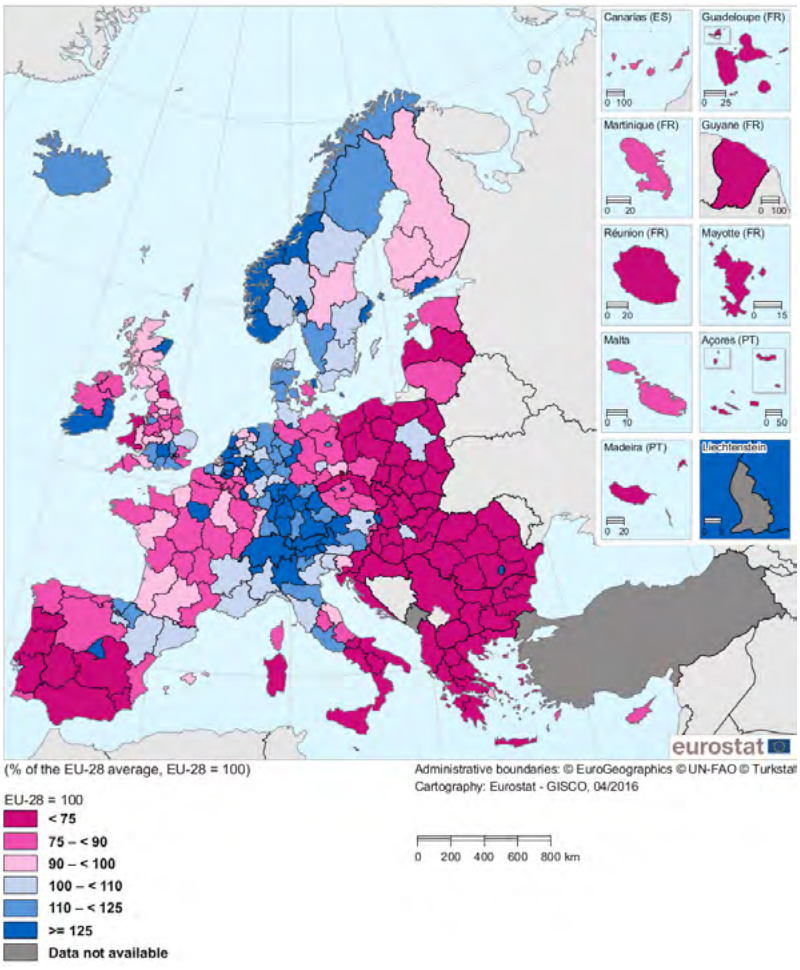
- мање развијени региони – БДП по глави становника нижи од 75% просека БДП-а за ЕУ-27 (обухвата 72 региона),
- транзициони региони – БДП по глави становника између 75% и 90% просечног БДП за ЕУ-27 (обухвата 51 регион),
- развијени региони – БДП по глави становника виши од 90% просека БДП-а за ЕУ-27 (обухвата 151 регион).

За мање развијене регионе алоцирано је око половине свих ресурса (52,45%) за циљ улагања у раст и радна места. Око 10% ресурса за исти циљ предвиђено је за транзиционе регионе, а мало преко 15% ресурса за развијене регионе (Europska komisija, 2015).

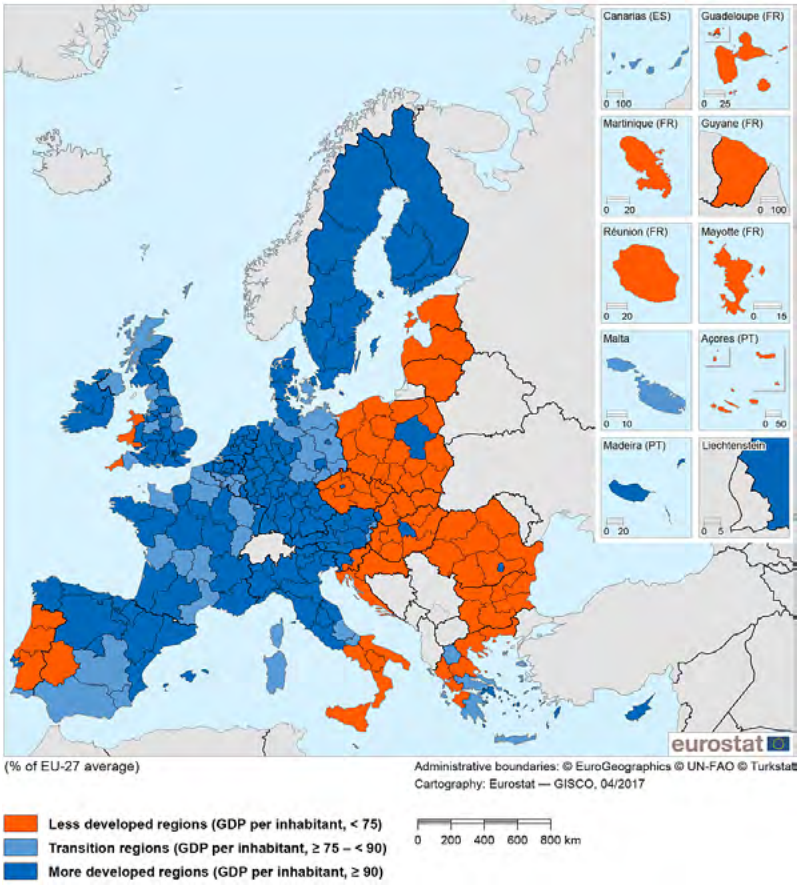
Категорије региона се нису мењале, али је принцип деловања ЕСИ фондова измењен у односу на претходни период, односно финансирање из овог фондова, што је објашњено у наставку.

У програмском периоду 2014-2020. године, кроз ЕСИ фондове ће бити подржано 11 тематских циљева, односно инвестиционих приоритета, на којима се заснивају и појединачне уредбе и заједничка уредба (Dijkstra, 2014):

1. јачање истраживања, технолошког развоја и иновација,
2. унапређење приступа и употребе инфомационо-комуникационих технологија,
3. унапређење компетитивности малих и средњих предузећа,
4. подршка увођењу ниско-угљеничних економија у све секторе,




**Слика 84.** БДП по глави становника у односу на просек Европске уније у NUTS 2 регионима, 2014.
*Извор: European Parliamentary Research Service Blog, 2016.*

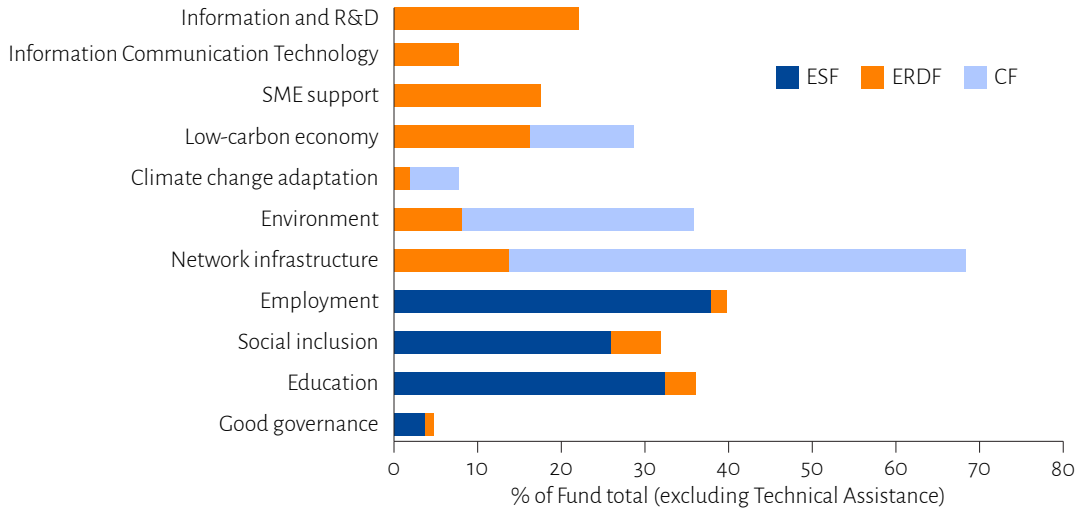



▲ **Слика 85.** Категорије региона за примање помоћи из ЕСИ фондова 2014-2020. године према висини БДП-а по глави становника у односу на ЕУ-27
*Извор: https://preview.redd.it/oxvxiexfklnz.png?auto=webp&s=fb2149cbb5f6200eafead6be189d7c530db85e03*

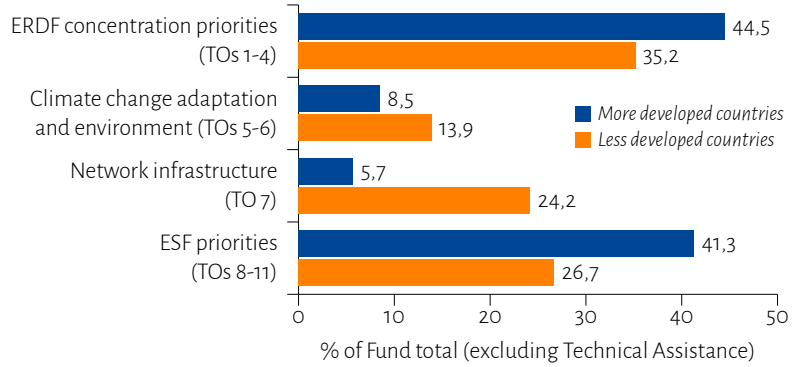
5. промоција адаптирања на климатске промене, превенција ризика и управљање ризиком,
6. заштита животне средине и промоција боље ефикасности ресурса,
7. промоција одрживог транспорта и уклањање „уских грла“ у кључним инфраструктурним мрежама,
8. промоција одрживог запошљавања и квалитета и подршка тржишној мобилности,
9. промоција социјалне инклузије, смањење сиромаштва и дискриминације,
10. инвестирање у образовање и тренинге вештина и целоживотно учење,
11. унапређене капацитета институција јавних власти, „стејкхолдера“ и ефикасности јавне администрације.

Прва четири приоритета уједно представљају и приоритете ЕРДФ-а и значајан удео инвестирања биће усмерен на ове области (између 50% и 80%, зависно од развијености региона). Основни циљ овако постављених приоритета јесте унапређење области које ће донети највише добробити грађанима Европске уније, које ће створити синергију између финансираних пројеката и избећи „цепкање“ средстава (Dijkstra, 2014, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives).

Највећи удео средстава опредељен је за развој инфраструктурне мреже, нова радна места, животну средину, образовање, социјалну инклузију и ниско-угљеничне економије (Графикон 4), што је у складу са три стуба постављена у актуелној Стратегији и у складу са пет приоритетних области из којих су изведени ови циљеви. Поједини фондови су део сред-



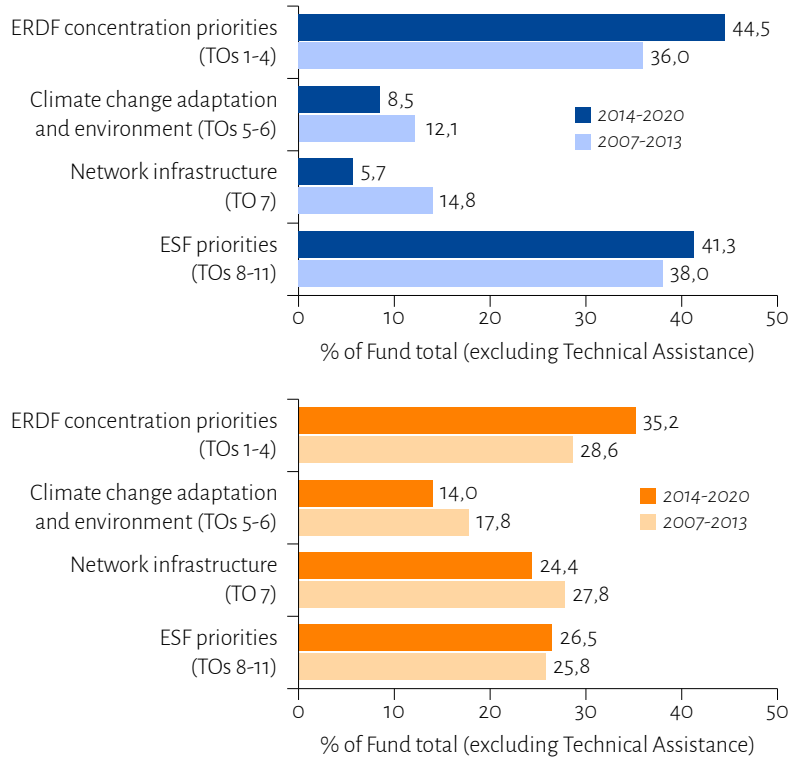

▶ **Графикон 4.** Расподела средстава кохезионе политике према тематским циљевима за период 2014-2020. године
*Извор: Dijkstra, 2014.*




▲ **Графикон 5.** Расподела средстава према тематским циљевима и нивоу развијености држава за период 2014-2020. године (у %)
*Извор: Dijkstra, 2014.*

става имплементирали већ крајем претходног периода, како би се ефекти и свеукупан учинак што боље осетили током актуелног периода и били одскочна даска за наредни буџетски период.

Уколико се анализира расподела средстава према нивоу развијености држава (Графикон 5) из појединачних фондова, уочава се да је за развијене земље издвојено



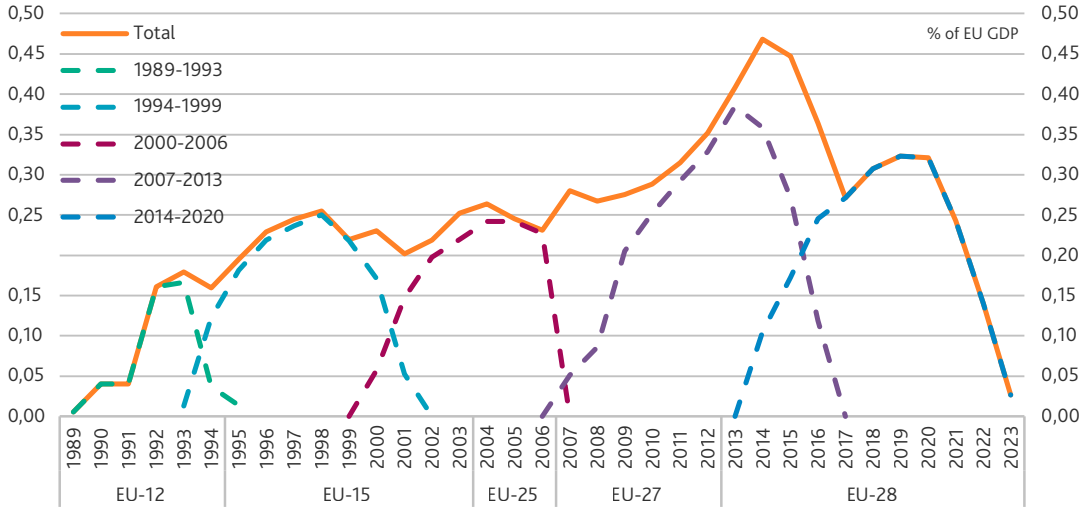

▲ **Графикони 6 и 7.** Упоредни преглед расподеле средстава (%) према тематским циљевима 2007-2013. и 2014-2020. за развијене земље (6) и мање развијене земље (7)
*Извор: Dijkstra, 2014.*

више средстава за тематске циљеве који се финансирају из Европског фонда за регионални развој и Европског социјалног фонда, док је за земље у развоју издвојен већи удео средстава за адаптацију на промене климе и животне средине и за развијање мрежне инфраструктуре. Све укупно посматрано, за обе категорије земаља највећи удео средстава је издвојен из поменута два фонда, јер су њима обухваћени циљеви од кључног значаја за развој у актуелном финансијском периоду.

Анализом група земаља на основу нивоа развијености за последња два финансијска периода (Графикони 6. и 7), уочава се да су циљеви обухваћени ЕРДФ-ом били мање финансирани у претходном периоду (2007-2013) у обе групе земаља, као и циљеви финансирани из ЕСФ-а. Истовремено, уочава се да су проблеми животне средине, климатских промена и инфраструктуре били више финансирани у претходном периоду за обе групе земаља.

На основу урађених економских модела са индикаторима макроекономског утицаја, очекује се да ће у државама које су водеће кориснице фондова ГДП бити већи у просеку за 2%, а стопа запослености за 1% још током имплементације у актуелном периоду. Од почетка конкретније и систематске и институционалне примене мера кохезионе политике јасно се уочава утицај на БДП, кроз досадашњи постепени раст (Графикон 8).

Према проценама, до 2030. године БДП у поменутим државама биће за око 3% изнад очекиваног нивоа. То би значило да током периода 2014-2030, за сваки уложен евро у земље кориснице, БДП би требао да се повећа за више од три евра. Да би се све ово реализовало и остварило, потребно је да државе чланице константно раде на реформама и да користе кохезиону политику као ефикасно инвестиционо средство. Од кључног значаја је да се поставе циљеви и њихове таргетиране вредности, да се обезбеде и микро и макро услови који ће омогућити максималан учинак финансијске помоћи и подршке (Dijkstra, 2014).




**Графикон 8.** Утицај фондова кохезионе политике на раст БДП у досадашњим буџетским оквирима
*Извор: Dijkstra, 2017.*

### 4.6.1 Финансијски инструменти у периоду 2014-2020. године

На основу појединачних уредби и Уредбе о заједничким одредбама за европске структурне и инвестиционе фондове (Regulation (EU) No 1303/2013), уведена су правила која се односе на свих пет фондова. Сврха је била да се успостави веза са Стратегијом Европа 2020, како би се побољшала координација, осигурало доследно спровођење и пружање што једноставнијег приступа ЕСИ фондовима. Ово програмско раздобље је у први план ставило нови законодавни оквир за тих пет фондова, који улазе у оквир кохезионе, руралне и заједничке рибарске политике у Европској унији:

- **Европски фонд за регионални развој** (Regulation (EU) No 1301/2013),
- **Европски социјални фонд** (Regulation (EU) No 1304/2013),
- **Кохезиони фонд** (Regulation (EU) No 1300/2013),
- **Европски пољопривредни фонд за рурални развој** (Regulation (EU) No 1305/2013),
- **Европски фонд за поморство и рибарство** (Regulation (EU) No 508/2014).

У законодавни оквир ушла је и Уредба о европској територијалној сарадњи, чије се финансирање одвија из Европског фонда за регионални развој (Regulation (EU) No 1299/2013) (Europska komisija, 2015).

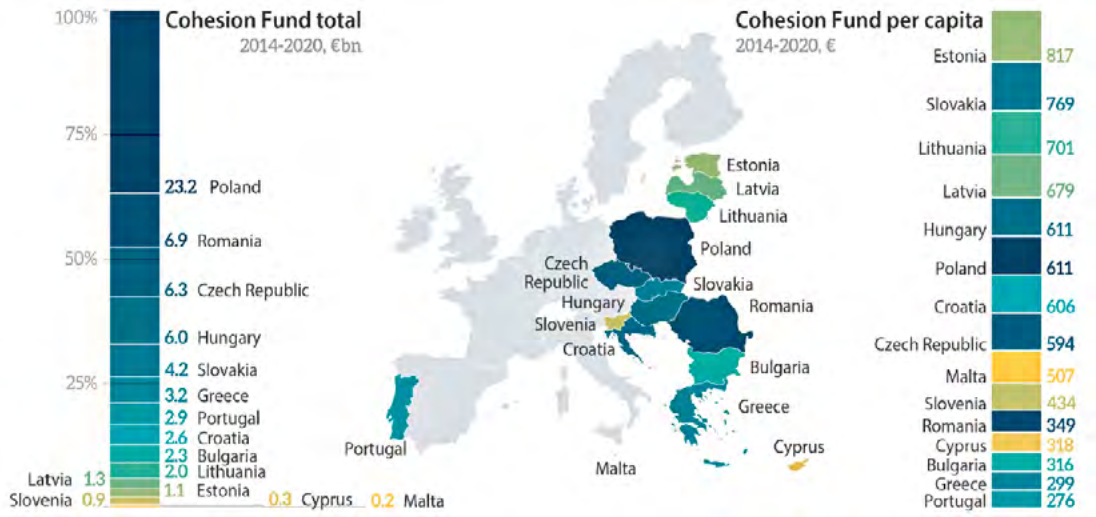
Циљ ЕСИ фондова у финансијском оквиру 2014-2020. је пружање потпоре реализацији Стратегије Европа 2020, укључујући економску, социјалну и територијалну кохезију. Реформом политике у овом периоду имале су као исход два нова кључна циља (уместо досадашња три):

- улагање у раст и радна места (заједнички за све три категорије региона, финансиран из ЕРДФ-а, ЕСФ-а и Кохезионог фонда),
- европска територијална сарадња (финансирана из ЕРДФ-).

У овом периоду начела су остала готово иста као и у претходном периоду:

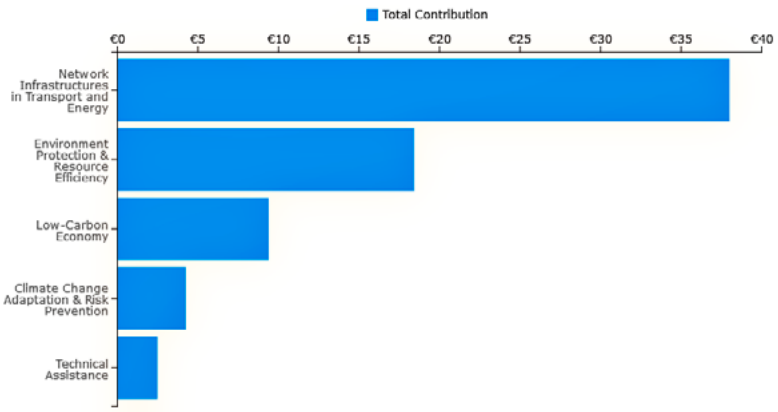
- комплементарност и конзистентност,
- заједничко управљање и координација,
- партнерство, пропорционалност и супсидијарност,
- правилна примена законодавства Уније и националног законодавства,
- једнакост мушкараца и жена,
- недискриминација,
- одрживи развој (Europska komisija, 2015).

**Кохезиони фонд** и у овом буџетском оквиру био је намењен искључиво државама чланицама и то оним чланицама чији је бруто национални доходак по становнику испод 90% просека за ЕУ-27. Циљ је смањивање привредних и социјалних разлика, као и унапређење одрживог развоја. У овом периоду Кохезиони фонд је подвргнут истим правилима програмирања, управљања и контроле као и ЕРДФ и ЕСФ на основу Уредбе о заједничким одредбама (Dijkstra, 2017).




▲ **Слика 86.** Алокација средстава из Кохезионог фонда према државама и по глави становника, 2014-2020.
*Извор: European Parliamentary Research Service Blog, 2016 доступно на https://epthinktank.eu/2016/10/10/eprs-and-the-2016-european-week-of-regions-and-cities/the-cf-allocation-per-member-state/*

У актуелном буџетском периоду за Кохезиони фонд алоцирано је око 11,6% укупних средстава издвојених за кохезиону политику, а кориснице фонда су (15 држава): Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка, Естонија, Грчка, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Португал, Румунија, Словачка и Словенија (Слика 86). Кипар је у претходном периоду достигао 90% просека, али је поново забележен пад, па је од транзиционе кориснице доспео у пуноправну корисницу Фонда, од 2017. године, до краја периода. За улагање у активности у оквиру циља раста и радних места издвојено је око 21% ресурса (Dijkstra, 2017).

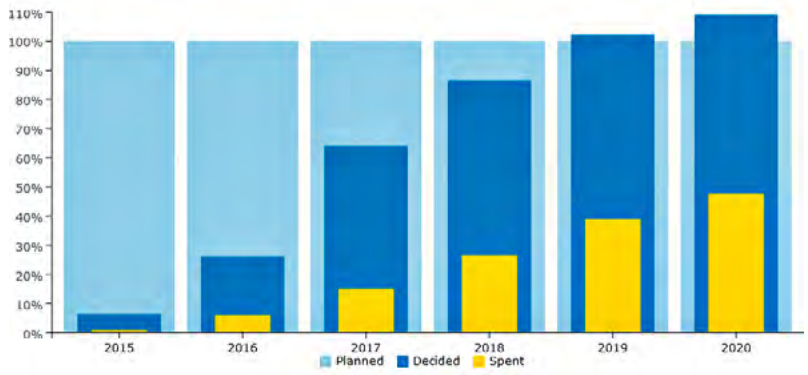



▲ **Слика 87.** Алокација средстава из Кохезионог фонда према тематским циљевима (приоритетним областима)
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf#*

Укупан буџет усаглашен од стране свих чланица износио је 74.928,4 милиона евра, односно скоро 75 милијарди евра, од чега је договорено да 11.305,0 милиона евра буде алоцирано за Програм повезивања Европе (енг. *Connecting Europe Facility* – CEF). Овај програм је инструмент за стратешко инвестирање у саобраћај (транспорт), енергију и дигиталну инфраструктуру. У сектору транспорта циљ је на трансевропској мрежи и подршци прекограничних веза (https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/cef_en).

Кохезиони фонд подржава и финансира пет од укупно 11 тематских циљева и области (четврти, пети, шести, седми и једанаести), од чега је половина намењена транспортној мрежи (Слика 87). Из Кохезионог фонда финансирају се следеће области:

- животна средина, укључујући одрживи развој и енергију, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије,
- трансевропска транспортна мрежа (енг. Trans-European Transport Network policy - TEN-T),
- железнички, речни и поморски саобраћај, интермодални саобраћај, кроз побољшање ефикасности, протока, управљања путевима и саобраћајем, подржавајући „чист“ урбани транспорт и јавни превоз,




▲ **Слика 88.** Укупно планирана и утрошена средства Кохезионог фонда до краја 2019. године
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf#*

- техничка помоћ (European Parliamentary Research Service, 2016).

Уколико се прати утрошак опредељених средстава, јасно се уочава да тај удео расте и да је највећи у 2019. години, близу 30% (Слика 88), али свакако тај број треба да буде и још већи, имајући у виду да је наредна (2020) година последња година у актуелном буџетском периоду. Свакако, трошење средстава ће се наставити и почетком наредног периода, поготово за транзиционе државе, које су на граници 90% просека БДП-а Уније.

Уредбом о Кохезионом фонду предвиђено је да највише средстава буде алоцирано за саобраћај, транспорт и енергију. Финансијска помоћ Кохезионог фонда може се и обуставити одлуком Савета, уколико држава корисница покаже превисок јавни дефицит или уколико не реши текуће проблеме, али до сада је већина корисница успела да оствари планиране ефекте или ће их остварити до краја буџетског оквира.

**Европски фонд за регионални развој** је један од најважнијих структурних фондова усмерених на регионалну политику и највећи ЕСИ фонд, односно са највећим буџетом, који је у актуелном програмском периоду износио **43,2%** укупних средстава ЕСИ фондова. Активности су фокусиране на развој и структурно прилагођавање региона који заостају у развоју. Већина средстава (95%) ЕРДФ-а је опредељена за први циљ, односно инвестирање у раст и послове, док је преосталих 5% средстава алоцирано за Европску територијалну сарадњу (раније Interreg). Укупан износ опредељених средстава износи 196.343,5 милиона, односно око 196 милијарди евра (European Parliamentary Research Service, 2016a).

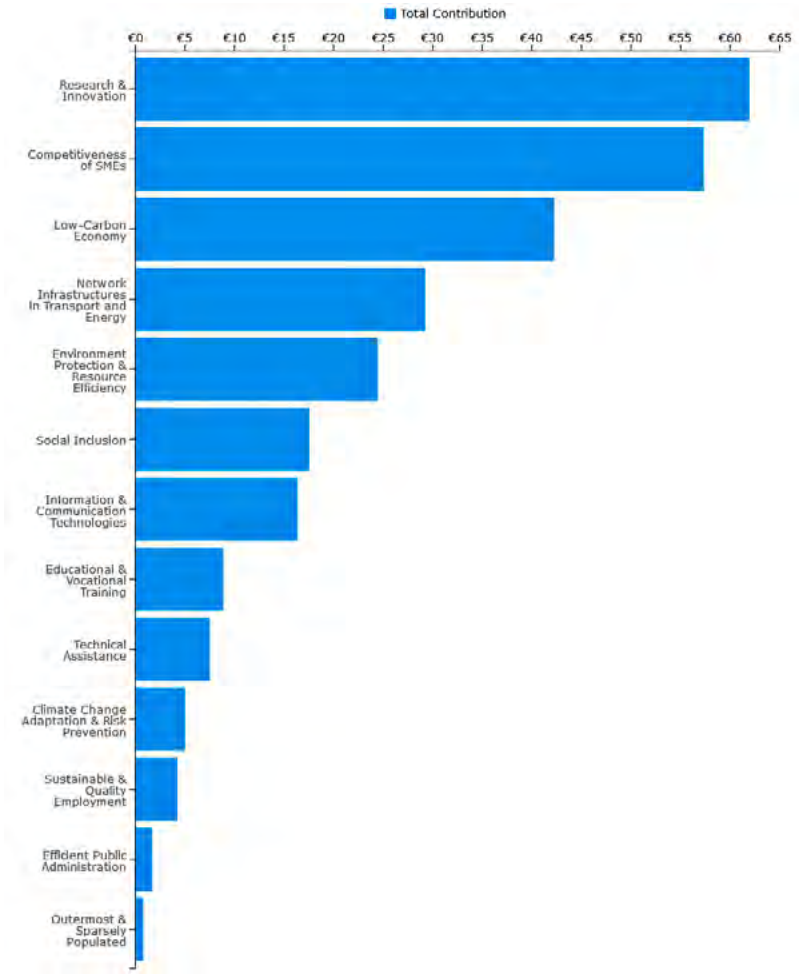
Дакле, улога ЕРДФ-а је јачање привредне, социјалне и територијалне кохезије, кроз решавање главних регионалних неравнотежа унутар Европске уније. Приоритетно финансирање је усмерено на истраживање, информационо-комуникационе технологије, мала и средња предузећа, ниско-угљеничне економије и свакако, инфраструктурне пројекте (Слика 89). У највећој мери финансира мање развијене регионе (Europska komisija, 2015).

Приоритетна улагања зависе од нивоа развијености регије, што се постиже дефинисањем минималних финансијских алокација специфичним тематским циљевима:

- алокација ресурса на националном нивоу износи минимално 80% у развијеним регионима, минимално 60% у транзиционим и минимално 50% у мање развијеним регионима за два или више циљева 1, 2, 3, 4 или 5.
- алокација ресурса на националном нивоу износи минимално 20% у развијеним регионима, минимално 15% у транзиционим и минимално 12% у најмање развијеним регионима за тематски циљ 4 (Europska komisija, 2015).

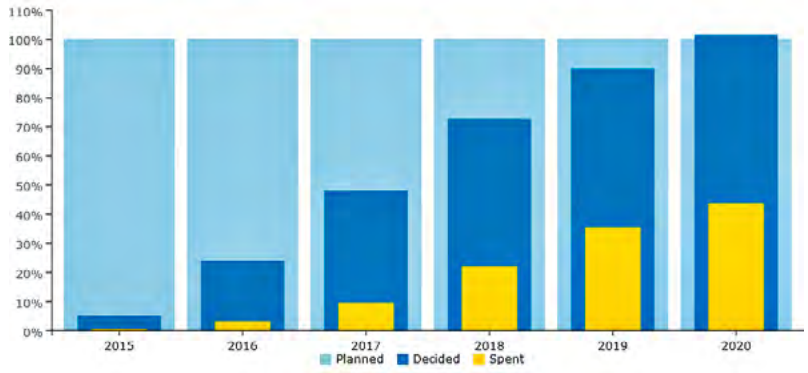
ЕРДФ финансира свих 11 тематских циљева, али Уредбом је утврђен поменути минимум за четири наведена циља, док су саме државе чланице те које бирају како ће алоцирати средства за преосталих седам циљева. Уредба о овом фонду садржи посебне одредбе о третирању одређених територијалних карактеристика, као што су урбани развој, природни или демографски проблеми и недостаци, ненасељеност или превелика удаљеност, при чему се утврђује алокација од најмање 5% за одрживи урбани развој.

Прва четири тематска циља добијају највише средстава из ЕРДФ-а у актуелном буџетском оквиру, при чему је највише издвојено за истраживања и иновације, преко 60 милијарди евра (Слика 89). Од укупно оп-




▲ **Слика 89.** Алокација средстава ЕРДФ-а за прва четири тематска циља
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf#*

редељених средстава програмом, удео утрошених средстава се повећава од 2015. године, али не прелази 30% ни 2019. године, иако је проценат већ додељених средстава близу 90% (Слика 90). Очекује се да ће до краја 2020. године и почетка следећег буџетског периода целокупан износ бити утрошен и оправдан. Оваква ситуација уочна је и код осталих фондова, што сведочи о планском и поступном трошењу средстава алоцираних кроз ЕСИ фондове, при чему је и учинак свакако већи.



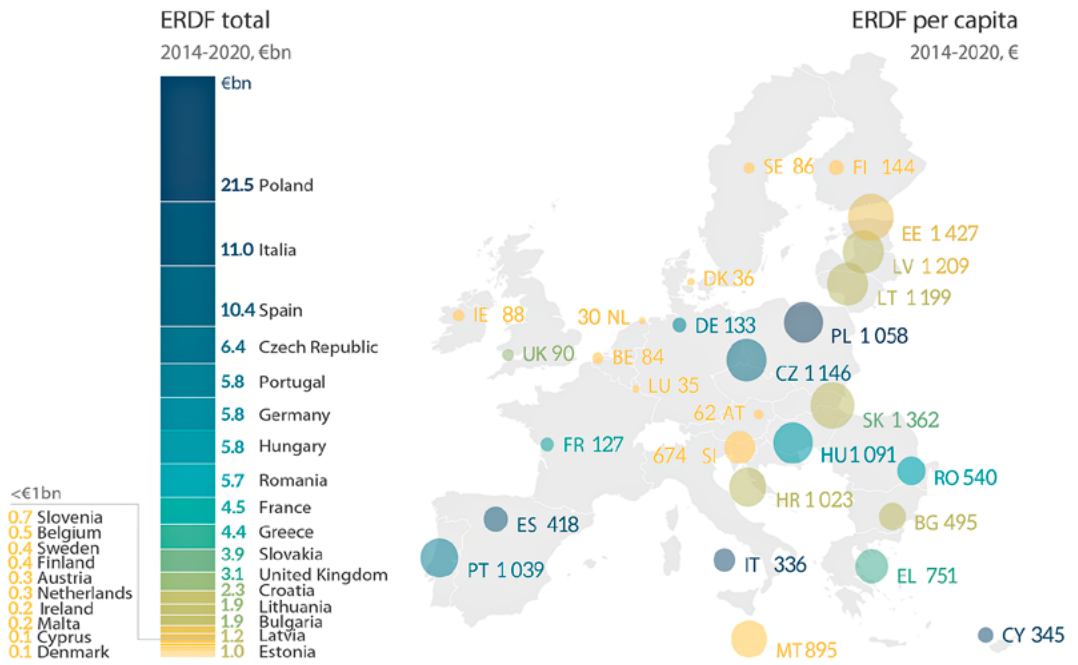

▲ **Слика 90.** Планирана и утрошена средства из ЕРДФ-а до краја 2019.
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf#*

Уколико се анализира расподела према државама корисницима (Слика 91), јасно се уочава да је највише средстава алоцирано за Пољску (21,5 милијарди евра), чак дупло више него за наредну државу на листи, Италију (11 милијарди евра). Најмање средстава алоцирано је за Данску, Кипар, Малту, Ирску, Холандију, Аустрију, Финску, Шведску, Белгију и Словенију, мање од милијарду евра. Оваква алокација поклапа са са осталим издвајањима, јер се врши на основу анализе показатеља економског и регионалног развоја.

Анализа средстава из ЕРДФ-а по глави становника показује да је највећи износ у балтичким државама, Пољској, Португалу, Хрватској и Чешкој, док су најмањи износ по глави становника забележиле Холандија, Данска, Белгија, Аустрија, Шведска и Велика Британија.

Осим наведених циљева, додатно је 371 милион евра алоциран за активности урбане иницијативе, чиме управља Европска комисија. Ефекти имплементације средстава из ЕРДФ-а уочавају се у свим тематским циљевима, што је детаљније анализирано у поглављу посвећеном имплементацији циљева.

**Европски социјални фонд** је главни инструмент Европске уније усмерен на подстицање предузетништва, пружање помоћи запосленима, али и незапосленима у проналажењу бољих радних места и усмерен је на успостављање праведнијих могућности за све грађане Уније приликом запошљавања. Темељи се на улагању у људске ресурсе, раднике, младе људе и оне који траже посао. Годишње се издваја десет милијарди евра за побољшање и повећање шанси за милионе становника Уније у проналажењу посла, са циљем стварања што већег броја квалитетних радних места и јачања социјалне инклузије у друштву. Све то је у складу са стратегијом Европа 2020 и Европски социјални фонд има важну улогу у

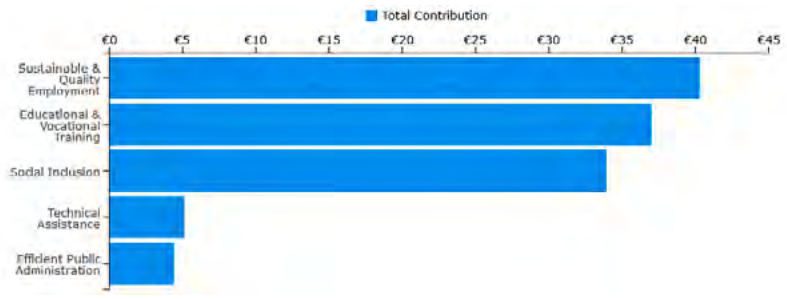



▲ **Слика 91.** Расподела средстава ЕРДФ-а по државама и износ средстава ЕРДФ-а по глави становника у периоду 2014-2020. године
*Извор: https://epthinktank.eu/2016/10/19/how-the-eu-budget-is-spent-the-european-regional-development-fund/ms-erdf-v2809v2_cd_2_map_gw/*

ублажавању последица економске кризе, посебно за незапослене и сиромашне, па су и највећа средства фонда алоцирана за те потребе у актуелном финансијском периоду (Слика 92) (https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=hr).

Европска комисија и земље чланице Уније заједнички одређују приоритет социјалног фонда и начине трошења финансијских средстава. У периоду 2014-2020. године више од 80 милијарди евра је намењено за улагање у људске ресурсе у државама чланицама и још минимално око 3,2 милијарде за **Иницијативу за запошљавање младих** (енг. *Youth Employment Initiative*). У истом периоду ЕСФ је усмерен на четири тематска циља (https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/social-fund/):

- подстицање запошљавања и подржавање мобилности у раду,
- подстицање социјалне инклузије и борба против сиромаштва,
- улагање у образовање, вештине и целоживотно учење,
- јачање институционалних капацитета и ефикасности јавне управе.




▲ **Слика 92.** Алокација средстава Европског социјалног фонда према приоритетним областима у периоду 2014-2020. године
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf*

Европски социјални фонд подржава 19 приоритета за улагање у склопу тематских циљева 9, 10 и 11, распоређујући ресурсе на следећи начин:

- најмање 20% улагања Фонда је усмерено и биће усмерено на активности за побољшање социјалне инклузије и борбу против сиромаштва, у оквиру циља 9,
- државе чланице концентрисаће најмање 80% алоцираних средстава из ЕСФ-а у развијеним регионима, 70% у транзиционим и 60% у мање развијеним регионима у сваком оперативном програму (Europska komisija, 2015).

Имајући у виду велику незапосленост младих у државама чланицама, Европски савет је изнео предлоге за Иницијативу за запошљавање младих ради подршке интеграцији младих који нису запослени, са фокусом на регионе који су 2012. године (са ревизијом 2016. године) имали стопу незапослености младих већу од 25%. Ова Иницијатива учвршћује и убрзава мере утврђене претходних година за запошљавање младих, како би се пружила подршка интеграцији људи млађих од 25 или 30 година на тржиште рада. Иницијатива је интергисана у ЕСФ и подложна правилима која се примењују за ЕСФ, али постоје посебна правила за њу уколико се јави потреба у оквиру конкретног циља (Europska komisija, 2015).

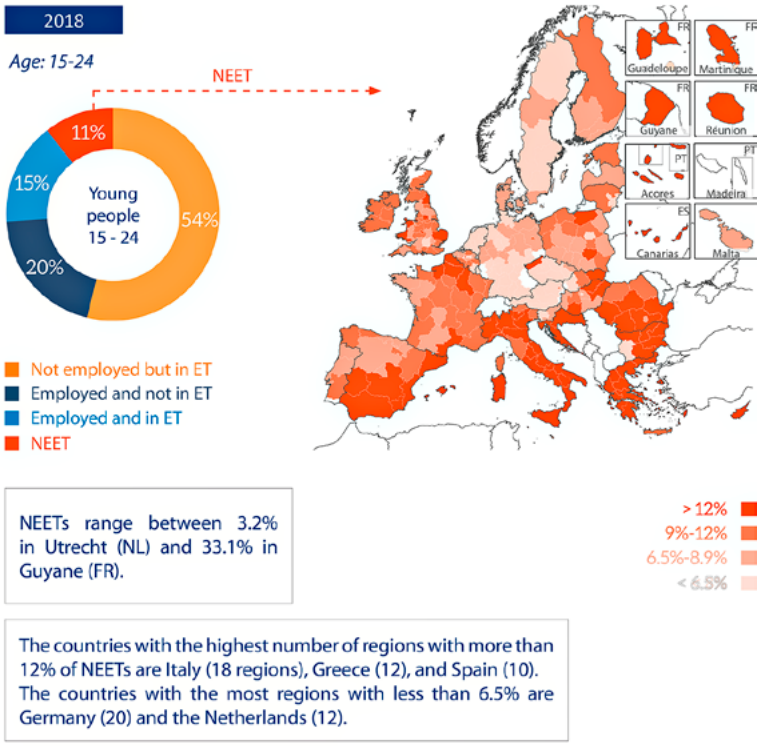
Подржавају се млади који нису у систему образовања, који ниси запослени нити у процесу тренинга и усавршавања, укључујући и оне који су већ дуго незапослени или нису регистровани као тражиоци посла. Имплементација се врши у оквиру Фонда за младе, који осигурава добру пословну понуду, наставак образовања или усавршавање у року од четири месеца након завршетка школе или регистрације на списак незапослених. Укупан буџет ове Иницијативе у актуелном периоду износи 8,8 милијарди евра, што је за 2,4 милијарде евра више од првобитне суме (https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=en). Пројекти које финансира ЕСФ разликују се по сврси, величини и циљевима и усмерени су на велики број циљних група (образовни системи, наставници, школска деца, млади, стари, потенцијални предузетници из свих сектора).

Велики проценат људи у појединим државама чланицама је незапослен, пре свега у оним државама које су и најчешће кориснице осталих фондова. Поредећи ситуацију из 2007. године и 2018. године, у централним и источним деловима Уније незапосленост популације изнад 15 година је опала (најмања у Прагу, свега 1,3%), док је у јужним регионима остала на истом или достигла виши ниво. Након пораста незапослености услед економске кризе, у актуелном финансијском оквиру незапосленост је опала мало испод нивоа и 2007. године. Највеће разлике између минималне и максималне незапослености у односу на позицију главног града осете се у Француској, Шпанији, Грчкој и Италији, док су у другим чланицама разлике мање, али су истовремено и испод просека незапослености у Унији. У Европској унији има око 94 милиона младих између 15 и 29 година старости од којих је значајан део незапослен, а у укупном броју незапослености млади често чине бар половину. Према подацима из 2018. године, стопа незапослености младих између 12 и 24 године износила је 15,2%, при чему је најнижа била у деловима Немачке, а највиша у деловима Шпаније, Италије, Грчке, југа Француске.

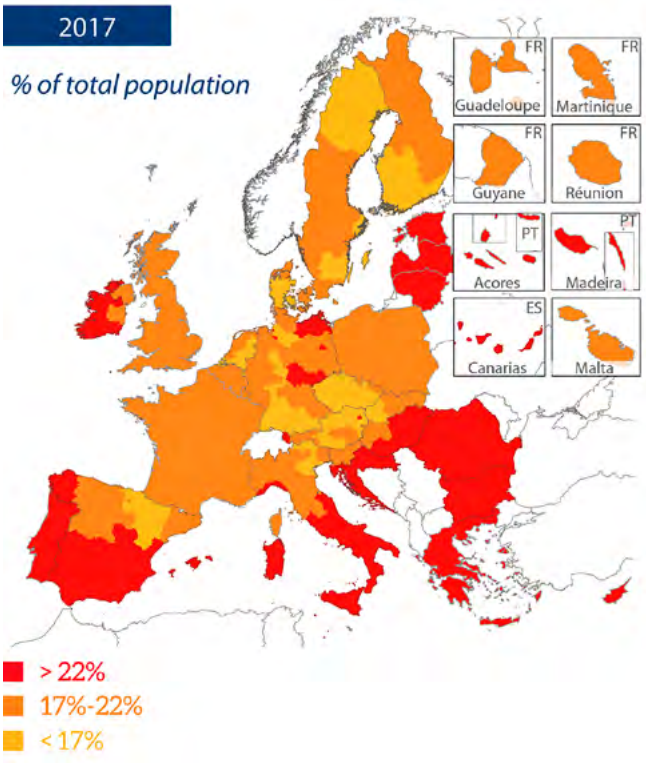
Многе активности Европског социјалног фонда обухватају могућности оспособљавања како би се младој радној снази пружиле вештине и квалификације потребне на тржишту рада. Имајући у виду чињеницу да је већа вероватноћа незапослености код нискоквалификоване радне снаге у поређењу са висококвалификованом радном снагом, многи пројекти ЕСФ-а фокусирају се на могућности стицања радних вештина које повећавају шансу за запослење ове радне групе (https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=534&langId=hr).

У великој мери се подржавају стручна усавршавања, обављање приправничког стажа и краткорочна радна места, често истовремено са усавршавањем. Многе активности су усмерене и на мобилност радне снаге, као и стицање нових језичких вештина које омогућавају мобилност у друге државе чланице Уније, где је траженија радна снага из одређених група занимања за која се усавршавају вештине.

Уоквиру ЕСФ-а и Иницијативе за запошљавање младих средства се алоцирају према посебним категоријама, односно прави се разлика између младих који су незапослени, али се налазе у програму обуке и усавршавања, потом младих који запослени и поменутим програмима, као и оних којих нису, а посебна категорија су млади који нису запослени и нису део програма усавршаваља и тренинга (Слика 93). Последња категорија је најмалобројнија, а највише младих из те групе има у јужним деловима Шпаније, Италије Грчке и




▲ **Слика 93.** Незапослено младо становништво од 15 до 24 године које није део програма усавршавања и обуке, 2018. године
*Извор: https://epthinktank.eu/2014/02/18/graphics-on-regions-tourism-and-transport/*




▲ **Слика 94.** Удео популације на граници ризика од сиромаштва и социјалне искључености у 2017. години
*Извор:https://epthinktank.eu/2016/08/03/snapshot-of-the-eu-regions-with-a-view-to-selected-europe-2020-targets/fig-8-risk-of-poverty/*

Румуније, најмање у Немачкој и Холадији. Нешто више од половине младих између 15 и 24 године су незапослени, али се налазе у посебним програмима обуке, едукације, тренинга и слично.

У 2008. години 116 милиона људи у Европској унији (23,7% укупне популације Уније) било је на граници сиромаштва и социјалне искључености и маргинализације. Тај удео у 2017. години износио је 22,4% или 112 милиона људи. Циљна вредност ове популације до 2020. године износи 96 милиона, што представља 18,9% укупне популације Европске уније. Вредност је пројектована на основу података за ЕУ-27, јер су пројекције рађене 2010. године у односу на 2008. годину као базну, па тако у ове пројекције није урачуната популација Хрватске која је накнадно ушла у Европску унију (https://epthinktank.eu/2016/08/03/snapshot-of-the-eu-regions-with-a-view-to-selected-europe-2020-targets/fig-8-risk-of-poverty/).

Највећи удео популације на граници ризика од сиромаштва и социјалне искључености имају Португалија, Румунија, Грчка, делови Италије и Шпаније, док су најмање вредности забележене у 2017. години у деловима Немачке и Холандије и деловима скандинавских земаља, где су вредности већ пале испод пројектованих циљних вредности за 2020. годину (Слика 94). Посебна пажња посвећује се осетљивим друштвеним групама, припадницима различитих етничких група, мигрантским породицама, женама, са циљем смањења дискриминације и смањења ризика сиромаштва и маргинализације код друштвених група са потенцијално високим ризиком.

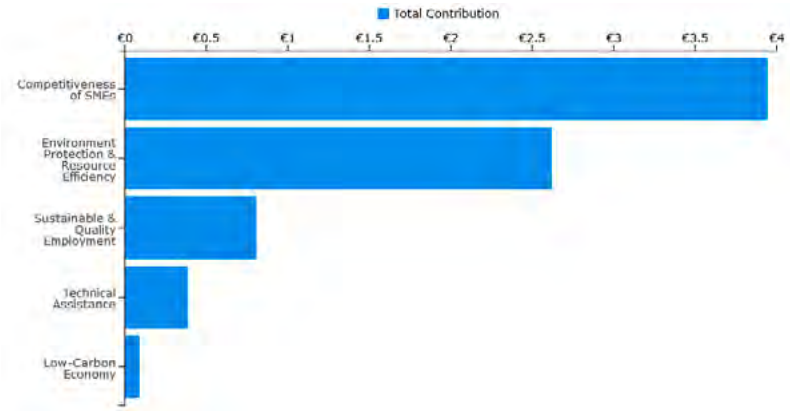
Свекупно посматрано, пројекти Европског социјалног фонда широм Европске уније помажу људима и регионима суоченим са различитим изазовима у бољем приступу запошљавању, постизању равноправности полова на радним местима, смањењу дугорочне незапослености, подизању вештина, савладавању потешкоћа у напредовању и тражењу посла.

**Европски фонд за поморство и рибарство** пружа подршку политикама поморства и рибарства у Европској унији, тако што помаже рибарима у транзицији

до одрживог рибарства, подржава насеља и заједнице на обалама, финансира пројекте којима се стварају нови послови и унапређује квалитет живота у овим заједницама, подржава одрживи развој аквакултуре (https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en).

У планском периоду 2014-2020. године, наведене активности базиране су на следећим циљевима (Europska komisija, 2015):

- промовисање конкурентног, еколошки одрживог, привредно одрживог и друштвено одговорног поморства и рибарства,
- подстицање спровођења Заједничке рибарске политике – ЗРП (енг. *The Common Fisheries Policy* – CFP),
- промовисање уравнотеженог и инклузивног територијалног развоја у оквиру поморства, рибарства и аквакултуре,
- подстицање развоја и спровођења Интегрисане поморске политике (енг. *Integrated Maritime Policy* – IMP) Уније у складу са кохезионом политиком и ЗРП-ом.




▲ **Слика 95.** Алокација средстава из Европског фонда за поморство и рибарство према тематским циљевима у периоду 2014-2020. године
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff*

Алокација за ЕФПР у актуелном периоду износи мало преко осам милијарди евра (https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff), од чега је 11% под управом Европске комисије, а 89% под управом држава чланица у оквиру оперативних програма. У склопу свог дела Европска комисија подржава и финансира циљеве у поморским и обалним подручјима унутар Уније:

- међународно управљање,
- сарадња путем размене информација и примера добре праксе,
- јавне информације и подршка мрежним платформама,
- знање о мору и поморско просторно планирање.

Део којим управљају државе чланице односи се на следеће циљеве:

- смањење утицаја поморства на морску средину и околину,
- тржишни алати за професионалце и потрошаче,
- заједничка заштита заштићених подручја и локација са листе Натура 2000[36],
- посебна подршка малим рибарима (Europska komisija, 2015).

Посматрано према тематским циљевима (слика 95) уочава се да је највећи удео средстава алоциран за мала и средња предузећа и заштиту животне средине, а према уделу држава чланица, највише је алоцирано за Шпанију, Италију, Француску и Пољску.

*Заједничка рибарска политика* представља сет правила за управљање рибарством и заједничким ресурсима. Први пут је споменута и донекле имплементирана 1970. године, док се највећи ефекат осећа после 2014. године. Циљ ове политике је да омогући да рибарство и аквакултура буду еколошки, економски и друштвено одговорни и да омогућавају извор здраве хране за све грађане Европске уније. Такође, један од важних циљева је и бржи развој рибарске индустрије и омогућавање оптималних услова живота за рибарске заједнице. Истовремено, акценат се ставља и на ограничавање улова, јер рибарство не сме да наруши способност репродукције рибарског фонда, као ни одрживост појединих врста. ЗРП се базира на четири области деловања политике: управљање рибарством, међународна политика, тржишта и продајна политика и финансирање политике (https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en).

[36] Натура 2000 је кључни инструмент за заштиту биодиверзитета у Европској унији. То је еколошка мрежа заштићених подручја, постављена да осигура опстанак највреднијих врста и станишта у Европској унији (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/natura-8#tab-metadata).

**Европски пољопривредни фонд за рурални развој** доприноси Стратегији Европа 2020 подстицањем одрживог руралног развоја у целој Европској унији. Део је ЕСИ фондова, али и Заједничке пољопривредне политике и подржава руралне развојне стратегије и пројекте. У актуелном финансијском периоду доприноси развоју руралних подручја, првенствено подстицањем пољопривредног сектора који је територијално и еколошки уравнотежен, еколошки прихватљив, отпоран, конкурентан и иновативан (Europska komisija, 2015).

У складу са поменутом Стратегијом и циљевима Заједничке пољопривредне политике, политика руралног развоја у периоду 2014-2020. године се спроводи путем националних и/или регионалних програма руралног развоја који се дефинишу за период од седам година. Има три дугорочна циља (Europska komisija, 2015):

- подстицање конкурентности пољопривреде,
- омогућавање и обезбеђивање одрживог управљања природним ресурсима и климатским активностима,
- постизање уравнотеженог територијалног руралног развоја и развоја руралних заједница, укључујући и отварање и одржавање радних места.

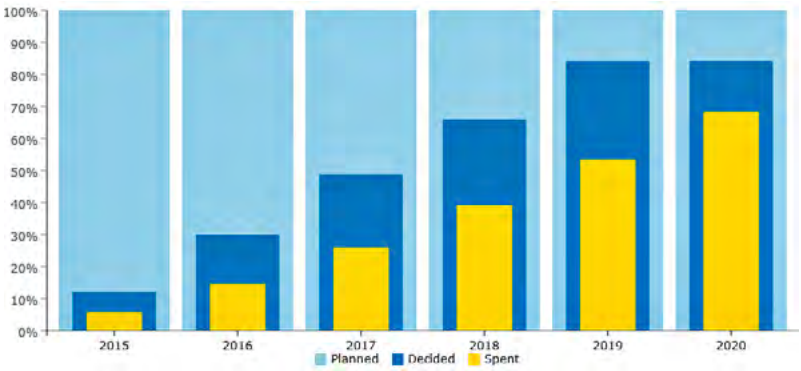
Опредељена средства за ЕПФРР из буџета Европске уније износе око 100 милијарди евра и планирано је да се кроз руралне развојне програме утроши до краја 2023. године. Средства су опредељена у складу са следећих шест циљева и приоритета:

- подстицање и јачање трансфера знања и иновација у пољопривреди, шумарству и руралним областима,
- унапређење компетитивности свих видова пољопривреде и промоција иновативних фармерских технологија и одрживог управљања шумским подручјима,
- промоција одрживог ланца исхране, добробити животиња и управљања ризицима у руралним подручјима,
- промоција енергетске ефикасности и подршка нискоугљеничним и климатски отпорним начинима привређивања у пољопривредном, прехрамбеном и шумарском сектору,
- заштита и унапређење пољопривредних и шумских екосистема,
- промоција социјалне инклузије, смањења сиромаштва и економског развоја у руралним подручјима (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development).

Национални и регионални програми морају да обухватају минимум четири од шест наведених циљева, а државе чланице морају дефинисати фокус области, идентификовати мере које ће предузети и план финансирања у складу са постављеним циљевима. Фондом се финансирају пројекти из области улагања, оснивања предузећа, инфраструктура, активности развоја људског капитала, побољшање животне средине и омогућавање одрживог управљања природним ресурсима. Да би се осигурали изгледи да све активности буду и еколошки адекватне и да би се испоштовали „bottom-up“ принципи локалних стратегија, најмање 30% буџета сваког руралног развојног програма мора бити посвећено мерама у области животне средине и климатских промена, а најмање 5% приступу локалном развоју у оквиру LEADER иницијативе, односно програма (Europska komisija, 2015; https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development).

Од планираних око 100 милијарди евра, најмањи удео је потрошен до половине актуелног периода, да би се крајем 2019. године дошло до утрошених мало мање од 50% са планом да се средства троше до 2023. године, како је претходно истакнуто. Дакле, након пет година имплементације потрошена је половина средстава ЕПФРР-а (Слика 96), а највише средстава алоцирано је за прва три тематска циља, односно мала и средња предузећа, животну средину и енергетску ефикасност и адаптацију на климатске промене и њихову превенцију (Слика 97).

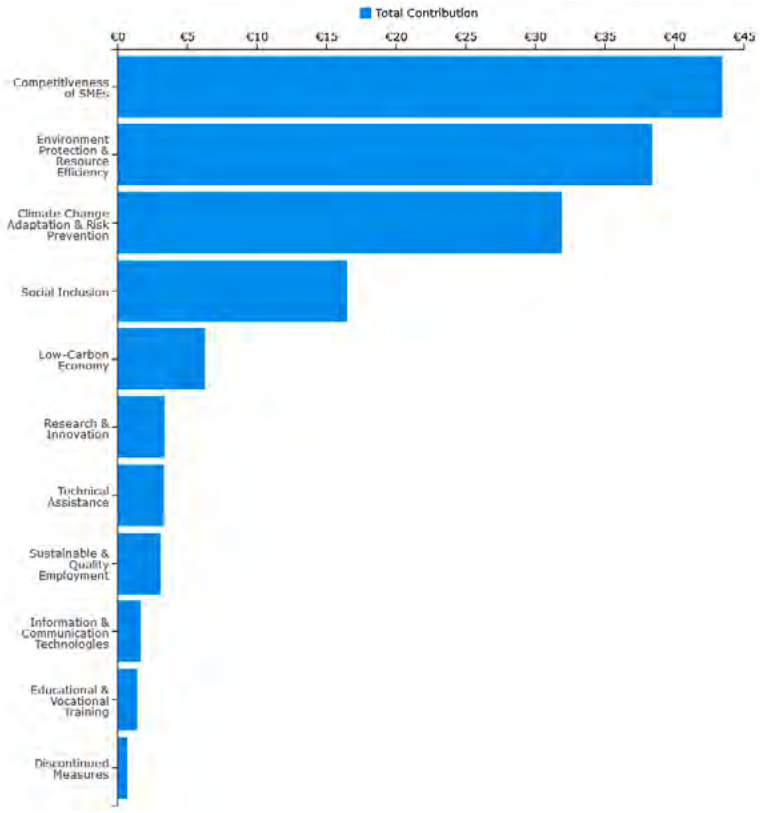
Анализирано по државама корисницама Фонда, уочава се да је највећи удео сред-




▲ **Слика 96.** Планирана и утрошена средства из ЕПФРР-а до краја 2019.
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd#*

става опредељен за Француску, Италију, Немачку, Пољску, Шпанију и Румунију, које су уједно и чланице са највећим потенцијалима за рурални развој. Најмање средстава биће имплементирано у мањим острвским држава и државама које су постигле већ висок и уравнотежен рурални развој.

***Европска мрежа за рурални развој*** (енг. *European network for rural development* - ENRD)




▲ **Слика 97.** Алокација средстава Европског пољопривредног фонда за рурални развој према водећим тематским циљевима у периоду 2014-2020. године
*Извор: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd#*

делује и функционише као хаб (сервис) за информације о томе како функционишу рурална развојна политика, програми, пројекти, иницијативе и како могу да се унапреде зарад постизања још бољих резултата. Циљ је да се укључе сви заинтересовани и посвећени руралном развоју у Европи. Мрежа подржава ефективну имплементацију руралних развојних програма чланица Европске уније тако што генерише и дели знање, информације и поспешује сарадњу широм Европе (https://enrd.ec.europa.eu/about_en).

***Европско партнерство за иновације у пољопривреди*** (енг. *The European innovation partnership for agricultural* - EIP-Agri) односи се на продуктивност и одрживост пољопривреде и подржава циљеве руралног развоја тако што „охрабрује" иновације у пољопривреди и руралним подручјима и заједницама. Партнерство је креирано да премости и умањи јаз између иновативних решења креираних од стране истраживача и примене нових технологија од стране оних који живе и раде у руралним областима. Дакле, ово партнерство представља важан искорак у променама модела, јер повезује креаторе идеја и технологија са онима који би потенцијално могли да их примењују (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development).

***Заједничка пољопривредна политика*** у финансијском периоду 2014-2020. године одраз је реформе које је спроведена 2013. године и сматра се по много чему историјском. По први пут је урађен преглед комплетне политике и уобличена је као целина, уз заједничко деловање Парламента и Савета. Нова ЗПП је дефинисана на два стуба (пилара):

- директни и тржишно повезани трошкови и плаћања,
- рурални развој.

Реформе су започете 2010. године и у току три године анализирани су различити модели, фактори, недостаци, а све у циљу тога да ЗПП постане јединствена, са јединственим начином мониторинга и одлучивања. Више пажње се посветило произвођачима, уместо производима, како је до тада било, а такође и територијалним

изазовима. Идентификоване су три групе фактора: ***економски*** (безбедност хране, глобализација, опадање стопе продуктивности, варијабилност цена, притисци повезани за трошковима производње у ланцу снабдевача храном), ***фактори животне средине*** (ефикасност ресурса, квалитет вода и земљишта, биодиверзитет, третирање станишта) и ***територијални*** (руралне области суочене са отежаним демографским, економским и социјалним развојем, пре свега због депопулације и привредног реструктурирања и релокације привреде) (European Commission, 2013).

Улога Заједничке пољопривредне политике је да омогући оквир мера којима се подржавају и храбре произвођачи да препознају наведене факторе и изазове и суоче се са њима. Усклађена са сродним политикама Уније, дефинише три дугорочна циља:

1. одржива производња хране,
2. одрживо управљање природним ресурсима и климатским акцијама,
3. равномеран територијални развој.

Постизањем наведених циљева постиже се јачање компетитивности, унапређује се одрживост и добијају се веће ефекти. Пољопривреда у Европској унији треба да достигне виши ниво продуктивности безбедне и здраве хране, уз истовремену заштиту природних ресурса од којих пољопривредна производња зависи (European Commission, 2013).

Постигнута је и већа зона флексибилности за државе чланице у буџетирању и имплементацији инструмената првог пилара, уважавајући велики диверзитет пољопривреде, потенцијале, климатске, еколошке и социоекономске услове широм Европске уније. Истовремено нова ЗПП нуди одговорније и безбедније мере за јачање капацитета за управљање ризицима. У оквиру другог пилара постоје и различите опције осигурања усева, биљака и животиња, као и заједнички фонд за стабилизацију у случају промена, катастрофа и слично (European Commission, 2013).

Према новој ЗПП пољопривреда мора да функционише кроз одрживе методе производње, пољопривредници морају да усвоје различите технологије, моделе, методе, пре свега обавезујуће норме у свом сектору. Од 2015. године уведен је и нови инструмент у оквиру пилара 1, „зелено директно финансирање“ (енг. Green Direct Payment), као облик финансирања који значи да се 30% националних директних финансија исплаћује као нека врста награде за пољопривреднике и кориснике који испоштују три обавезујуће пољопривредне праксе: одржавање постојећих травнатих површина, еколошких фокус области и диверсификација усева на одређеном типу земљишта. Сама чињеница да је 30% буџета опредељено за волонтерске активности и мере, које нису обавезујуће, говори о томе да се подстичу активности руралног развоја које доприносе добробити животне средине и ублажавању ефеката климатских промена (European Commission, 2013).

У оквиру овог сегмента финансирања доприноси се и специфичним територијалним и циљевима животне средине, али се истовремено доприноси и социјалној инклузији. Према подацима Комисије само 14% пољопривредника у Европској унији су млађи од 40 година, па се од 2015. године примењује пракса да се свим младим пољопривредницима који „улазе“ у пољопривредни сектор омогући шанса за додатно финансирање, кроз старт-ап подршку. Осим тога, уведене су многе административне олакшице приликом аплицирања и имплементирања пројеката, чиме је ЗПП подигнута на виши ниво у односу на претходне периоде (European Commission, 2013).

### 4.6.2 Финансијске иницијативе у периоду 2014-2020. године

У финасијском периоду 2014-2020. године биле су већински актуелне претходно развијене иницијативе Европске заједнице, а неке од њих су промениле назив, постале део шире мреже или су промениле приступ, о чему је детаљније описано у наставку.

**JEREMIE** (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) иницијатива је основана у претходном периоду (2007. године) од стране Европске комисије и Европског

Инвестиционог фонда, који је део Европске Инвестиционе банке, са циљем јачања кохезије унутар Европске уније. У актуелном периоду циљ је да се део ЕСИ фондова алоцира на регионална и национална управљачка тела кроз финансирање малих и средњих предузећа. Чланицама и корисницама средства ове иницијативе пружа се шанса да део средстава из ЕСИ фондова искористе на ефикаснији и одрживији начин, кроз зајмове, капитална улагања и гаранције. Крајем 2015. године Европски инвестициони фонд алоцирао је око 1,1 милијарду евра кроз 13 успостављених JEREMIE фондова, укључујући 50 финансијских посредника и 84 спроведене трансакције. Поједине чланице су такве активности наставиле и у 2016. години, а остављена је могућност пребацивања средстава на поједина тржишта кроз нове финансијске инструменте, све док се не утроше првобитно алоцирана средства у оквиру иницијалног финансирања (http://www.eif.europa.eu/what_we_do/resources/jeremie/index.htm).

**JESSICA** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) је, као и претходна иницијатива део иницијатива покренутих у претходном периоду, као ЈЈЈ иницијативе, од стране Европске комисије и Европске инвестиционе банке, у сарадњи са Саветом Европске развојне банке. У актуелном финансијском периоду кроз ову иницијативу пружа се шанса државама корисницама да део ЕСИ фондова искористе за одрживи урбани развој који је део ширег интегрисаног плана урбаног развоја унутар Уније. Средства се алоцирају преко Фонда за урбани развој или Холдинг фонда. Један од основних циљева је могућност коришћења финансијске и управљачке експертизе међународних финансијских институција, пре свега Европске инвестиционе банке, кроз савете и помоћ у имплементацији националним, регионалним и локалним властима. Важан циљ је и постизање јавно-приватног партнерства, како би се постигао ефектнији одрживи урбани развој и усаглашеније активности на том пољу (https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/index.htm).

**JASPERS** (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*) представља иницијативу и инструмент кохезионе политике Уније који функционише као партнерство Европске инвестиционе банке и Европске комисије засновано на техничкој помоћи. Кроз претходно поменуте облике помоћи помаже се корисницима да што боље поставе и имплементирају пројекте. У актуелном периоду омогућава се подршка на хоризонталним и стратешким питањима, изградњи капацитета и самој имплементацији пројеката. Дакле, JASPERS омогућава подршку у писању и припреми пројекта, тематску подршку, тренинге, умрежавање и независно квалитативну оцену пројекта којим се аплицира за средства. Помоћ се пружа директно или преко консултаната, а резултат се приказује у извештају, у виду радионица или као презентација (http://www.jaspersnetwork.org/display/AU/About+us+Home; https://www.eib.org/en/publications/jaspers-in-the-2014-2020-programming-period.htm).

**LEDAER** иницијатива је програм и иницијатива Европске уније за подршку пројектима руралног развоја покренутих на локалном нивоу, а у сврху ревитализације руралних подручја и стварања нових радних места. Како је у претходним поглављима описано, LEDAER је прошао кроз три генерације: LEADER I 1991-1993, LEADER II 1994-1999, LEADER+ 2000-2006, да би у програмском раздобљу 2007-2013 добио статус осе и постао интегрални део европске политике руралног развоја и обавезан део националних програма руралног развоја земаља чланица. У програмском периоду наставља да се спроводи у оквиру нове иницијативе, односно постаје део ширег ***програма локалног развоја вођеног локалном заједницом*** (енг. *Community-led Local Development* – CLLD) (https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en).

CLLD је механизам за укључивање партнера на локалном нивоу, укључујући и представнике цивилног друштва и локалне привреднике, у израду и спровођење интегрисане локалне стратегије која помаже њиховој заједници у транзицији као одр-

живом развоју у будућности. Карактеристике CLLD-а су следеће:

1. фокус на специфична суб-регионална подручја,
2. вођен је од стране локалне заједнице, односно ЛАГ-ова који представљају партнерство јавног, цивилног и приватног сектора,
3. спроводи се путем интегрисаних и мултисекторских стратегија локалног развоја креираних на начин да уважавају локалне потребе и потенцијале,
4. укључује иновативне развојне могућности у локалном контексту, умрежавање и сарадњу (https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en).

У програмском периоду 2014-2020. године овај програм се спроводи углавном преко Европског пољопривредног фонда за рурални развој и Европског фонда за поморство и рибарство. Уредбом ЕУ 1305/2013 Европског Парламента и Савета о подршци руралном развоју из Европског пољопривредног фонда за рурални развој LAG-ови (*Local Action Groups*) и FLAG-ови (*Fisheries Local Action Groups*) су означени ***као носиоци CLLD приступа*** (путем спровођења својих Локалних развојних стратегија, односно Локалних развојних стратегија у рибарству). Програм је конципиран на основу седам основних начела која треба да се поштују (https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en):

- Одрживи развој,
- Приступ утемељен на специфичностима подручја,
- Bottom-up приступ према стварно исказаним потребама локалних учесника,
- Успостављање локалних партнерстава (LAG, FLAG),
- Иновативност,
- Интегрисан и мултисекторски приступ,
- Умрежавање,
- Сарадња.

Циљ CLLD-а је да начела LEADER осе буду ефективнија за подршку иновацијама и локалном управљању, односно:

- Јачање улоге Локалних развојних стратегија као централног алата за развој, обликовање и имплементацију (укључујући и побољшање мониторинга и евалуације локалног развоја),
- Јачање LEADER приступа у интегрисаном развоју локалних заједница и самоуправа,
- Јачање слободе LAG-ова у одабиру пројеката који се најбоље уклапају у њихове развојне стратегије,
- Јасна подела задатака између надлежних тела и LAG-ова,
- Већи фокус на јачање капацитета (посебно током припреме стратегија),
- Јачање партнерског/партиципативног приступа – посебно приватног сектора,
- Рационализација транснационалне сарадње – према конкретним и јасно дефинисаним потребама,
- Јачање алата умрежавања између LAG-ова на националном нивоу и на нивоу Уније – синергија националних инструмената умрежавања са другим ЕСИ фондовима (финансирање активности из више извора/фондова),
- Омогућавање спровођења интегрисаних и мултисекторских, мултидисциплинарних стратегија руралним подручјима, за финансирање развоја из свих ЕСИ фондова,
- Побољшање рурално – урбаних и рурално – обалских/поморских веза,
- Побољшање интервенција које се односе на социјална питања на територији спровођења програма (територија LAG-ова) (http://www.lmh.hr/leader-clld/clld).

Важно је споменути и у овом периоду (2014-2020) улогу Европске мреже за рурални развој (енг. *European Network for Rural Development* – ENRD), која служи као хаб или систем за размену информација како спроводити мере политике руралног развоја, програме, пројекте и друге иницијативе. Мрежа подржава ефективну имплементацију руралних развојних програма држава чланица, сакупља и дели сазнања и добру праксу (https://enrd.ec.europa.eu/about_en).

Значајну улогу има и Европска LEADER асоцијација за рурални развој (*European Leader Association for Rural Development* – ELARD), као непрофитна асоцијација основана још 1999. године, која представља сада

преко 600 LAG-ова (http://personal.telefonica.terra.es/web/elard/). Такође, потребно је споменути и PREPARE, Партнерство за руралну Европу, односно програм који тежи јачању цивилног друштва у руралним областима, посебно у државама у процесу прикључења Унији. Посебно се усредсређује на унапређење партнерства између невладиних организација и влада у руралном развоју, те стога на LEADER приступ (http://www.preparenetwork.org/index.php).

Урбани развој унутар Европске уније једно је од кључних питања кохезионе политике, што је довело до посебних мера које се тичу урбаног развоја, али са одрживог аспекта и захтевају сагласност свих држава чланица (European Commission, 2009). Напори у унапређењу урбаног развоја почели су још у претходном финансијском периоду (2007-2013), а резултати су показали да је неопходно имати хоризонтални и вертикални интегрисани приступ одрживом урбаном развоју. У финансијом периоду 2014-2020. године истакнуто је да одрживи урбани развој може да се оствари само путем интегрисаних територијалних улагања или путем специфичних оперативних програма или, пак, путем специфичне приоритетне осе. URBAN иницијатива је престала да постоји под тим називом у претходном периоду, а у актуелном периоду спроводила се преко наставка мреже URBACT, као **URBACT III** (2014-2020) и преко Урбаних иновативних акција (енг. *Urban Innovative Actions* – UIA). Како је сада називана, **Европска урбана иницијатива** (енг. *European Urban Initiative* – EUI) има за циљ јачање интегрисаног и заједничког приступа одрживом урбаном развоју и треба да омогући снажну везу са релевантним и сродним ЕУ политикама, односно кохезионом политиком у целости (European Commission, 2019, Fedeli et al., 2020).

Према постојећим регулацијама најмање 5% средстава из ЕРДФ-а треба да буде инвестирано у градове, на бази партнерстава и оперативних програма. Упркос бројним разликама на националним нивоима, државе чланице сагласне су да урбана димензија у оквиру кохезионе политике мора да буде један од императива (Medeiros, 2019). Комисија је током 2014. године покренула јавну расправу са циљем разумевања захтева градова и других учесника урбаног развоја. На путу усвајања Урбане агенде за ЕУ догађале су се многе прекретнице, а једна од последњих била је Риганска декларација из 2015. године (The Riga declaration, 2015), којом је пружена политичка подршка изради и усвајању Агенде, као важном средству за постизање уравнотеженог територијалног развоја. Истакнуто је уважавање принципа субсидијарности и пропорционалности, као и узајамни рад влада држава чланица на тзв. Urban Acquis.

На поменутој Риганској конференцији учесници су идентификовали 12 тема које представљају заједничке изазове савремених градова: квалитет ваздуха, одговорне јавне набавке, циркуларна економија, интеграција мигранта и избеглица, климатске промене, дигитална транзиција, становање, мобилност, сиромаштво, енергетска транзиција, одрживо коришћење земљишта, локална економија. Након тога се приступило изради стратешког документа, што се и догодило 30. маја 2016. године, у Амстердаму на неформалном састанку министара Европске уније задужених за урбане проблеме и питања. Тај документ назива се „Амстердамски пакт" (енг. *Pact of Amsterdam*), представља споразум одговорних министара о успостављању Урбане Агенде и садржи њене основне поставке (Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam', 2016).

Нова Урбана Агенда усвојена је 20. октобра 2016. године, на Конференцији Уједињених нација о становању (хаусинг, enr. housing) и одрживом урбаном развоју (*United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development - Habitat III*), одржаној у Киту, у Еквадору. Потврђена је на Генералној скупштини Уједињених нација 23. децембра исте године (http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/). Представља *нови вишестрани радни метод промоције сарадње између држава чланица, градова, Европске комисије и других учесника са циљем стимулисања раста, одрживости и иновација и са циљем идентификовања и суочавања са социјалним изазовима у градовима широм Европе* (United Nations, 2017).

Европска унија је једно од најурбанизованијих подручја у свету, на којем више од 70% популације живи у урбаним областима, а према пројекцијама Уједињених нација до половине века тај удео ће износити и до 80%. Према томе, развој урбаних области имаће највећи утицај на будући одрживи развој Европске уније и њених грађана. Нова Урбана Агенда за ЕУ преведена је на више од 30 језика, укључујући и српски, чиме је покривено преко 80% популације света. Усвојена Агенда заснива се на три стуба:

- боља регулатива и регулисање (боље спровођење постојећих политика, законодавства и инструмената ЕУ),
- боље финансирање (препознавање, подржавање, интеграција и побољшање традиционалних, иновативних и прихватљивих извора финансирања урбаних подручја, на релевантном институционалном нивоу, укључујући и ЕСИ фондове),
- боље знање (јачање базе знања о урбаним питањима и размена најбољих пракси и знања (United Nations, 2017; https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu).

Годину дана касније (2017) Уједињене нације (United Nations Development Programme - UNDP) представиле су Стратешки план 2018-2021, који је подржан од стране чланица, а омогућава стратешки водич кроз политке и програме у годинама након усвајања и представљања. Овим Планом постављен је нови смер УН подршке државама у окончању екстремног сиромаштва, смањивању неједнакости и достизању циљева Агенде 2030 за одрживи развој. У Плану је препознато да све бржа урбанизација и промена демографских образаца представљају велике изазове и захтевају интерсекторски приступ и експертизу на више нивоа (https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/cities-2030--implementing-the-new-urban-agenda.html).

Како је претходно споменуто, спровођење одрживог урбаног развоја и свакако новопостављених циљева Урбане Агенде на нивоу Европске уније спроводи се кроз иницијативу Урбане иновативне акције, која располаже буџетом од 372 милиона евра за програмски период 2014-2020. године. Ова иницијатива нуди урбаним властима могућност да развију иновативна и креативна решења за постојеће проблеме, уз све потенцијалне ризике. Дакле, заснива се на два принципа: финансирање пројеката и дељење знања и добре праксе. Истиче се значај пројеката који су иновативни, практични, мерљиви и који се као модел могу применити на још неке градове (https://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions).

Након успешна прва два периода, развијен је и URBACT III (2014-2020) са циљем да настави да промовише интегрисани одрживи урбани развој и да допринесе спровођењу Европа 2020 стратегије. URBACT III је базиран на четири основна циља:

1. капацитет доношења политика (унапређење капацитета градова да управљају политикама одрживог развоја и доносе нове),
2. креирање мера/политика (унапређење креирања мера и праксе одрживог развоја у градовима),
3. имплементација мера (унапређење имплементације интегрисаних и одрживих урбаних стратегија и акција у градовима),
4. изградња и трансфер знања (омогућавање свим учесницима и корисницама да имају приступ знању и пракси и да га деле, такозвани принцип know-how) (https://urbact.eu/urbact-glance).

Како би се постигли ови циљеви у актуелном програмском периоду, URBACT III подразумева три типа интервенције:

- транснационална размена,
- изградња капацитета,
- капитализација и дисеминација.

Основне циљне групе су градски менаџери, стејкхолдери, релевантни представници институција, јавне агенције, приватни сектор и цивилно друштво. Укупан буџет у текућем периоду износи 96,3 милиона евра (https://urbact.eu/urbact-glance).

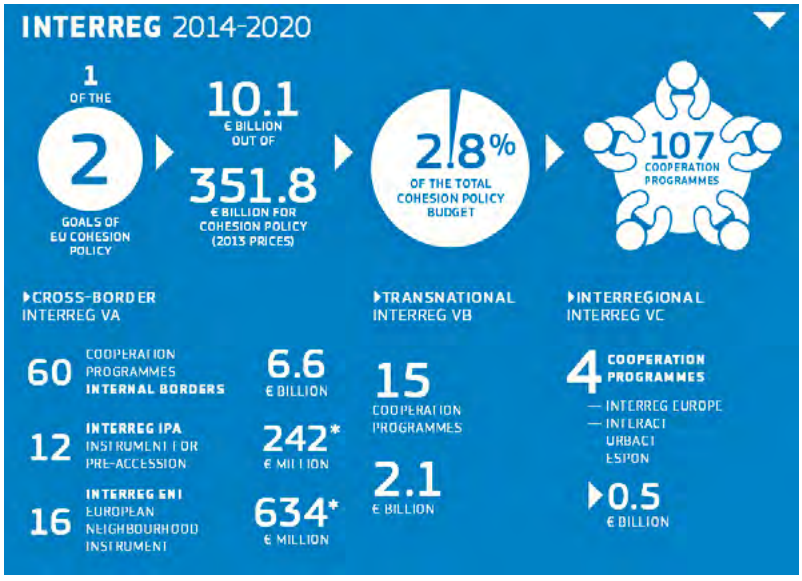
Важно је истаћи да велику подршку и помоћ у промоцији иновативних урбаних

приступа и решења пружају Интегрисане територијалне инвестиције (енг. Integrated Territorial Investment – ITI) и Локални развој вођен локалном заједницом (енг. Community-Led Local Development – CLLD), о чему је више наведено у наставку.

#### 4.6.2.1 *Interreg иницијатива – прекогранична, међурегионална, транснационална и макрорегионална сарадња*

Прекогранична, међурегионална (интеррегионална) и транснационална сарадња у периоду 2014-2020. године одвијају се кроз Interreg иницијативу и програм, док је макрорегионална сарадња дефинисана макрорегионалним стратегијама.

Иницијатива која вероватно завређује највише пажње у програмском периоду 2014-2020. године је, свакако, **INTERREG** иницијатива, која се у моменту настанка односила само на прекограничну сарадњу, да би касније била проширена и на транснационалну и међурегионалну сарадњу. INTERREG је заправо назив који се односи на Европску територијалну сарадњу, ETC (енг. *European Territorial Cooperation* – ETC) и представља један од два најважнија циља кохезионе политике Европске уније у периоду 2014-2020. године (поред инвестирања у привредни раст и радна места). Како представља пету фазу у спровођењу ове иницијативе, добиј назив **INTERREG V** у актуелном периоду, добија сопствену регулативу, окупља 28 чланица и располаже буџетом већим него икад, од 10,1 милијарду евра, који се финансира из средстава Европског фонда за регионални развој (Слика 98) (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/).




▲ **Слика 98.** Шематски приказ структуре и начина финансирања INTERREG програма у периоду 2014-2020. године
*Извор: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/*

Програм је постао водећи кључни инструмент Европске уније у спровођењу и подржавању сарадње преко граница држава кроз финансирање пројеката. Циљ је заједничко суочавање са изазовима и њихово решавање и проналажење заједнчких решења, на пољима здравства, истраживања, иновација, саобраћаја, одрживости енергије и тако даље. Као и у претходним фазама, тако и у овој постоје три типа програма (http://www.interact-eu.net/#o=cooperation-programmes/interreg):

- **Interreg V-A**, односно прекогранични (60 потпрограма),
- **Interreg V-B**, односно транснационални (15 потпрограма),
- **Interreg V-C**, односно међурегионални (4 потпрограма).

Програм је обликован у складу са Европа 2020 стратегијом како би се постигли већи ефекти коришћења средстава. Основни елементи реформисања односе се на концентрацију, поједностављење и оријентацију резултата, што је објашњено у наставку. Као и сви програми и фондови у периоду 2014-2020. године, базиран је на 11 тематских циљева кохезионе политике Европске уније. INTERREG истовремено доприноси са око једном милијардом евра програмима сарадње на спољним границама Уније, кроз ИПА инструмент претприступне помоћи (енг. *Instrument for Pre-Accession Assistance* – IPA) и Инструмент европског суседства, ЕНИ (енг. *European Neighbourhood Instrument* - ENI) (http://www.interact-eu.net/#o=cooperation-programmes/interreg).

Заснива се на пет основних стубова (Europska komisija, 2015):

- ***Подобност*** – Сваки сегмент има посебне критеријуме подобности. За прекограничну сарадњу подобни су региони NUTS 3 нивоа дуж свих унутрашњих и

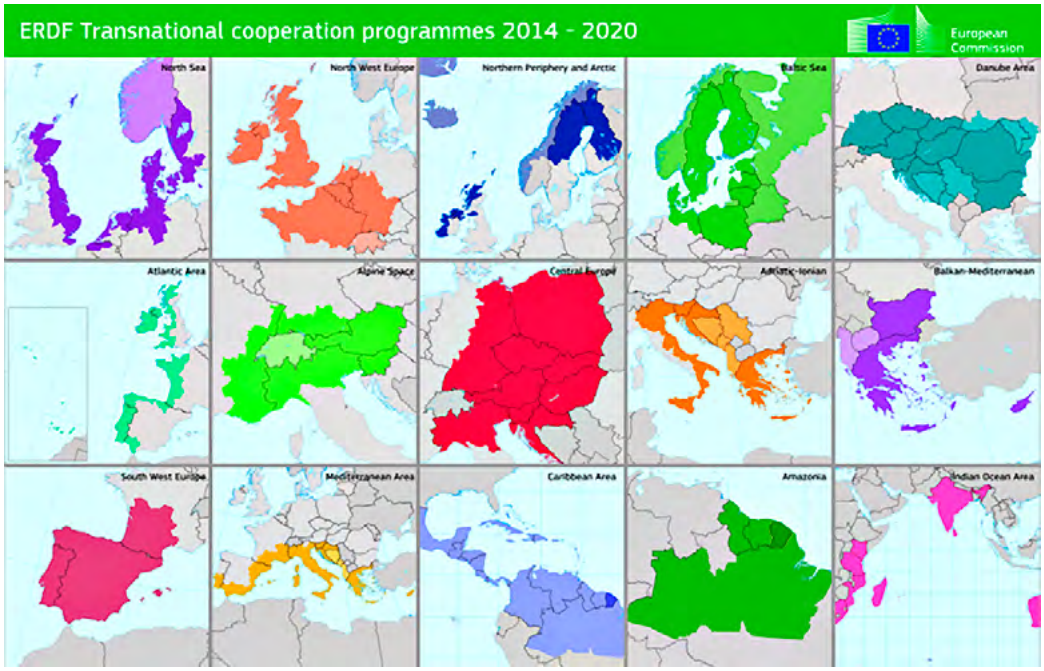
појединих спољних копнених граница. Региони дуж морских граница морају бити удаљене најмање 150 километара. Транснационална сарадња обухвата националне, регионалне и локалне партнере, поморску сарадњу у случајевима када није покривена прекограничном сарадњом са циљем да се постигне већа територијална интеграција свих територија. Међурегионална сарадња обухвата размену искустава између региона о тематским циљевима и урбаном развоју, одвија се на паневропској основи, односно обухвата свих 28 држава чланица и поједине државе изван оквира Уније.

- ***Концентрација и приоритети за улагања*** – Улагања је потребно спроводити на смишљенији и интегрисанији начин како би се постигли циљеви Стратегије Европа 2020, са посебним фокусом на институционалну прекограничну сарадњу и максимално четири од постојећих 11 циљева.
- ***Поједностављење*** – Један од начина поједностављења односи се на обрачун трошкова особља (staff cost) применом стопе од највише 20% од укупних директних трошкова пројекта (flat rate). Такође, Европска групација за територијални сарадњу (EGTC) делује као правни инструмент осмишљен за олакшавање и унапређење свих нивоа сарадње. Од 2007, године EGTC је правни субјект основан на нивоу Уније који омогућава регионалним и локалним телима власти и другим јавним телима из држава чланица успостављање груписања за сарадњу на правној основи. Ово тело је јединствено, јер омогућава удруживање и пружање заједничких услуга без потребе за претходним потписивањем међународних уговора и њиховом ратификацијом у националним парламентима. Право за примену конвенције стиче држава у којој је службена групација регистровала седиште.
- ***Изградња синергије*** – Јачање сарадње кроз разне инструменте финансирања, програме и механизме, један је од кључних приоритета овог програма. Приоритет је јачање везе са националним и регионалним програмима и већа конзистенција са макрорегионалним стратегијама и стратегијама за морске басене.
- ***Умрежавање и размена***
  - **INTERREG V-A** обухвата сегмент **прекограничне сарадње** у оквиру Европске територијалне сарадње и подржава пројекте између NUTS 3 нивоа региона из најмање две државе чланице Уније у оквиру унутрашњих граница Уније. У оквиру овог сегмента постоји 38 унутрашњих граница Уније (Слика 99), а обухваћено је скоро 38% популације Уније. Циљ је да се идентификују заједнички проблеми и развојне шансе и развије сарадња између различитих корисника. Највећи део средстава целокупног Interreg програма је алоциран за ову компоненту, око 6,6 милијарди евра.

    У оквиру ове компоненте дефинисано је 60 програма, од којих се 38 односи на унутрашње границе Уније, а посебно је дефинисано 12 ИПА програма (242 милиона евра за прекограничну сарадњу) и 16 ENI програма (634 милиона евра за прекограничну сарадњу).
  - **INTERREG V-B** обухвата **транснационалну сарадњу** и укључује регионе из неколико држава Уније које формирају веће регионе и области. Циљ је да се промовише боља сарадња и регионални развој унутар Уније преко заједничког приступа решавању сличних изазова. Ова компонента подржава широк опсег пројеката везаних за иновације, животну средину, телекомуникације, урбани развој и тако даље. То подразумева сарадњу на пољу комуникационих коридора, управљања поплавама, међународних пословних и истраживачких веза и односа, на пољу развоја одрживог тржишта. Interreg V-B обухвата 15 програма (Слика 100) и располаже буџетом од 2,1 милијарду евра из ЕРДФ-а.
  - **INTERREG V-C** компонента обухвата **међурегионалну сарадњу** на паневропском нивоу, укључује све држа-




**Слика 99.** Територијално простирање програма компоненте Interreg V-A (2014-2020)
*Извор: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4*




**Слика 100.** Територијално простирање програма компоненте Interreg V-B (2014-2020)
*Извор: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/*

ве чланице и Норвешку, Швајцарску, Исланд и Лихтенштајн. Функционише као мрежа за развијање добре праксе и размену знања и искустава преношењем примера добре праксе са успешнијих региона на мање успешне. У актуелном финансијском периоду обухвата четири програма: INTERREG EUROPE, INTERACT III, URBACT III и ESPON 2020, са укупним буџетом од 500 милиона евра алоцираних из ЕРДФ-а (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/interregional/).

INTERREG Europe је програм чији је циљ побољшање спровођења политика и програма регионалног развоја, посебно програма за улагања у раст и радна места. Располаже буџетом од 359 милиона евра и обухвата све државе чланице и Норвешку и Швајцарску. Помаже регионалним и локалним властима да развију и спроведу боље политике. Помаже три типа корисника: јавне власти, управљачка тела и агенције, истраживачке институције, непрофитне организације. Пројекти се финансирају из четири области: истраживање и иновације, мала и средња предузећа, нискоугљеничне економије и животна средина и енергетска ефикасност (https://www.interregeurope.eu/about-us/what-is-interreg-europe/).

INTERACT III је програм креиран специјално за асистирање у програмима Европске територијалне сарадње. Помаже управљачким телима, властима и администраторима програма сарадње, контролорима првостепеног нивоа да боље разумеју правила и боље управљају програмима. Функционише као међународни тим експерата који су развили тренинге, низ хармонизованих алата (модели, предлози, базе података и слично), који се називају и HIT алати – приручници за период 2014-2020. и доприносе развоју и унапређењу институционалних капацитета. Укључује све чланице Европске уније и Швајцарску и Норвешку, а такође се пружа подршка и ИПА и ENI програмима. Управљачко тело и секретаријат, као и тело за сертификовање су смештени у Братислави, а постоје и издвојене Interact канцеларије у још четири града: Турку, Валенсија, Виборг и Беч. Укупан буџет износи око 46 милиона евра за актуелни период, од чега 85% финансира Унија (39 милиона), а 15% је национално суфинанисрање (http://www.interact-eu.net/#o=about).

URBACT III, како је већ објашњено развија три врсте интервенција (транснационална размена, изградња капацитета и капитализација и дисеминација) и односи се на подршку урбаном развоју кроз размену знања, искустава и саветовање. Обухвата чланице Уније, Норвешку и Швајцарску и располаже буџетом од 96,3 милиона евра у програмском раздобљу 2014-2020. године.

ESPON 2020 (European Spatial Planning Observation Network) је програм сарадње који врши истраживања на паневропском нивоу и омогућава научне информације јавним властима и учесницима на свим нивоима, кроз територијална истраживања и анализе. Дакле, циљ је подршка развоју региона у складу са циљевима кохезионе политике Уније, а пре свега се подразумева консолидација европске територијалне мреже, ширење и евидентирање упоредивих, систематичних и поузданих паневропских територијалних показатеља и података. Обухвата све државе чланице, Норвешку, Швајцарску, Исланд и Лихтенштајн, са укупно алоцираних 41 милион евра из ЕРДФ-а и 1,85 милиона евра из поменутих партнерских земаља (https://www.espon.eu/2020).

Ова мрежа покрива две приоритетне осе за актуелни програмски период:

- територијални показатељи, посматрање, трансфер, алати и истраживања,
- техничка помоћ.

Примарне таргет групе су креатори политика на европском нивоу, пре свега сегмената кохезионе политике, национални креатори политика, власти које имплементирају пројекте одобрене из ЕСИ фондова и регионални и локални креатори политика. Секундарне таргет групе чине организације које промовишу регионалне интересе на нивоу Уније, универзитети, приватни сектор и шира европска јавност. Седиште управљачког тела је у Луксембургу (https://www.espon.eu/2020).

**Макрорегионална сарадња** дефинисана је макрорегионалним стратегијама. Макрорегионалне стратегије Европске уније представљају политички оквир који омогућава државама из истог региона да заједно решавају проблеме и проналазе решења, односно да боље искористе заједнички потенцијал. На тај начин се остварује корист уз помоћ појачане сарадње, са циљем да политике буду ефикасније него да су појединачно деловале и приступале проблемима. Државе чланице Европске уније и уколико је потребно, државе ван Уније, које су смештене у истом географском подручју покрећу и захтевају макрорегионалне стратегије преко Европског савета, а Европска комисија их након тога усваја и израђује. Макрорегоинналне стратегије се баве изазовима и могућностима специфичним за одређене географске области које су превише локалне да би биле од директног значаја за целу Унију, али истовремено превише распрострањене да би се њима ефикасно бавило на националном нивоу. На неки начин представљају мост између нивоа Уније и локалне политике (Evropska komisija, 2017).




▲ **Слика 101.** Логотипи четири макрорегионалне стратегије
*Извор: https://pjp-eu.coe.int/en/web/cultural-routes-and-regional-development/eu-macro-regions*

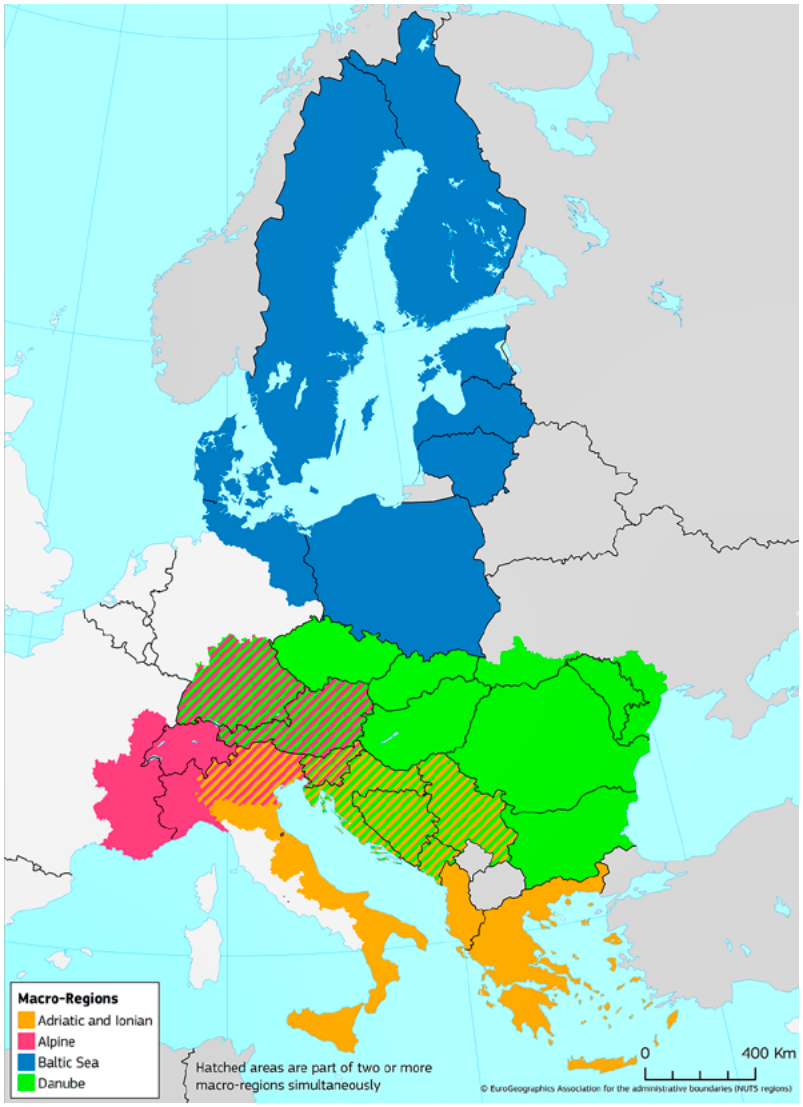
Циљеви стратегија су стратешки, дугорочни и заједнички усаглашени међу земљама учесницама. Свака стратегија обухвата широк спектар субјеката на различитим нивоима (међународни, национални, регионални, локални), секторима (јавни, приватни, цивилно друштво) и из различитих области експертизе. Сарадња и координација између различитих макрорегионалних стратегија је од кључног значаја са циљем максималног остваривања међусобних заједничких користи и утицаја. Ово је посебно важно тамо где постоји географско преклапање између стратегија (Evropska komisija, 2017).

До сада су усвојене четири макрорегионалне стратегије (Evropska komisija, 2017):

- Стратегија Европске уније за регион Балтичког мора (2009),
- Стратегија Европске уније за Дунавски регион (2010),
- Стратегија Европске уније за Јадранско-јонски регион (2014),
- Стратегија Европске уније за Алпски регион (2015).

Стратегије обухватају 19 држава чланица Европске уније (Аустрија, Бугарска, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Грчка, Хрватска, Италија, Летонија, Литванија, Мађарска, Немачка, Пољска, Румунија, Словачка, Словенија и Шведска) и осам држава које нису чланице (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Лихтенштајн, Молдавија, Србија, Украјина и Швајцарска), обухватајући преко 340 милиона људи (Слика 102). У оквиру њих се не усвајају нити дефинишу нови фондови, него се користе постојећа финансијска средства фондова Европске уније по различитим програмима.

**Стратегија Европске уније за регион Балтичког мора** (енг. *The European Union Strategy for the Baltic Sea Region* - **EUSBSR**) је прва макрорегионална стратегија у Европи, усвојена од стране Европског савета и Европске комисије 2009. године. Стратегијом је обухваћено око 80 милиона људи који живе на простору Балтичког региона. Представља споразум о јачању сарадње између држава овог региона са циљем заје-




▲ **Слика 102.** Територија обухваћена макрорегионалним стратегијама
*Извор: https://pjp-eu.coe.int/en/web/cultural-routes-and-regional-development/eu-macro-regions*

ничког суочавања са изазовима и креирањ заједничких бенефита из потенцијала региона. Стартегијом је обухваћено осам чланица Уније (Слика 103): Шведска, Данска, Естонија, Финска, Немачка, Летонија, Литванија и Пољска, док је отворена сарадња и са околним земљама, пре свега Русијом, Исландом, Норвешком и Белорусијом. Стратегија се базира на координисаном и ефективнијем коришћењу постојећих фондова и промоцији синергије и комплементарних вредности (European Commission, 2018).

У оквиру Стратегије дефинисане су четири хоризонталне акције: изградња капацитета, климатске промене, сарадња са околним нечланицама Уније и просторно планирање. Све то засновано је на три основна стуба (циља):

- очување мора,
- повезивање региона,
- повећање просперитета региона (https://balticsea-region.eu).

Усвајањем Акционог плана Стратегије стубови су конципирани тако да обухватају 13 тематских области и приоритета, односно области политике: смањење уноса материја у Балтичко море, хазарди, биоекономија, одржива пловидба и безбедност (први стуб); сигурност, туризам, култура, иновације, здравље и образовање (други стуб); транспорт и енергије (трећи стуб) (https://balticsea-region.eu; https://www.euro-access.eu/regions/eusbsr_-_baltic_sea_region). Спровођење политика и реализација пројеката у највећој мери се одвија кроз Interreg програм за Балтички регион и до сада је реализовано преко 150 пројеката и иницијатива у којима су учествовали национални, регионални и локални субјекти (https://www.interreg-baltic.eu/about-the-programme/eusbsr/interreg-and-eusbsr.html).

**Стратегија Европске уније за Дунавски регион** (енг. *The EU Strategy for the Danube Region* – **EUSDR**) је друга макрорегионална стратегија Европске уније, усвојена 2010. године од стране Европске комисије, а потврђена од стране Европског савета 2011. године. Стратегија обухвата простор од Шварцвалда до Црног мора, односно 14 земаља дуж тока реке Дунав (Слика 104) и обухвата око петине популације Европске уније, односно око 112 милиона људи. Стратегијом је обухваћена територија девет чланица Европске уније (Аустрија, Бугарска, Чешка, Хрватска, Немачка, Мађарска, Словачка, Словенија, Румунија) и пет нечланица (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија, Украјина и Молдавија) (European Commission, 2017).

Дунавска стратегија обухвата широк спектар области и проблема које су постављене кроз четири стуба и дванаест приоритетних области (https://danube-region.eu):

- повезивање региона (мобилност речним путевима, мобилност друмским и






▲ **Слике 103 и 104.** Територије обухваћене Стратегијама Европске уније за Балтички регион (139) и Дунавски регион (140)
*Извор: European Commission, 2017; 2018.*

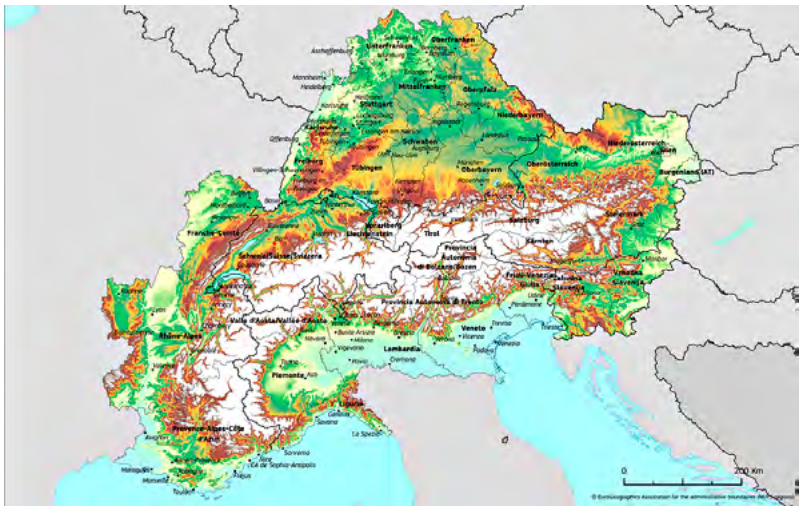
железничким коридорима, одрживо коришћење енергије, култура и туризам),
- заштита животне средине (квалитет воде, ризици животне средине, биодиверзитет и квалитет ваздуха и земљишта),
- изградња просперитета (друштво засновано на знању, конкурентност компанија, људи и вештине),
- јачање региона (институционални капацитети и сарадња, безбедност).

Дунавски регион укључује неке од најуспешнијих, али и неке од најсиромашнијих региона у Европској унији, а посебан акценат стављен је на чињеницу да је делта Дунава највеће природно влажно станиште. Стратегија доприноси унапређивању културе сарадње и помаже развоју мултикултуралног дијалога. Допринела је јачању синергије у Дунавском региону, јачању институција на националним нивоима, подржава и јача тематску сарадњу са нечланицама Уније и постојећим међународним организацијама у региону (European Commission, 2017).

**Стратегија Европске уније за Јадранско-јонски регион** (енг. *The EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region* – **EUSAIR**) је трећа по реду макрорегионална стратегија, усвојена 2014. године од стране Европске комисије и потврђена од стране Европског савета исте године. Донета је заједничким напорима Европске комисије и партнера из земаља овог региона, који су се усагласили о заједничким циљевима и добробитима целог региона. Стратегијом је обухваћено осам држава, од којих су четири чланице Уније (Хрватска, Грчка, Италија, Словенија) и четири нечланице (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија) (Слика 105) (European Commission, 2016).

Општи циљ Стратегије је промовисање економског и друштвеног просперитета и раста у региону, кроз унапређивање атрактивности, конкурентности и повезаности. На тај начин се истовремено доприноси и даљој интеграцији земаља Западног Балкана. Стратегија је заснована на четири тематске области или стуба, а сваки од њих на специфичним областима и приоритетима (www.adriatic-ionian.eu):





▲ **Слике 105 и 106.** Територије обухваћене Стратегијама Европске уније за Јадранко-јонски регион (105) и Алпски регион (106)
*Извор: European Commission, 2016; 2019.*

- одрживи туризам (разноликост туристичке понуде и одрживо и одговорно управљање туризмом),
- квалитет животне средине (животна средина у мору и транснационална заштита станишта и биодиверзитета),
- повезивање региона (морски саобраћај, интермодална повезаност са унутрашњошћу/залеђем и енергетска мрежа),
- плави пораст („плаве“ технологије/у морским срединама, рибарство и производња морске хране и управљање и побољшање услуга марина и поморске области).

Пројекти у оквиру ове Стратегије реализују се Адрион програмом, односно Interreg Adrion програмом трансграничне сарадње. Везани су за функционалну област Јадранског и Јонског мора (басена), са посебним акцентом на обалско подручје, површину мора, марине и базирајући се на географском континуитету простирања региона. Регион обухвата око 70 милиона људи (www.adriatic-ionian.eu).

**Стратегија Европске уније за Алпски регион** (енг. *The EU Strategy for the Alpine Region* – **EUSALP**) је четврта макрорегионална стратегија, усвојена 2015. године од стране Европске комисије, а потврђена у Европском савету 2016. године. Стратегија обухвата територију на којој живи око 80 милиона људи, односно око 16% популације Европске уније. Стратегијом је обухваћено 48 региона, у седам држава (Слика 106), од којих су пет чланице (Аустрија, Француска, Немачка, Италија и Словенија) и две нечланице (Лихтенштајн и Швајцарска) (European Commission, 2019).

Алпски регион је сачињен од простора са различитим демографским, друштвеним и економским трендовима и великим културним и језичким диверзитетом. Истовремено, те различитости позивају на сарадњу у оквиру јединствене географске целине Алпског региона. Регион представља радни и животни простор за популацију која га насељава и атрактивну туристичку дестинацију за милионе посетилаца сваке године. Алпи су водена кула и водени чвор Европе, простор јединствене природне лепоте и културног наслеђа, али који се суочава са бројним изазовима (https://www.alpine-region.eu).

Стратегија је оријентисана на три тематске области и једну интерсекторску област (управљање и институционалне капацитете). Тематске области су:

- економски раст и иновације,
- мобилност и повезаност,
- животна средина и енергија.

Основни изазов Стратегије је да осигура да овај регион постане један од најатрактивнијих у Европи, побољшавајући његов одрживи и развој покренут иновацијама. Дефинисане су четири тематске области Стратегије и девет акционих група за одговарајуће тематске области и приоритете:

1. Јачање одрживог развоја и промоција иновација у Алпима (три акционе групе: за развијање ефикасног и иновативног екосистема, за унапређење економског потенцијала стратешких сектора; за побољшање тржишта рада, образовања и обуке у стратешким секторима).
2. Равномеран територијални развој кроз пожељне обрасце мобилности, транспортне системе, инфраструктуру и комуникацијске услуге (две акционе групе: за промоцију интермодалног транспорта путника и за промоцију доступности јавног превоза и услуга).
3. Очување алпског наслеђа и промоција одрживог коришћења природних и културних ресурса (четири акционе групе: за заштиту и валоризацију природних ресурса, за развијање еколошке свести, за побољшање управљања ризицима и климатским променама, за постизање енергетске ефикасности).
4. Унапређење и координација активности у Алпском региону (интерсекторско повезивање различитих политика, базирано на Миланској декларацији алпских држава и региона, усвојеној 2013. године) (https://www.alpine-region.eu).

Све макрорегионалне стратегије ажурно усвајају акционе планове који осликавају тренутне потребе и промене, како би се активности конципирале на прави начин. Како је већ споменуто, свака од њих реализује пројекте кроз Interreg програме за дати регион и то све успешније, јер је координација међу партнерима боља и базирана на већ постојећој сарадњи на различитим нивоима.

### 4.6.3 Инструменти претприступне стратегије и помоћи у програмском периоду 2014-2020. године – IPA II

Инструмент за претприступну помоћ – ИПА II (енг. *Instrument for Pre-Accession Assistance* – IPA II 2014–2020) успостављен је Уредбом Европског парламента и Европског савета број 231/2014 од 11. марта 2014. године (Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)), а која се примењује ретроактивно од 1. јануара 2014. године. Ова Уредба је допуњена Уредбом о заједничком спровођењу број 236/2014 (Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014), која представља скуп поједностављених и знатно усаглашенијих правила и процедура за спровођење свих акционих инструмената Европске уније, као и Уредбом о имплементацији ИПА II број 447/2014 (Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014), усвојеном 2. маја 2014. године. На тај начин успостављен је јединствени инструмент за претприступну помоћ земљама у процесу европских интеграција за буџетски и плански период 2014-2020. године (Pejović et al., 2014).

Како је објашњено код ИПА I, Оквирним споразумом се утврђују правила за спровођење финансијске помоћи и у оквиру ИПА II, пре свега у вези са управљањем ИПА II, укључујући правила програмирања, спровођења, финансијског управљања, надзора, контроле и ревизије, истраживања и заштите финансијских интереса.

Укупан буџет ИПА II за период 2014-2020. године износи **11,7 милијарди евра**. Према усвојеној Уредби о успостављању ИПА II, од тог износа оквирно до 4% средстава ће бити усмерено на програме прекограничне сарадње између земаља корисника ИПА II и држава чланица, у складу са потребама. Поред финансирања националних програма кроз ИПА текући програм, помоћ ће бити усмерена и кроз Вишекорисничку ИПА II, са алокацијом средстава од 2,959 милијарди евра (двоструко више него за претходни период). Кориснице помоћи кроз инструмент ИПА II у периоду 2014-2020. године су Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Косово[37], Црна Гора, Србија и Турска (Табела 27) (Pejović et al., 2014).

Социјални и економски индикатори пре почетка периода показали су да су земље

[37] У складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244.

**Табела 27.** Индикативна алокација ИПА II средстава корисницама помоћи 2014-2020. године (у милионима евра)

| Корисник помоћи | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018-2020 | Укупно |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Албанија | 83,7 | 86,9 | 89,7 | 92,9 | 296,3 | 649,4 |
| Босна и Херцеговина | - | - | - | - | - | - |
| Косово* | 83,8 | 85,9 | 88,7 | 91,9 | 295,3 | 645,5 |
| (Северна) Македонија | 85,7 | 88,9 | 91,6 | 94,9 | 303,1 | 664,2 |
| Србија | 195,1 | 201,4 | 207,9 | 215,4 | 688,2 | 1.508,0 |
| Турска | 620,4 | 626,4 | 630,8 | 636,4 | 1.940,0 | 4.453,9 |
| Црна Гора | 39,5 | 35,6 | 37,5 | 39,6 | 118,5 | 270,5 |

*Извор: Pejović et al., 2014.*

** У складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244.*

проширења знатно испод просека Европске уније у нивоу развоја, чак и испод најслабије развијене чланице Уније. Нови претприступни инструмент наставља са одржавањем фокуса на политици проширења, која доприноси стабилности, безбедности и просперитету Европске уније. Дакле, ИПА II наставља да подржава кандидате и потенцијалне кандидате у припремама за чланство и усклађивању са стандардима и политикама Уније (Дивац-Шарић, 2016). Европска комисија је креирала овај инструмент како би се земље проширења усмериле на достизање резултата постављених стратешким приступом. Све то наметнуло је одређене промене у програмирању, али и имплементацији ИПА II инструмента у односу на претходни период и програм (Pejović et al., 2014).

У актуелном буџетском периоду ИПА II програм је знатно измењен у односу на претходни период, а једна од битнијих промена односи се на структуру програма. Уместо претходних пет компоненти уведено је пет кључних **области политике** (енг. *policy areas*):

- реформе као део припрема за чланство у Европској унији и изградња институција и капацитета;
- друштвено-економски и регионални развој,
- запошљавање, социјалне политике, образовање, унапређење равноправности полова и развој људских ресурса;
- пољопривреда и рурални развој;
- регионална и територијална сарадња (Pejović et al., 2014).

Оно што се може и на први поглед закључити јесте да су наведене области поприлично сличне компонентама у оквиру ИПА I програма, али важно је истаћи да су у овом програмском периоду оне доступне свим земљама корисницама, без обзира на статус у процесу европских интеграција (кандидати и потенцијални кандидати) (Pejović et al., 2014).

Следећа промена односи се на **секторски приступ у планирању** употребе средстава из ИПА II програма. То је практичан приступ планирању и управљању, који јача везе између секторских политика, буџета, активности и резултата. Ради се о томе да се средства претприступних фондова усмеравају на мањи број стратешких сектора који су заједнички идентификовани од стране Уније и земље кориснице. Водећу улогу имају стратегије дефинисане у земљи корисници, када је реч о програмирању употребе средстава. Дотадашња пракса усмерена на задовољавање више приоритета преко појединачних пројеката није дала очекиване резултате, па се прешло на достизање циљева у одређеним областима политике. Дакле, предложени пројекти морају да буду међусобно усклађени и уклопљени у ширу стратегију на нивоу сектора (Pejović et al., 2014).

Трећа промена у оквиру ИПА II програма је истицање потребе да се обезбеди већа **комплементарност са зајмовима међународних финансијских институција**, јер су ИПА средства само један вид финансирања и подршке који мора у што већој мери бити оријентисан у складу са осталим донатори-

ма и помоћи међународних финансијских институција у земљи корисници. На тај начин се ефикасније користе доступна финансијска средства (Pejović et al., 2014).

Наредна новина односи се на **преузимање одговорности за имплементацију и управљање средствима** од стране земље кориснице. Изградња децентрализованог система за имплементацију фондова Уније и преузимање овлашћења за управљање средствима била је нека врста теста којим се утврђивала способност земаља за управљање фондовима. Због тога је пружана помоћ у оквиру прве компоненте претходног програма, како би у оквиру актуелног програма свака корисница имала финансије на располагању, уз постојање адекватних институција и структура за управљање. У актуелном буџетском периоду уместо термина децентрализованог система за имплементацију уведен је нови термин – индиректно управљање (Pejović et al., 2014).

Следећа промена подразумева увођење **секторске буџетске помоћи**. Наиме, у овом буџетском периоду предвиђена је могућност и да помоћ буде усмерена кроз ову врсту помоћи, а не само кроз пројекте (Pejović et al., 2014). Важна промена односи се на увођење такозване **награде за успешне кориснике средстава**. Уредбом је предвиђена могућност да се обезбеди одговарајући износ средстава у циљу награђивања уколико се утврди да земља корисница бележи посебан напредак у испуњавању критеријума за чланство или ефикасно спроводи претприступну помоћ (Pejović et al., 2014).

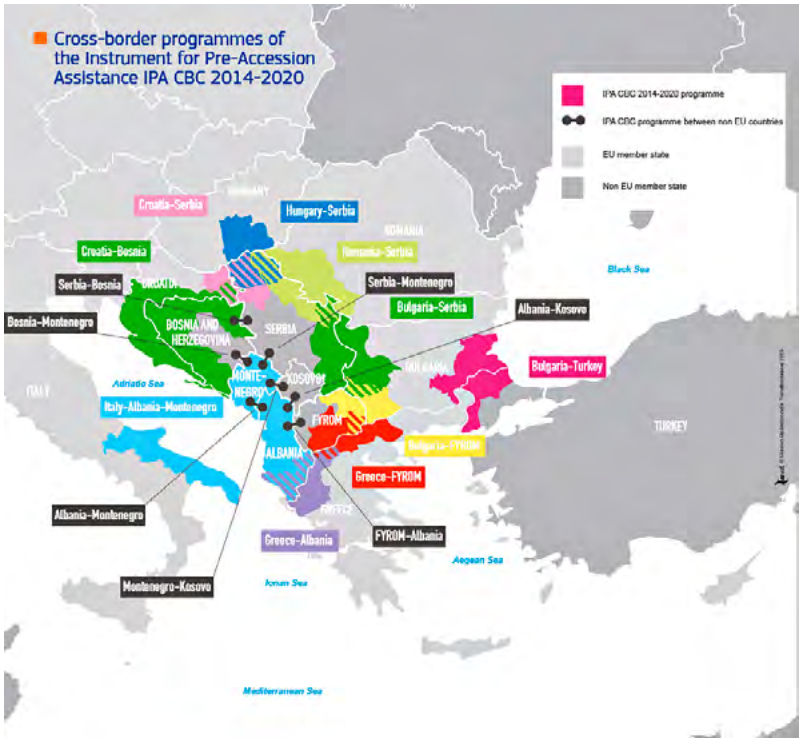
Посебна промена односи се на **фазни приступ у управљању програмима спољне помоћи**, па су ранији облици управљања (централизовано, децентрализовано, заједничко и подељено) сведени на три облика, од 1. јануара 2014. године:

1. *директно управљање* (енг. *direct magament*) у коме је тело за уговарање Европска комисија, односно делегације Уније или извршне агенције које наступају у име Комисије;
2. *индиректно управљање* (са два облика – *ex-ante* контролом и *ex-post* контролом) у ком Европска комисија проверава задатке извршења буџета одређених програма или акција земљи корисници, међународним организацијама, развојним агенцијама чланица Уније или другим телима;
3. *дељено* или *заједничко управљање* у ком Европска комисија делегира задатке чланицама Уније (Pejović et al., 2014; Дивац-Шарић, 2016).

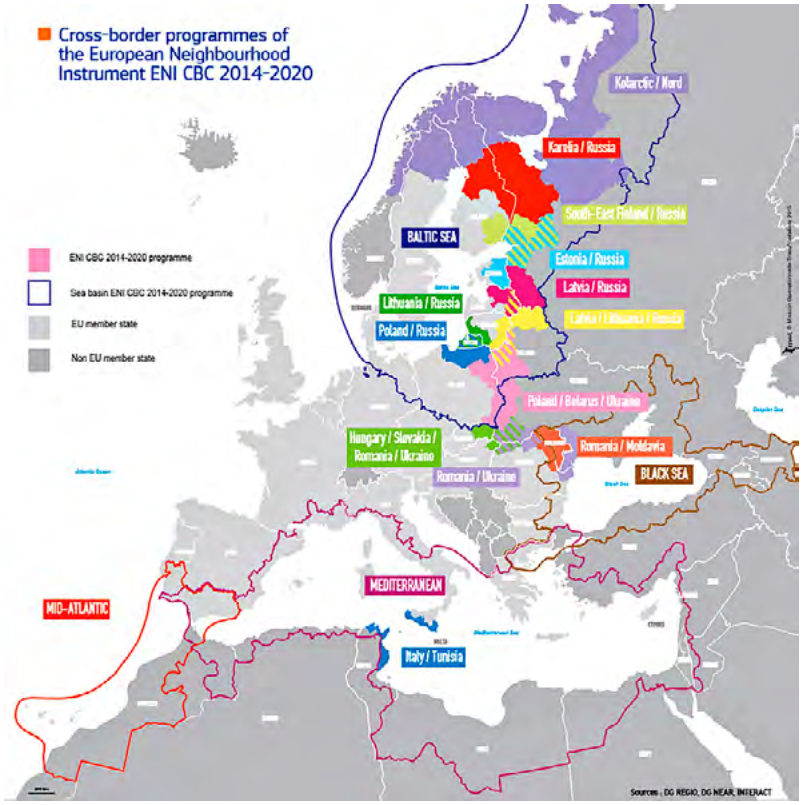
Највећи акценат се ставља на индиректно управљање, јер на тај начин Европска комисија захтева од земаља корисница да преузму одговорност за управљање фондовима, али Комисија задржава целокупну коначну одговорност за извршење буџета Уније. Активности које се преносе обухватају тендерске процедуре, закључивање уговора и плаћања. Сврха је да се земља кандидат оспособи за управљање фондовима без претходног тражења одобрења и провере од стране Комисије, па се разликују два облика. Индиректно управљање са ex-ante контролама је облик управљања у којем тендерске процедуре, закључивање уговора и плаћање обављају тела у националној администрацији, али уз претходну контролу и одобравање документације од стране Делегације ЕУ. Индиректно управљање без ex-ante контрола је облик управљања у којем Делегација ЕУ не проверава сваку појединачну трансакцију (Pejović et al., 2014).

У оквиру ИПА II програма дефинисан је један општи циљ и четири специфична циља. **Општи циљ програма** је пружање подршке земљама корисницама у усвајању и спровођењу политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских реформи у циљу усаглашавања са вредностима Европске уније и њеним правилима, стандардима, политикама и праксама. **Специфични циљеви** су (Pejović et al., 2014):

- подршка политичким реформама,
- подршка економском, социјалном и територијалном развоју у циљу паметног, одрживог и инклузивног раста,
- јачање способности земаља корисница на свим нивоима да испуњавају обавезе које проистичу из чланства у Унији,




▲ **Слика 107.** Програми прекограничне сарадње у оквиру ИПА 2014-2020.
*Извор: European Commision, 2015.*




▲ **Слика 108.** Прекогранични програми у оквиру Инструмента Европског суседства (ENI) 2014-2020.
*Извор: European Commision, 2015.*

- јачање регионалне и територијалне сарадње између земаља корисница помоћи.

Програми прекограничне сарадње Европске уније (Слика 107) представљају инструмент намењен поспешивању добросуседских односа и промоцији прекограничне сарадње унутар Уније и ван њених граница. ИПА програми прекограничне сарадње у буџетском оквиру 2014-2020. године морају бити усклађени са тематским приоритетима. У овом финансијском оквиру средства су/биће усмерена на следеће облике прекограничне сардање (Pejović et al., 2014):

- између једне или више држава чланица Уније и једне или више ИПА II корисница,
- између две или више ИПА II корисница,
- између ИПА II корисница и земље кориснице Инструмента Европског суседства (ENI).

У оквиру ове области помоћ се усмерава на следеће приоритете:

- промовисање запошљавања, мобилност радне снаге, социјална и културна укљученост преко граница,
- заштита животне средине и промовисање прилагођавања последицама климатских промена и њихово ублажавање, спречавање и управљање ризиком,
- промовисање одрживог транспорта и побољшање јавних инфраструктура,
- подстицање туризма и културног и природног наслеђа,
- улагање у младе, образовање и вештине,
- промовисање локалног и регионалног управљања и унапређење капацитета за планирање административних капацитета локалних и регионалних власти,
- повећање конкурентности, пословног окружења и развој малих и средњих предузећа, трговине и инвестиција,
- јачање истраживања, технолошког развоја, иновација и информационо-комуникационих технологија (Pejović et al., 2014).

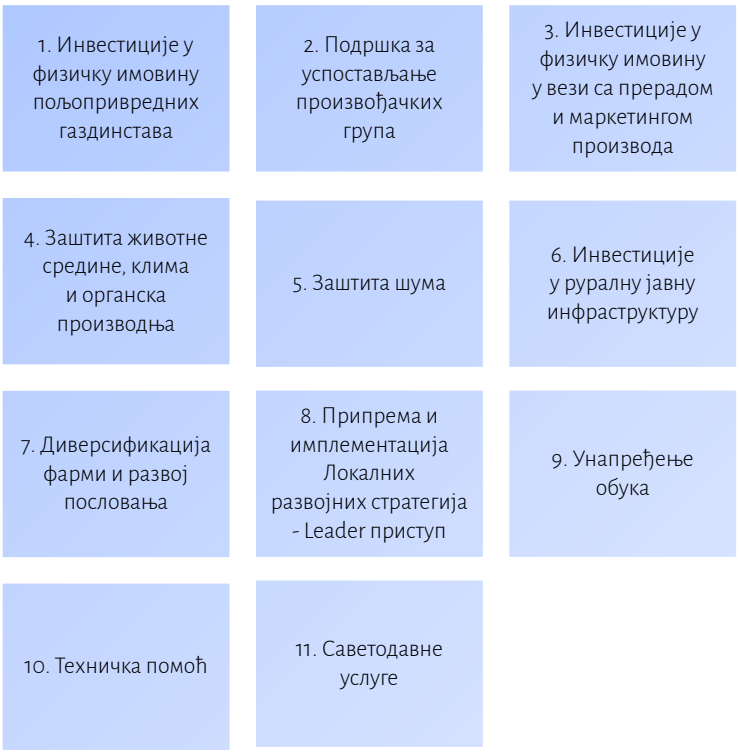
Средства намењена овој области могу бити коришћена и за финансирање учешћа земаља корисница у транснационалним и

међурегионалним програмима сарадње у оквиру циља ЕРДФ-а који се односи на Европску територијалну сарадњу. Такође, може се финансирати и учешће у програмима прекограничне сарадње у оквири ENI (Слика 108). Приликом израде оперативних програма за сваки програм прекограничне сарадње бирају се максимално четири тематска приоритета, који се дефинишу кроз договор између земаља учесница (Pejović et al., 2014). Највећи део територијалне сарадње одвија се у оквиру претходно поменуте Interreg иницијативе, која је окосница територијалне сарадње у Европској унији и целој Европи.

#### 4.6.3.1 Пољопривреда и рурални развој у оквиру ИПА II програма - ИПАРД II програм

У оквиру Уредбе о успостављању ИПА II програма, дефинисана су два приоритета која су у директној вези са облашћу пољопривреде и руралног развоја:

1. унапређење сигурности снабдевања и безбедности хране и одржавања различите продуктивне пољопривредне производње у руралним областима,
2. повећање способности сектора производње хране да издржи и испрати притиске конкуренције и тржишне снаге, као и да се постепено прилагоди правилима и стандардима Европске уније (Pejović et al., 2014).




▲ **Шема 7.** Мере и области подршке у оквиру ИПАРД II програма (2014-2020)
*Извор: Pejović et al., 2014.*

За ову област политике важе посебна правила проистекла из циљева Заједничке пољопривредне политике Европске уније. У складу са тим активности које се спроводе су сличне онима које су дефинисане у оквиру Европског пољопривредног фонда за рурални развој. За ову област дефинисана су посебна тела као део Оперативне структуре, након чега се припрема Програм руралног развоја (такозвани **ИПАРД II програм**), а потом се потписује Секторски споразум између земље корисника ИПАРД II и Европске комисије. Мере и активности у оквиру програма руралног развоја треба да се заснивају на Уредби Европске уније бр. 1305/2013 Европског парламента и Савета из децембра 2013. године (Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013).

ИПАРД програми треба да спроводе стратешке приоритете за рурални развој постављене у Индикативном стратешком документу, кроз унапред дефинисане мере. Осим наведених приоритета, ИПАРД програми би требало да допринесу испуњавању бројних захтева:

- да уваже изазове климатских промена, промовишући ефикасност ресурса и подршку смањењу емисије угљеника у пољопривреди, прехрамбеној индустрији и шумарству,
- да јачају сектор цивилног друштва, развој друштвеног дијалога и трансфер знања и иновација у пољопривреди и шумарству,
- да промовишу друштвену и економску инклузију, пре свега кроз инвестиције за младе пољопривреднике у областима са природним непогодностима (Pejović et al., 2014).

У односу на претходни ИПАРД I програм, актуелни ИПАРД II програм омогућава већи број мера, односно чак 11 мера

којима се обезбеђује подршка различитим областима пољопривреде и руралног развоја (шема 7).

Свака држава утврђује сопствени избор мера на основу претходно спроведених секторских анализа у пољопривреди и прехрамбеној и прерађивачкој индустрији, као и на основу потребе и потенцијала. Такође, приликом одабира мера узима се у обзир и стање у области заштите животне средине. Примера ради, Република Србија је индикативно „одабрала" четири мере за финансирање до 2020. године, то су мере: 1, 3, 7 и 10, што је детаљније објашњено у одговарајућем поглављу за Републику Србију.

### 4.6.4 Еврорегиони и еврокоридори у функцији територијалне сарадње и кохезије

Еврорегиони представљају посебну форму територијалне сарадње која доприноси кохезији. Најчешћа форма прекограничне сарадње која укључује оснивање заједничких институција јесу *еврорегиони*, свакако поред Европске територијалне сарадње. Еврорегиони су заправо форма прекограничне сарадње која нуди могућности за успостављање и развој добросуседских односа, толеранцију и разумевање између суседних држава и народа. Еврорегиони представљају прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне власти, са циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

Еврорегиони називају се још и трансгранични, погранични или прекогранични региони, а идеја и иницијатива овог вида сарадње настала је у Западној Европи, Заправо, први еврорегион настао је још 1958. године на граници Немачке и Холандије (EUROREGIO), након чега се оснива низ еврорегиона у овом делу Европе. У складу са тим долази до оснивања Европске асоцијације о пограничним регионима (енг. *The Association of European Border Regions* – AEBR), 1971. године, а 1980. године донета је Европска конвенција о пограничним и трансграничним регионима (Мадридска конвенција), која је ступила на снагу наредне године и представља први корак у формирању пограничних структура базираног на јавном праву и закону. Идеја еврорегиона заснована је на три претпоставке (Грчић & Раткај, 2003):

- погранични простори заостају у економском развоју,
- заостајање пограничних региона постаје кочница развоја државе,
- многи проблеми ових региона могу бити решени кроз сарадњу суседних земаља, на регионалном и локалном нивоу.

У основи стварања еврорегиона налазе се три циља: политички, друштвено-економски и еколошки. Регионалне или локалне власти које потписују документ о сарадњи имају директно право да закључују уговоре са локалним властима суседних земаља. Ти документи се односе на успостављање заједничке стратегије и деловања у области просторног развоја, социјалне и економске кохезије, саобраћајних система, промовисања предела природног и културног блага, заштиту животне средине, управљање ресурсима и спречавање и управљање ризицима. Према географском критеријуму издвајају се три врсте еврорегиона:

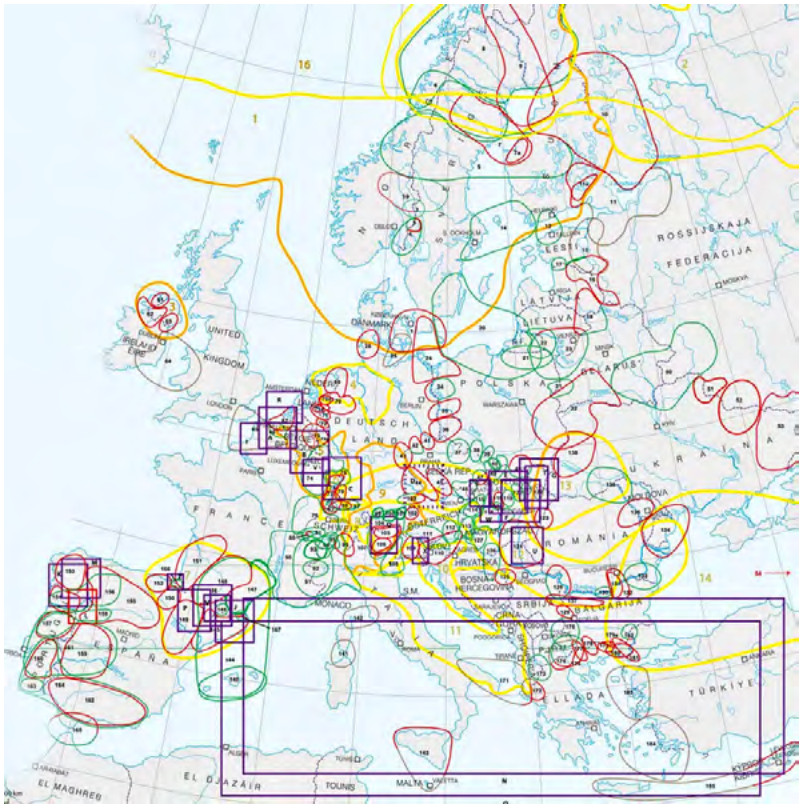
- *еврорегиони унутар Европске уније* (на границама земаља са сличним економским и животним стандардом, у циљу ублажавања последица периферног положаја кроз трансграничну сарадњу),
- *еврорегиони на спољашњим (шенгенским) границама Европске уније* (са циљем припреме земаља за интеграцију и чланство у Унији),
- *еврорегиони изван граница Европске уније* (најмање развијени и најтеже функционишу) (Грчић & Раткај, 2003).

У оквиру Европске асоцијације пограничних региона постоје региони са сталним чланством који имају право гласа, док постоје и региони који јесу чланови Асоцијације, али нису чланови Европске уније, па имају статус посматрача, као и региони који су дефинисани, али нису још примље-

ни у чланство Асоцијације. Разликују се три категорије региона (https://www.aebr.eu/en/members/list_of_members.php):

- региони који заузимају велика географска пространства (*large-scale cross-border cooperation*),
- региони пограничне и прекограничне сарадње (*border and cross-border regions*, слика 148),
- региони у оквиру Европске територијалне сарадње (некадашње Европско груписање за територијалну сарадњу; *European Grouping of Territorial Cooperation* – EGTC).

Региони који заузимају велика пространства већином нису чланице AEBR, али представљају значајне актере у територијалној сарадњи у Европи (Слика 109), а има их за сада дефинисаних 17. Свакако, број еврорегиона се мења из године у годину и стога се препоручује провера на званичном сајту Асоцијације (https://www.aebr.eu). Неки од еврорегиона ове категорије су: Nordisk Ministerråd, Adriatic Euroregion, Carpathian Euroregion, Arbeitsgemeinschaft Donauländer, Euroregion Black Sea и тако даље.




▲ **Слика 109.** Погранични и прекогранични еврорегиони
*Извор: https://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php*

Број пограничних региона је највећи и има их 185 према подацима AEBR, од чега су неки чланице, неки нису, а неки су у процесу формирања сарадње. Осим тога, неки еврорегиони се не класификују као активни, па према каталогу еврорегиона који су израдили Дура и сарадници (Durà et al., 2018) активних еврорегиона има 158 укупно. У сваком случају, велики део Европе је обухваћен овим видом територијалне сарадње, а неки еврорегиони имају заиста дугу традицију и успешну сарадњу, као што су: Алпи-Медитеран, Еурорегио (https://www.euregio.eu/en), Карелиа, Мез-Рајна и тако даље. Број еврорегиона у оквиру EGTC је 23 и већином нису чланови AEBR.

Основни предуслов остваривања било каквог облика трансграничне сарадње и дифузије развојних процеса јесте постојање квалитетне саобраћајне инфраструктуре. Истраживање **коридора** као територијалних система, такође представља сложен логички и сазнајни подухват који обухвата структурно-динамичку анализу и гравитационо функцијско рејонирање издвојеног простора (Грчић & Раткај, 2003; Вемић, 2005). Термин коридор је позајмица из италијанског језика (итал. *coridore*) и значи трем, ходник, а у терминологији политичке географије можемо га дефинисати као део земље или линију која спаја државу са морем. Под овим појмом подразумевамо појас ограничене ширине, дужине и висине уз одређене копнене, водене или ваздушне саобраћајнице. Коридори су посебни природни, географски детерминисани и функционални територијални системи. Како истиче Радовановић (1989), они настају интеракцијом природних елемената и комплекса географске средине, становништва, људске делатности и материјализованих ефеката људског рада, у крајњој инстанци као просторни израз токова кретања материје, енергије и информације и стога су један од најдинамичнијих просторно-функционалних и просторно-организационих облика људске животне манифестације.

Простор великих еврокоридора у Европи представља читаве регионе, не само

самих инфраструктурних система у физичком смислу, већ и подручја на којима се одвија њихова интеракција са мрежом насеља, регионалним економским токовима, регионалним и локалним инфраструктурним системима, подручја на којима се јавља утицај на животну средину и потреба за њеном заштитом. Управо из тог разлога се дефинишу и примењују мере којима се смањују негативни ефекти и иницирају позитивни утицаји на локалном и регионалном нивоу.

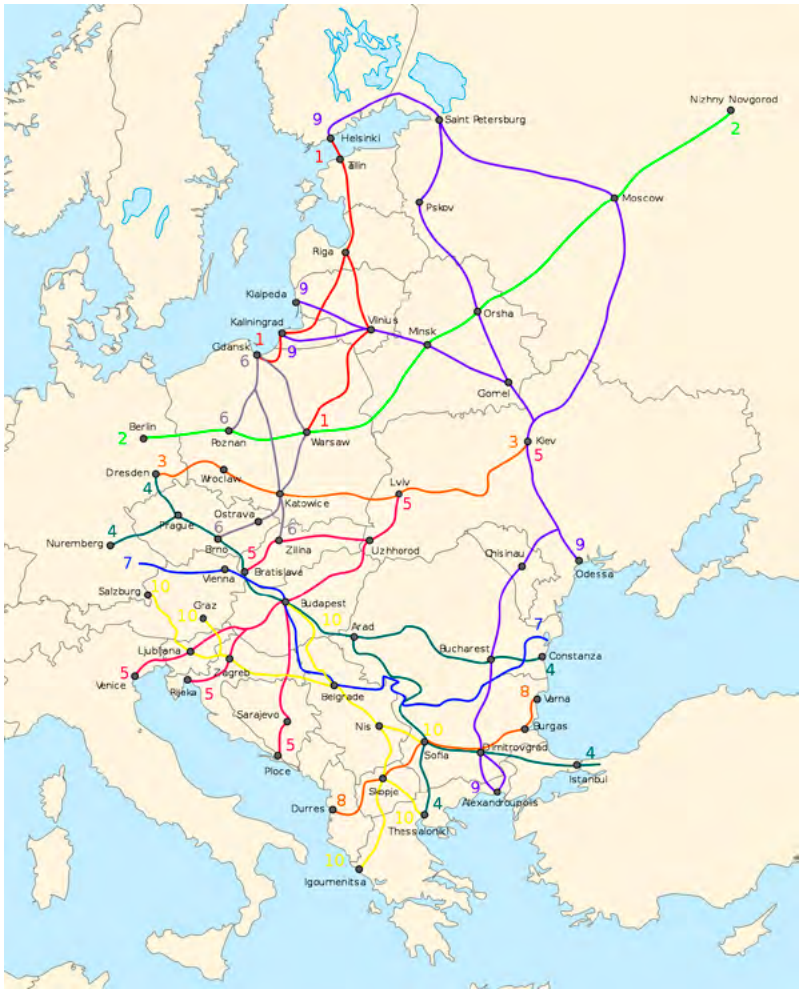
Основне мере за одрживи просторни развој подручја еврокоридора се односе на:

- процене утицаја на животну средину и простор ширег окружења приликом припреме планова, програма и пројеката инфраструктурних система;
- дефинисање координације и функционисања инфраструктурних система националног, регионалног и локалног значаја, односно сагледавање функционисања инфраструктурног система као целине;
- планирање и изградњу већег броја инфраструктурних система у једном коридору;
- сагледавање утицаја инфраструктурних система на процес урбанизације и економских токова у ширем окружењу (Грчић & Раткај, 2004; Тошић & Ђорђевић, 2004).

Друга Паневропска саобраћајна конференција, одржана на Криту од 14. до 16. марта 1994. године, одобрила је „Статусни извештај о индикативним смерницама за будући развој Паневропске саобраћајне структуре“ („Status report on indicative guidelines for the future development of Pan-European Transport Infrastructure“) када је утврђено девет коридора (овај документ је заснован на декларацији усвојеној на првој Паневропској конференцији у Прагу 1991). Године 1997. на конференцији европских министара саобраћаја у Хелсинкију, додат је и Коридор 10 (Грчић & Раткај, 2003; 2004). Од 2010. године може се разматрати и Коридор 11. Чак 7 од 11 коридора пролазе кроз регион Југоисточне Европе, што имплицира велики значај овог дела Европе у саобраћајној и територијалној, али друштвено-економској сарадњи и кохезији.

Трасе паневропских коридора приказане су на Слици 110:

- **Коридор 1:** Хелсинки-Талин-Рига-Канаус-Варшава; Грана А: Рига-Калињинград-Гдањск,
- **Коридор 2:** Берлин-Варшава-Минск-Москва-Нижњи Новгород,
- **Коридор 3:** Берлин/Дрезден-Вроцлав-Катовице-Краков-Љвов-Кијев,
- **Коридор 4:** Дрезден/Нирнберг-Праг-Беч/Братислава-Будимпешта-Арад-Букурешт-Констанца/Солун/Истанбул (коридор пролази кроз укупно девет земаља - Немачка, Чешка, Аустрија, Словачка, Мађарска, Румунија, Бугарска, Грчка, Турска и има укупну дужину од 3.258 km),
- **Коридор 5:** Венеција-Трст/Копер-Љубљана-Будимпешта-Ужгород-Љвов (Кијев). Грана А: Братислава-Жилина-Кошице-Ужгород. Грана Б: Ријека-Загреб-Будимпешта. Грана Ц: Плоче-Сарајево-Осијек-Будимпешта (пролази кроз седам земаља - Италија, Словенија, Мађарска, Словачка, Украјина, Хрватска, Босна и Херцеговина, а укупна дужина је 1.600 km),
- **Коридор 6:** Гдањск-Варшава-Катовице-Жилина (Словачка),
- Коридор 7: пловни ток реке Дунав, дужине 2.857 km (коридор обухвата Немачку, Аустрију, Словачку, Мађарску, Хрватску, Србију, Бугарску, Молдавију, Украјину и Румунију),
- **Коридор 8:** Драч-Тирана-Скопље-Софија-Бургас/Варна (коридор пролази кроз Албанију, Северну Македонију и Бугарску у дужини од 1.300 km),
- **Коридор 9:** Хелсинки - Санкт Петербург-Москва/Псков-Кијев-Љубашевка-Кишињев-Букурешт-Димитровград-Александрополис. Грана А: Љубашевка-Одеса. Грана Б: Кијев-Минск-Вилњус-Калињинград/Клајпеда (најдужи паневропски коридор – 6.500 km, пролази кроз девет земаља: Финска, Литванија, Русија, Белорусија, Украјина, Молдавија, Румунија, Бугарска и Грчка),




▲ **Слика 110.** Мрежа паневропских коридора
*Извор: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/0/00/Pan-European_corridors.svg/1200px-Pan-European_corridors.svg.png*

- **Коридор 10:** Салцбург-Љубљана-Загреб-Београд-Ниш-Скопље-Велес-Солун: Грана А: Грац-Марибор-Загреб. Грана Б: Будимпешта-Нови Сад-Београд. Грана Ц: Ниш-Софија и Коридором 4 до Истанбула. Грана Д: Велес-Битољ-Флорина-Via Egnatia-Игуменица (дужине је око 2360 km и пролази кроз Аустрију, Словенију, Хрватску, Мађарску, Србију, БЈР Македонију, Бугарску и Грчку) (Грчић & Раткај, 2003).
- **Коридор 11:** Београд-Јужни Јадран (од Темишвара, преко Вршца, Београда, Чачка, Пожеге, Подгорице, до Бара, а затим морским путем до Барија у Италији).

У мрежи мултимодуларних коридора, али и у европском саобраћајном систему, поготово за регион Југоисточне Европе, једну од најважнијих улога има Коридор 10. Представља деоницу интерконтиненталне (копнене) везе између Европе и Средње Азије, а истовремено је и развојна осовина у већини земаља Југоисточне Европе. Највећи део савременог Коридора 10 већ је у периоду римске владавине представљао један од најзначајнијих, и технолошки добро опремљених (пут с чврстом подлогом, мостови, организована одморишта и др.) саобраћајних праваца у империји. Распадом Римског царства тај правац губи на значају, посебно због сложених нових политичких односа у том простору (стална сукобљавања, феудални партикуларизам, односно непостојање снажних релативно централизованих државних система). Након турских освајања највећег дела подручја Југоисточне Европе, и стабилизације власти отоманске империје у том простору, постепено јачају трговачке везе између делова средње Европе и Цариграда, као најзначајнијег трговачко-саобраћајног центра не само турског царства већ и Европе и Средње Азије, који уједно представља и једну од највећих урбаних агломерација у свету у то време (Стојановић & Тодоровић, 2002). Поједине деонице данашњег Коридора 10 представљају (на трасама некадашњих римских комуникација) важне саобраћајнице које повезују најважније средњоевропске центре (Будим, Беч, Праг, Краков) са Истанбулом.

Један од основних принципа уређења паневропске саобраћајне мреже унутар утврђених коридора су њена интермодалност и мултимодалност, којима се обезбеђује избор међусобно интегрисаних видова саобраћаја. Велики значај је додељен повећању ефикасности међународних саобраћајних токова, што обухвата усклађивање квалитета и режима саобраћајних услуга, као и поједностављивање граничне процедуре. Крајњи циљ успостављања мреже паневропских коридора је функционално међурегионално повезивање, чиме би се обезбедили услови за слободније кретање људи, робе, капитала и информација, уз истовремено повећавање њихове мобилности, што уједно захтева и сложену мрежу логистич-

ких центара и развој интермодалних чворишта. Овај пројекат је за земље кандидате за прикључење Унији развијен кроз концепт **TINA** (енг. *Transport Infrastructure Needs Assessment*) саобраћајне мреже која припада датим коридорима, а представља функционалан наставак већ формиране трансевропске мреже – **TEN** (енг. *Trans-European Networks*) на простору Европске уније. Један од проблема је техничка некомпатибилност између друмске и железничке мреже између земаља чланица Уније и земаља кандидата, што би могло у будућности да буде подстицајни моменат за ове просторе да више средстава улажу и инфраструктуру (Грчић & Раткај, 2003).

## 4.7 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПОСЛЕ 2020. ГОДИНЕ

Како је у претходном поглављу истакнуто, регионална политика Европске уније прошла је кроз бројне фазе од како је формирана и почела да се примењује. Осим наведених шест фаза, имајући у виду приближавање краја актуелног финансијског периода (2014-2020), институције Уније активно раде на усаглашавању и усвајању документације и буџета за наредни период.

**Седма фаза** или седми финансијски и временски оквир регионалне политике Европске уније је наступајући и обухвата период **од 2021. до 2027.** године. Европска комисија је предложила осавремењивање ове политике, као најважније инвестиционе политике Уније и једног од најочигледнијих израза солидарности на међународном нивоу. Привреда Уније се постепено опоравља и јача, али и даље су присутне разлике између држава чланица и унутар њих, па су потребна константна додатна улагања како би се разлике смањиле. Према подацима Европске комисије (European Commission, 2018, доступно на https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm) за поменути временски и буџетски период намењен је буџет од 373 милијарде евра, који ће се и даље највише усмеравати на регионе који највише заостају за развијеним деловима Европске уније, односно који су испод просека. У истом саопштењу наводи се да ће акценат бити на модернизацији индустрије и иновацијама, са циљем да се успостави повољна пословна клима у Европи, која би омогућила услове за раст, отварање нових радних места и улагања.

Европска комисија је предложила читав сет правила за нови буџетски оквир, који је објединила у јединствен предлог Регулативе о заједничким одредбама (енг. *Common Provisions Regulation* – CPR). Ова Регулатива поставља сет заједничких одредби заједничког управљања за седам фондова (Слика 150): Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund* - ERDF), Кохезиони фонд (*Cohesion Fund* - CF), Европски социјални фонд плус (*European Social Fund Plus* – ESF+), Европски фонд за рибарство и поморство (*European Maritime and Fisheries Fund* - EMFF), Фонд за азил и миграције (*Asylum, Migration and Integration Fund* - AMIF), Фонд за унутрашњу безбедност (*Internal Security Fund* - ISF) и Фонд за управљање границама и визни инструмент (*Border Management and Visa Instrument* - BMVI). Предложена Регулатива је од изузетне важности, јер представља главна правила за управљање поменутим фондовима у предстојећем периоду. Уводи низ иновација, између осталог, треба да поједностави и унапреди синергију између различитих инструмената регионалне политике, пре свега да омогући синергију са Заједничком пољопривредном политиком (*Common agricultural policy*), Фондом за иновације *Horizon Europe*, инструментом за мобилност у образовању *Erasmus+*, и програмом за климатске акције и животну средину *LIFE* (European Parliament, 2018; European Commission, 2018c).

Постојећа Регулатива, односно она која се односи на период 2014-2020, у појединим сегментима је компликована за тела која управљају фондовима, али и донекле обесхрабрујућа за предузећа и предузетнике да се пријаве за средства из различитих фондова. Управо због ових потешкоћа, Европска комисија је предложила нову CPR, која поставља заједничке одредбе за седам фондова, као и додатне посебне регулативе које се односе на фондове појединачно (European Parliament, 2018).

За економску, социјалну и територијалну кохезију, предлогом нове Регулативе предвиђено је око 330 милијарди евра, које су распоређене у Европски фонд за регионални развој, Кохезиони фонд и Европски социјални фонд плус (Табела 28), док је остатак од укупних средстава за наредни буџетски период (укупно око 373 милијарде евра) распоређен на остале фондове према посебним регулативама за сваки фонд.

**Табела 28.** Алокација средстава за кохезиону политику за период 2021-2027.

| Фондови | Алокација средстава у милионима евра |
|---|---|
| Европски фонд за регионални развој | 200.629 |
| Кохезиони фонд | 41.349 |
| Европски социјални фонд плус | 88.646 |
| Укупно за кохезиону политику | Σ 330.624 |

*Извор: European Parliament, 2018; European Commission, 2018c.*

**Табела 29.** Алокација средстава за кохезиону политику у периоду 2021-2027. године по државама чланицама Европске уније

| Држава чланица | Алокација 2021-2027. у милијардама евра | Промена у односу на период 2014-2020. (%) | Интензитет помоћи (EUR/Head) | Промена у односу на период 2014-2020. (у %) |
|---|---|---|---|---|
| Бугарска | 8,9 | 8 | 178 | 15 |
| Румунија | 27,2 | 8 | 196 | 17 |
| Хрватска | 8,8 | -6 | 298 | 0 |
| Летонија | 4,3 | -13 | 308 | 0 |
| Мађарска | 17,9 | -24 | 260 | -22 |
| Грчка | 19,2 | 8 | 254 | 12 |
| Пољска | 64,4 | -23 | 239 | -24 |
| Литванија | 5,6 | -24 | 278 | -12 |
| Естонија | 2,9 | -24 | 317 | -22 |
| Португалија | 21,2 | -7 | 292 | -5 |
| Словачка | 11,8 | -22 | 310 | -22 |
| Кипар | 0,9 | 2 | 147 | -5 |
| Словенија | 3,1 | -9 | 213 | -11 |
| Чешка | 17,8 | -24 | 242 | -25 |
| Шпанија | 34,0 | 5 | 105 | 3 |
| Малта | 0,6 | -24 | 197 | -28 |
| Италија | 38,6 | 6 | 91 | 5 |
| Француска | 16,0 | -5 | 34 | -9 |
| Финска | 1,6 | 5 | 42 | 2 |
| Белгија | 2,4 | 0 | 31 | -5 |
| Шведска | 2,1 | 0 | 31 | -6 |
| Немачка | 15,7 | -21 | 27 | -20 |
| Данска | 0,6 | 0 | 14 | -3 |
| Аустрија | 1,3 | 0 | 21 | -4 |
| Холандија | 1,4 | 0 | 12 | -3 |
| Ирска | 1,1 | -13 | 33 | -17 |
| Луксембург | 0,1 | 0 | 16 | -14 |

*Извор: European Parliament, 2018; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65_en.pdf*

У оквиру предвиђене алокације приказане у табели, у оквиру Европског фонда за регионални развој за инвестирање у радна места и привредни раст биће опредељена највећа сума, односно чак око 190,7 милијарди евра. За европску територијалну сарадњу у оквиру истог Фонда биће опредељено око 8,4 милијарде евра, за периферне регионе и ретко насељена подручја предвиђено је око 1,4 милијарде евра. Сума која је опредељена за Европски социјални фонд плус не укључује средства за здравље, запошљавање и социјалне иновације, што је посебно регулисано.

Главни циљеви одредби задржаних у Регулативи односе се на постепено смањивање непотребних административних процедура за кориснике средстава из фондова и управљачка тела, омогућавајући висок ниво легалности и регуларности. Нови предлог Регулативе тежи да повећа флексибилност у прилагођавању програмских циљева и ресурса у складу са променама и у складу са приоритетима Европске уније, што би се, између осталог, постигло и кроз уједначавање интервенцијске логике (European Parliament, 2018).

На основу Табеле 29. јасно се уочава да ће највећа средства у предстојећем финансијском оквиру бити издвојена за Пољску, Италију и Шпанију, што је очекивано у складу са развојним трендовима у овим државама, али оно што не треба занемарити јесте да је сума за Пољску мања за 23% у односу на актуелни период, што значи да Пољска бележи напредак у регионалном развоју и смањивању регионалних разлика, за разлику од Шпаније и Италије, чији износ је за 5%, односно 6% већи. Истовремено, знатно мање средстава у односу на актуелни период биће опредељено за Литванију, Естонију, Словачку, Малту и Немачку, што је потврда њиховог напретка. Државе са најмањим разликама и највишим стандардима у Европској унији остале су Белгија, Шведска, Аустрија, Холандија, Данска и свакако Луксембург, за који ће бити опредељена најмања средства (свега 0,1 милијарда евра).

Интензитет помоћи у позитивној промени у односу на актуелни период бележиће свега неколико чланица; Бугарска,

Румунија, Грчка, Шпанија, Италија и Финска, док се промене у износу помоћи по глави становника неће осетити у Хрватској и Летонији. Свакако, наведене бројке представљају укупне и просечне суме, а за даљу анализу остају поједини сегменти помоћи и учинак на том нивоу.

Улагања у периоду 2021-2027. године биће усмерена на пет најважнијих циљева (Европска комисија, 2019, доступно на https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/):

- *паметнија Европа* - усмеравање на иновације, дигитализацију, подршку малим и средњим предузећима,
- *зеленија Европа без угљеника* - спровођење Париског споразума[38] и улагање у енергетски развој, обновљиве изворе енергије и борба против климатских промена,
- *повезанија Европа* – опремљеност стратешким саобраћајним и дигиталним мрежама,
- *социјалнија Европа* – спровођење европске политике социјалних права и унапређење квалитетног и планског запошљавања, образовања, стицања вештина, социјалне инклузије и једнаког приступа здравственој заштити,
- *Европа ближа грађанима* – оснаживање и подстицање стратегија на локалном нивоу и унапређење одрживог урбаног развоја у целој Унији.

Улагања у регионални развој у овом периоду биће у највећој мери усмерена на први и други циљ, односно приоритет, а чак 65-85% средстава из Европског фонда за регионални развој и Кохезионог фонда биће опредељено за те циљеве.

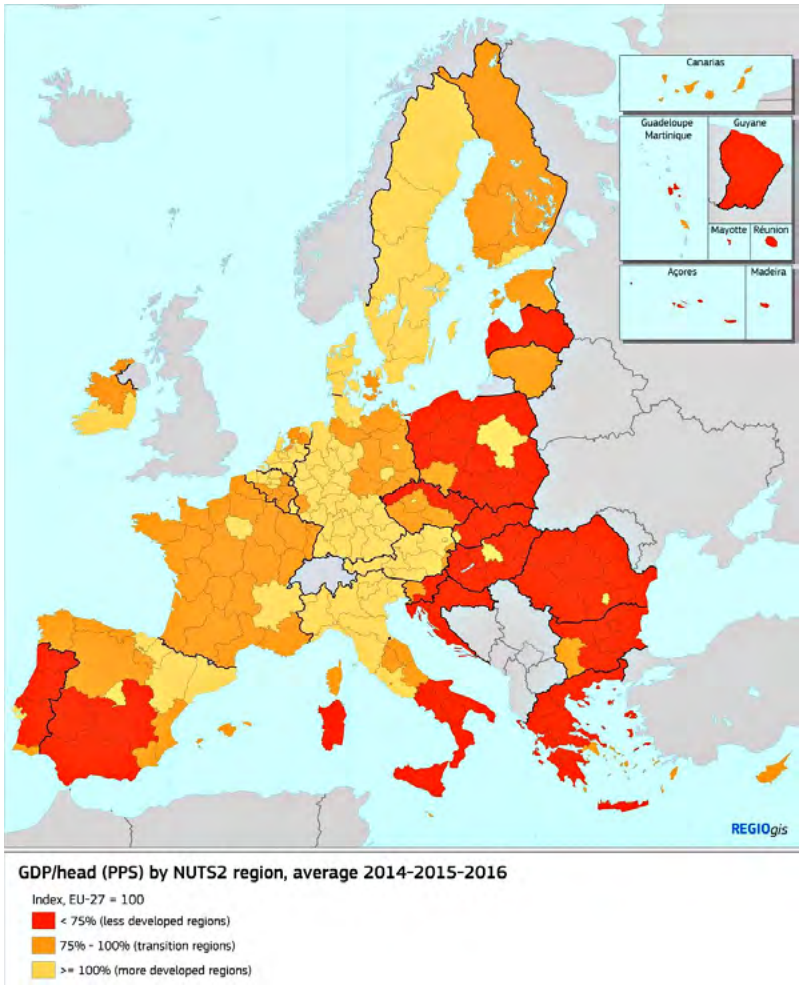
Најважније одреднице предлога Европске комисије за осавремењену кохезиону политику (European Commission, 2018; 2019; доступно на https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/) су:

- **усмереност на кључне приоритете за улагања** (горе наведени циљеви 1 и 2);
- **кохезиона политика за све регионе и прилагођенији приступ регионалном развоју**, што подразумева:
  - улагање у све регионе (региони који и даље заостају ће наставити да примају подршку Европске уније, као и региони у богатијим државама чланицама који теже пролазе кроз индустријску транзицију и глобалне промене),
  - прилагођенији приступ (задржаће се постојеће три категорије региона у примени кохезионе политике – слабо развијени, у транзицији и развијени (Слика 111); БДП по становнику ће остати главни критеријум за доделу средстава, а уводе се нови критеријуми – незапосленост младих, ниска стопа образовања, климатске промене, интеграција миграната; све у циљу смањивања неједнакости и како би региони са ниским приходима и стопом раста лакше сустигли остатак Уније),
  - управљање на локалном нивоу (подстицање и подршка стратегијама развоја покренутим на локалном нивоу, веће учествовање локалних, градских и регионалних тела у управљању средствима из фондова Европске уније;
- **мање правила, јасније и сажетије одредбе и флексибилнији оквир**, што подразумева:
  - поједностављење приступа фондовима (Европска комисија је предложила смањење административног оптерећења и блаже провере за предузећа и предузетнике),
  - јединствени правилник (седам фондова који делују у партнерству са државама чланицама биће обухваћено јединственим правилником, чиме ће се олакшати синергија, продуктивније повезивање фондова),
  - прилагођавање потребама (планирање дугорочних улагања и фле-

[38] Париски споразум је глобални споразум о климатским променама који је постигнут 12. децембра 2015. године у Паризу. Укључује план деловања чији је циљ смањење, односно довођење нивоа глобалног загревања на границу мању од 2 °C. Обухвата период од 2020. године па надаље (European Council; Council of the European Union, 2019, доступно на https://www.consilium.europa.eu/en/policies/climate-change/timeline/).

ксибилност; ревизијом на средини периода постићи ће се увид у дотадашње резултате и омогућити корекције и евентуална прерасподела средстава);

- **снажнија повезаност са Европским семестром**[39] **ради побољшања услова за улагања у Европи** (стварање повољнијих услова за привредни раст и пословање; поштовање оквира успешности




▲ **Слика 111.** Регионална основа за кохезиону политику према постојећим критеријумима (мање развијени, у развоју и развијени региони)
*Извор: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/149791/EU%20Budget%20for%20the%20future_CPR%20and%20cohesion%20policy_DG%20REGIO_20%20June%202018.pdf*

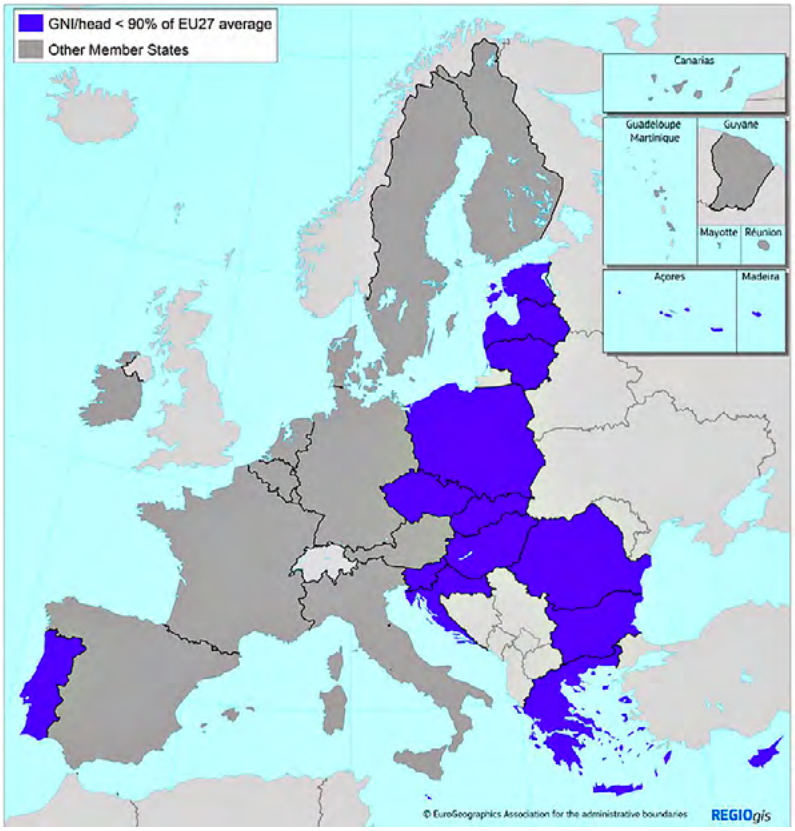
са мерљивим циљевима – број отворених радних места, број нових корисника широкопојасног интернета, а уводи се и годишњи преглед успешности који ће се оцењивати приликом ревизије);

- **уклањање прекограничних препрека и подршка иновационим пројектима** (нова генерација програма за међурегионалну и прекограничну сарадњу – Interreg, омогући ће државама чланицама савладавање прекограничних препрека и развој заједничких услуга; Комисија предлаже нови инструмент за пограничне регионе и државе чланице које желе да ускладе своје правне оквире – Европски прекогранични механизам; предлаже се стварање међурегионалних иновационих инструмената);
- **боље и ефективније коришћење финансијских инструмената** (нови буџетски оквир предвиђа и олакшава комбиновање бесповратних средстава и финансијских инструмената, постојање новог фонда InvestEU, са централним управљањем који ће се пунити на добровољној основи од стране чланица Уније);
- **побољшање комуникације ради повећања видљивости кохезионе** политике (наглашава се потреба за бољом комуникацијом и транспарентношћу позитивних резултата кохезионе политике; државе чланице су у обавези да организују догађаје поводом отварања пројеката, да шире информације на друштвеним мрежама; да свака два месеца подносе извештаје и податке о спровођењу програма у оквиру отворене платформе за податке (енгл. Open database), ради веће транспарентности и како би грађани могли пратити напредак).

Формирање нових фондова и инструмената је неопходно како се развој већ развијених региона не би успорио, него наставио, али са посебним одлукама и правилима, како би се и даље ишло ка равномерном територијалном развоју.

Равномеран територијални развој је неопходан, што потврђују и Слике 111. и 112, на којима се јасно уочава који делови Европске уније још увек каскају, односно по мно-

[39] Европски семестар представља нови интегрисани модел координације и усклађивања економских и буџетских политика (Europe 2020. Strategy for smart, sustainable and inclusive growth).




▲ **Слика 112.** Земље кориснице Кохезионог фонда према критеријуму GNI per capita (БНД)*<90% просека Европске уније
*Извор: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/149791/EU%20Budget%20for%20the%20future_CPR%20and%20cohesion%20policy_DG%20REGIO_20%20June%202018.pdf*
** GNI – Gross national income, односно БНД - Бруто национални доходак.*

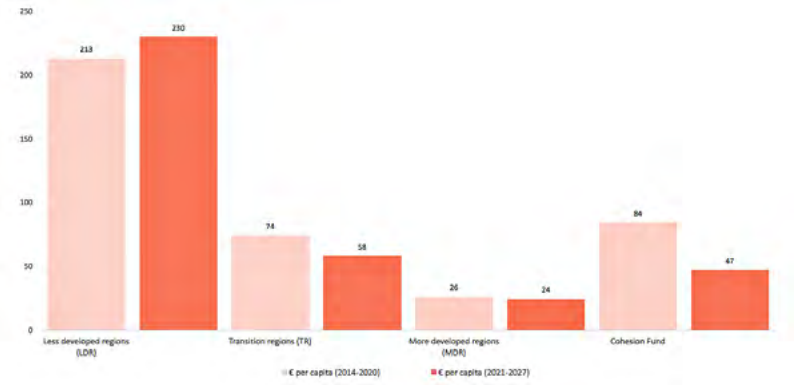
гим критеријумима се класификују у мање развијене или пак регионе у развоју. Ту спадају углавном земље Источне Европе, уз три мале балтичке државе и Португалију и Грчку.

**„Буџет Европске уније за будућност".** Европска комисија је за нови финансијски оквир припремила својеврстан пројекат „EU budget for the future", који треба да буде одраз брзих промена у иновацијама, привреди, животној средини и геополитици. Заправо, овакав буџет као основа свих финансијских инструмената, заснован је на шест тачака, односно области (https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/future-europe/eu-budget-future_en):

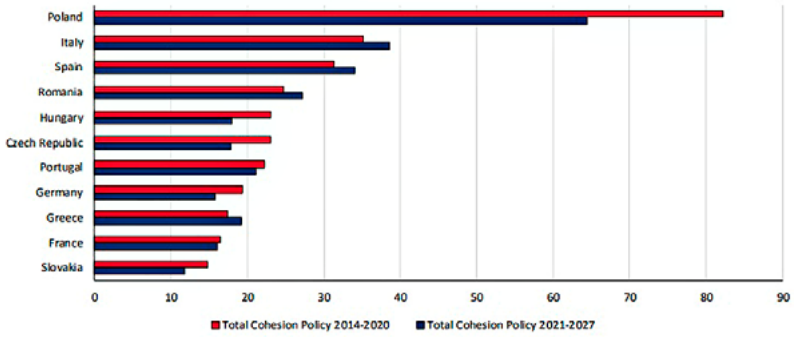
- кохезија и вредности,
- природни ресурси и животна средина,
- јединствено тржиште, иновације и дигитализација,
- миграције и управљање границама,
- безбедност и одбрана,
- суседски односи и свет.

У оквиру области *кохезија и вредности* обухваћени су: регионални развој, реформе, борба против криминала, Европска монетарна унија, улагање у људске ресурсе (социјални, образовни, волонтерски и медијски програми). Пољопривреда, рурални развој, поморство, рибарство, животна средина и клима обухваћени су облашћу *природни ресурси и животна средина*. Једна од најважнијих области је *јединствено тржиште, иновације и дигитализација*, којим се обухватају: јединствено тржиште, улагања, истраживање и иновације, порез, царина, мала и средња предузећа, конкурентност, свемирски програм, Евроатом, Инструмент за повезивање Европе. Након бурних дешавања претходних година, међу најважније области убраја се и област *миграције и управљање границама*, којом се обухватају азил, миграције и интегрисано управљање границама. Област повезана са том јесте *безбедност и одбрана*, која обухвата: унутрашњу безбедност, нуклеарну безбедност и изградњу и репарацију нуклеарних постројења, одбрану и одговоре и реаговања у кризним ситуацијама (управљање ризицима). Како Европска унија представља једну огромну заједницу на међународном нивоу, тако је област суседских односа, а њоме се обухватају: суседски односи између држава, међународна сарадња, хуманитарна помоћ, претприступна питања, заједничка спољна и безбедносна политика, финансирање прекоморских поседа (https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/future-europe/eu-budget-future_en).

Уколико се упореди са географског регионалног аспекта могућност коришћења фондова у новом финансијском оквиру, уочава се да се број корисника Кохезионог фонда смањио, што значи да већи број региона прелази границу 90% просека БДП по глави становника на нивоу Уније у односу на период 2014-2020. године. На скоро истом нивоу је остао број региона који улазе у категорију развијених, смањио се са 26 на 24 (Слика 113), као и број региона у развоју, док се број мање развијених региона повећао на 230.




▲ **Слика 113.** Упоредни приказ региона према категоријама развијености и могућности коришћења средстава Кохезионог фонда, 2014-2020. и 2021-2027. године
*Извор: http://www.euvisions.eu/wp-content/uploads/2019/01/image-6.png*




▲ **Слика 114.** Упоредни приказ алокација средстава Кохезионог фонда, 2014-2020. и 2021-2027. године (милијарде евра)
*Извор: http://www.baltic-course.com/eng/analytics/images/text/180615_eu_budg_grap3.jpg*

У финансијском оквиру 2021-2027. године највећа алокација средстава Кохезионог фонда предвиђена је за Пољску, преко 80 милијарди евра (око 65 милијарди евра мање него у прошлом периоду), потом за Италију, Шпанију и Румунију (више средстава у односу на претходни период), а најмање за Словачку (Слика 114). Дакле, државе су исте, само је редослед другачији, што значи да је у неким регионима било побољшања, а у неким погоршања регионалног развоја.

На основу наведених ставки и претходно описаних фаза у развоју регионалне политике Европске уније, јасно се уочава напредак, кроз добро постављене структурне измене, административне, финансијске и многе друге, што је доказ чињенице да ова политика јесте створена и треба да настоји да прати, усмерава и унапређује регионални развој, кроз деловање на свим административним нивоима.

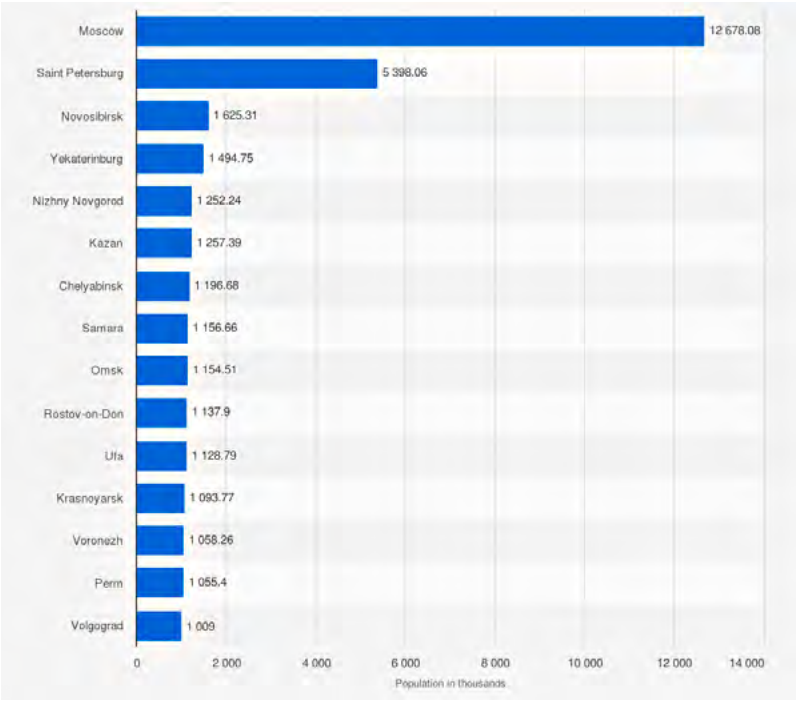
# 5 Регионална политика европских земаља изван Европске Уније

Европске земље изван Европске уније последњих година усмеравају своје регионалне политике и развој у са складу токовима регионалне политике Уније. Пре свега, то се односи на прекограничну сарадњу, коришћење претприступних фондова или фондова у оквиру партнерстава и споразума, као и прилагођавање регионалних структура и механизама. Свакако, поједине европске земље су још увек у процесу транзиције, одређене земље које нису чланице су увелико развиле систем као у Унији, стога је потребно посебно анализирати регионалне политике тих држава, како би се добила комплексна слика постојања и имплементирања регионалне политике на европском континенту.

## 5.1 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА РУСИЈЕ

Русија (Руска Федерација) је федеративна република која се простире на два континента, заузимајући источни део Европе и северни део Азије, као држава са највећом површином на свету, од 17,098 милиона km². На тој територији, према попису становништва из 2010. године, живело је 142,9 милиона становника, док је према проценама званичне статистике, почетком јануара 2020. године Русија бројала 146,74 милиона становника (Russian Federal State Statistics Service, 2020).

Русија је једна од ретких држава која бележи популациони раст у 21. веку, али са знатним осцилацијама. Популациони раст је прекинут 2014. године, односно интензитет раста је почео да опада од те године, да би 2018. године број становника опао, али према проценама званичне статистике, поново благо расте. То је у великој мери резултат повећавања стопа фертилитета у истом периоду, услед снажног деловања државе на пољу популационе политике и планирања породице. Стопа укупног фертилитета у 2018. години износила је 1,76 деце по жени, што је знатно више у односу на већину европских земља, укључујући и Србију. То је условило позитивне трендове у природном прираштају и одразило се на многе друге демографске индикаторе (Statista, 2020g).




▲ **Слика 115.** Број становника по највећим градовима у Русији, 2020. године (у хиљадама)
*Извор: Russian Federal State Statistics Service, 2020.*

Оно што није повољно када су демографски индикатори у питању, јесте просторна дистрибуција становништва. Очекивано, Централни федерални дистрикт окупља највећи број становника, јер се у њему налази и главни град, Москва, која сама броји око 12 милиона становника, а цео дистрикт скоро 40 милиона становника (Слика 115). Такође очекивано, најмањи број становника живи у региону Далеки Исток, односно најисточнијем дистрикту у Русији, који се налази на азијском континенту. Свакако, привлачна моћ главног града је важан фактор у овој просторној диспропорцији, али и неповољни природни услови. Генерално, већина популације живи у овом делу земље, али се уочава да Сибирски регион окупља велики број становника, што је резултат развоја овог дела Русије, када је у питању нафтна индустрија и сродни привредни сектори. То показује утицај човека на природну средину и способност учинковитог коришћења природних ресурса, што се одразило на укупан социоекономски развој региона.

Анализа било ког социоекономског индикатора у Русији није једноставна због изузетно сложене административно-територијалне структуре државе. Наиме, како је већ речено, Русија је федерација, односно сачињена је од федералних субјеката (јединица). Шира регионализација обухвата осам федералних дистрикта (Слика 116): Централни, Северозападни, Волга, Јужни, Северни Кавказ, Урал, Сибирски и Далекоисточни (Russian Federal State Statistics Service, 2020).



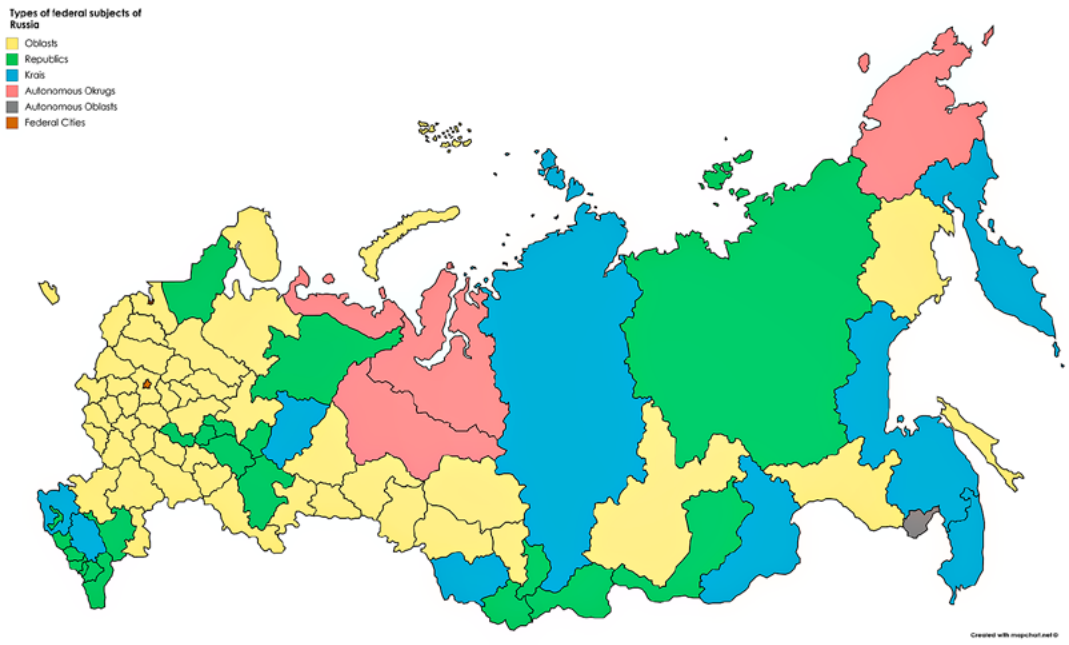

**Слика 116.** Федерални дистрикти Русије
*Извор: https://www.dreamstime.com/stock-illustration-russia-federal-districts-map-image67265445*

Комплетна федерална структура састоји се од 85 федералних јединица, различитих категорија и величина (Слика 117):

- 46 области,
- 22 аутономне републике,
- 9 покрајина,
- 4 аутономна округа,
- 3 града федералног значаја,
- 1 аутономна област.

Осим званичне административне регионализације, у Русији се посебно издвајају економски региони, према квантитативним индикаторима и доминантним привредним секторима (Слика 118). Они се донекле поклапају са федералним дистриктима, само је извршена мало детаљнија подела, у складу и са развојним центрима региона.

Разнолика и сложена територијална структура има својих предности, али и недостатака, пре свега у планирању равномерног регионалног развоја, услед сложене структуре надлежности. Неуједначени друштвено-економски развој у простору може се сматрати општим правилом. Овај феномен се може посматрати на свим те-




**Слика 117.** Просторни распоред федералних јединица Русије
*Извор: https://i.redd.it/2s66qsn59flz.png*




▲ **Слика 118.** Економски региони у Русији
*Извор: https://live.staticflickr.com/7200/6874263744_ee30f46b89_b.jpg*

риторијалним нивоима - од глобалног до локалног, а из њега следи периодично повећање територијалних разлика и фрагментација простора. У Русији су социоекономске разлике између територијалних јединица знатно веће него у развијеним земљама. Разлике између насеља су још веће. Постоји много историјски неразвијених, периферних региона који слабо или уопште не спроводе реформе. Осим разлика које постоје између њих, њихова општа карактеристика су њихови лоши учинци, недостатак ресурса за самостални развој, њихова потреба за јавном помоћи. Поред тога, постоје и квалитативне разлике између региона у земљи, који су у различитим фазама развоја, а такве територијалне разлике, уколико су толико велике постају национални проблем и могу довести до дезинтеграције државе. На ова питања треба да одговори и системски делује држава, јер се ради о очувању социоекономског и културног јединства земље, ублажавању регионалног антагонизма и спровођењу социјалне правде (Artobolevsky, 1997; 2000).

Како истиче Ванхов (Vanhove, 1999), концептуална питања имају велики значај. Шире тумачење регионалне политике - све што се дешава у региону (концепт), може довести до релативизације концепта. Главни разлог за то је да доносиоци одлука не схватају да је регионална политика нека врста државне активности (баш као спољна политика или еколошка политика) чији циљеви, методи и институције су ширег значаја. Према овом аутору основне карактеристике регионалне политике европског концепта су следеће:

- примењује примат територијалних тачака за потребе претпостављене интервенције;
- у циљу је решавања питања националног значаја на регионалном нивоу;
- приоритет центра у стратешким одлукама - компаративна анализа може се вршити само за утврђивање озбиљности различитих регионалних проблема, али алати доступни регионима имају ограничени облик;
- у расподели државних средстава важно је постићи споразум између свих региона;
- географско одређивање, кроз два приступа: са једне стране, укључити одабране (обично кризне) регионе у обликовање регионалне политике, а са друге стране, укључити различите области у другачији приступ привлачењу регионалне политике (регионална политика мора бити стављена на географску основу, стандардна решења која не узимају у обзир локалне и регионалне карактеристике су неефикасна);
- сопствени правни, институционални и финансијски фондови: регионалну политику треба регулисати законом, треба установити институције власти (или појаснити регионалне политичке надлежности између извршних власти), потрошња за регионалну политику у буџетима различитих нивоа требала би бити наведена у посебном поглављу;
- постојање стратегије регионалног развоја.

Када говоримо о регионалној политици у Руској Федерацији, субјекти политике су њени политички региони (федерални дистрикти) или групе региона. Регионалне власти су примаоци државне помоћи, међутим када се регионална политика реализује из федералног центра и из извора федерације, онда је јасно да центар одлучује о томе којим подручјима у којој форми ће дистрибуирати средства за развој. Руски региони су изузетно хетерогени. Ако их посматрамо као кориснике регионалне политике,

не постоји гаранција да ће региони са најозбиљнијим проблемима добити жељена средства за развој. Поред тога, фрагментација ограничених средстава доводи до слабе ефикасности међу великим регионима (Artobolevsky, 1993).

Последњих година, супротно од праксе регионалне политике развијених земаља и земаља у развоју, Русија је повећала број и величину својих основних политичких територијалних јединица и вратила се на систем великих економских области. Дискусије које се одвијају око дефинисања нових области занемарују основно питање: да ли је могуће реализовати регионалну политику на тако високом нивоу када су чак и постојеће територијалне и административне јединице довољно велике да буду примарне територијалне јединице (Lankina, 2009).

Развој федералне статистике деведесетих година 20. века омогућио је квантификацију територијалних разлика између субјеката Руске Федерације. Постало је јасно да постоје велике разлике између незапослености, прихода по глави становника и других индикатора. Чак, статистички подаци показују пораст разлика између федералних јединица, јер се криза није равномерно ширила у свим деловима земље. Тржишне реформе су имале позитивне последице за неке регије, друге су биле губитници. Највећи победници су две престонице (Москва и Санкт Петербург) и оне регије чија је потражња за сировинама и полупроизводима на светском тржишту била велика. Многа традиционална индустријска подручја и пољопривредна подручја била су погођена озбиљном кризом (Artobolevsky, 2000).

Прва фаза регионалних политичких реформи деведесетих година 20. века донела је огромне разлике, економску кризу и буџетски дефицит. Држава је усредсредила своје напоре на очување социјалног система кризних области, фокусирајући се на најхитнији феномен кризе. Ова политика је служила за ублажавање ситуације, а већина државних мера биле су заправо мере социјалне политике. Руска регионална политика није имала правну, институционалну и финансијску основу. Усвојени су врло корисни закони, детаљна питања су регулисана, али недостајала јее координација. Усвајање основних закона од стране извршних агенција обично је спречено упућивањем на уштеду буџетских средстава. Кризна подручја нису формално дефинисана, нити им је пружена помоћ, што је још више повећало територијалне разлике (Artobolevsky, 2000).

**Напори за развој регионалне политике.** Председничка управа је 1993. године израдила прву верзију Стратегије регионалног развоја у Русији. Слични документи састављени су током 1993. и 1994. године, од стране Министарства за националне и регионалне политике, Министарства економије, Државне думе и Руске академије наука. На основу ових докумената, 1994. године усвојен је програм за развој депресивних подручја, а 1995. године Министарство за националне мањине и регионална политичка питања припремило је програм развоја кризе. У регионалној развојној стратегији Русије представљена су три регионална циља за нову регионалну политику: благостање грађана, јединство државе и територијална једнакост и правда. Стратегија је очигледно могла бити основа конкретних закона и политичких програма. Све ово није реализовано, али се утицај стратегије недвосмислено може показати у размишљању многих националних политичара то доба (Chumachenko, 1993; Artobolevsky, 2000).

Током 1995. и 1996. године националне мањине и регионални политички департмани припремили су концепте регионалне политике и развој депресивних и неразвијених подручја. Године 1995. сви документи о регионалној политици били су доступни савезним органима, а федералне агенције добиле су задатак да измене буџет у светлу последица наведених циљева регионалне политике. На почетку овог програма, дошло је до снажног отпора различитих политичких група. Током помирења постало је очигледно да конкретизација регионалне стратегије и политике у Русији није једноставна и њихова примена је политички осетљив задатак који утиче на интересе федералних власти и регионалних елита. Концепт који је образложило Министарство регионалне политике није при-

хваћен од стране владе. Идеја политике просторног развоја била је у основи одбијена, укључујући практичне кораке за развој кризних подручја. Током неколико наредних година учињени су мали кораци на пољу регионалне политике, али недовољно да се ефекти примете и разлике у развоју ублаже (Lankina, 2009; Smirnyagin, 2017).

Председник Руске Федерације је 3. јула 1996. године издао Указ (Собрание Законодателства Россиускоу Федератсии, 1996), којим је одобрен дукумент *Основе регионалне политике* – који наводи много питања и задатака, полазећи од федерализма и локалних власти до екологије и националних питања. Међутим, не наводе се циљеви регионалне политике, као ни методологија постизања ових циљева. Поглавље под насловом „Основе за законско регулисање регионалне политике" само помиње да односе федерације и субјеката Руске Федерације треба ускладити. О законима спровођења регионалне политике нема речи, упркос томе што је она једина регулатива регионалне политике.

Од 2000. године, руске федералне власти уредиле су систем политичке контроле регионалних лидера и представника, омогућавајући контролу спровођења мера и имплементацију по регионима, кроз субнационална тела. Коришћени су различити механизми фискалног федерализма и инвестиционе политике, како би се осигурала лојалност регионалних ентитета, чиме је креиран политички централизован, али административно децентралиозван систем. Дакле, на неки начин то је систем децентрализованог управљања у социјално и политички комплексној држави, са потребом политичке контроле од стране државе (Starodubtsev, 2018).

Године 2004. донета је одлука о формирању новог министарства, Министарства регионалног развоја. Већина задатака регионалне политике припала је овом министарству. Министарство је 2005. године изашло пред Владу са концептом развојне стратегије руских региона. Документ је усвојен од стране Владе, а Министарство је почело да разрађује и детаље. Колико год да су охрабрили Државну Думу да припреми Закон о територијалном развоју, до саме реализације још увек није дошло. Исте године укинути су директни избори за регионалне власти, али су враћени 2012. године. Такође, између 2003. и 2005. године вршене су реформе на општинском нивоу, које су резултирале само повећањем броја општина са 12 хиљада на више од 20 хиљада. Сваки регион се састоји од једног или два локална нивоа управљања и сваки регион може да усвоји сопствену легислативу о локалном управљању, али у складу са федералном легислативом. Локалне власти су овлашћене да спроводе све јавне услуге од локалног интереса (на пример образовање, здравствене услуге, јавни ред и мир, коришћење земљишта, социјална заштита, локални економски развој, заштита животне средине, саобраћај и слично) (OECD, 2016).

Данас ситуација у Русији показује велике контрадикторности. Јачање регионалних проблема и раст територијалних разлика су веома присутни. Међутим, до данас у Русији нема званичног документа у којем су јасно дефинисани задаци регионалне политике, као у многим другим земљама. Постоји недостатак институционалне инфраструктуре, недостатак правне основе и ограничени су извори финансирања. Велики проблем регионалне политике за адекватно решавање тренутних проблема је недостатак инстиуција и институциалног система. Многа савезна тела баве се просторним развојем. Различити развојни документи су израђени у председничкој управи, одељењу централне владе, Министарству економије и трговине, Министарству за националне мањине и регионалну политику, Министарству за регионалну политику и оба дома Савезне скупштине. Већина ових тела сматра да је регионална политика питање терцијарног значаја у спровођењу планских активности, и често се сматра непотребним оптерећењем (Lankina, 2009; Mironova, 2011).

Један од разлога за ниску ефикасност спровођења регионалне политике је фрагментирана дистрибуција финансијских ресурса. Добар пример за то је функционисање федералних регионалних програма, чији број је више од десетак. Мноштво програма је финансирано од стране федералног цен-

тра, а помоћ по пројектима износи око 30-40 процента, и само део државних субвенција се појављује у виду новца који се може употребити. Ово последње важи претежно за оне програме, који могу пружити довољну моћ лобирања. Програми подршке развоја се не спремају само за кризне области, него врло често већи део финансијских извора одлази до развијених подручја. Ово је делимично и разумљиво, пошто је кључни аспект подршке инвестиционих пројеката, и на федералном и на регионалном нивоу, економска ефикасност (Zubarevich, 2009).

Оно што је неупитно јесте чињеница да су економске реформе у Русији у први план избациле потребу за децентрализацијом, пре свега у социоекономском аспекту. Регионалне и општинеске власти, научна и пословна заједница, као и цивилно друштво, све више су фаворизовали регионално стратешко планирање, програме и развојне шеме. Како би одговорила на регионална очекивања федерална влада је више него икад била суочена са дилемама, имајући у виду да њен основни циљ мора бити изједначавање територијалних разлика у социоекономском развоју региона. Такав циљ се наводи и као кључни у Стратегији смањивања разлика између региона до 2015. године, па су у том периоду многи програми финансирани, са акцентом на регионе (OECD, 2011).

Изазвано економском кризом 2008. године, руска влада је усвојила дугорочни план друштвеног и економског развоја, назван „Русија 2020“, са сетом мера за побољшање компетитивности у области људског капитала и инфраструктурно развоја, са иновацијама као општим циљем. Креирано је неколико тела, мноштво пословних инкубатора, на десетине техно паркова и центара развоја. Међутим, да би утицај ових мера и резултата био видљив и ефектан, потребан је регионални приступ имплементације. Као кључни изазови појавили су се: централизовано управљање алокацијом средстава, недостатак приватног сектора у имплементацији и искључиво универзитетски спровођена истраживања и сарадња на пољу иновација (државне институције) (Farra et al., 2013).

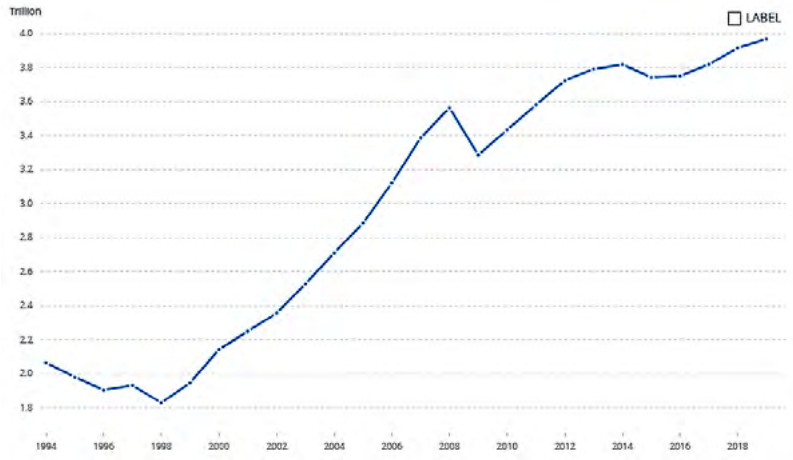
Федерални фонд за развој је додељивао многе грантове за програме који су имали за циљ унапређење друштвене и комуналне инфраструктуре у преко 40 области, република или округа који су испод просека по дефинисаним индикаторима. Дефинисана су и четири нова програма социоекономског развоја за четири мање развијена региона (Република Коми, Кемерово, Јеврејска област и Кханти-Манси аутономни округ). Дакле, федерална влада је морала да учини више на пољу формирања „регионалних покретачких мотора“ развоја, тако што ће концентрисати инвестиције у областима у којима локални услови омогућавају најбржи обрт прихода и највеће приходе. На тај начин, Руска федерација се приближава развијеним земљама и земљама у развоју, тако што долази до поларизације економског простора са нодалним центрима у којима расте продуктивност ресурса (OECD, 2011).

Статистичке основе регионалне политике у Русији су још увек несистематичне и донекле неорганизоване. Завод за статистику прикупља детаљне информације о територијално-административним јединицама, значајно мање информација о градовима, а о окрузима скоро ништа. Према томе, централна тела немају детаљну слику о развојним процесима у областима државе, као што имају преглед стања на нивоу целе државе. Овај недостатак би се могао релативно лако елиминисати, пошто су све информације у седиштима регионалних целина доступне, те би исте требало стандардизовати и предати централном заводу за статистику. Након тога, систематизовати податке и направити модел праћења података, према одабраним индикаторима, а временом само проширивати број индикатора, у складу са развојним потребама. Потребно је учинити и значајне кораке на пољу научне основе регионалне политике и много више укључити академску заједницу у ову област. Допринос академске заједнице је нерпоцењив, пре свега из угла праћења трендова, дефинисања модела, развијања алата, критичке обараде међународних искустава, а свакако и из угла територијале организације и регионализације. Треба нагласити да се методе регионалне политике мењају са територијалним нивоима, па је

сама операционализација на вишим нивоима озбиљан подухват (Farra et al., 2013).

Регионални развојни процеси подразумевају низ фактора укључених у интервенцију државе. Тржиште се селективно прилагођава простору, некада и само утиче на део земље, а само држава може активно утицати на тржишне ефекте. Држави је потребна регионална политика за ублажавање неповољних ефеката тржишта на територијални развој (Richardson, 1969). Светска трговинска организација и Европска комисија су такође става да је државна помоћ кризним подручјима дозвољена и пожељна и да није у супротности са принципом слободне конкуренције (Artobolevsky & Treivish, 1992; Jessop, 1995).

Искуство западноевропских држава по-



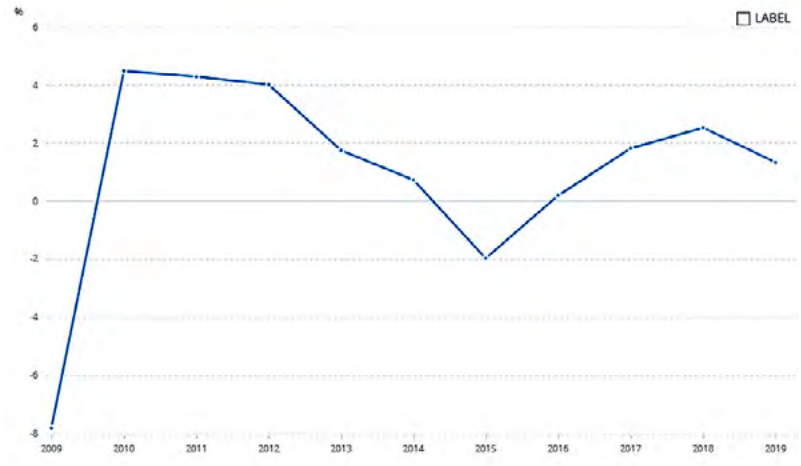

▲ **Слика 119.** БДП у Русији у периоду 1994-2021. године (у милијардама US$)
*Извор: Statista, 2020h.*

казује да неразвијене и заостале области треба територијално дефинисати и разграничити на основу квантитативних показатеља. У већини случајева, довољни су индикатори као што су: регионални БДП по глави становника, стопа незапослености, просечна зарада, приходи по глави становника. У развоју руске регионалне политике не могу се потпуно применити аналогије западних држава, пошто се Русија значајно разликује од западних држава. Мере регионалне политике у западној Европи не могу се применити у Русији и због непостојања адекватних финансијских извора за то. Ако се примени социјално оријентисан модел регионалне политике, мора се такође одговорити на слабе ефекте економског раста (краткорочно и средњорочно). Економска историја Русије и развијених земаља и трансформација њихових територијалних структура ипак имају много заједничких карактеристика, као што су слични проблеми у регијама и територијалном развоју. Регионална политика западне Европе примењује се у свим бившим социјалистичким земљама (бар онима који имају или траже чланство у Европској унији), а искуство стечено у овим земљама може бити од интереса за Русију, јер доказује могућност коришћења западноевропског модела током периода транзиције. Инерција територијалне структуре друштва и привреде је велика, а радикалне промене се одвијају деценијама. Стога је потребно прихватити одређени модел, систем и њега развијати (Jessop, 1995; Granberg, 2000).

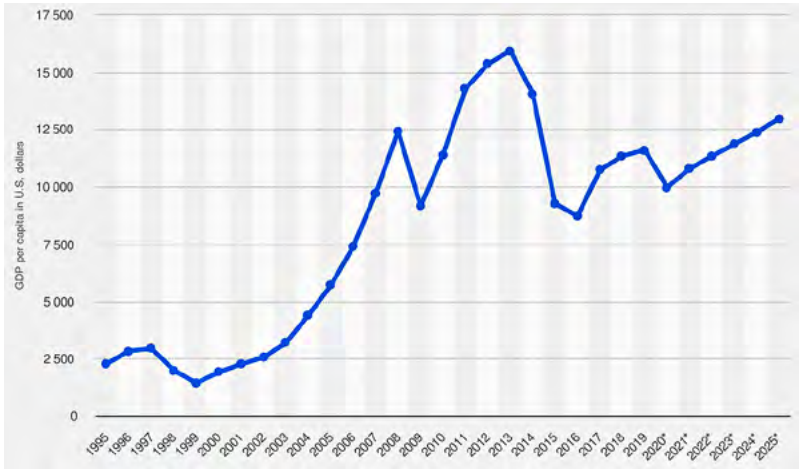
Уколико се анализира један од поменутих индикатора, БДП, јасно се уочава тенденција раста од 1994. године, са малим падом током светске економске кризе и са пројекцјом пада за 2020. годину, што је свакако опет резултат економске кризе кроз коју ће скоро све државе света проћи због пандемије корона вируса (COVID-19). Може се рећи да је 2019. године година она у којој је до сада у Русији достигнут највиши БДП, преко 4,3 трилиона долара (слика 119). На овакве трендове у Русији утичу и приватни и државни сектор, а овим растућим трендом Русија има шансу да постане чланица Г7 (групе Г7).[40] Дакле, снажним напорима државе, Русија бележи константан економски раст у последње две и по деценије.

Ланчани индекс стопе раста, односно пада БДП у Русији у периоду након опоравка од светске економске кризе, 2009-2019.

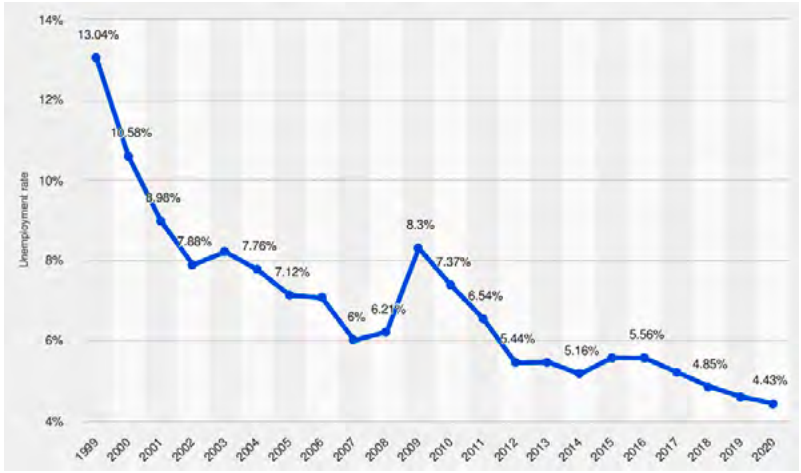
[40] Група 7 (Г7), односно оригинално Г8, установљена је 1975. године на неформалом састанку лидера светски најразвијенијих индустријских земаља. Годишњи састанци током година развили су се у платформу за детерминисање мултилатералне сарадње и креирање политичких одговора на глобалне изазове. Самит окупља Европску унију и још седам земаља (стога је Г8): Канаду, Француску, Немачку, Италију, Јапан, Уједињено Краљевство и Сједињене Америчке Државе (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_en).




▲ **Слика 120.** Стопа раста/пада БДП у Русији у периоду 2009-2021. године (ланчани индекс)
*Извор: Statista, 2020i.*




▲ **Слика 121.** БДП по глави становника у Русији у периоду 1995-2025. године (ланчани индекс)
*Извор: Statista, 2020j.*




▲ **Слика 122.** Стопа незапослености у периоду 1999-2019. године (ланчани индекс)
*Извор: Statista, 2020k.*

године (Слика 120) показује мало детаљнију слику руске економије, јер се уочава колико је заправо значајан био пад 2009. године, као и осцилације које су се догодиле пре и после 2015. године. Прогноза је да ће пад 2020. године бити ипак мањи него те 2009. године и да ће већ наредне, 2021. године, доћи до привредног раста у Русији, у вредности око 3,5% у односу на претходну годину. Уколико се наставе узлазни трендови руске економије, највиши раст који се догодио 2011. године од око 5% би могао бити надмашен у наредним годинама.

За разлику од апсолутних вредности БДП-а на нивоу државе, БДП по глави становника (Слика 121) показује много веће осцилације, јер узима у обзир демографску компоненту и самим тим је реалнији одраз привреде. Највише вредности забележене су 2013. године, скоро 16 хиљада долара по глави становника, што је око пет пута више у односу на само десет година пре тога. Након драстичног прогнозираног пада 2020. године, очекује се стабилизација и повратак на вредности изнад 12 хиљада долара годишње по глави становника. Свакако, разлике по регионима су и даље изражене, а предњаче региони са највећим градовима као развојним центрима.

Показатељ који много говори о привреди једне земље јесте стопа незапослености (Слика 122). Свакако, она може бити лажна или привидна, услед значајног удела „сиве" економије у многим државама у развоју, али свакако да и тако постављени трендови имају значаја. Највећа стопа незапослености забележена је 1999. године, чак 13%, услед транзиције која је почела да се одиграва у руском друштву пре самог краја 20. и самог почетка 21. века година. Након тога континуирано је опадала, изузев у години светске економске кризе и у 2019. години достигла рекордно ниских око 4,5%.

Глобализација је веома допринела повећању регионалних разлика, што се показало и у Русији, на субнационалном нивоу. Региони који су имали највише бенефита од директних страних инвестиција утицали су на кластеризацију на основу присуства мултинационалних компанија у Русији. Мали број региона био је привлачан за инвести-

торе, док је већи број региона био искључен из тих процеса (Bradshaw, 2008). Градови као што су Москва и Санкт Петербург, као и њихове околне области, деловали су као магнет за привлачење инвестиција, пружајући своју развијену саобраћајну и транспортну инфраструктуру, базу индустрије и присуство високо квалификоване и образоване радне снаге. Региони који су имали добар приступ лукама, као што су области Санкт Петербург и Лењинград, који су служили као капија за Балтичко море, Краснодар за Црно море, такође су привлачили велики број инвеститора. Важну улогу игра географска локација, која је важна у оним случајевима када стимулише мобилност радне снаге и интеракција са околним регионима и државама, јер на тај начин подстиче локалну економију, друштво и политику. Због тога се дешавало да поједини региони буде привлачни за инвеститоре, иако ни у првобитној анализи нису показали повољне политичке и услове животне средине (Lankina, 2009).

Повољан географски положај, доступност сировина и повољни агроклиматски услови били су база за многе регионе да унапреде своју компетитивност тако што су регионалне власти искористиле потенцијал, смањујући инвестиционе ризике и користећи максимално људски капитал (људске ресурсе). Такви региони одржали су водеће позиције и годинама када је цела држава била у највећој транзицији, па до данашњих дана, а у њих можемо сврстати Москву, Санкт Петербург, Лењинград, Омск, Томск, Новосибирск и Кабаровск). Након светске економске кризе 2008. и 2009. године, овој групи придружили су се и Татарстан, Свердловск, Ростов и Перм, који су унапредили своје технологије како би развили услуге засноване на знању и привукли инвеститоре смањујући ризике. Последњих неколико година све више напредују региони са развијеним агроиндустријским комплексима (Белгород, Ворољеж, Тамбов), као и добрим институционалним условима пословања (Zemtsov & Smelov, 2018).

Напори руске државе у последњим годинама су приметни и све израженији. Државна регионална политика попримила је стимулативан карактер и фокусирала се на промовисање независности региона у развоју и унапређењу принципа субсидијарности. Принцип сибсидијарности повезан је са поделом надлежности и права између Руске Федерације и њених федералних субјеката, на бази делегирања надлежности у усвајању специфичних решења на територијалном нивоу који се сматра одговарајућим и ефектним. На неки начин, ово се може сматрати ширењем регионалног суверенитета унутар федерације. Региони би заиста требали да имају право да развијају и имплементирају стратегије и тактике развоја, унутар интегрисаног законског оквира и у складу са националним интересима, као и без узроковања директне или индиректне штете другим регионима (Ilgiziarovna Gaysina, Ivanovich Ostroumov, Viacheslavovich Suntsov, 2016).

Када су у питању односи Русије у Европске уније, сарадња датира од 1994. године, када је потписан Споразум о партнерству и сарадњи, билатерална сарадња, која је обнављана сваке године. Постављени су основни циљеви и успостављен институционални оквир сарадње. Односи су унапређени 2003. године, када је креирана сарадња на четири заједничка простора (области): економски простор, простор слободе, безбедности и правде, простор спољне безбедности и простор истраживања, образовања и културе. Године 2007. потписан је Меморандум о сарадњи на пољу регионалне политике, са циљем размене информација и добре праксе (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/russian-federation/). На регионалном нивоу, Европска унија и Русија, заједно са Норвешком и Исландом, креирале су сет мера у оквиру „Северне димензије“, фокусирајући се на прекограничну сарадњу на простору Балтичког региона. У јулу 2008. године иницран је нови споразум између Русије и Европске уније, који подразумева правне обавезе на пољу политичког дијалога, правде, слободе, безбедности, економске сарадње, истраживања, образовања, културе, тргвине, инвестиција и енергије. Године 2010. успостављено је *Партнерство за модернизацију*, а преговори око визног режима закључени су 2011. године. Међу-

тим, услед Кримске кризе и учествовања Русије, Европска унија суспендовала је све преговоре, споразуме и процесе, практично је замрзнута сарадња са Русијом, осим прекограничне сарадње и индивидуалних (енг. *people-to-people*) контаката (https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/177/rusija;). Дакле, јасне су тенденције са обе стране на пољу сарадње, али политички потези представљају препреке и зону несугласица две стране. Међутим, Русија је један од најзначајнијих светских економских актера данашњице и као таква има развијене економске односе са многим земљама света, појединачно развијене трговинске односе са чланицама Уније, учествује у бројним регионалним иницијативама и све то јесте добра основа за модернизацију регионалнле политике и подизање регионалног економског развоја на још виши ниво.

## 5.2 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА УКРАЈИНЕ

Украјина је држава Источне Европе, по површини од 603.500 km² највећа држава која се целом територијом налази на европском континенту. Према подацима званичне статистике, Украјина је 2018. године имала 42,2 милиона становника (не рачунајући Аутономну Републику Крим и Град Севастопољ). Популација Украјине константно опада и према проценама наставиће да опада у будућности, услед изузетно ниских стопа фертилитета (1,37 деце по жени) и придружених миграционих трендова. Украјина је стекла независност 1991. године, након распада Совјетског Савеза (State Statistics Service of Ukraine, 2019). Након тога Украјина је у више наврата пролазила кроз периоде политичке, друштвене и економске кризе, а последња је трајала у највећој мери током 2014. године. Референдум на Криму и прикључење Русији изазвали су једну од највећих социоекономских криза у овој држави, што је покренуло и питања курса политике према Европској унији, Русији и другим центрима моћи и одразило се на успоравање регионалног и укупног развоја. Примера ради, стопа инфлације у 2015. години је порасла за 50% у односу на претходну годину, али са трендом пада из годину у годину (2018. године стопа инфлације је била за око 10% већа у односу на претходну годину) (https://www.statista.com/topics/2473/ukraine/).

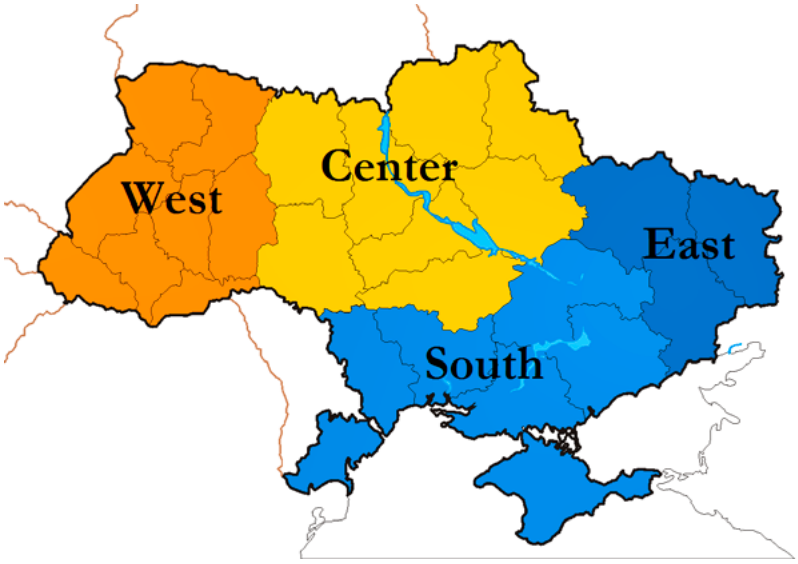



**Слика 123.** Административна подела Украјине на 27 ентитета (територијалних јединица)
*Извор: https://ukrstat.org/en/operativ/infograf_e.htm*

Поменуте промене одразиле су се и на административну поделу државе. Према званичним статистичким подацима Украјине, територијално-административна подела обухвата 27 ентитета, од чега 24 области, Аутономну Републику Крим и два града са специјалним статусом – Кијев и Севастопољ (Слика 123). Након кримске кризе, Кримом и Севастопољем *de facto* управља Руска Федерација, док их међународна заједница већином препознаје као украјинску територију.

Украјина има административну поделу на три хијерархијска нивоа: области/региони), рејони (дистрикти) и насеља (град, село). Рејони се најчешће класификују као урбани и рурални, док се код трећег нивоа уводе још додатне поделе, зависно од значаја насеља. Упркос веома бурној транзицији у овој земљи, још увек је поприлично компликован систем територијалне поделе, што знатно отежава регионални развој, поготово у оквирима мониторинга најважнијих индикатора кроз њихов апсолутни и релативни значај. Такође, оваква хијерархија отежава праћење степена урбанизације, развој руралних региона, услед нејасних подела, односно компликованих тумачења значаја насеља (регионални значај, локални и слично) (https://ukrstat.org/en/operativ/infograf_e.htm).

Ради лакше обраде података користе се и различите статистичке поделе, као што је подела Украјине на статистичке регионе коју користи Међународни институт за социологију у Кијеву (Слика 124). Овакав начин омогућава лакшу интепретацију, дисеминацију и свакако мониторинг података, како би се поједина истраживања могла упоређивати са истраживањима или подацима у другим државама, које имају ут-




▲ **Слика 124.** Статистички региони Украјине у сврху истраживања
*Извор: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/af/Ukraine_KIIS-Regional-division2.png*

врђен систем номенклатуре територијалних јединица по стандарду Европске уније (https://www.kiis.com.ua/?lang=eng). Тако су издвојена четири статистичка региона (Запад, Центар, Југ и Исток).

По Мезенцеву (Mezencev, 2010), према различитим показатељима, може се идентификовати шест јасно успостављених центара у Украјини: Кијев (метрополитанско подручје Кијева), Харков (агломерација Харков), Одеса (Одеска агломерација), Дњепропетровск (Дњепарска агломерација) Доњецки базен (полицентрична агломерација Доњецког базена и Лвов (Лвовска агломерација). По класичној регионалној подели у Чернигивској, Кировоградској, Тернопилској, Винитској и Волинској области у центру и на западу земље, пољопривреда је доминантна економска активност. У југоисточним регионима (Дњепропетровска, Доњецка, Луганска, Полтавска, Запоризхска) и северозападном региону Ривненске доминира тешка индустрија. Аутономном Републиком Кримом, Кијевом и Одесом доминирају услуге, док већином преосталих региона, углавном на западу и северу земље, доминирају „друге индустрије“ или немају доминантну економску активност (Слика 125) (World Bank, 2002).

Регионалне неједнакости су од великог интереса за економски развој, поготово када су изражене просторне разлике, као што је случај са Украјином у којој је просторна симетрија базирана на серији социоекономских индикатора. Таква основа пружа моћан маневарски простор у политичком понашању и деловању, што је такође био случај у Украјини, али и у многим другим земљама. Најзначајнији просторни јаз у Украјини постоји између региона источног и западног дела државе. Источни део земље је развијенији него западни, што се може уочити кроз анализу привредних стопа раста, БДП-а по глави становника, природном кретању становништва (природни прираштај) и многим другим. Такође, уочава се да је источни део



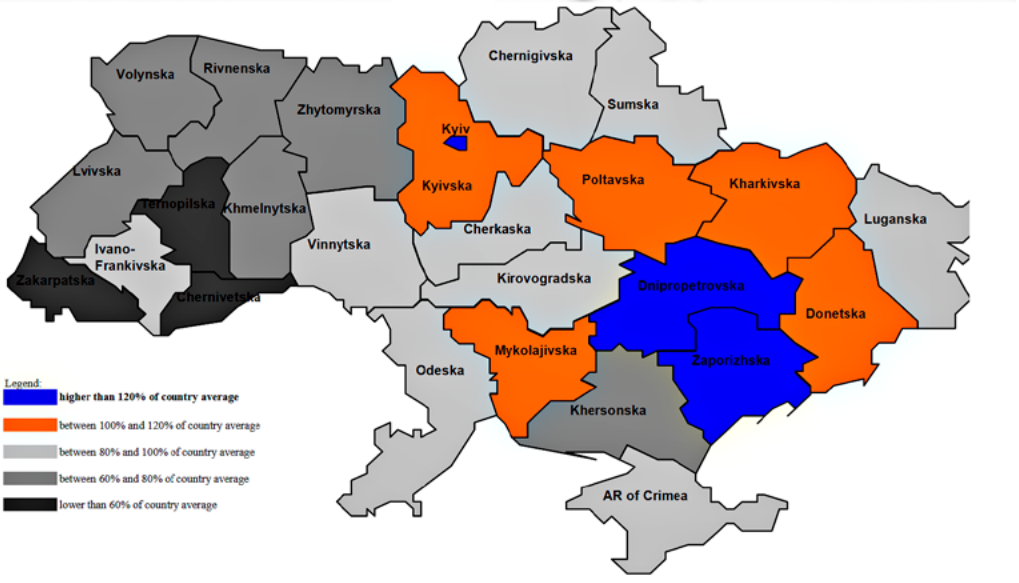

▶ **Слика 125.** Доминантне економске активности по регионима у Украјини
*Извор: World Bank, 2002.*

државе више базиран на тешкој индустрији и више је урбанизован, док је западни део базиран углавном на лакшим индустријама и пољопривредној делатности (Skrypnyk, 2014; Kallioras & Tsiapa, 2015).

Важно је истаћи да нису у питању само економске разлике, него и различите друштвене и политичке перцепције у источном и западном делу земље. У источним регионима постоје снажне прекограничне везе са Русијом, односно совјетским простором, док су западни региони оријентисани више ка Западној Европи (Kubicek, 2000). Разлике између региона се тешко смањују, односно чак и у условима напредовања, уколико није системски деловано на пољу регионалног развоја, разлике ће остати. Некада се смањи интензитет, али разлике остану. Искуство указује да су промене регионалних разлика специфичне у земљама у транзицији. Коефицијент варијације БДП-а по глави становника порастао је са 0,22 у 1990. години на 0,33 у 2000. години, што је око 0,15 у развијеним земљама и 0,5 у земљама у развоју. Дакле, јесте дошло до пораста БДП-а у првим годинама након изласка из Совјетског Савеза, али је убрзло дошло и до пада након тога, односно нестабилног тренда, па су, очекивано, порасле и разлике међу регионима (World Bank, 2002; Drzeniek-Hanouz & Geiger, 2008).

Од 2000. године долази до интензивнијег узлазног тренда, а тек 2000. године, свега осам региона у Украјини имало је БДП по становнику изнад просека, док је око 18 имало БДП испод просека земље (Слика 126). БДП по глави становника у Дњепропетровки, Кијеву и Запорошкој био је за 20% виши од просека земље. Доњецка, Харковска, Киевска, Миколајивска и Полтавска имале су БДП по глави становника који су били између 100% и 120% просека земље. Девет региона имало је БДП по глави становника између 80% и 100%. С изузетком Ивано-Франкивска, региони на западу земље имали су знатно ниже вредности БДП-а по глави становника. Черниевестка, Тернопил и Закарпатија имали су БДП по глави становника мањи од 60% просека земље (World Bank, 2002).

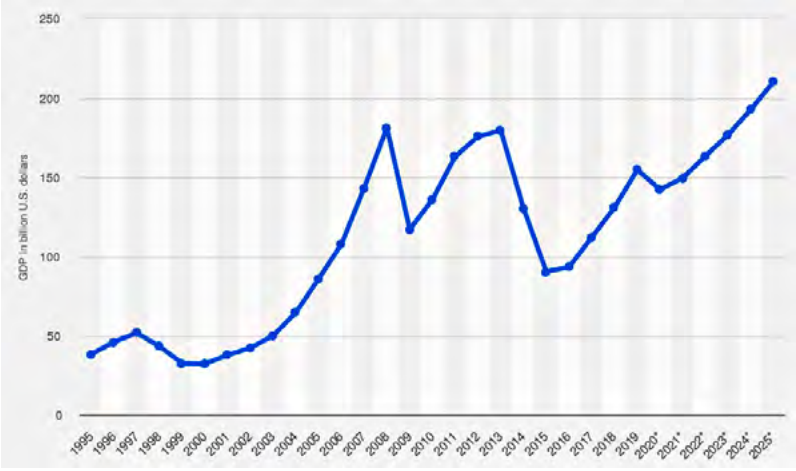
Украјина је пример централизоване земље када је у питању регионални развој и регионална политика и ти трендови су још из осамдесетих година 20. века, па је изузетно тешко изаћи из тих оквира и потпуно променити систем у децентрализован, а да транзициони период не буде погубан за неке регионе и делове државе, али и за неке привредне гране. Углавном се развој базирао на географским природним потенцијалима, уз форсирање индустрије, док је мало простора остало за иновативнији приступ и сегментацију развоја. Свакако, код већине држава које су изашле из Совјетског Савеза, први кораци односили су се на стабилизацију политичког система и дефинисање



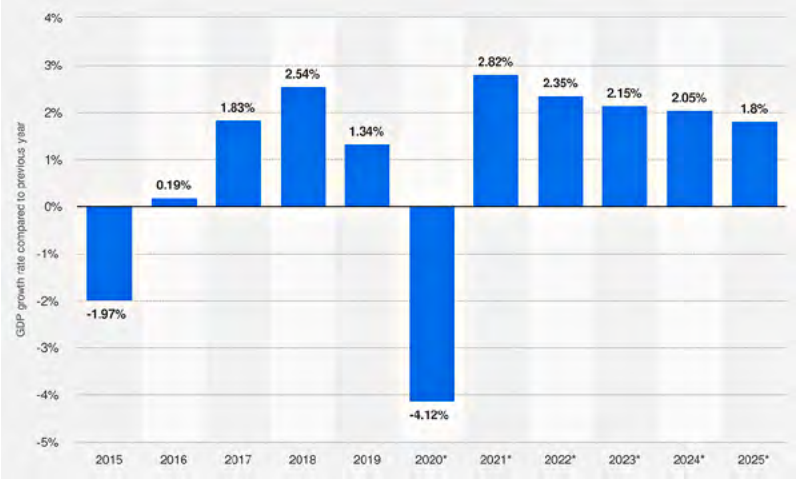

**Слика 126.** БДП по глави становника по регионима Украјине у односу на републички просек, 2000. године
*Извор: World Bank, 2002.*

политичког курса земље, друштва, да би се тек касније почело деловати на пољу уравнотеженог, иновативног и прогресивног развоја (Nosova, 2014).

Практично, Украјина је 1999. године први пут забележила позитивну промену стопе раста од изласка из Совјетског Савеза, да би се ситуација стабилизовала након 2000. године и до 2007. године Украјина бележи значајан пораст, између 6% и 13% (осим 2005. године). По таквим вредностима Украјина је била једна од водећих у региону, са динамичним економским активностима и порастом интересовања страних инвеститора. Ипак, наступањем нове економске рецесије у 2008. години, економија није




▲ **Слика 127.** БДП у Украјини у периоду 1995-2025. године (у милијардама америчких долара)
*Извор:Statista, 2020.*




▲ **Слика 128.** Стопа раста БДП-а у Украјини у периоду 2015-2025. године (у милијардама америчких долара)
*Извор:Statista, 2020a.*

успела да се опорави и ниво БДП-а и привредног раста у 2008. години је био на нивоу 83,5% нивоа из 1990. године, а још тежа ситуација догодила се 2013. године (услед политичких проблема и кримске кризе), када је ниво БДП-а и привредног раста износио 79% ниво из 1990. године (World Bank, 2002; Demchuck & Zelenyuk, 2009; Kallioras & Tsiapa, 2015).

На Слици 127. и приказан је БДП у Украјини у периоду 1995-2025. године, са пројекцијама до 2024. године. Као што је већ споменуто, БДП је растао све до момента економске кризе (2008-2009), након чега је поново стабилно растао, до 2013. године. Међутим, за само две године, односно 2015. године БДП Украјине се практично преполовио, што је у великој мери последица кримске кризе и сукоба у источном делу државе, па је и стопа инфлације порасла за скоро 50%. Велики удар на економију имала је девастација индустријског региона Донбас, који се налази у источном делу државе, дошло је до промена у односу на Русију, која је била најважнији спољнотрговински партнер, а национални дуг је порастао за скоро 50% у последњих неколико година (Statista, 2020, Statista, 2020a).

Статистички се уочава да следи опоравак од 2016. године и према пројекцијама ће се наставити још неколико година унапред, али стабилност економије зависиће од стабилности државе у контексту креирања таквог окружења у коме економија може да равномерно да се развија у свим регионима, како евентуалне осцилације не би имале драматичне последице (Statista, 2020a).

Криза 2014-2015. године показала је највеће слабости украјинске економије. Пораст прихода у деценији пре кризе био је у великој мери резултат повољних цена извоза (посебно челика и хемикалија), а мање као резултат преко потребних побољшања у продуктивности и конкурентности. Константно одлагање имплементирања структурних реформи довело је економију у тешку ситуацију током кризних времена и веома изложени и подложну шоковима и великим осцилацијама (OECD, 2014a; OECD, 2018c).

Континуирани напредак зависиће од способности Владе да препозна важне структурне слабости економије. Јавни дуг достигао је 90% БДП-а у 2017. години, услед чега је дошло до задуживања путем кредита, али уз одређене услове које треба испунити. Они се пре свега односе на реформе приватног сектора, развијања тржишта, борбу против корупције, унапређење фискалне одрживости, смањивање инфлације и изградњу резерви. У последњој деценији Украјина је учинила велике напоре да „отвори“ економију кроз трговинску инвестициону либерализацију. Постала је члан Светске трговинске организације 2008. године и потписница Споразума о придруживању Европској унији 2014. године, укључујући и Дубоку и свеобухватну зону слободне трговине (енг. *Deep and Comprehensive Free Trade Area* – DCFTA), која је ступила на снагу 2016. године. Извоз на традиционална тржишта је опао, јер су приходи од извоза у Европску унију повећани и достигли једну трећину (OECD, 2018c).




▲ **Слика 129.** Стопа незапослености у Украјини у периоду 1999-2020. године (у милијардама америчких долара)
*Извор: Statista, 2020b.*

У транзиционом периоду урбане агломерације су биле носио економског и популационог развоја. Генерално, око 80% украјинских градова је доживело пад броја становника и углавном су концентрисани у источном делу државе, док су у регионима западног дела државе градови углавном доживели пораст броја становника. У традиционалним руралним деловима западне Украјине, многи региони су још увек у почетним фазама урбанизације па се пораст одржава и на градове средње величине, какав је Лвов. Миграције из руралних ка урбаним регионима су значајан фактор социоекономског развоја, пре свега у западним регионима. Популациони раст Кијева и других већих градова у централним и источним деловима Украјине може бити позитиван за економски развој, али уколико се системски делује на урбану инфраструктуру, густину насељености и последице досељавања великог удела младе популације (OECD, 2018c).

Сукоби у Донбасу имали су велики утицај на миграције, односно исељавање становништва, што се посебно одразило на губитак посла за велики број људи. Према проценама око 1,6 милиона људи је изгубило посао и те вредности су се одразиле на укупну стопу незапослености у годинама кризе и сукоба (Слика 129). Након 2013. и 2014. године стопа незапослености је драстично порасла и од тада се задржава на стабилном, али високом нивоу. Регионалне разлике унутар Украјине су расле од 2004. године и углавном су више у односу на ОЕЦД државе и расле су у последњој деценији много брже него у било којој држави ОЕЦД зоне. Пораст територијалних разлика у развијености није јединствени случај у Украјини, него је уобичајен образац за многе земље које улазе у Европску политику суседства. Многе државе Централне и Источне Европе које су постале чланице Европске уније 2004. године и 2007. године искусиле су слична искуства (OECD, 2018c).

Већи економски раст Кијева и његове урбане агломерације, вођен снажним и динамичним терцијарним сектором, условио је велике разлике међу регионима. Такође, разлике су се осетиле и у материјалним условима благостања и стандарду живљења, тржишту рада и слично. Регионални развој зависи пре свега од капитала, тржишта и земљишта. Демографски трендови не иду у прилог променама на тржишту рада, јер удео активне и радно способне популације константно опада, са пројекцијама да ће опасти за 39% до 2060. године, услед ниских

стопа фертилитета и раширене емиграције. То се може унапредити и ублажити унапређењем функционисања регионалних тржишта, односно повећањем продуктивности на тржишту рада, што је кључна ставка међу ОЕЦД земљама (OECD, 2018c).

Што је већа стопа незапослености у неком региону, то је већи пад у учешћу на тржишту рада, што сугерише на то да долази до обесхрабривања радника, који би се свакако укључили поново на тржиште рада уколико би добили шансу да лакше пронађу посао. Пад учешћа на тржишту рада је посебно изражен у Доњецкој области и појединим пољопривредним регионима западне Украјине, у којима је учешће на тржишту рада опало на 60%. Свакако, чињеница је и да се пореметио однос између захтева тржишта и снабдевања тржишта радном снагом у периоду 2013-2016. године, па је унапређење функционалности и економске интеграције регионалних тржишта рада кључни механизам за решавање проблема незапослености и повећања продуктивности. Суштински, Украјина треба да се избори са три кључна проблема (OECD, 2018c):

- ниска међурегионална мобилност на тржишту рада (преко 22% запослених ради на неформалном тржишту рада),
- раширено неформално тржиште рада,
- константан јаз између образовања и посла у смислу стечених знања и потребних вештина.

Уопштено посматрано, регионалне разлике у Украјини се могу образложити следећим факторима (World Bank, 2002; OECD, 2018c):

- неповољна структура регионалне економије, укључујући удео пољопривреде, старих индустрија и услуга и степен диверсификације;
- директна страна улагања по глави становника у региону као показатељ отворености и потенцијалних трансфера знања из иностранства;
- активности локалних власти;
- тржишна инфраструктура;
- саобраћајна инфраструктура као мера потенцијалних уских грла у промету;
- телекомуникациона инфраструктура као мера за подршку предузећима.

У прошлости су уложени бројни напори ради решавања политике регионалног развоја, али ниједан није био успешан. Нека од потенцијалних објашњења за недостатак ефикасности су била следећа:

- *слаб оквир за постављање циљева и приоритета* - предложени приступи регионалном развоју почетком и средином деведестих година 20. века фокусирали су се углавном на прибављање ресурса за одређене иницијативе, а не као свеобухватни приступ решавању потреба регионалног развоја (ad hoc приступи одређених група или регија, није било ни пуног консензуса ни подршке за напредовање),
- *недостатак фискалних параметара* - програми за регионални развој су обично успостављени без икаквог разматрања рада у фискалном оквиру, развијали су више циљева и обично више пројеката који су били или неприступачни или неодрживи,
- *ad hoc алокација инвестиција* - државна инвестициона политика имала је значајан утицај на регионални развој, али још увек не постоји транспарентан механизам кроз који се додељују та улагања; буџетски процес не прави везу између улагања у капитал и са њим повезаних трошкова и трошкова одржавања који би требало да буду укључени у тренутни буџет;
- *ослањање на државну интервенцију* - протекле године регионалне политике у Украјини су се обично фокусирале на обнављање старих индустрија, промовисање великих инвестиција, подмиривање социјалних трошкова на начине који укључују велику државну интервенцију; нису узели стратешку перспективу у областима у којима Украјина може бити конкурентна и створити окружење како би подржала стварање нових индустрија и услужног сектора, што такође може бити важан извор раста у будућности,

- *top-down приступ* - иако се на регионалном нивоу улаже велики напор да би се подржао регионални развој, регионална политика се често доживљава као нешто што се дешава одозго, са врха, из централе; централна влада пружа ресурсе за улагања или посебне подстицаје и има велики утицај на оно што се дешава у регионима (World Bank, 2002).

Дефинисање регионалне политике, посебно у земљама у развоју, није увек једноставно, пошто у условима централног планирања регионална политика сама по себи није постојала, а планирање је везано за географску територију и представља збир секторских или гранских активности. Расподела ресурса развијала се врло другачије него што је то случај код тржишне алокације и ослањања на тешку индустрију. Ради остварења повољних регионалних разлика радило се на изради концепта регионалне политике државе (у целости). Као основни циљ наводи се *стварање услова за динамичан, уравнотежен социоекономски развој Украјине и њених региона, подизање животног стандарда становништва, обезбеђивање социјалних стандарда које гарантује држава сваком свом грађанину, без обзира на место пребивалишта, као и продубљивање процеса тржишне реформе на основу повећања ефикасности административних одлука и побољшања рада органа државне власти и органа локалне самоуправе* (World Bank, 2002).

Значајнији кораци начињени су након опоравка од економске кризе. Године 2013. донета је *Национална стратегија регионалног развоја за период до 2020. године*. Документ је дефинисан као део Националног акционог плана за спровођење Програма економских реформи *„Проспевно друштво, конкурентна економија, ефикасна држава“* за период 2010-2014. године. У документу су приказани нови приступи државне политике према тенденцијама економског развоја на основу искустава земаља Европске уније. Представљена је општа стратегија; идентификовани су циљеви, задаци и приоритети који ће бити усаглашени са регионалним стратегијама које су одобрене или ажуриране такође за период до 2020. То омогућава ефикасну хоризонталну и вертикалну координацију деловања централних и локалних извршних органа власти у сфери регионалног развоја. У стратегији су утврђена три (доста уопштена) циља политике регионалног развоја:

- јачање конкурентности региона,
- територијална друштвено-економска интеграција и просторни развој,
- ефикасно управљање у сфери регионалног развоја (Lankina, Gordon & Slava, 2017).

Након 2014. године Украјина је све више усмерена на преузимање праксе регионалног развоја Европске уније и све више економске релације усмерава ка чланицама Уније. Европска унија подржава Украјину у осигуравању стабилног, просперитетног и демократског развоја. Украјина је захваљујући подршци и програмима у оквиру Источног партнерства ушла у дубоке структурне реформе, које примарно подразумевају борбу против корупције, реформу правосуђа, реформе изборног система, унапређење пословне климе и енергетске ефикасности, као и реформе јавне администрације и децентрализације. Од 2014. године алоцирано је више од петнаест милијарди евра у виду грантова и зајмова за подршку реформама (The EU Neighbours portal, 2020a).

Поменути DCFTA споразум и програм подржава пораст билатералне сарадње у трговини између Уније и Украјине, а размена је достигла 44 милијарде евра у 2019. години, што је Унију ставило на прво место као трговинског партнера Украјине (42% укупне трговине обавља се са Европском унијом). Посебно се подржавају приватни сектор и мала и средња предузећа кроз програм EU4Business initiative, са посебним фокусом на локални ниво (The EU Neighbours portal, 2020a).

Од јуна 2017. године могуће је слободно путовати Шенген зоном за све Украјинце са биометријским пасошем, а од тада је забележено чак три милиона посета чланицама Уније. Украјина је један од највећих корисника Erasmus+ programme у оквиру Источног партнерства, са више од 9.000 Украјинаца и око 4.000 европских студената и

академског особља који су искористили могућности програма мобилности. Украјина је учесник и Хоризонт 2020 програма (енг. *Horizon 2020 Programme*), Евроатом програма истраживања и тренинга (енг. *Euratom Research and Training programme*) и Програма Креативна Европа (енг. *Creative Europe Programme*) и потписница Коперникус споразума о сарадњи (енг. *Copernicus Cooperation Arrangement*[41]) (The EU Neighbours portal, 2020a).

Посебна пажња усмерена је на дигиталну трансформацију, која укључује приступачније електронске услуге грађанима, као што је систем *e-baby*, који омогућава пријаву новорођенчета електронски у трајању од десет минута. Европска унија финансијски подржава Фонд за енергетску ефикасност Украјине, подржава реформу електромреже и тржишта струје и интеграцију у енергетско тржиште Уније, модернизацију транспорта гаса, као и многе друге области животне средине (The EU Neighbours portal, 2020a).

Свакако, највише ефеката и даље се осети у Региону Кијева, али се кроз подстицање регионалне и прекограничне сарадње и други региони усмеравају ка реформама и сваки следећи корак ка децентрализацији регионалног развоја и управљања је важан за постизање територијалне и друштвене кохезије у Украјини.

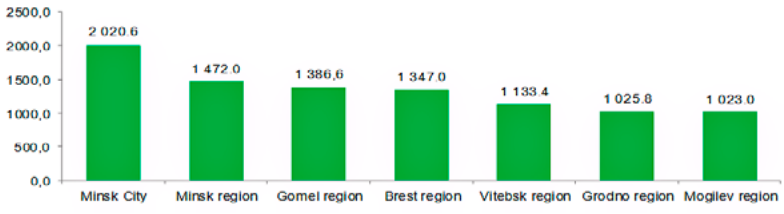
[41] Copernicus представља програм Европске уније за посматрање Земље, односно сателитско посматрање и прикупљање података (https://www.copernicus.eu/en/about-copernicus).

## 5.3 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА БЕЛОРУСИЈЕ

Република Белорусија је држава Источне Европе са површином од 207.595 km², подељена у шест административно-територијалних целина (региона) и Град Минск (Слика 130). У Белорусији има 115 градова, 86 насеља градског типа и 1.156 насеља руралног типа. Према попису из 2019. године на територији Белорусије живело је 9.413.446 становника, а према процени Националног завода за статистику, у 2020. години тај број износи 9,398 милиона становника. У 15 градова живи више од 100.000 становника и ти градови представљају регионалне центре (National Statistical Committee of the Republic of Belarus, 2020).

Један од највећих проблема у модерној историји Белорусије је дугорочно опадање броја становника. У периоду од 1990. до 2019. године популација је опала са 10,5 милиона на 9,4 милиона становника, упркос благом порасту у периоду 2014-2021. године. Опадање броја становника забележено је у свим регионима, осим у главном граду. Очекивано, носилац демографског и социоекономског развоја је главни град, односно Град Минск, у коме је концентрисано око петине укупне популације Белорусије (Слика 131), скоро четвртина укупне радне снаге. Такође, удео главног града у укупном БДП-у државе је све већи и већи, а кретао се од 24% у 2012. години, до 27% у 2018. години, а у апсолутним вредностима то је око два пута више од половине белоруских региона (Слика 132). Минск генерише скоро половину укупних страних инвестиција.

Демографске промене имале су негативан ефекат по многе регионе када је у питању образовни систем. Наиме, број ученика је опадао, услед мање стопе фертилитета, док је истовремено број наставника појединих профила растао у свим регионима. Оно што је имало позитиван тренд за популацију у многим регионима је пораст дохотка по глави становника, поготово у периоду 2010-2016. године, али и даље са великим разликама између Региона Минск, Града Минска и осталих региона. То се одразило и на разлике у квалитету живота, благостању популације и укупним трошковима живота (Fateyev, 2018).

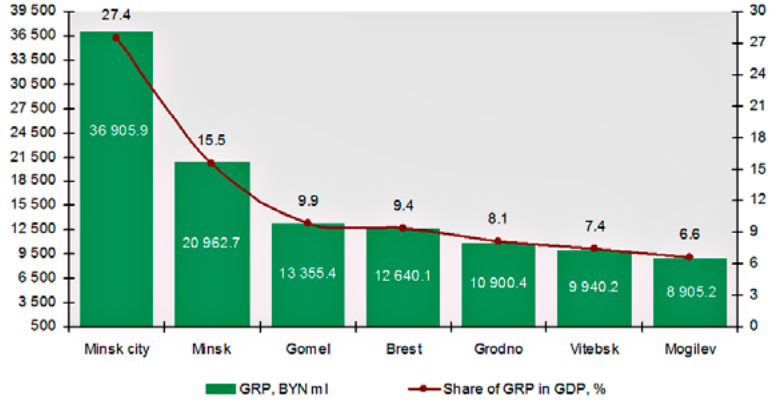



▲ **Слика 131**. Број становника по регионима у Белорусији 2020. године
*Извор: National Statistical Committee of the Republic of Belarus, 2020.*




▲ **Слика 130.** Административно-територијална подела Белорусије
*Извор: https://depositphotos.com/69762947/stock-illustration-belarus-administrative-divisions.html*

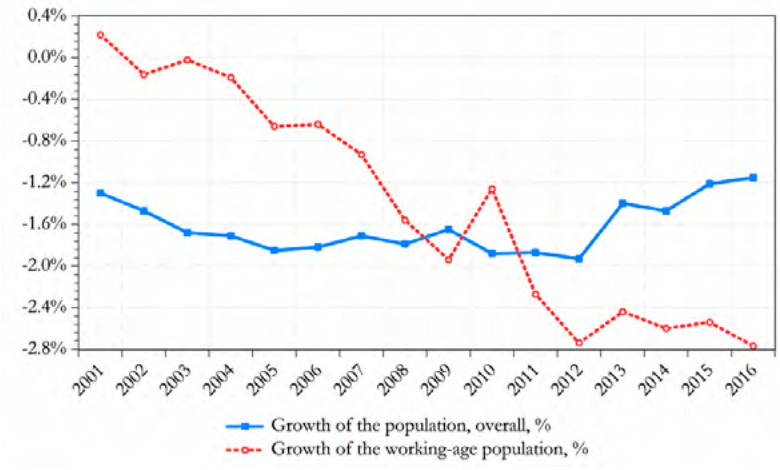
Највеће промене у транзицији вероватно су доживели градови средње величине, односно насеља урбаног типа која нису водећи градски центри у држави. Пре свега, проблеми се односе на дијаметрално различите трендове кретања укупне популације и радно способне популације, поготово у последњим годинама (Слика 133). То се одразило на многе социоекономске индикаторе у односу на главни град и регион главног града, тако да су просечне плате достигле свега 78% вредности плата у Минску и осталим већим градовима у Белорусији, смањио се број малих предузећа и драстично је опало




▲ **Слика 132.** Удео региона у укупном БДП-у у Белорусији 2019. године.
*Извор: National Statistical Committee of the Republic of Belarus, 2020*

интересовање страних инвеститора (4,6 пута мање директних страних инвестиција него у већим градовима) (https://belarusdigest.com/story/skyrocketing-economic-growth-and-weak-regional-development-digest-of-the-belarusian-economy/).

Споменуте разлике у квалитету живота и трошковима живота по регионима детерминисане су структурним променама економије у Белорусији као држави и њеним регионима. Последњих неколико година индустријски сектор полако губи примат у економији, међутим индустријска производња је и даље велики економски ослонац широм земље, а структурне реформе и територијална дистрибуција донели су значајне промене. Пре распада Совјетског Савеза око четвртине укупних прихода од индустрије долазило је из Минска, односно било је концентрисано у Минску, током година које су уследиле након независности, ситуација се неколико пута мењала. У периоду до 2000. године удео Минска је опао на 19%, да би до 2005. године поново повећао свој удео на преко 20% и доспео на друго место (после Региона Гомел). Према подацима из 2016. године (Табела 30) удео је поново опао на 16% (Fateyev, 2018).




▲ **Слика 133.** Упоредни приказ промене удела укупне популације и радно способне популације у насељима урбаног типа у Белорусији у периоду 2001-2016. године
*Извор: https://belarusdigest.com/story/skyrocketing-economic-growth-and-weak-regional-development-digest-of-the-belarusian-economy/*

Промене су задесиле и друге регионе. Деценијама пре распада Совјетског Савеза и независности Белорусије западни региони (Гродно и Брест) имали су напредан индустријски развој. Упркос напорима, након стицања независности и политичких промена у раним деведесетим годинама 20. века, ови региони су знатно заостали за источним регионима. Дакле, регионалне специфичности су евидентне, у мањој или већој мери, а то се односи и на остале секторе, не само на индустрију. Разлике у структури и специјализацији економије су у великој мери резултат (последица) карактера развоја у кризним годинама, оним које су погодиле белоруску економију у деведесетим годинама 20. века, као и у оним које су дошле са глобалном финансијском и економском кризом (Fateyev, 2018).

Све пост-социјалистичке земље су прошле кроз сложен просец транзиције. Са једне стране то је дуготрајан процес имплементације широког спектра реформи, са друге стране промене покренуте преласком на тржишну економију. Велике проблеме донела је висока стопа инфлације током транзиције економије у Белорусији, као смањење профитабилности и кашњење плата и доспелих потраживања. То је неминовно довело до смањења продуктивности белоруске економије, праћеног лошијим (мањим) животним стандардом становништва. То је на неки начин било неочекивано, јер у оквиру Совјетског Савеза Белорусија није била толико централиозвана и део затвореног система. Међутим, економисти су упозоравали да ће транзиција из централизоване до тржишно оријентисане економије у раним деведесетим годинама 20. века имати утицаја на све бивше чланице Совјетског Савеза.

**Табела 30.** Структура БДП-а по регионима и социоекономским индикаторима у Белорусији у 2016. години

| | Структура БДП-а по регионима | Структура БДП-а по социоекономским индикаторима | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Удео у радној снази | Удео у индустријским приходима | Удео у пољопривредним приходима | Удео у страним инвестицијама | Удео у трговини на мало | Удео у пруженим комерцијалним услугама јавности |
| Република Белорусија | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Брест | 18,8 | 13,6 | 11,6 | 19, | 3,9 | 12,2 | 10,1 |
| Витебеск | 17,8 | 11,5 | 14,1 | 12,4 | 4,7 | 11,1 | 8,6 |
| Гомел | 10,4 | 13,7 | 19,1 | 16,1 | 9,6 | 12 | 10,2 |
| Гродно | 8,4 | 10,8 | 10,9 | 15,9 | 5,7 | 10,3 | 7,5 |
| Минск | 14,1 | 15,7 | 18,9 | 24,2 | 21,7 | 15 | 6,9 |
| Могилев | 17,3 | 10,5 | 9,3 | 12,3 | 5,9 | 8,8 | 7,2 |
| Град Минск | 27,0 | 24,2 | 16,1 | - | 48,4 | 30,6 | 49,5 |

*Извор: Fateyev, 2018.*

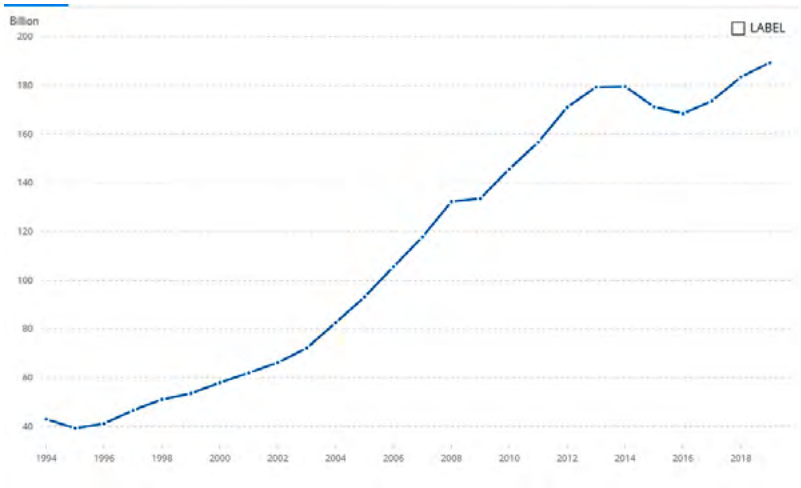
Дошло је до пораста регионалних диспаритета, порасле су разлике у стопама незапослености између региона, али је ипак регионалној политици придаван мали значај у Белорусији у том периоду (Fateyev, 2000).

Парламент и Влада су у великој мери фокус ставили на правни систем и механизам имплементације и доношења буџета, буџетских такси, као и на монетарну, инвестициону и економску политику на националном нивоу. Веома је била изражена територијална диференцијација на релацији „језгро-периферија" и криза монофункционалних малих градова. За разлику од индустријског сектора, пољопривреда је мање осетила кризу, захваљујући директним финансијским инјекцијама, кредитима са мањим каматама и другим видовима државне помоћи овом сектору. Свакако, велики напори били су уложени у минимализовање утицаја Чернобиља, односно чернобиљске катастрофе у областима са високим степеном радиоактивности, а било је потребно и реконструисати некадашње војне базе и прилагодити их активностима цивилног друштва. Важан корак била је приватизација, што је имало различите последице по регионе, пре свега због различитих ставова и мера локалних и регионалних власти (Fateyev, 2000).

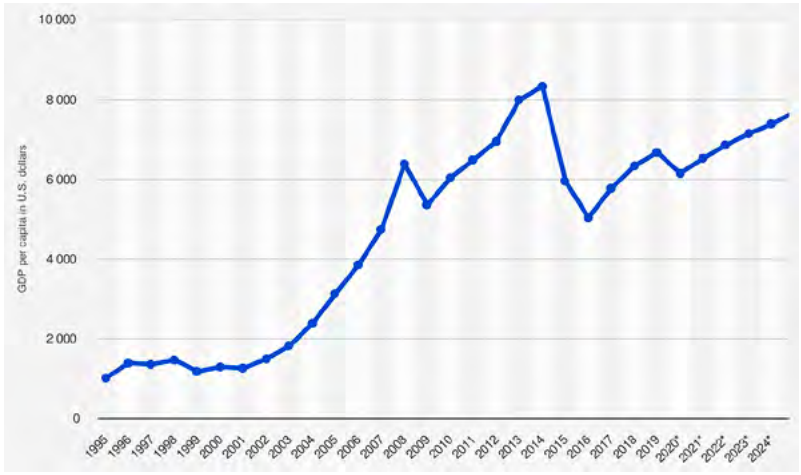
Почетком 1997. године дошло је до позитивних назнака у стабилизацији у развоју белоруске економије, па је и сутуација на регионалним тржиштима рада унапређена. Многе позитивне назнаке биле су ипак привидне, јер су регулисане административним мерама, прерасподелама, па је дошло до привидне или лажно мање стопе незапослености, што је довело до пада продуктивности тржишта и великих осцилација међу регионима. Дакле, изостанак системских мера није донео очекиване резултате, па је било неминовно да се мора приступити системској и систематској регионалној политици, како појединачни успеси у економском развоју не би били само изоловани случајеви (Fateyev, 2000).

Слика 134. потврђује претходно описане трендове економског развоја и уочава се да је национални БДП заиста растао након стицања независности, благо, али континуирано до светске економске кризе, као и годину дана после тога и наредних година, са мањим осцилацијама. Према пројекцијама, вредност БДП-а Белорусије би требала да достигне скоро 200 милијарди долара до 2021. године, након мањег пада у 2020. години. Дакле, у поређењу са почетком транзиције, БДП се повећао за готово четири пута на нивоу државе (Statista, 2020c).

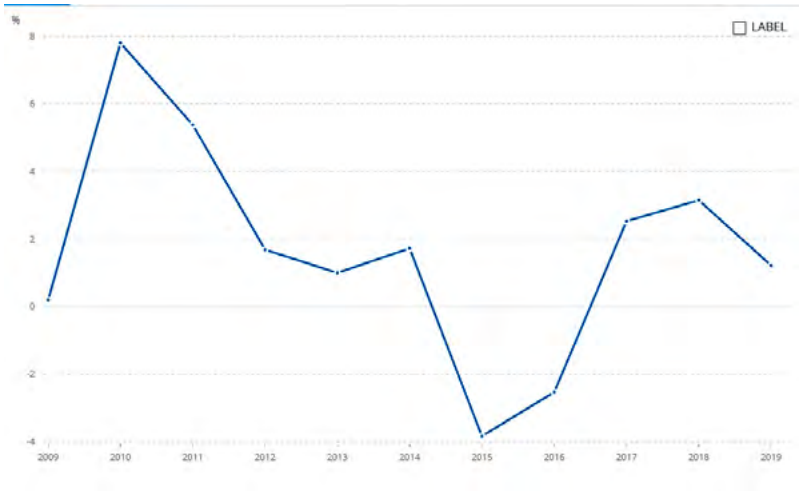
Уколико се анализира БДП по глави становника (Слика 135), уочава се да су осцилације биле знатно веће, услед регионалне прерасподеле и броја становника региона.




▲ **Слика 134.** БДП у Белорусији у периоду 1994-2021. године (у доларима)
*Извор: Statista, 2020c.*




▲ **Слика 135.** БДП по глави становника у Белорусији у периоду 1995-2025. године (у америчким доларима)
*Извор: Statista, 2020d.*




▲ **Слика 136.** Стопа раста/пада БДП у Белорусији у периоду 2009-2019. године (ланчани индекс)
*Извор: Statista, 2020e.*

Практично, све до првих година 21. века, БДП по глави становника је стагнирао или опадао и био на ниском нивоу, да би након 2001. године уследио нагли пораст, који је трајао све до 2008. године и светске економске кризе. Пад је био краткотрајан, свега једну годину, што значи да криза није толико снажно погодила развојни пут Белорусије у овом периоду, али политичке промене и превирања у друштву током 2015. и 2016. године јесу. Осетио се снажан пад у приходима по глави становника, да би након 2016. године поново дошло до постепеног пораста и стабилизације, али ниво из 2014. године још увек није достигнут, односно према пројекцијама неће бити достигнут ни до 2024. године (Statista, 2020d).

БДП у Белорусији јесте имао континуиран раст након светске економске кризе, али су осцилације „година за годином" биле изражене (Слика 136). Највећи пораст забележен је 2010. године (у односу на претходну годину, док је 2015. и 2016. године забележен пад у ланчаном индексу, као и 2020. године, да би се, према пројекцијама у 2021. години поново забележио позитиван раст у односу на претходну годину (Statista, 2020e).

Током почетка 21. века дошло је до приближавања земље Европској унији, односно партнерству са Унијом, што је погодовало регионалном развоју, али ипак се уочава да је у многим сегментима Русија и даље најважнији партнер Белорусије. У 2017. години више од половине белоруског увоза било је из Русије, односно у сарадњи са Русијом (57,2%), док је на другом месту Кина, са свега 8%, а потом Немачка, са око 5%. Остали партнери застпљени су испод тог нивоа (Statista, 2020f).

У Републици Белорусији, за разлику од многих европских земаља, до сада није усвојен посебан закон о регионалном развоју. Без обзира на то, многе области активности државе уско су повезане са регионалном и локалном политиком. У Белорусији се већ дуго ради на развијању правног оквира, што се посебно односи на политику управљања и заштите животне средине, као и политику урбаног планирања (National strategy for sustainable development for the period to 2020 of the Republic of Belarus. Key Provisions, 2004). Урбана политика, односно политика

урбаног развоја у овом тренутку има најуочљивији утицај на формирање нове регионалне политике у Белорусији. Оријентисана је на такозвано физичко, просторно и територијално планирање. Ова врста политике је такође дуго имала институционалну основу у Белорусији; још крајем 1993. године Врховно веће је усвојило Закон о основној архитектонској и урбанистичкој делатности у Републици Белорусији који постаје кључни документ за утврђивање метода и алата државне регулације регионалног развоја.

Тренутно држава спроводи Националну стратегију за одрживи социјални и економски развој Републике Белорусије за период до 2030. године. Стратегија је усвојена у мају 2017. године и фокусирана је на интегрисани развој сваког региона и смањење постојећих регионалних разлика, узимајући у обзир ефикасно коришћење њихових ресурса и конкурентних предности, тако да се обезбеди високи животни стандард, очување природе и позитиван допринос региона националној конкурентности и сигурности. Као индикатори за постизање тог циља, документом су предодређени смањење регионалних разлика у погледу БДП-а по глави становника и номиналне бруто плате. Главни нормативни документ за средњорочно планирање, који детаљно прецизира приоритете Националне стратегије, је Програм друштвено-економског развоја Републике Белорусије за период 2016-2020. године, одобрен декретом председника Републике Белорусије. Овај програм је поставио темеље даљег свеобухватног развоја сваког региона земље у циљу смањења међурегионалних разлика и стварања повољних услова за све становнике без обзира на место становања (Fateyev, 2018).

Значајно је истаћи да се последњих година улажу велики напори у приближавању Европској унији, и сарадња је на том пољу знатно порасла и побољшана. Помоћ Уније Белорусији сада износи око 30 милиона евра годишње, скоро дупло него у ранијем периоду. Споразум о визном режиму је потписан у јануару 2020. године и очекује се да ће ступити на снагу током лета исте године. Белорусија активно учествује у мултилатералној сарадњи у оквиру Источног партнерства, а активно се ради на дефинисању оквира билатералног партнерства са Унијом, посебно на пољу слобода, закона, људских права, слободе медија, права радника. Унија подржава процес приступања Белорусије Светској трговинској организацији, чиме ће се постићи повољнија пословна клима и окружење у овој држави (The EU Neighbours portal (2020b).

Европска унија је до сада помогла око 4.500 компанија у Белорусији, кроз финансирање, тренинге и експертску подршку, кроз програм EU4Business initiative, а креирано је око 5.700 нових радних места и послова као помоћ малим и средњим предузећима. Белорусија је добила око 10 милиона евра за кључне пројекте у области енергетске ефикасности и заштите животне средине, кроз Источноевропско партнерство за енергетску ефикасност и животну средину, а значајна средства утрошена су и на саобраћај и транспортну инфраструктуру. Европска унија подржава имплементацију Националног акциононог плана за људска права у периоду 2016-2019. године (који још траје), чиме се охрабрује дијалог између Владе и цивилног друштва (The EU Neighbours portal (2020b).

Од 2018. и 2019. године регионални развој се унапређује и кроз пројекте пограничне сарадње региона, у оквиру којих се систем прилагођава новим начинима функционисања и преношења надлежности на регионални и локални ниво. Такође, у оквиру Erasmus+ програма мобилности од 2009. године преко 3.000 студената и академског особља је усавршило своје образовање и научне компетенције, а преко 3.400 младих људи од 2014. године је укључено у заједничке пројекте, тренинге и волонтерске акције унутар Европске уније (The EU Neighbours portal (2020b). Дакле, јасно је да се највеће промене догађају након 2016. године, пре свега у домену планског деловања на регионални развој и умрежавања на европском нивоу. Тиме се поспешује конкурентност и ефикасност економије једне државе и постаје се део система који континуирано и повезано ради на интегрисаном и уједначеном развоју, што у претходним периодима није био случај у Белорусији.

## 5.4 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА НОРВЕШКЕ

Норвешка је једина скандинавска земља изван Европске уније, са површином од 323.771 km² и укупном популацијом од 5.295.619 становника (Еуростат, 2019), што у просеку чини густину насељености релативно малу, око 16 становника по квадратном километру. Имајући у виду да је на неки начин периферна држава према Европској унији, са неповољним планинским рељефом и знатно суровијим климатским карактеристикама, са великом удаљеношћу између највећих центара, регионални развој се углавном односи на развој руралних периферних предела. Иако се врло често на Норвешку гледа као на руралну државу, свега око 20% популације живи изван урбаних простора насеља, па је ниво урбанизованости 80%. Критеријуми урбаних насеља и просторни распоред према категоријама урбаних насеља се веома разликује у односу на остале скандинавске државе. Свакако, важно је узети у обзир различите историјске, географске и друштвене контексте и одговарајуће институционалне оквире (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

Јавне политике и мере које теже побољшању услова живота у различитим регионима, у Норвешкој су генерално познате као *distriktspolitikk* (енг. district policy) или *regionalpolitikk* (енг. regional policy). Политика руралног развоја је још старија од поменуте две и најчешће се везује за период после 1950. године када је почела реконструкција и обнова региона и насеља уништених током Другог светског рата (углавном у северном делу Норвешке). Области деловања регионалне политике по први пут су дефинисане у такозваној „Белој књизи" (енг. White Paper) пре педесетак година, а distriktspolitikk је описана као збирни појам за све званичне мере којима се промовише економски развој и унапређују услови живота у регионима заосталим у развоју. На тај начин прихваћен јединствени концепт руралне и регионалне политике. Експлицитније се спроводила од шездесетих година 20. века, а оснивање Фонда за рурални развој (1961) сматра се званичним почетком спровођења регионалне политике. У први план је стављен развој инфраструктуре, као и индустријски развој. Наредне, седамдесете године 20. века се сматрају „златним годинама" регионалне и руралне политике у Норвешкој, са основним циљем да се успоставе пословни и радни простори, као и кроз увођење регионалних инвестиционих такси (1971) и диференцирање зарада запослених (1975) (Angell, Flo & Grimsrud, 2016; https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/id1238/).

Политика се поново мењала током осамдесетих година 20. века, када је постојало неколико пројеката фокусираних на индустријализацију, кредитну политику, изворе капитала. Овим пројектима и мерама су подржане мале и средње заједнице на пољу конкурентности. Године 1987. уведен је концепт општинских пословних фондова, са ограниченим трајањем, који је био доступан до 1991. године. Током те деценије долази и до нових концептуалних измена, па су рурална и регионална политика, до тада обједињени појмови, ипак у Белој књизи из 1997. године дефинисане као одвојени појмови. Напоменуто је да суштинска разлика не постоји, јер су повезане, али уопштено, рурална политика је фокусирана на уравнотежен развој слабо насељених области, веома удаљених и малих локалних тржишта. Регионална политика обухвата целу државу са циљем да стимулише и регионални развој и уједначену регионалну дистрибуцију. У том смислу рурална политика се може сматрати делом регионалне политке и кроз концепт narrow и wide политике, односно генералне (опште) и уже (специфичне) политике (Angell, Flo & Grimsrud, 2016; https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/id1238/).

Као и многе друге државе, Норвешка је прошла кроз процес централизације и ур-

банизације, али у свим фазама је постојала политичка подршка руралној и регионалној политици, укључујући и идеју о насељавању целокупне територије. Регионална политика је претрпела узмене у последње две генерације. Прве мере половином 20. века биле су усмерене на индустријализацију и пораст капитала, па се фокус временом пребацио на мере које се тичу развоја друштва, заједнице и пре свега становништва и благостања популације. На тај начин скрајнут је принцип утицаја „од горе“ или са врха, односно са националног нивоа, него се систем мера сводио на способности и капацитете локалних средина да базирају свој развој на сопственим природним и друштвеним ресурсима. У креирање стратегија укључивани су и важни актери и локалних средина (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

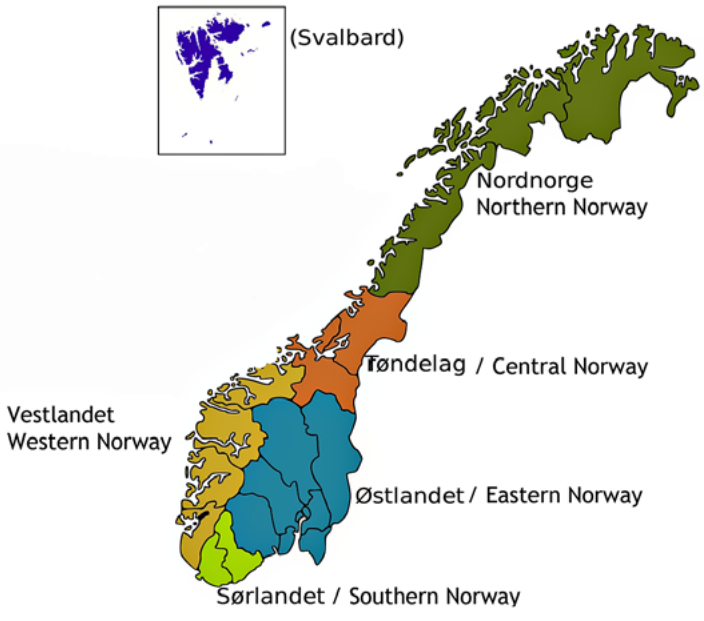
Важан изазов представљају велика удаљеност, као и однос малих градских средина и градова, па се као једни од најважнијих и најчешће коришћених фактора за описивање регионалних питања односе на географске услове као што су величина популације, густина насељености и удаљеност. Ови фактори су садржани и сумирани у индексу централности који описује локацију општине у односу на урбане центре различитих величина. Индекс је заснован на класификацији општина која општине дели на четири нивоа централности, према величини градског насеља (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

Општински огранi и општински систем управљања су кроз историју били значајни актери на пољу демократизације Норвешке. Важан допринос на националном нивоу општине дају кроз мобилизацију локалног знања и локалних ресурса. Коришћење општинских самоуправа у сврху имплементације регионалне политике је од кључног значаја, јер је на тај начин држава показала интересовање за локалним потребама и условима. Без обзира на неслагање у многим сегментима везаним за надлежности и управљање, овај однос је ипак базиран на заједничким интересима и то је донело и доноси резултате (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

Доскорашња регионална структура Норвешке датира од реформи спроведених током 1964-1965. године. Након тога су прављене мање измене, али не суштинског карактера. Подела на округе је још старија и датира из




▲ **Слика 137.** Окрузи Норвешке
*Извор: https://www.worldatlas.com/webimage/countrys/europe/lgcolor/nocounties.gif*




▲ **Слика 138.** Географски региони Норвешке
*Извор: https://i0.wp.com/stunningoutdoors.com/wp-content/uploads/2018/09/norge-map-with-regions.jpg?*

**Табела 31.** Класификација нивоа централности у Норвешкој према реформи из 2014. године

| Назив нивоа | Опис | Број општина |
|---|---|---|
| Ниво 3<br>Централне општине<br>(Велики градски региони) | Општине које укључују регионалне центре са 50.000 становника или на 75 минута вожње од центра општине | 149 |
| Ниво 2<br>Делимично централне општине<br>(Средњи градови) | Општине који укључују градске центре са 15.000-50.000 становника или на 60 минута вожње од центра општине | 78 |
| Ниво 1<br>Делимично удаљене општине<br>(Мали градови) | Општине које имају бар један град од 5.000-15.000 становника или на 45 минута вожње од центра насеља до једне градске средине | 51 |
| Ниво 0<br>Удаљене општине и насеља<br>(Рурална подручја) | Општине које немају градове наведене из оквира нивоа 1-3 и налазе се на 75 минута вожње до регионалног центра | 150 |

*Извор: Angell, Flo & Grimsrud, 2016.*

1866. године и на њој је базирана подела на општине и кључни принципи територијалне организације (Angell, Flo & Grimsrud, 2016). У пролеће 2014. године, власти су иницирале реформу општина, са намером да се направе крупне измене у локалном и регионалном систему управљања, пре свега повећа локална демократија (https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/).

У географској подели Норвешке на регионе издваја се пет региона (Слика 137), који су послужили за даљу административну поделу на округе и регионе, а касније и за NUTS поделу. Пре реформе 2014. године број општина износио је 428, а број округа је требало да се смањи са 19 на 11 (Слика 138). Реформа се наставила и после 2014. године, са тенденцијом спајања појединих општина (одабраних 119 општина биће спојено у нових 47; општине које су се усагласиле око спајања) и са циљем да у јануару 2020. године укупан број општина у Норвешкој износи 356. На тај начин би се добиле веће и јаче општине које би развијале ефикаснији систем услуга и боље спроводиле мере локалне и регионалне политике (OECD, 2014; https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/).

Поменутом реформом, класификација је обухватила четири категорије, кроз индекс удаљености у односу на урбане центре различитих величина, односно, како је већ споменуто, у односу на индекс централности. Класификацијом је добијено девет нивоа, али су ради лакшег тумачења груписани у четири (Табела 31).

Норвешка није чланица Европске уније, па није директно укључена у регионалну политику Уније, него на два начина. Први начин се односи на учешће Норвешке у програмима регионалне политике Уније у оквиру трећег стуба (прекогранична и међурегионална сарадња), где се правила Уније преносе и на Норвешку приликом аплицирања. Други начин односи се на правила државне помоћи унутар Уније, што је усвојено као оквир спровођења регионалне и руралне политике у Норвешкој (према *de minimis*[43] регулативи и правилима) (OECD, 2010).

Један од услова за аплицирање и добијање помоћи кроз програме Европске уније односи се на усклађивање територијалне организације са NUTS класификацијом. Према последњем извештају, из јуна 2018. године, у Норвешкој је издвојен само један регион NUTS 1 нивоа (цела држава), седам NUTS 2 региона (Слика 139) и 18 NUTS 3 региона (Слика 140), односно области.

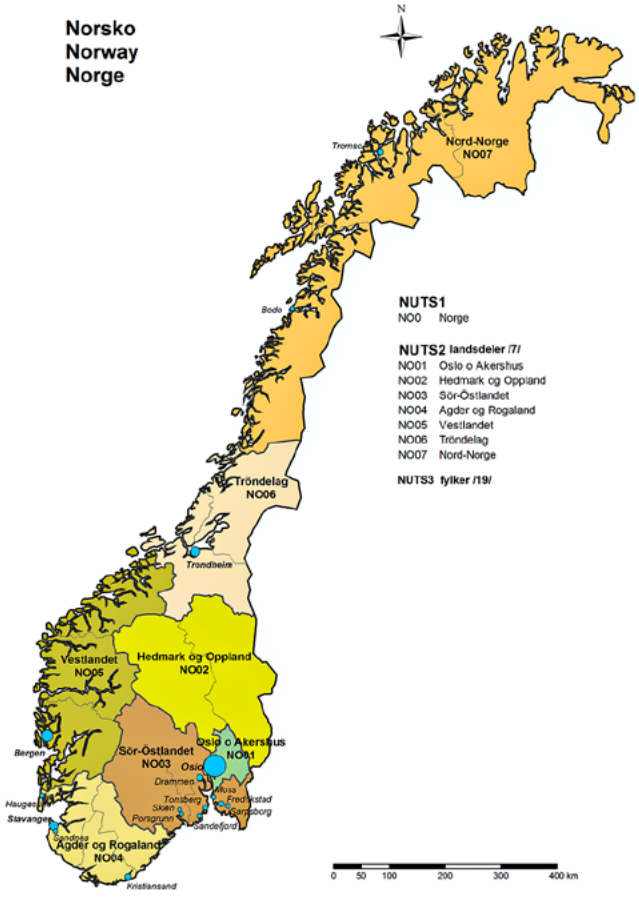
За спровођење регионалне политике највећи значај у Норвешкој имају NUTS 2 региони, чији су називи приказани на

[43] *De minimis* државна помоћ може да се додели само уколико није могуће доделити помоћ на основу правила за регионалну, хоризонталну и секторску (https://europa.rs/drzavna-pomoc-u-eu-i-obaveze-srbije-drzave-kandidata-za-clanstvo/).

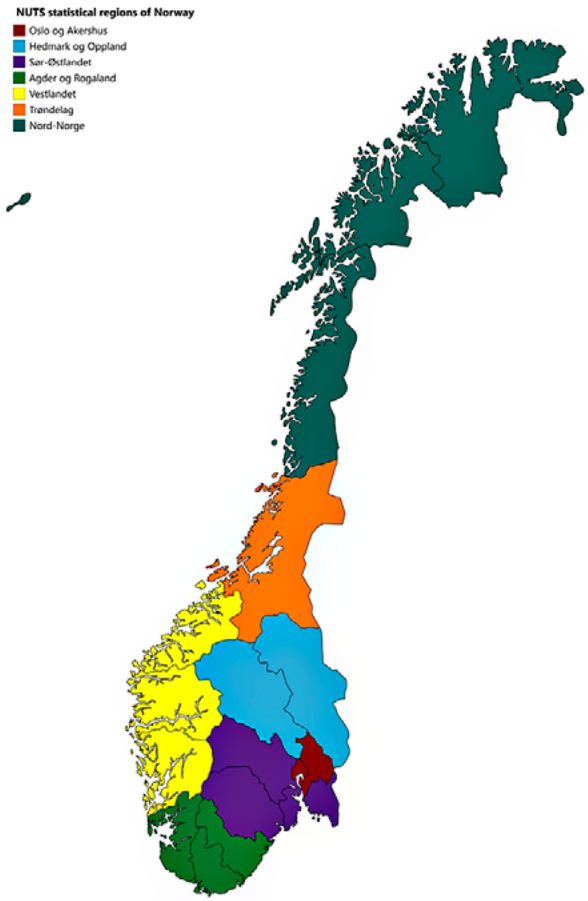
Слици 139: The Central East Country (Oslo + Akershus) The Interior (Hedmark + Oppland) The South-East Country (SørØstlandet) The South Country (Agder + Rogaland) The West Country (Vestlandet) The Mid-Country (Trøndelag) North Norway (Nord-Norge) (Eurostat, 2018). На тој основи се средства и мере даље преносе на нижи, односно NUTS 3 ниво. Регионалном политиком на националном нивоу руководи Министарство за локалну управу и модернизацију, у оквиру којег је основан Департман за регионални развој и чак девет сектора за различите секторе регионалне политике (Angell, Flo & Grimsrud, 2016). Регионална политика усклађивана је са демографским променама. Популација Норвешке је константно расла од половине 20. века, што је био резултат високих стопа наталитета, упркос негативном миграционом салду (Слика 141).

Од шездесетих година 20. века наталитет опада. Повољно кретање ових фактора генерише поново повољан раст након почетка деведесетих година 20. века. Почетак транзиционих процеса у Источној Европи и доводи до снажних имиграција, што ће битно усмерити позитиван раст популације, тако да је велики број општина уз уважавање унутрашњих миграција, доживео пораст становништва. Усељено становништво из иностранства у атрактивној локалној заједници допринело је стварању повољног контигента људских ресурса, што је било пресудно за развој локалних заједница и повећање и задржавање запослених (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

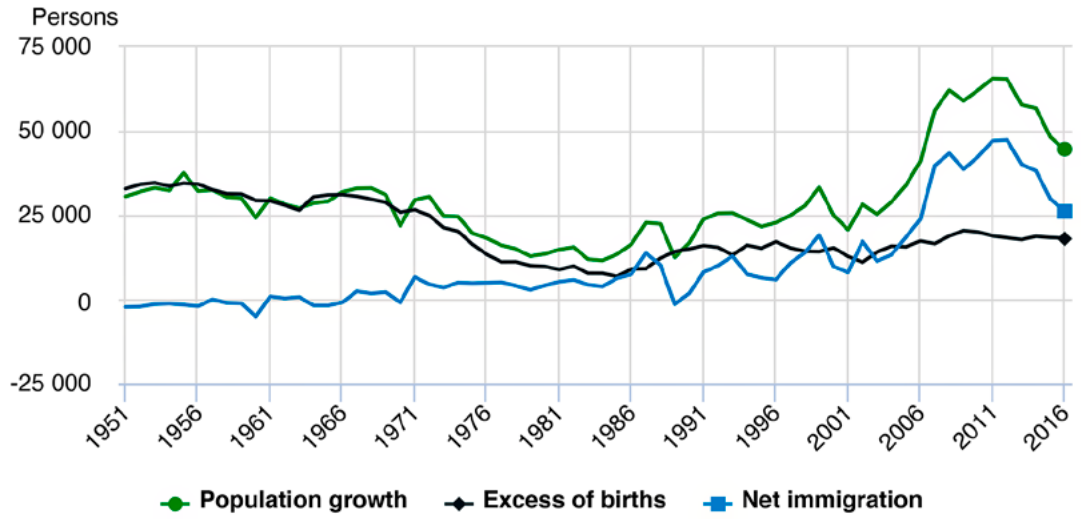
Овај раст становништва међутим различито се одвијао у различитим регијама Норвешке. Укупна динамика миграције, што је условило раст популације у свим ре-




▲ **Слика 139.** NUTS 2 региони у Норвешкој
*Извор: https://www.czso.cz/csu/czso/norway-nuts*



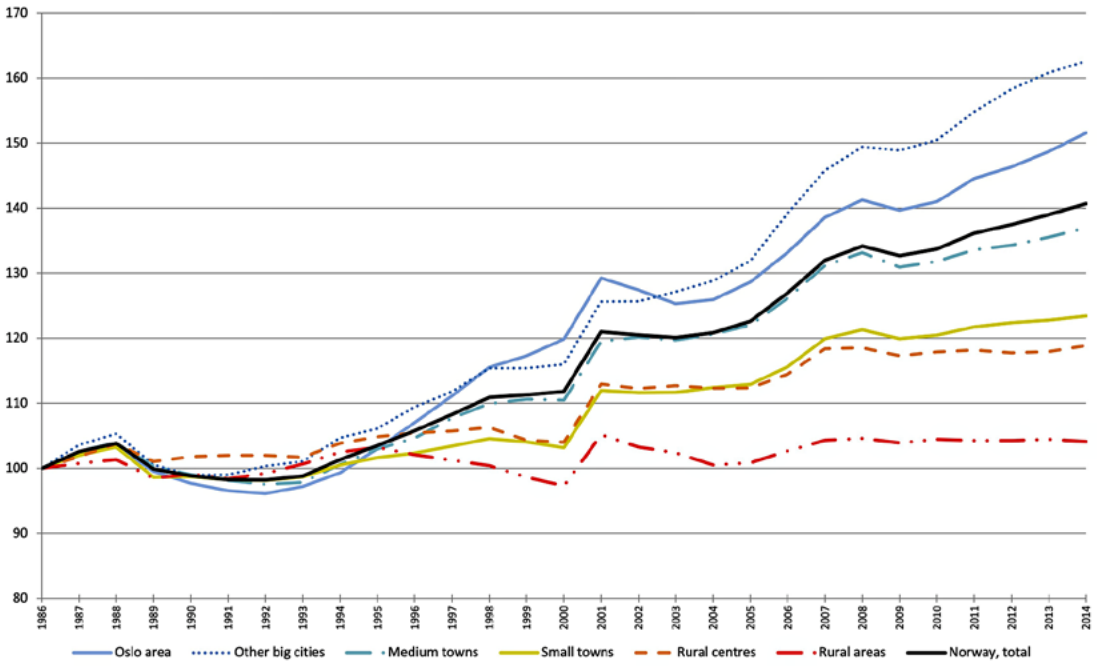

▲ **Слика 140.** NUTS 3 региони у Норвешкој
*Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/statistical-regions-outside-eu*




**Слика 141.** Промене броја становника, нивоа рађања и имиграционог салда у Норвешкој у периоду 1950-2015. године
*Izvor: Angell, Flo & Grimsrud, 2016.*

гионима, најинтензивнија је била у Источној (Oslo и Akershus) и у Југоисточној регији (SørØstlandet), али и остале регије попримају сличну динамику раста након краја деведесетих година 20. века. Истовремено, остали економски показатељи пратили су демографске трендове, са највећим променама почетком деведесетих година 20. века. Индекс пораста запослености растао је у свим категоријама издвојеним према претходно поменутој класификацији централности, али се највећи пораст примећује код главног рада и популационо највећих градова, који су изнад просека за целу државу (Слика 142).

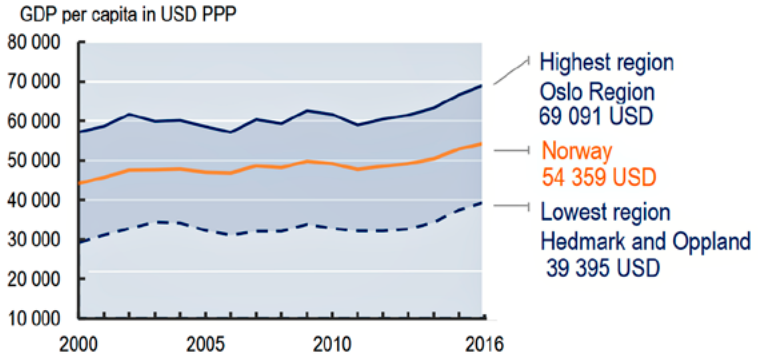
У поређењу са ОЕЦД државама, у којима више од 70% популације живи у градовима који имају више од 50.000 становника, у Норвешкој половина становништва живи у овим градовима. Популација у градовима са више од 500.000 становника у Норвешкој чини 26% у поређењу са 55% у ОЕЦД државама. Приметна је стабилна разлика у БДП по глави становника (слика 143) између најбогатијег региона (Осло) и најсиромашнијег (Hedmark and Oppland), што Норвешку ставља испод просека у поређењу са просеком ОЕЦД држава, када су у питању регионални економски диспаритети. Метрополитанско подручје Ослоа чини




**Слика 142.** Пораст запослености по категоријама централности у Норвешкој у периоду 1986-2014. године (1986 = 100)
*Izvor: RUT 2016.*

33% од националног БДП-а, а у периоду од 2000. до 2016. године, главни град је генерисао 46% националног раста БДП-а. По уделу БДП-а по глави становника Осло је међу топ 5% метропола ОЕЦД-а (OECD, 2018).

Подручја са највећим извозом робе и услуга по глави становника налазе се дуж западне обале. Финансирање, инжењеринг и истраживање и развој су примери услуга повезаних са овим секторима, који се најчешће налазе у универзитетским градовима и већим градовима. Са друге стране, постоје региони са традиционалнијом индустријом, који не учествују равноправно у снажном националном развоју и расту. Постоји много таквих мањих тржишта рада у унутрашњости јужне Норвешке, у фјордовским пределима у Западној Норвешкој, као и у многим деловима Trøndelaga и Северне Норвешке. Велики делови глобалних и извозно оријентисаних предузећа у земљи налазе се у релативно




▲ **Слика 143.** Регионални диспаритети у Норвешкој у периоду 2000-2006.
*Извор: OECD, 2018.*

малим урбаним регионима. Ови градови су често лоцирани изван подручја руралне политике и важни су за развој њихових региона (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

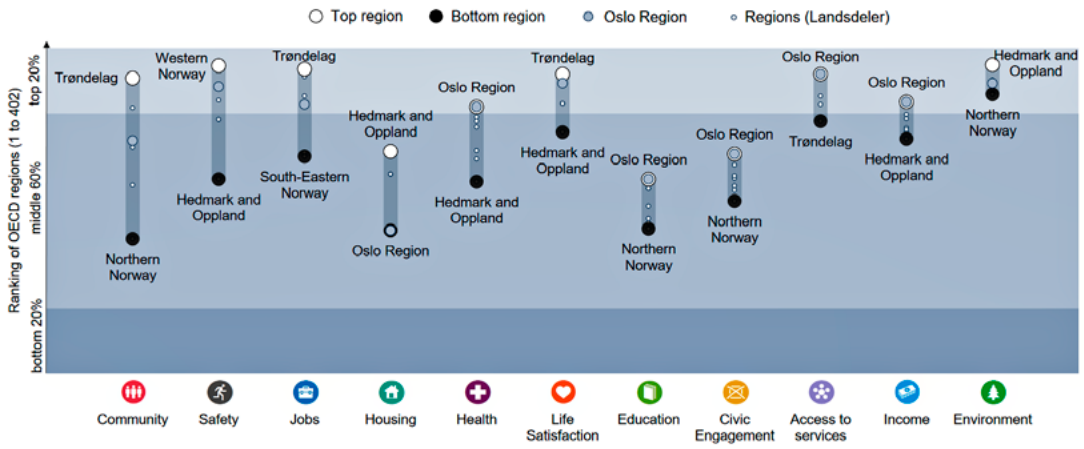
Образовна структура је један од битних фактора који показује регионалне разлике у Норвешкој. Удео популације са универзитетском дипломом је 31,4%, што је повољан ниво. Велике урбане средине имају највиши ниво, а руралне најнижи. Упркос снажном расту образовног нивоа руралног становништва, јаз између руралних и подручја већих градова се повећао, јер је раст у великим градовима био још интензивнији. Постоје међутим општине које имају висок ниво образовања становништва, јер се у њима налазе установе јавних служби (регионални универзитетски колеџи, болнице, окружне управе, управе за јавне путеве и слично) у којима се ангажују особе са завршеним факултетом.

Могућности образовања су бројне и распрострањене широм земље. Сви региони имају више средње школе које су бесплатне, а институције терцијарног (високог) образовања су распрострањене равномерно и такође нуде бесплатно школовање. Повољну образовну структуру становништва и ангажованост образованог и високо образованог становништва у предузетништву поткрепљује и висок удео старт-уп (eng. start-up[44]) предузећа у Норвешкој. Стога ове карактеристике указују на висок степен развијености државе у целини, као и њених региона (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

Норвешка је земља ОЕЦД са најбољим резултатима у заштити животне средине, при чему је свих седам региона рангирано у првих 20% ОЕЦД региона. Региони у Норвешкој показују релативно добре параметре у свим димензијама благостања (Слика 144), али постоје велике разлике на нивоу заједница (мрежа пружања социјалне подршке) и сигурности (стопе убистава). Западна Норвешка једна је од најсигурнијих регија у ОЕЦД-у, а регија Хедмарк и Опленда је најмање сигурно подручје у држави, али упркос томе и даље су бољи од просека региона ОЕЦД (OECD, 2018).

Савремена догађања у регионалној политици се углавном фокусирају на нагласак Владе за оквирне услове пословног сектора за економски раст како би се створила нова и економски одржива радна места, стављајући приоритет на инфраструктуру, смањење пореза, повећање и поједностављење у јавном управљању. Године 2018. је објављена последња Бела књига о руралној и регионалној политици, у којој су циљеви политике промењени у односу на претходне верзије. Наглашава се да сви грађани Норвешке треба да имају јед-

[44] Мала предузећа која су тек основана (https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/start-up).




**Слика 144.** Разлике у благостању по регионима у Норвешкој
*Извор: OECD, 2018.*

наке услове живљења, где год живе и базира се на стратегијама којима се омогућава приступ основним услугама за све грађане. Влада посебан акценат ставља на дугорочну отпорност и конкурентност индустрије и трговине. Истовремено, препознат је утицај просторне дистрибуције становништа за будући развој и раст. Објављивање нове Беле књиге планирано је током 2019. и очекује се да ће одговорити на изазове који се односе на старење становништва и недостатак економског реструктурирања, територијални утицај миграција и укупну демографску дистрибуцију широм земље, као и на борбу против климатских промена и промоцију одрживости (OECD, 2019).

У периоду 2000-2007. године у Норвешкој је спровођен национални Програм Норвешког истраживачког савета за истраживање, развој и иновације, са циљем да охрабри иновације, унапреди знање, вештине и допринесе новим вредностима на регионалном нивоу. Осмишљен је тако да промовише снажнију сарадњу између трговине и индустрије, истраживачких институција и свих нивоа власти и да успостави националну мрежу програма као што су Арена програм, Норвешки центар за експертизу, Иницијатива „Региони знања“ и слично. Тренутно постоји 15 регионалних ВРИ иницијатива, базираних на регионалном партнерству (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

Од 2000. године Норвешка заступа и спроводи стратегије које подржавају кластере[45] различитим механизмима и облицима помоћи. У оквиру Програма норвешких иновационих кластера (енг. Norwegian Innovation Clusters - NIC), који је започет 2014. године, омогућава се техничка и финансијска подршка иновационим кластерима који су конкурентни на националном и међународном нивоу. Овај програм садржи три различита нивоа (Angell, Flo & Grimsrud, 2016):

1. Арена програм који укључује кластере у раној фази развоја, без обзира на административни ниво и број учесника. Програм је започет 2002. године, и до сада је подржано преко 80 кластера, а подршка траје обично 3-5 година, кроз 23 различита потпрограма;
2. Норвешки центар за експертизу (енг. Norwegian Centres of Expertise - NCE) укључује развијене кластере са већ утврђеном и афирмисаном позицијом и улогом на националном нивоу. Програм је започет 2006. године и тренутно се спроводи 14 десетогодишњих потпрограма;
3. Глобални центри експертизе (енг. Global Centres of Expertise- GCE) су кластери са већ развијеном и афирмисаном позицијом на глобалном нивоу. Они су најразвијенији кластери, са ефикасним организацијама и са већ успостављеном систематском сарадњом високим степеном међусобне интеракције. Имају значајан потенцијал за раст на националном

[45] Кластер представља географску концентрацију предузећа и одговарајућих стручних организација повезаних сличним или комплементарним интересима и потребама (http://www.innovationclusters.no/english/).

и међународном тржишту. Два су ушла у програм од 2014. године, на рок од десет година, а очекује се и обухват трећег.

Осим наведеног програма, постоји низ бројних иницијатива којима се помаже регионални развој, као што су:

- Иновације Норвешке, као систем финансијских услуга,
- Програм за развој локалних сеоских продавница,
- Посебне иницијативе за периферне области,
- Локални фонд за индустријски развој,
- Изградња кућа у руралним срединама,
- Новчана средства за старт-уп предузећа (Angell, Flo & Grimsrud, 2016).

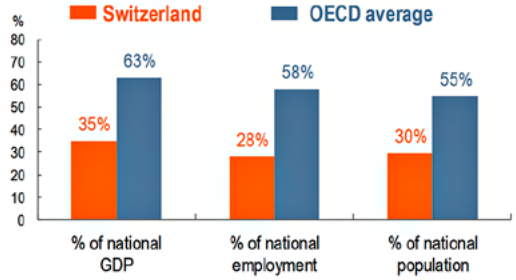
Имајући у виду све наведено, пре свега демографске и економске карактеристике, Норвешка је пример државе која развој темељи не ослањајући се на глобалне организације, удружења, него плански и програмски. Незапосленост је и даље ниска, док су запосленост, куповна моћ и раст становништва веома високи. Упркос ограничењима које представља децентрализовано насељавање, велике удаљености и ограничена доступност, Норвешка има регионални развој који је генерално врло позитиван. Истовремено, регионалне разлике су мале, посматрано из европске перспективе. Више од педесет година активне руралне и регионалне политике неупитно је имало позитиван утицај на овај развој.

## 5.5 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ШВАЈЦАРСКЕ

Швајцарска је високо развијена средњоевропска и западноевропска држава која се простире на територији од 41.285 km² на којој је према подацима Федералног статистичког завода у 2018. години живело од 8.544.527 становника (The Swiss Federal Statistical Office, 2018). Ова држава није чланица Европске уније, али њена регионална политика и регионални развој имају веома сличне карактеристике суседних држава, које су чланице Европске уније. То значи да је у великој мери развој оријентисан на европско и шире тржиште и усклађен са променама које се одвијају у осталим европским државама.

Грађани Швајцарске су 1992. године одбили ратификацију Споразума о Европском економском простору и на тај начин одбацили идеју о приступању Европској заједници, како ствари сада стоје, за стално. Швајцарска је пример успешно организоване државе на простору историјски посебних етничких заједница, са више језика, култура и религија, које опстају у форми (кон)федерализма који им гарантује очување посебности и ефикасно функционисање (Лакић, 2015).

Швајцарска је једна од најстаријих федерација у свету. Настала је као конфедерација 1291. године, као независна држава призната је 1648. године, а у својим данашњим границама је од 1815. године. Вестфалским уговором 1848. године добила је први модеран устав којим је претворена у савезну државу, односно од тада је федерација, иако се у званичном називу још увек користи термин конфедерација (енг. Swiss Confederation). Након одбијања предлога о чланству, Европска унија (раније Заједница) и Швајцарска закључиле су два пакета билатералних споразума о сарадњи и размени, 1999. и 2004. године. Од 2009. године Швајцарска је уговорница Шенгенског




▲ **Слика 145.** Статистика метрополитенских подручја у Швајцарској у поређењу са ОЕЦД простором
*Извор: OECD, 2018a.*

споразума, а Европска унија данас представља њеног највећег трговинског партнера (Лакић, 2015).

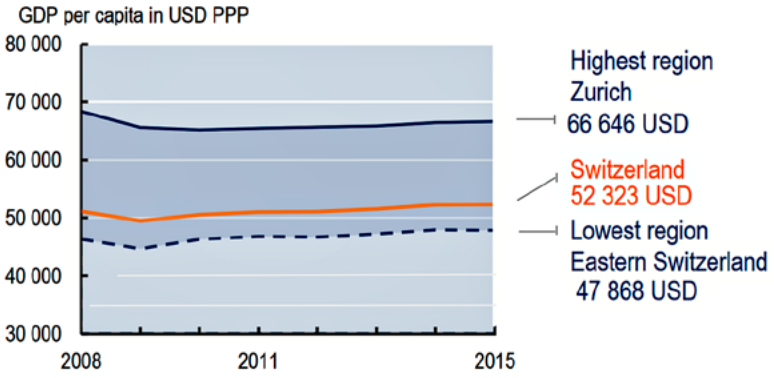
У Швајцарској која је подељена на 26 административних територијалних јединица (кантона) 49% популације живи у градовима који имају више од 50.000 становника. Удео популације која живи у градовима са више од 500.000 становника износи 30%, што је мање у поређењу са ОЕЦД простором, где тај удео износи 55% (OECD, 2018a).

Метрополитенска подручја у Швајцарској чине 35% укупног националног БДП-а и 28% укупне запослености (Слика 145). У периоду између 2008. и 2015. године метрополитенски градови у Швајцарској су генерисали 25% националног БДП-а, што значи пораст од чак 10%. Анализом БДП-а



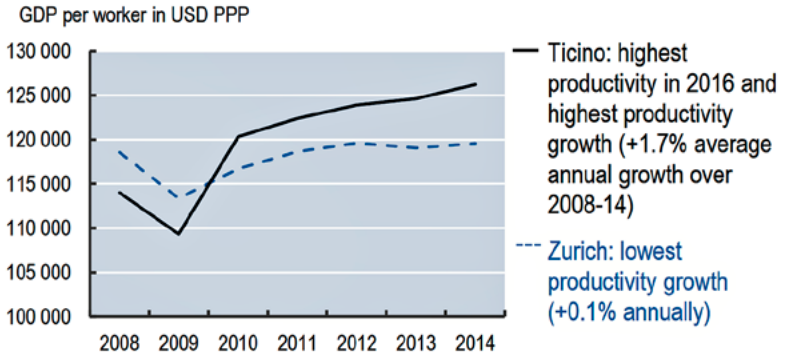

▲ **Слика 146.** Функционална урбана подручја (зоне) у Швајцарској
*Извор: http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Switzerland.pdf*

по глави становника утврђено је да се три метрополитенска подручја Швајцарске налазе у најбогатијих 10% од укупно 327 ОЕЦД метрополитенских области (Базел, Цирих и Женева). Најбоље рангиран је Базел, који заузима чак девето место (OECD, 2018a).




▲ **Слика 147.** БДП по глави становника у Швајцарској у периоду 2008-2015. године (у америчким доларима)
*Извор: OECD, 2018a.*

Важну улогу у регионалном развоју и регионалној политици Швајцарске имају функционална урбана подручја, односно зоне, које представљају заправо економске јединице које се састоје од града и околног гравитационог подручја, које је функционално повезано са градом, односно градским центром (Слика 146). Гравитациона зона, односно зона „путовања на посао" (енг. *commuting zone*) представља околно подручје града у коме најмање 15% радне снаге путује и ради у градском центру. Јасно се уочава да највећи градови (десет издвојених) у Швајцарској имају поприлично широке околне зоне из којих радници долазе на посао




▲ **Слика 148.** Разлике у продуктивности између региона у периоду 2008-2014. године
*Извор: OECD, 2018a.*

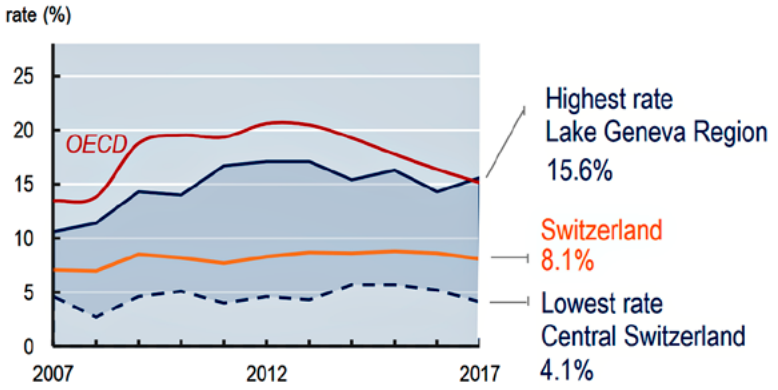
у велике градове и на тај начин се може закључити о полицентричном развоју и функционалним регијама. Функционална зона Цириха је чак површински већа од површине самог града Цириха (http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Switzerland.pdf).

Посматрајући период од 2008. године (Слика 156), након мањег пада услед економске рецесије у целом свету, БДП по глави становника изражен кроз стандард куповне моћи, у Швајцарској има континуирани благи тренд раста, тако да је у 2015. години око 48 хиљада евра, односно око 52 хиљаде америчких долара. Са знатно вишим вредностима од националног просека био је Регион Цириха, са око 61 хиљадом евра по глави становника годишње, док је најниже вредности имао регион Источна Швајцарска, око 44 хиљаде евра (47.868 америчких долара) по глави становника изражено у стандарду куповне моћи (OECD, 2018a).

Регионалне разлике у погледу БДП-а по глави становника су се у Швајцарској незнатно смањиле у последњих шеснаест година, тако да је Источна Швајцарска 2015. године имала БДП по глави становника који је чинио 72% БДП-а по глави становника у Цириху. Регионалне економске разлике у Швајцарској су међу најнижим међу ОЕЦД земаља. Уз раст продуктивности од 1,7% годишње у периоду 2008-2014. године, Тићино је имао највиши ниво продуктивности у 2014. години и највећи раст међу швајцарским регионима (Слика 148).

Како је у претходним поглављима описано, стопа незапослености младих представља важан показатељ развијености држава у Европској унији и ОЕЦД земљама. Стопа незапослености младих 15-24 године у Швајцарској у 2017. години износила је 15,6%, (Слика 149) што је на нивоу ОЕЦД просека. Регион Женевског језера имао је највишу стопу, док је најнижа стопа незапослености младих забележена у региону Централна Швајцарска, са свега 4,1%, што је дупло мање од просека на националном нивоу, а преко 11% мање од просека у ОЕЦД земљама (OECD, 2018a).

Велика средства се улажу у образовање младих, поготово у складу са потребама тржишта, што треба да се одрази на малу




▲ **Слика 149.** Стопа незапослености младих 15-24 године у периоду 2007-2017. године
*Извор: OECD, 2018a.*

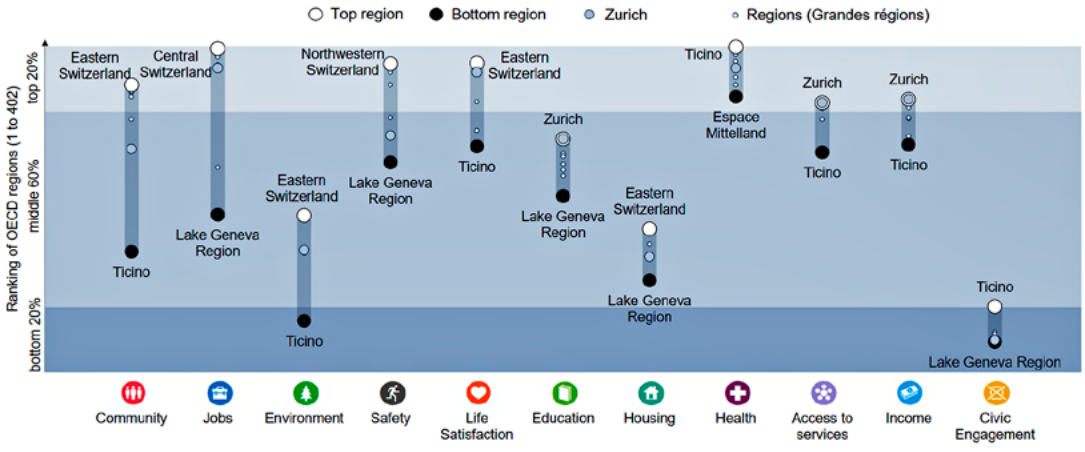
стопу незапослености младих, како и јесте у већини региона. Заправо, образовање и социјална заштита су две највеће ставке потрошње у Швајцарској, заједно представљају 47% од националних расхода што у земљама ОЕЦД износи 39% (OECD, 2018a).

Свих седам региона у Швајцарској сврстало се међу првих 20% ОЕЦД региона по здравству, а међу 20% нижих по грађанском ангажовању (одазив бирача). Највеће регионалне разлике налазе се у димензији заједнице, послова и животне средине. Швајцарски региони са најбољим показатељима имају боље резултате просека региона ОЕЦД-а по свих 13 показатеља благостања, осим загађења ваздуха и одазива бирача (грађанског ангажовања). Очекивано трајање живота при рођењу је 83 године у регионима са нижим вредностима индикатора благостања у Швајцарској, а то је ипак скоро три године више у односу на просек ОЕЦД-а (http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/hows-life-country-facts-switzerland.pdf).

На Слици 150. приказано је рангирање региона са најбољим и најгорим вредностима индикатора у 11 димензија благостања, у односу на 395 ОЕЦД региона. Дакле, позиција на слици, односно оси је релативна у односу на 395 региона ОЕЦД према истим индикаторима. Редослед индикатора, односно димензија благостања осликава растуће разлике између региона у држави. Важно је истаћи да је запосленост у регионима са нижим показатељима благостања у Швајцарској 75%, што је и даље 8% изнад ОЕЦД просека, па се то одржава и на све друге показатеље благостања (енг. *well-being*)

Савезна влада и кантони подржавају све више планинске и пограничне регионе, као и руралне области у суочавању са променама у економским структурама. То обухвата унапређење локалних фактора у региону, као и промовисање иновација, стварање вредности и конкурентности на одржив начин. Тиме се доприноси стварању и одржавању радних места у циљним областима и самим тим индиректно утиче на децентрализацију и смањивање регионалних диспаритета у већини показатеља благостања.

Нова регионална политика (НРП) (енг. *New Regional Policy* – NRP) покренута је 2008. године. Радна група под називом „НРП 2016+“ основана је 2012. године са представницима Конфедерације и кантона ради процене утицаја програма за први програмски период 2008-2015. године и приказа припреме новог вишегодишњег програма за пери-




▶ **Слика 150.** Рангирање региона у Швајцарској на основу индикатора благостања и у поређењу са ОЕЦД регионима
*Извор: OECD, 2018a.*

од 2016-2023. године. Уложени су напори за промоцију даље међукантоналне сарадње. Постојећи међукантонални споразуми углавном су билатерални порески уговори чији је циљ елиминисање двоструког опорезивања или су фокусирани на заједничке иницијативе за физичку инфраструктуру. Око 25% НРП средстава издваја се за ове пројекте, иако кантони често не користе у потпуности средства (OECD, 2019a).

Савремени трендови регионалне политике са вишегодишњим програмом за период 2016-2023. године, у оквиру Нове регионалне политике, фокусирају се на иновације у малим и средњим предузећима. Да би се олакшао овај циљ, НРП све више промовише регионалне иновационе системе. Федерална влада подржава ове мреже под условом да су оне функционално оријентисане на циљнно подручје, односно ако се шире изван кантоналних или чак националних граница и ако су прилагођене потребама дефинисаних циљних група. Вишегодишњи програм у периоду 2016-2023. године ставља посебан фокус на промоцију туризма у регионима, сектор који је последњих година био изложен снажним изазовима због девизних курсева и који је све више изложен утицајима климатских промена. Три стуба у поменутом програмском периоду обухватају:

- јачање економске снаге и компетитивности региона (85% укупних средстава),
- сарадња и синергија између НРП-а и секторских политика (5-10% укупних средстава),
- јачање капацитета у области познавања регионалне политике (5-10% укупних средстава) (OECD, 2019a).

Иновирана Федерална агломерациона политика (објављена 2015. године) базирана је на приступу „мреже градова“. Постављена су четири циља до 2030. године: квалитет живота (са социјалном кохезијом); атрактивност; висок животни стандард и ефикасност сарадње. Заснована је на троструком систему који укључује конфедерацију, кантоне и градове и локалне самоуправе. Средства додељена градовима и локалним самоуправама за саобраћајну инфраструктуру повећана су и плански усмерена (OECD, 2019a).

Развојна политика планинских региона и других руралних подручја (усвојена 2015. године) заснива се на постојећим секторским политикама за ове области. То на неки начин пружа национални оквир оријентације, затвара јаз између њих, на пример, покретањем међусекторског програма политике за подршку иновативним пројектима и приступима за подстицање одрживог просторног развоја на регионалном нивоу (OECD, 2019a).

Прекогранична сарадња у регионалној политици Швајцарске има важну улогу. Сарадња између пограничних кантона и њихових суседних региона у Француској, Италији и Немачкој сматра се делом регионалне и интеграционе политике савезне владе и билатералних односа са суседним државама. Кантони могу закључивати споразуме према међународном праву с регионалним властима или суседним државама у циљу решавања заједничких проблема и реализације пројеката на прекограничној основи. Ова овлашћења за склапање споразума су ограничена на она подручја за која су кантони одговорни. Примери и програми Швајцарске на овом пољу су:

- институционална сарадња на државном нивоу - Француско-немачко-швајцарска међувладина комисија,
- привредна сарадња на регионалном нивоу - Конференција Горња Рајна, Вишенационална метрополитанска регија Горње Рајне, Савет Горње Рајне, Транс-јура конференција, Савет Женевског језера (Conseil du Léman),
- привредна сарадња на локалном нивоу - Велика Женева, Француско-женевски регионални комитет, Базелски тринационални еуродистрикт, Прекогранична агломерација (Agglomération urbaine du Doubs),
- Сарадња између заштићених природних подручја – сарадња у области Региона Мон Блан (https://interreg.eu/country/switzerland/).

Већина прекограничних (Interreg) пројеката подржава локалне актере и ини-

цијативе у прекограничној сарадњи као што су: прилагођавање у области иновација и подржавање иновативних пројеката, заштита и промоција природне и културне баштине региона, промовисање одрживог транспорта и промовисање запошљавања и мобилности радне снаге (https://interreg.eu/country/switzerland/). Велику улогу у свим регионалним процесима и пројектима има Дигитална стратегија и Акциони план, који омогућавају смернице за активности и сарадњу између различитих нивоа власти, академске заједнице, приватног сектора и цивилног друштва, са циљем обликовања и усмеравања развојних процеса у Швајцарској (OECD, 2019a).

Неизоставно је поменути још једну државу, а то је Лихтенштајн. Лихтенштајн је мала планинска држава Средње Европе, монархија по уређењу, једна од најбогатијих држава у свету, која своје токове развоја у великој мери усмерава на Швајцарску и свакако Европску унију. Често се назива и „микро Швајцарском“, баш у контексту политика Швајцарске и регионалног развоја усаглашеног са Швајцарском, али се из године у годину везе Европске уније и Лихтенштајна учвршћују склопљеним споразумима и уговорима о сарадњи (Bajon, 2018).

Још једна планинска држава која није чланица Европске уније, али учествује у програмима регионалног развоја, јесте Андора, смештена на Пиринејима, између Француске и Шпаније. Регионална политика у овој држави углавном се базира на сарадњи са поменутим државама и то пре свега кроз програме Interreg прекограничне сарадње, посебно у области туризма. Један од најзначајнијих програма одобрен је 2007. године и подразумева интервенције на пољу регионалног развоја на граници три државе, пре свега у оквиру ЕРДФ-а. Базира се на заштити и очувању природног наслеђа у ресурса на овом простору (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/operational-programme-france-spain-andorra).

## 5.6 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ИСЛАНДА

Исланд (српски „ледена земља“) је ретко насељена острвска земља на северу Европе, са доста периферним положајем у односу на европске економске и поморске правце и кључне регионе са централним положајем. Простире се на територији од 102.806 km², а према подацима из 2019. године, имао је 356.991 становника (https://www.statice.is/), од чега две трећине живи у главном граду, Рејкјавику. Густина насељености је мала, свега 3 становника по квадратном километру. Исланд је подељен на осам региона (Слика 151), чији је број становника изузетно мали у поређењу са главним градом (Табела 32), што је свакако резултат не само економских фактора, него пре свега физичко-географских. Исланд је по геотермалним изворима најбогатија земља на свету. Главна привредна грана је рибарство, а поред тога велики значај имају туризам и енергетика (један од водећих произвођача алуминијума у свету) (Лакић, 2015).




▲ **Слика 151.** Регионална подела Исланда (називи региона дати у табели)
*Извор: https://en.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Iceland#/media/File:Iceland,_administrative_divisions_-_Nmbrs.svg*

**Табела 32.** Региони Исланда са бројем становника (2019) и седиштем

| Р.бр. | Назив региона | Популација 2019. | Седиште региона |
|---|---|---|---|
| 1 | Регион Рејкјавика | 228.231 | Reykjavík |
| 2 | Јужно полуострво | 27.113 | Keflavík |
| 3 | Западни регион | 16.507 | Borgarnes |
| 4 | Регион западних фјордова | 7.063 | Ísafjörður |
| 5 | Северозападни регион | 7.227 | Sauðárkrókur |
| 6 | Североисточни регион | 30.445 | Akureyri |
| 7 | Источни регион | 13.059 | Egilsstaðir |
| 8 | Јужни регион | 27.346 | Selfoss |

*Извор: https://www.statice.is/*

Регион Рејкјавика је по површини један од најмањих, а у њему живи највише становника, што сведочи о снажној гравитационој моћи економије и животног стандарда у овом региону. Практично, комплетан живот се одвија у овом региону, док су остали региони специјализовани за поједине области, али становништво не мигрира ка њима.

До 1989. године Исланд је био окренут ка скандинавском моделу социјалне државе, који је карактерисао висок удео јавног сектора и јавне потрошње у БДП-у, па самим тим и високо пореско оптерећење. Рибарство је било главни носилац привредног раста, али је крајем осамдесетих година 20. века дошло до скорог уништења рибљег фонда, посебно бакалара, услед превеликог излова. С обзиром да Исланд није био чланица Европске економске заједнице, исландски рибари нису могли ловити у територијалним водама ЕЕЗ-а, што је продубило стагнацију и рецесију. Због тога долази до спровођења структурних реформи током деведесетих година 20. века, које су биле усмерене на приватизацију, након чега је Исланд стекао епитет „пореског раја“ и постао једна од земаља са највишим степеном економских слобода у свету (Лакић, 2015).

Важно је истаћи да је Исланд од 1970. године чланица ЕФТА-е, а кроз Европски економски простор добио је приступ јединственом тржишту садашње Уније. У првом кругу проширења Исланд није конкурисао за чланство, него је та одлука донета тек након економске кризе 2008. године, када је

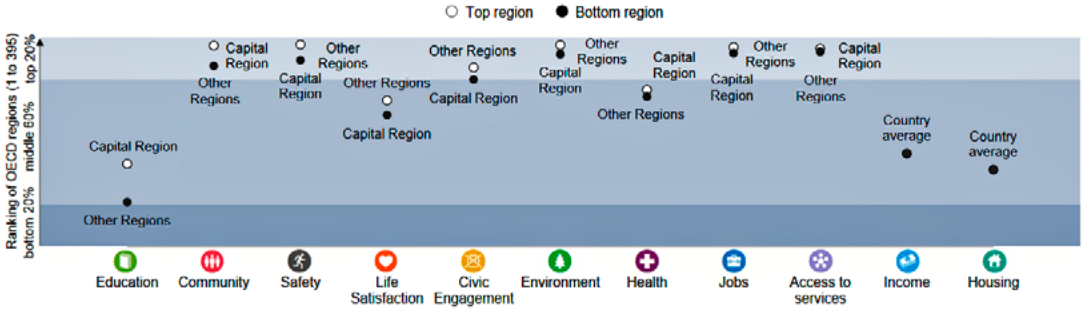
Исланд практично доживео банкрот након слома банкарског система. Данас се привреда Исланда опоравља и развија брже од ЕУ просека, а незапосленост је упола мања. За чланство су аплицирали 2009. године, а убрзо је уследила позитивна оцена стабилизације привреде. Спорно питање у преговорима била је контрола над рибарством, које је кључно за привреду Исланда, а један од захтева Уније односио се на забрану лова на китове, која је вековна традиција на Исланду (Лакић, 2015).

Године 2010. отворени су преговори о приступању, који су напредовали све до 2013. године. Те године, након парламентарних избора, догодио се преокрет у односима Европске уније и Исланда, јер је нова влада саопштила да Исланд обуставља преговоре о чланству, сматрајући да ће то успорити напредак привреде Исланда, а истовремено је подршка становништва чланству опала на свега 25% популације (која је за чланство). Тиме су преговори на неки начин „замрзнути", јер је исландска влада истакла да ће до краја свог мандата спровести референдум на коме ће грађани дати своје мишљење о овом питању и будућем курсу Исланда у преговорима са Унијом (Лакић, 2015).

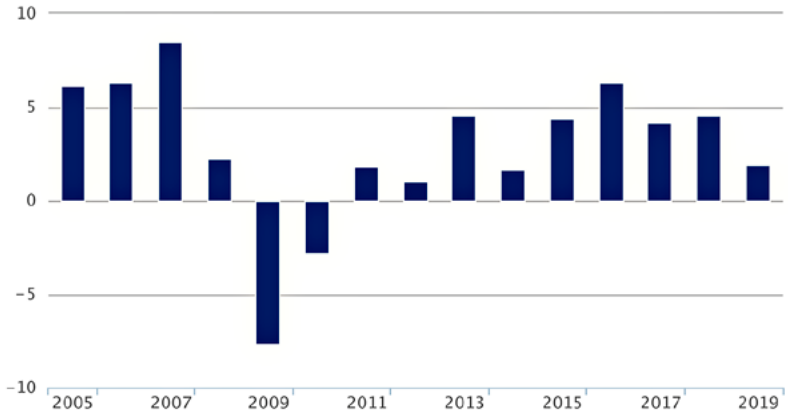
У марту 2015. године исландска влада је захтевала повлачење кандидатуре, па се ушло у такву процедуру. Међутим, Исланд је веома повезан и интегрисан у сарадњу са чланицама Уније, преко Европског економског простора, Шенген зоне и ЕФТА-е. Такође, Исланд је потписница Даблинске регулативе о политици азила и партнер у промовисању сарадње у Северној Европи. Дакле, Исланд учествује на јединственом тржишту Уније и доприноси финансијски социјалној и економској кохезији у Европи. Велики део права и правног система Европске уније се примењује на Исланду, а Исланд учествује и у бројним агенцијама и програмима Уније (без права гласа), пре свега који се односе на предузећа, животну средину, образовање и истраживања. Две трећине спољне трговине Исланда обавља се са чланицама Уније, на основу билатералних споразума (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/iceland_en).

Региони на Исланду спадају међу првих 20% ОЕЦД региона према индикаторима благостања друштва и заједнице, поред свега у домену доступности услуга и животне средине. Најразвијенији исландски регион у овом контексту је бољи од просечног ОЕЦД региона по свих 11 индикатора, осим по уделу радне снаге која има бар средње образовање, расположивом дохотку по глави становника и броју соба по особи. Исландски региони су веома високо рангирани по индикаторима безбедности, грађанског ангажовања и ангажовања цивилног друштва (Слика 152).

На Исланду се издваја око 12,4% БДП-а или око 27% укупних јавних трошкова на трошкове регионалних влада (регионално управљање). То је у поређењу са ОЕЦД земљама, које издвајају око 16% БДП-а, знатно мање. Од поменутих средстава највише се алоцира за образовање и социјалну заштиту, више од половине укупних трошкова (58%), што је више него у ОЕЦД земљама у просеку (39%) (OECD, 2018b).



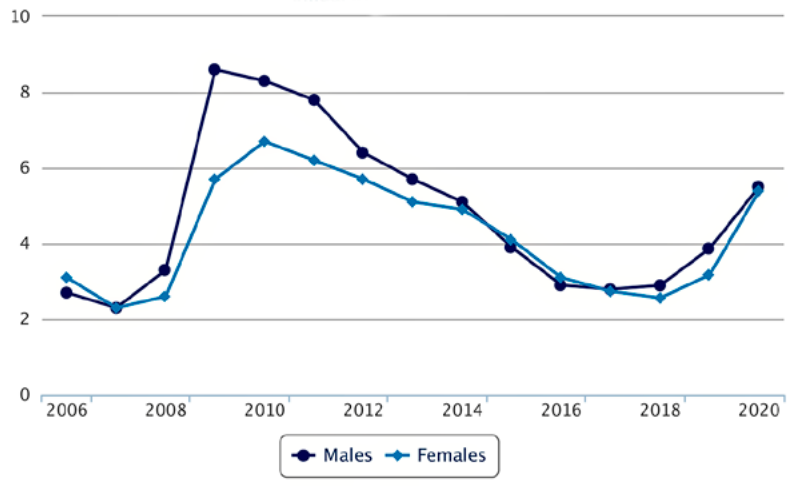

▲ **Слика 152.** Рангирање региона на Исланду на основу индикатора благостања и у поређењу са ОЕЦД регионима
*Извор: OECD, 2018b.*




▲ **Слика 153.** Пораст БДП-а Исланда у периоду 2005-2019. године
*Извор: https://www.statice.is/*

Као и у свим европским земљама, тако се и на Исланду осетио знатан пад БДП-а у 2009. години, након почетка светске економске кризе, али је врло брзо прешао у пораст, већ 2011. године и релативно континуирано растао до 2016. године, након чега поново долази до континуираног пада (Слика 153).

Уколико се анализира и промена просечне годишње стопе незапослености, могуће је повући извесне паралеле са рецесијом у овој држави. Наиме, стопа незапослености је енормно порасла након 2008. године, да би већ након 2010. године постепено опадала, све до 2016. године, када поново долази до пораста (Слика 154), што се поклапа са падом БДП-а. Дакле, након 2015. године ова земља је ушла у снажне промене система, економије, институција, што се одразило на све сегменте развоја и наметнуло потребу за новим плановима уравнотеженог развоја. Услед различитих потенцијала и расположивих ресурса било је неопходно ускладити регионални развој са тим, односно већи фокус ставити на регионални и локални ниво, а не на национални. Упркос томе што највећи удео популације живи у региону главног града, остали региони „морају“ пратити развојне трендове што је више могуће, како би разлике биле што мање, а друштвена и економска кохезија што већа.




▲ **Слика 154.** Просечна годишња стопа незапослености Исланда у периоду 2006-2020. године
*Извор: https://www.statice.is/*

Нова регионална политика Исланда усвојена је за период 2018-2024. године и заснива се на интегрисаном социјалном и економском развојном плану, који пружа оквир за регионални развој и подршку регионалном развоју. Њени главни циљеви односе се на препознавање и таргетирање проблема депопулације у појединим регионима, недостатак економске и индустријске разноликости, подршку технолошким променама и појединачним индустријама, неопходну адаптацију мера којима би се умањили ефекти климатских промена, са посебним акцентом на економски заостале регионе и са мањим потенцијалима (OECD, 2019b).

У основи регионалне политике сваки од осам региона има своје регионалне акционе планове (*Sóknaráætlun*), који се финансирају кроз осам регионалних уговора о акционом плану. Регионални акциони планови су стратешки планови који укључују надлежности регионалних удружења локалних власти. Они су поставили регионалне приоритете који узимају у обзир главне циљеве програма регионалног развоја, политику коришћења државног земљишта, регионалне и детаљне планове, културну политику и остале јавне политике. Урађени су на основу консултација и предлога за сваки регион. Исландски Институт за регионални развој подржава регионе кроз финансијску помоћ и зајмове, развој и креирање регионалних развојних стратегија и њихову имплементацију, као и кроз мрежу осам индустријских развојних агенција чији је циљ промовисање иновација. Велику улогу

има дефинисање мреже управљања која је постављена и установљена 2015. године, као подршка регионалном развоју. У оквиру ње делује стручни одбор за регионални развој, по принципима вертикалне и хоризонталне сарадње и учешћа грађана (OECD, 2019b).

Стручни одбор за регионални развој под окриљем Владе Исланда (енг. *Governmental Steering Committee for Regional Development*) је главна институција за дугорочно стратешко планирање. Улога одбора је да осигура хармонизацију између министарстава у спровођењу регионалне политике и да осигура активне консултације са локалним самоуправама. Састоји се од представника свих министарстава и представника Савеза општина Исланда, на челу са министром за регионални развој (OECD, 2019b).

Национални план за регионални развој у периоду 2018-2024. године такође поставља стратешке приоритете и акције за сваки сектор. На пример, укључује планове на промени технологија (здравствене услуге на даљину, коришћење информационих технологија за универзитетске курсеве, телепроцесорске центре и дигиталне технологије у руралним областима); планове у сектору хране и пољопривреде (иновације у прехрамбеној индустрији и фармама у државном власништву); и планове и активности у сектору климатских промена (очување природе и развој руралних региона) (OECD, 2019b).

На регионалном нивоу, Исландски институт за регионални развој омогућава извештај о анализи стања за сваки од осам региона на двогодишњој основи. Поред тога, регионални акциони планови се граде са петогодишњим временским оквиром, кроз широки процес консултација који води до стратешког документа са локалним приоритетима за сваку област. Важно је истаћи да се велика пажња посвећује уговорима о сарадњи између Владе и локалних власти, како би се развила мапа услуга у оквиру које грађани могу да виде и приступе општим услугама омогућеним од стране државе или приватних субјеката. Све то се ради са циљем да се побољша свест о тренутној ситуацији и да се креира база за унапређење мера и умањење трошкова, посебно њихов већи учинак (OECD, 2019b).

## 5.7 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА МОЛДАВИЈЕ

Република Молдавија је једна од мањих држава Источне Европе, са површином од 33.846 km², на којој је, према подацима званичне статистике ове државе, у 2019. години живело 3.542.708 становника (2.804.801[46] према Попису 2014. године), са тенденцијом континуираног пада, као и у већини европских земаља. Подељена је на 32 рејона (дистрикта), пет општина и две аутономне територијалне јединице – Гагазија и Придњестровље (Трансњистрија). У периоду од 1944. до 1991. године била је у саставу Совјетског Савеза, а од 27. августа 1991. године званично је независна држава (https://statistica.gov.md).

Велики утицај на демографске трендове, а индиректно и на економске, имају миграције. Наиме, у годинама пред распад Совјетског Савеза, Молдавија је доживела енорман пад миграционог салда, односно дошло је до снажног исељавања становништва, услед нестабилне политичке и економске ситуације, што се наставило све до 2000. године. Дакле, у првој деценији након независности, друштво у Молдавији је пролазило кроз снажне транзиционе процесе који су се одразили и на исељавање великог удела популације, и до 150.000 годишње. Након тога дошло је до смањења интензитета исељавања и приближавања нултом миграционом салду у 2015. години, али се последице осећају у економији кроз приходе који зависе од становништва које борави и ради ван Молдавије.

Услед свих поменутих промена и трендова, у Молдавији је од почетка 21. века покренуто неколико иницијатива за спровођење политика регионалног развоја, када су централне власти предузеле кораке да иницирају, промовишу и спроведу нови концепт политика оријентисаних ка региону. Током 2006. године усвојен је Закон о регионалном развоју, када је Влада почела са спровођењем политике регионалног развоја усмерене на:

- постизање уравнотеженог и одрживог социоекономског развоја у целој земљи,
- смањење дисбаланса социоекономског развоја између региона и унутар њих,
- јачање финансијских, институционалних и људских потенцијала за друштвени развој и уравнотежен регионални развој.

Кроз поменути Закон, усвојена је и Уредба Националног савета за координацију регионалног, развоја, Оквирна уредба Савета за регионални развој, Оквирна уредба Агенције за регионални развој, Уредба о формирању и коришћењу средстава Националног фонда за регионални развој (Strategiei Națională de dezvoltare regională pentru 2016-2020[47]). Исте године установљени су и развојни региони, који не представљају административне јединице и немају правни статус, него су установљени да би омогућили и осигурали развој, имплементацију и евалуацију мера регионалне политике. Установљено је пет развојних региона[48] (Табела 33). Годину дана раније, односно 2005. године, конституисани су статистички региони Моладвије, четири региона (Регион Кишњева, Север, Центар и Југ). Ови региони урађени су по узору на трендове у статистичкој регионализацији у Европској унији, како би се омогућило прикупљање, обрада и дисеминација статистичких података на регионалном нивоу и како би се спроводила истраживања у популацији и међу домаћинствима о одабраним темама које се прате и имају важност за развој. Статистички региони се разликују од развојних, неки делови једног статистичког региона улазе у други развојни и обрнуто

[46] Без података за Трансњистрију која се води као de facto независна територија.

[47] Национална стратегија регионалног развоја 2016-2020. године.

[48] Званична статистика наводи 5 развојних региона, изузимајући Трансњистрију услед специфичног статуса *de facto* независне територије.

**Табела 33.** Развојни региони Молдавије и њихова административна подела на дистрикте

| Региони | Административна подела (округи) | Становништво према Попису 2014. (у хиљадама) |
|---|---|---|
| Nord (Северни регион) | Mun. Bălţi, Briceni, Donduşeni, Drochia, Edineţ, Făleşti, Floreşti, Glodeni, Ocniţa, Râşcani, Sângerei, Soroca | 993 |
| Centru (Централни регион) | Anenii Noi, Călăraşi, Criuleni, Dubăsari, Hânceşti, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Străşeni, Şoldăneşti, Teleneşti, Ungheni | 1.060 |
| Sud (Јужни регион) | Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căuşeni, Cimişlia, Leova, Ştefan Vodă, Taraclia | 535 |
| Găgăuzia (Гагаузија) | | 162 |
| Mun. Chişinău (Град Кишњев) | | 807 |

*Извор: https://statistica.gov.md/pageview.php?l=en&id=5091&idc=349#idc=429&*

(рецимо Гагаузија је део статистичког Јужног региона, док је посебно издвојена као пети развојни регион) (National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova, доступно на https://statistica.gov.md/pageview.php?l=en&id=5091&idc=349#idc=429&).

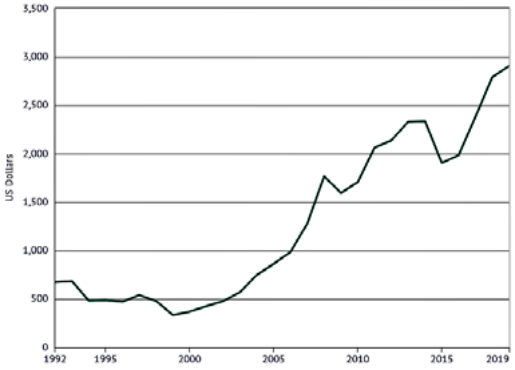
Како је већ истакнуто, статистичка регионална подела земље (Слика 155) тежи да пружи јединствену и кохерентну територијалну дистрибуцију за прикупљање и обраду регионалних статистика, усклађених са стандардима ЕУ. Штавише, са економског становишта, овај критеријум ће осигурати подобност за помоћ из европских фондова за регионални развој земље. Према одредбама NUTS-а, то укључује претходно поменутих пет нивоа, тако да најважнији фактор разграничења нивоа зависи од броја становништва (Gotișan, 2016).

Један од главних циљева равномерног регионалног развоја је повећање економске конкурентности региона, а за ефикасно постизање циљева и ефикасне развојне процесе треба обезбедити институционални оквир и дефинисати механизме мониторинга развојних процеса. У том смислу је важно дефинисати статистичке регионе, иако они не одговарају стандардима NUTS класификације Европске уније (по којој је цела Молдавија један регион), али имају исти циљ и дају добру статистичку основу. Регион Кишњева је очигледно мањи територијално, али због концентрације становништа и свих других социоекономских показатеља, неопходно је главни град издвојити као посебан статистички регион.

Од момента стицања независности Молдавија пролази кроз социоекономску, па и демографску транзицију, но, многи индикатори имају континуирани узлазни тренд. БДП по глави становника је био најнижи током деведесетих година 20. века, потом скоро континуирано растао до последњих година (Слика 156). Оно што није повољно јесте удео активне популације, који је у Молдавији поприлично низак, па је просечна стопа активности око 41%, док је најповољнија ситуација у Региону Кишњева, са 51,4%, а најлошија у Јужном региону, свега 34,3% (https://statbank.statistica.md).

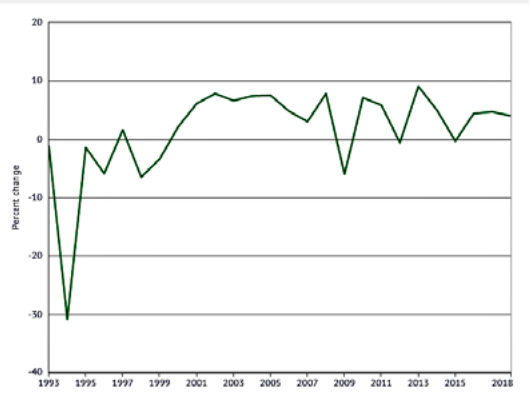



▲ **Слика 155.** Регионална подела и статистички региони Молдавије
*Извор: https://commons.wikimedia.org/wiki/Atlas_of_Moldova#/media/File:Regiunile_de_dezvoltare_ale_Republicii_Moldova.svg*




▲ **Слика 156.** БДП по глави становника у периоду 1992-2018. године (у америчким доларима)
*Извор: https://statbank.statistica.md*

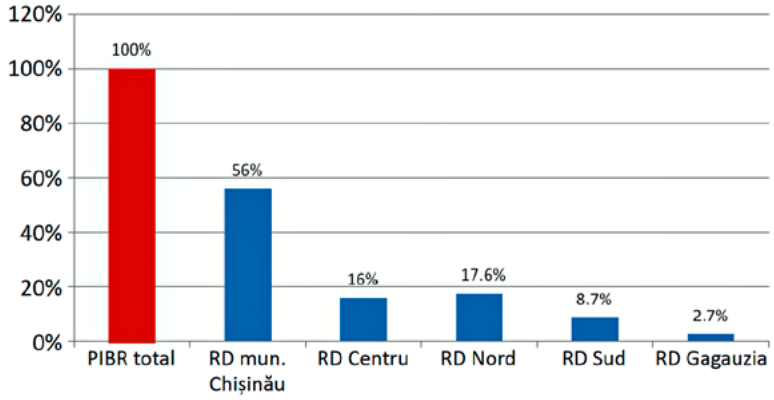
Уколико се анализира промена БДП-а на годишњем нивоу (Слика 157) изражено у процентима, јасно се уочава колико је промена политичке ситуације и издвајање државе из Совјетског Савеза имало велики утицај и одразило се кроз пад БДП-а за чак 30%, са константним осцилацијама, осим у периоду 2000-2005. године, када је забележен пораст БДП-а и стабилан ниво неколико година. Након тога поново долази до




▲ **Слика 157.** Годишња промена БДП-а у периоду 1993-2018. године
*Извор: https://statbank.statistica.md*

осцилација и то је један од већих проблема, јер упркос вредностима изнад нуле, таква ситуација одражава неуравнотежен развој.

Својим различитим дориносом и пре свега, различитим појединачним промена у развоју, региони утичу на укупну социоекономску слику Молдавије. Након 2014. године БДП у Молдавији је порастао и задржао се неколико година на стабилном нивоу,




▲ **Слика 158.** Регионална расподела удела БДП-а 2014. године
*Извор: Gotișan, 2016.*

међутим, нису сви региони забележили пораст, што се може анализирати на основу Табеле 34. која прати годишње промене БДП-а по регионима путем ланчаног индекса. На нивоу државе, промене су биле на годишњем нивоу око 4-5%, а једини регион који је свих година имао позитиван раст је регион главног града, док су остали региони имали углавном мањи или у случају југа већи пад, 2015. године, што се одразило на незнатан пад на нивоу државе (практично вредност индекса око 100).

**Табела 34.** Годишња промена БДП-а по регионима у периоду 2014-2017. године (ланчани индекс[49])

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|
| Ниво државе | 105 | 99,7 | 104,4 | 104,7 |
| Град Кишњев | 106,1 | 102,3 | 103,1 | 105,5 |
| Север | 104,8 | 96,3 | 106 | 104 |
| Центар | 104,6 | 99,1 | 106,9 | 103,7 |
| Југ | 100,4 | 91,9 | 105,5 | 102,6 |

*Извор: https://statbank.statistica.md*

Уколико се упореди ниво БДП-а у Молдавији у односу на неке земље које су такође биле део Совјетског Савеза или са појединим земљама из окружења које су такође прошле кроз транзиционе процесе, Молдавија је знатно испод. Промене БДП-а у Молдавији су испод једног процента, док су неке земље бележиле пораст и до 4% (Естонија и Литванија; подаци за 2014. годину). То сведочи о слабијим механизмима и споријим транзиционим процесима у друштву и привреди.

У Молдавији је потребно унети одређене промене у њен институционални оквир, пре свега у сегменту децентрализације и регионалне политике и развоја. Велике промене уочене су након усвајања појединих стратегија и акционих планова, али још увек треба много тога да се уради. Након Националне стратегије регионалног развоја 2010-2012. године, усвојен је исти документ за наредни период, 2013-2015. године, по чијем је узору усвојена и последња (актуелна) Национална стратегија регионалног развоја 2016-2020. године. Учињени су значајни кораци на пољу институционализације, пре свега оснивањем Националног савета за координацију регионалног развоја (*Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale* – CNCDR), који има опште функције у процесу доношења одлука. Ову ин-

[49] Ланчани индекс означава промену наредне године у односу на претходну изражено у процентима (година за годином).

ституцију чини неколико стручњака и званичника, али се компетенције не користе довољно, па се активности углавном своде на одобравање средстава из Националног фонда за регионални развој (*Fondul Național pentru Dezvoltare Regională* – FNDR). Такође, нису успостављени потребни и одговарајући механизми за управљање финансијским средствима свих националних фондова, а недовољно је урађено и по питању сарадње између различитих ентитета за пројекте регионалног развоја (Strategiei Naționale de dezvoltare regională pentru 2016-2020).

Један од задатака Савета требало би да се односи на утврђивање и креирање праваца и програма регионалног развој, што је препуштено надлежностима регионалних развојних агенција (*Agenția de dezvoltare regională* – ADR). Ове агенције подређене су ресорном министарству, што представља ограничење у привлачењу ресурса на регионалном нивоу. Осим тога, често се долази у ситуације промовисања сопствених интереса на штету регионалног развоја, не постоје јасне стратешке визије, генерално речено, недостатак интегрисаног и уједначеног механизма планирања, управљања и координације и недовољно коришћење регионалног потенцијала у одрживом развоју региона. Систем је успостављен у складу са праксом у европским земљама, али сама координација и имплементација не функционишу у потпуности (Strategiei Naționale de dezvoltare regională pentru 2016-2020).

Узимајући у обзир све наведено, актуелном Стратегијом издвојена су три кључна циља:

- обезбеђивање приступа квалитетним јавним услугама и комуналној мрежи,
- обезбеђивање одрживог економског раста у регионима,
- побољшање управљања у области регионалног развоја.

Посебно ће се водити рачуна о миграцијама из малих региона, а дефинисани су и индикатори којима ће се мерити резултати и поредити са таргетираним вредностима или циљевима (регионални БДП, индекс сиромаштва у регионима, индекс разлика, ниво емисије гасова стаклене баште и слично). Такође, дефинисани су механизми евалуације имплементирања мера, што је подложно ревизији, у складу са европским препорукама.

Истовремено, примена политике регионалног развоја у Молдавији је добродошла и поздрављена од стране међународних партнера, пре свега Европске уније. Односи између Европске уније и Републике Молдавије датирају од потписивања Споразума о сарадњи и партнерству 1994. године, који је ступио на снагу годину дана касније. Значајније приближавање Унији догодило се 2004. године, када је Молдавија укључена у Европску политику суседства, а две године касније прихваћена је као чланица Процеса сарадње у југоисточној Европи (Програм Југоисточна Европа) и Источног партнерства (енг. *Eastern Partnership*). Од 2010. године Европска унија, владе Велике Британије, Немачке, Румуније и Шведске, преко својих агенција за сарадњу пружају финансијску и логистичку помоћ политици регионалног развоја Молдавије. Одобрена је помоћ у реализацији развојно оријентисаних инвестиционих пројеката, унапређењу инфраструктуре, повећању ефикасности и квалитета јавних услуга, изградњи каапцитета, што је омогућено путем великих твининг пројеката (Strategiei Naționale de dezvoltare regională pentru 2016-2020).

Следећи значајан корак било је потписивање Споразума о придруживању, чије ступање на снагу је потврђено 2014. године. Савет минстара усвојио је 2017. године Акциони план за Републику Молдавију 2017-2020. године, као стратешки оквир сарадње и подршку националним реформама и регулативама, као и институцијама и пракси у складу са стандардима Европске уније. Акциони план је усаглашен са националним развојним документима, а усмерен је пре свега на борбу против корупције, прања новца и сајбер криминала, слободу медија, промоцију јавних медија, повећање транспарентности и ефективности јавне администрације и осигуравање социјалних права. Акциони план се састоји од 17 националних и регионалних области интервенције, са укупном вредношћу од око 18 милиона евра. Такође, бројни заједнички регионални про-

грами са Европском унијом имплементирају се у оквиру Савета европског партнерства за добро управљање (енг. *European Union/ Council of Europe Partnership for Good Governance* – PGG). Они су фокусирани на реформу правосуђа, подршку слободним изборима и сузбијање криминала (https://www.coe.int/en/web/programmes/republic-of-moldova).

Споразум о придруживању и слободном трговинском простору омогућава јачу политичку сарадњу и економску интеграцију између Молдавије и Европске уније од 2014. године. Европска унија је највећи трговински партнер и највећи инвеститор у Молдавији. У 2018. години на Унију је одлазило 70% укупног извоза и око 56% укупне трговине. Европска унија активно подржава креирање нових послова у Молдавији, па је од 2009. године чак 17.660 Молдаваца добило посао кроз подршку малим и средњим предузећима у оквиру *EU4Business programme*, а уз подршку Уније постављено је чак 10 бизнис инкубатора. У јануару 2020. године Унија је лансирала нови EU4Moldova: Focal Regions programme, кроз који ће бити инвестирано 23 милиона евра за подршку паметном, инклузивном и одрживом развоју у дистриктима Cahul и Ungheni (The EU Neighbours portal, 2020).

Значајни пројекти у области животне средине су реализовани или су у току. Унапређен је јавни превоз, у више од 225 школа инсталиран је систем грејања на биомасу, изграђен је нови систем за снабдевање водом, чиме је преко 15 хиљада људи добило приступ довољним и безбедним количинама пијаће воде. Унија је помогла изградњу гас конектора између Молдавије и Румуније, као и електричну мрежу. Константно се улаже у борбу против корупције, веће учешће грађана у доношењу одлука, веће учешће жена у одлучивању и доношењу мера. Важно је истаћи да грађани Молдавије од априла 2014. године уз поседовање биометријских пасоша могу слободно путовати Шенген зоном, без виза, а у периоду од 2015. до 2019. године скоро 2.800 студената и академског особља је учествовало у Erasmus+ програму академске мобилности између Уније и Молдавије. Велики број младих људи учествовао је у програмима обуке, тренинга и волонтерским активностима (The EU Neighbours portal, 2020).

Молдавија ће и у наредном финансијском оквиру регионалне политике Европске уније имати право на одређена средства и право на аплицирање за бројне пројекте у оквиру Источног партнерства[50], као и у оквиру постављених 20 резултата за 2020. годину, са циљем јачања друштва, јачања отпорности регионалних економија и боље повезаности у саобраћају и инфраструктурним системима, као и у многим другим, већ поменутим интересним развојним областима (https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership_en).

[50] The Eastern Partnership (EaP) је заједничка иницијатива Европске уније и шест партнера Источне Европе (Азербејџан, Белорусија, Грузија, Молдавија и Украјина) (https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership_en).

## 5.8 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Државе Југоисточне Европе нису прошле исти транзициони сценарио као остале земље бившег комунистичког блока, што је утицало на њихов развојни пут и пут придруживања Европској унији. Крајем 20. века Европска унија је полако припремала нови приступ региону Југоисточне Европе, примарно због безбедносне стабилизације региона, што је био основни услов будуће сарадње ових држава са Унијом.

Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), постепено у употребу улази термин *Западни Балкан*, за државе настале распадом, без Словеније, али узимајући у обзир Албанију. Дакле, у питању је политички термин, никако географски, јер државе које припадају том оквиру нису географски све смештене на западној половини Балканског полуострва (Србија рецимо). Термин је створен од стране међународне заједнице, као специфичан политичко-безбедносни оквир, заједнички за државе које нису чланице Европске уније, односно за Србију, Босну и Херцеговину, Хрватску, Црну Гору, Северну Македонију и Албанију. Уласком Хрватске у Европску унију, овај термин се односи пет преосталих држава. Много дилема и несугласица је било око овог појма, пре свега услед тога што није научно утемељен. Но, имајући у виду да ни сам термин Балкан (други назив за Стару планину) није потпуно оправдан и утемељен географски, термин Западни Балкан ушао је широко у употребу, услед истицања геополитичности његовог положаја (Сретеновић, 2010).

Термин је постепено уведен у политичко-дипломатски речник, првенствено у неформалном и колоквијалном смислу, потом постаје у употреби и као званичан назив у међународним документима. Упоредо са тим почиње и његова употреба у научностручној литератури из области међународних односа, безбедности, политике, геополитике и слично. Савремени геополитички положај Западног Балкана одређен је глобалним, европским, регионалним, па и локалним факторима, представљајући границу три културно-цивилизацијска круга: источног православног, западног католичког и исламског оријенталног. Повезује се и са појмом и моделом *балканизације*, односно територијалног уситњавања. Модел балканизације представља мале, нестабилне државе, са неподударношћу нација, народа и држава. Суштински, основне геополитичке детерминанте Западног Балкана су хетерогеност и транзитност (*геополитички чвор Балкана*) (Сретеновић, 2010).

Дакле, по многим параметрима овај простор је третиран као целина за међународно заједницу, пре свега Европску унију. Уместо уобичајеног процеса интеграције за земље Западног Балкана отворен је **Процес стабилизације и придруживања** (даље у тексту ПСП). На самиту у граду Феири у Португалу, 2000. године, Савет Европске уније препознао је све земље Западног Балкана као потенцијалне кандидате за чланство, нагласивши да ће основни инструмент њихове интеграције бити **Споразуми о стабилизацији и придруживању** (даље у тексту ССП). ССП је посебан облик споразума о придруживању којим се креира уговорни однос између Европске уније и државе учеснице ПСП-а, у статусу потенцијалног кандидата. Из тога даље произилази перспектива укључења у европске, политичке и економске токове. Један од најважнијих сегмената ПСП-а и ССП-а јесте међусобна регионална сарадња земаља Западног Балкана (Đurić, 2009).

Употпуњавање ПСП-а дефинисано је Солунском агендом за Западни Балкан, која усвојена 2003. године, а којом је промовисано увођење такозваног Европског партнерства (енг. *European Partnership*) и годишњи извештај о напретку у процесу ПСП-а (енг. *Progress Reports*) за сваку државу Западног Балкана. Тада је овим државама омогућен приступ и учешће у бројним програмима

Уније, а пре свега у програмима као што су Twinning и TAIEX, са циљем усклађивања реформи са тековинама Уније. Европски савет је 2004. године усвојио појединачна Европска партнерства за сваку државу Западног Балкана, а потом је упућен захтев од стране Европске комисије да свака држава изради акциони план са конкретним мерама, роковима и слично, у складу са приоритетима дефинисаним у Европском партнерству (Ђурић, 2009).

Дакле, могло би се закључити да је Европска унија формирала својеврстан регионални приступ простору Западног Балкана, чиме је подвучено и да један од предуслова напретка мора бити дефинисање регионалне политике и планирање регионалног развоја. У складу са тим, један од првих корака свих држава био је процес регионализације, потом и децентрализације, као и усвајање и ревидирање легислативног оквира за доношење и имплементацију регионалне политике и регионалног развоја. Поједине државе Западног Балкана су у међувремену промениле статус у ПСП-у, различито напредовале у примени ССП-а, али је неупитно да су започете дубоке реформе унутар самих држава, као и на пољу прекограничне, међурегионалне и интрарегионалне сарадње.

### 5.8.1 Регионална политика Србије

Република Србија је од почетка 20. века увелико ушла у процес друштвених и економских реформи, сагледавајући властите предности, али утврђујући и недостатке и слабости. Свака реформа темељи се на претходном искуству и проблемима. Једну од највећих реформи Србија је доживела након Другог светског рата. Развој Србије након Другог светског рата заснивао се на променама привредне структуре државе, пре свега у смислу јачања индустријске компоненте. То је водило ка све већој доминацији секундарног сектора привреде у односу на остале секторе, што је водило ка све већим разликама у развијености појединих делова државе (Живановић, 2007).

Индустријализација је изазвала спонтани процес урбанизације мањих простора, али истовремено и процес деаграризације, што је довело до почетка стварања јаза између урбаних и руралних подручја Србије. Смањивање разлика у развијености делова државе схваћена је и постављена као императив, због присутног становишта да је територијална равномерност у развоју основа економске и војне снаге државе. У складу са тим, први корак у спровођењу политике регионалног развоја био је оснивање Општег инвестиционог фонда, у оквиру којег су деловали Републички инвестициони фондови. То је имало утицаја на тадашњу југословенску привреду, јер су била гарантована средства за капиталне инвестиције, чиме је побољшана интеграција државе. Републички инвестициони фонд на територији Србије основан је 1957. године, чиме се наговештава спровођење регионалне политике (Живановић, 2007).

Прво важно питање у оквиру ове политике односило се на критеријуме утврђивања неразвијених подручја. За период од сваких пет година утврђен је број неразвијених општина на основу броја запослених на 1.000 радно способних становника и висине националног дохотка по глави становника. Граничне вредности односиле су се на просек у Југославији, односно граница је била 2/3 просека, што је сличност са 75% просека као границом унутар Европске уније. Дакле, на сваких пет година рађена је ревизија, а општине које су у претходном периоду имале статус неразвијених, па напредовале у међувремену, добијале су прелазни статус, пре свега како би се завршили сви започети инвестициони пројекти (Живановић, 2007).

Године 1965. формиран је Савезни фонд, а Србија је у оквиру СФРЈ третирана као подручје сачињено из три целине: Војводине, Уже Србије и САП Косово. Међутим, постојале су знатне разлике између ова три подручја, пре свега у броју становника, што се одразило на квантификовање индикатора. Такве разлике захтевале су прилагођавање инструмената и механизама ове прве регионалне политике, али ипак она није довољно и детаљно разрађивана, поготово не у домену специфичности појединих територија. Основни инструмент реги-

оналне политике био је Републички фонд надлежан за Србију који је располагао лимитираним средствима, а постојање само те једне институције указује на чињеницу да регионална политика није схваћена као мотор друштвено-економског развоја (Живановић, 2007).

Модел регионалне анализе показао се као врло неефикасан, јер није омогућено праћење развоја свих региона, као и стална класификација према потребама и потенцијалима. Осим тога, постојао је и низ пратећих разлога и фактора који су утицали на мањак ефикасности. Општине које су означаване као неразвијене заузимале су изузетно велика пространства, није постојала координација у праћењу алоцираних средстава, па тако ни ефеката улагања. Наравно, неизбежан је био и и политички фактор, као и изостанак сарадње између носилаца и корисника интрумената регионалне политике. Улазећи у завршетак 20. века, регионални политички и унутардржавни проблеми потпуно су успорили дотадашње прве кораке и још више погоршали ситуацију (Живановић, 2007).

#### *5.8.1.1 Стратешки и законодавни оквир*

Фонд за развој Републике Србије основан је 1992. године, у склопу измена привредно системских и функционалних решења. Фонд је учествовао у финансирању великог броја пројеката, али један од највећих пропуста у функционисању био је тај да најнеразвијенија подручја нису имала већу материјалну подршку осталих, што је било потребно. На тај начин се није деловало систематски и у корену на разлике, са дугорочним позитивним ефектима, него кроз улагања са краткотрајним ефектом. Такав систем није био одржив.

Питање територијалне организације Србије дуго је било маргинализовано и није му се придавао адекватан значај. Деценијама је изостајало решење за проблеме регионалног развоја и на неки начин негирање, како у економској политици, тако и у научној заједници. То је све довело до тога да се Србија на почетку 21. века суочавала са израженим и растућим регионалним разликама у скоро свим сегментима друштвено-економског развоја. Један од разлога је и претходно доношење неадекватних мера за ублажавање диспаритета, које су биле спорадичне и несврсисходне, са циљем да краткорочно реше неки проблем. Могло би се рећи да питања регионалне политике у Србији нису имала адекватну позицију у хијерархији развојних циљева државе доста дуго. Регионална политика се углавном заснивала на бржем развоју неразвијених подручја, на изразито економској оријентацији, без уважавања других сектора, као и на неадекватној институционалној и организационој структури (Molnar, 2013).

Решавање проблема регионалних диспаритета је дугорочан процес, чија реализација подразумева постојање снажне, ефикасне и стабилне правне и институционалне подршке. Да би дошло до напретка, регионалну политику је неопходно институционализовати кроз три кључна сегмента (Molnar, 2013):

- спровођење поступка регионализације,
- креирање институција за регионални развој,
- обезбеђивање средстава за финансирање регионалног развоја.

Крајем 20. века, тачније, у децембру 1995. године усвојен је Закон о неразвијеним подручјима, за период до 2005. године, којим су прецизирани критеријуми за одређивање неразвијених и најнеразвијенијих подручја у Републици Србији. Финансирање недовољно развијених општина и регионалног развоја одвијало се преко директних и индиректних подстицаја у оквиру минстарстава и фондова националних институција, међу које спадају: Фонд за развој Републике Србије, специјализовани буџетски фондови, Фонд за развој АП Војводине, Гаранцијски фонд, Национална служба за запошљавање, Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништва, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Национални инвестициони план и локални фондови (Живановић, 2007).

За доделу средстава основни критеријум био је остварени доходак по глави становника (испод 50% просека Републике Србије).

Привреда је била осиромашена, самим тим и становништво, драстично је опала стопа привредног раста, држава је економски изолована од стране међународне заједнице и све је то отежавало решавање питања неравномерног регионалног развоја. Није постојала јасна територијална организација, није се водило рачуна о компаративним предностима појединих региона, а посебно се истицао проблем поларизације развоја око београдске урбане агломерације (Живановић, 2007). Наметнула се потреба потпуно другачијег приступа регионалном развоју, почевши од регионализације, преко децентрализације и свих других важних компоненти. Држава се нашла и пред изазовима европских интеграција, па је било потребно ускладити реформе са регулативама и оквирима Европске уније (Тодоровић, Тошић & Стојановић, 2004).

У Републици Србији је присутна изражена депопулација одређених подручја, са једне стране, као и велика концентрација становништва и привреде у неколико градова. То свакако има негативне импликације на економску, просторну и еколошку сферу развоја. Први пут се на највишем нивоу направио осврт на важност регионалне политике у Уставу Републике Србије из 2006. године (Устав Републике Србије, „Службени гласник РС", број 98/2006) https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html). У делу Устава који се односи на економско уређење и јавне финансије, наводи се да се у складу са законом држава стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, као и да подстиче равномеран развој појединих делова своје територије, укључујући и недовољно развијена подручја (Мирић, 2009).

Период транзиције додатно је утицао на јаз између региона у Србији, пре свега на оси север-југ, односно између Београда и Новог Сада као подручја поларизације и остатка државне територије. Истовремено, разлике су биле велике и унутар региона, што значи да су у Србији присутне вишедимензионалне регионалне неравномерности (Molnar, 2013). Политика регионалног развоја у Србији се у транзиционом периоду водила под утицајем транзиционих промена, политике приближавања Европској унији, деловања светске економске кризе и слично. Први корак у решавању проблема регионалног развоја након усвајања Устава, било је доношење **Стратегије регионалног развоја Србије за период 2007-2012. године** („Службени гласник РС", број 21/2007). Влада је усвојила Стратегију у јануару 2007. године и то је први пут да се на свеобухватан начин дефинишу приоритети регионалног развоја Републике Србије, као и начини његове реализације (Мирић, 2009). Тиме је заправо започет процес регулисања регионалног развоја и дефинисана је нова регионална политика заснована на савременим концепцијама институционалног уређења и управљања регионалним развојем (Аранђеловић & Глигоријевић, 2010).

Стратегија прилази питањима регионалног развоја са мултидисциплинарног аспекта – економског, социјалног, демографског, еколошког, културног, здравственог и образовног. Одређена су два правца регионалне политике (Aničić, 2018):

1. подстицање развојних потенцијала већ развијених локалних самоуправа, које су истовремено најчешће седиште округа, како би они омогућили развој на субрегионалном нивоу;
2. деловање на локалне самоуправе које су развијене испод просека, како би се зауставило даље продубљивање проблема.

У Стратегији се наводи неколико најважнијих циљева регионалног развоја Републике Србије (Сратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007-2012. године):

- одрживи развој,
- подизање регионалне конкурентности,
- смањење регионалних разлика и сиромаштва,
- ублажавање и заустављање негативних демографских кретања,
- наставак процеса децентрализације,
- економска интеграција српске заједнице у АП Косово и Метохија.

Оно што је важно напоменути јесте да је Стратегијом предвиђено да се у наредном периоду мора уредити област регионалног развоја доношењем закона и подзаконских

аката. Издвојене су три кључне активности регионалне политике за планирани период:

1. одређивање степена развијености подручја – категоризација и типологија, као и статистичка регионализација (NUTS 2 и NUTS 3),
2. дефинисање развојних политика у функцији подстицања регионалног развоја Републике Србије,
3. формирање институционалног оквира који ће бити одговоран за спровођење Стратегије.

Стратегија се ослањала на искуства регионалних развојних стратегија у новим чланицама Европске уније. Предвиђа значајно учешће државних институција у вођењу регионалне политике, како би се остварили предвиђени развојни приоритети. Помоћ областима са развојним проблемима се остваривала путем инвестиција и стимулисања прилива капитала, како би се ти простори боље прикључили целини националне економије (Aničić, 2018).

У периоду доношења Стратегије усвојен је и **Закон о територијалној организацији Републике Србије, 2007. године** („Службени гласник РС“, број 129/007), по којем Републику Србију чине: 150 општина (минималан број становника је десет хиљада), 23 града (минималан број становника је сто хиљада) и град Београд као територијална јединица и две аутономне покрајине, Војводина и Косово и Метохија, као облик територијалне аутономије. Треба споменути да је Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи из 1991. године Србија била подељена на 30 округа, односно Град Београд и још 29 округа. Ово је био један од позитивних корака, јер је представљао покушај дислоцирања државних функција ван седишта министарстава, односно Владе. У формирању округа полазило се од тога да се за седиште изабере највећи и најразвијенији општински центар, према коме гравитира мањи или већи број суседних општина. Примарни циљ овог Закона није била баш регионална диференцијација у функцији развоја, али ипак ови окрузи су представљали и економске целине, углавном формиране око развојних центара (Molnar, 2013).

Данас Република Србија има три нивоа јавне администрације – централни (републички), покрајински и локални (градски/општински), што је је утврђено Законом из 2007. године.

У овом периоду, односно пред крај прве деценије 21. века, истакнут је значај регионалне политике Србије за процес европских интеграција, што је потврђено и укључено у **Споразум о стабилизацији и придруживању између европске заједнице и њених држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране** (ССП), као и у *Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању* („Службени гласник РС“, број 83/08). Овај уговор представља правни основ сарадње обе стране, потписан је у априлу 2008. године, а ступио је на снагу 1. септембра 2013. године, када је престала примена Прелазног трговинског споразума о трговини и трговинским питањима. У Споразуму се наводи да су регионални и локални развој једне од приоритетних области сарадње између Европске уније и Србије. Обе стране су се обавезале да ће настојати да ојачају регионалну и локалну сарадњу, како би се допринело економском развоју и смањивању регионалних разлика. Посебна пажња је усмерена на прекограничну, транснационалну и међурегионалну сарадњу („Службени гласник РС“, број 83/08; Мирић, 2009).

Паралелно са преговорима о Споразуму текао је процес европских интеграција Србије. У октобру 2004. године Народна Скупштина је усвојила Резолуцију о придруживању Европској унији („Службени гласник РС“, број 112/04), а у јуну следеће године (2005) Влада је усвојила Националну стратегију Србије за приступање Европској унији, као кровни документ. Након потписивања ССП, исте године у октобру (2008) Влада је усвојила Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, што је био услов за сваку државу Западног Балкана која је у Процесу стабилизације и придруживања. Овај документ је посебно важан за регионални развој Србије у том периоду, јер су дефинисани стан-

дарди који морају бити постигнути различитим секторским политикама, као што су трговина, пољопривреда и рурални развој, заштита животне средине, саобраћај и тако даље. Национални програм се усваја сваке године, а први је усвојен 2008. године, док се последњи односи на 2012. годину. У оквиру документа као први приоритети наводе се усвајање Закона о регионалном развоју и увођење децентрализованог система управљања фондовима Европске уније. Такође се истиче неопходност успостављања комплетног законодавног оквира, структура за припрему, спровођење и контролу програма и пројеката које финансира Унија (Мирић, 2009; Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију; 2008-2012; https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa).

Наставак Националног програма за интеграцију представља Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, који је донет након уласка у нову фазу европских интеграција, односно након стицања статуса кандидата за чланство. До сада су усвојена два Национална програма за усвајање правних тековина Европске уније, за периоду 2013-2016. године и за период 2014-2018. године, са свим детаљним плановима спровођења активности у Републици Србији које имају за циљ да ускладе правне и законодавне тековине Србије са Европском унијом. Један од важних сегмената је свакако регионални развој, односно функционисање финансирања, спровођења програма и пројеката регионалног и локалног развоја (Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2013-2016; Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014-2018). Трећа ревизија овог Програма усвојена је 2018. године, са вишегодишњим оквиром до 2021. године, као и претходни Програми (Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније – трећа ревизија, 2018).

Регионални развој као један од приоритета препознат је у низу других стратешких докумената које је усвојила Влада Републике Србије, као што су Стратегија за смањење сиромаштва и Стратегија за подстицање и развој страних улагања, где се наводи да је један од услова напретка државе креирање повољних услова за регионални развој (Molnar, 2013). Територијалне разлике у Србији су биле међу највећим у Европи, па је држава морала преузети одговорност за регионалну политику, што је водило ка усвајању **Закона о регионалном развоју, 2009. године** („Службени гласник РС“, број 51/09). Важност регионалног развоја за укупан развој и потреба смањивања регионалних и унутаррегионалних разлика, као и подизање конкурентности, чињенице су које оправдавају доношење закона којим се систематски регулише област регионалног развоја (Мирић, 2009).

Основни **циљеви подстицања регионалног развоја** који се наводе у Закону су:

- свеукупни друштвено економски развој,
- смањење регионалних и унутаррегионалних диспаритета у развоју и условима живота, са нагласком на подстицање развоја недовољно развијених, девастираних индустријских и руралних подручја,
- смањење неповољних демографских кретања,
- развој економије базиране на знању, иновацијама и савременим научно-технолошким достигнућима,
- развој конкурентности на свим нивоима,
- успостављање правног и институционалног оквира за планирање, организовање, координацију и реализацију развоја,
- подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње,
- ефикасније коришћење домаћих природних ресурса и добара (Закон о регионалном развоју, 2009. године).

У складу са овим Законом Србија је административно подељена на седам статистичких региона: Војводина, Београд, Западни регион, Источни регион, Централни регион, Јужни регион и регион Косова и Метохије. У Закону се истиче да су региони статистичке функционалне територијалне целине, сачињене из једне или више об-

ласти, који су успостављени за потребе спровођења политике регионалног развоја и регионалног планирања. Такође, наводи се да су региони у складу с номенклатуром статистичких територијалних јединица на нивоу 2 (NUTS 2), да нису административне територијалне јединице и да немају правни субјективитет. Овај Закон регулисао је и начин одређивања јединица локалне самоуправе, разврставање региона и локалних самоуправа према степену развијености, развојне документе, субјекте регионалног развоја, мере и изворе финансирања регионалног развоја (Мирић, 2009).

Законом су утврђени и критеријуми на основу којих ће се одређивати који региони су развијени, а који не, односно који су изнад 75% републичког просека БДП-а по становнику или испод тог нивоа, док су јединице локалне самоуправе разврстане у четири групе. Успостављање региона значило је да је Србија прихватила спровођење стандарда Европске уније и развијених земаља. Истовремено, то је био повољан услов за ефикаснију државну управу и организацију, оптималније коришћење ресурса, као и коришћење фондова Уније (Мирић, 2009).

Статистичка регионализација Србије утврђена Законом 2009. године измењена је у мају 2010. године, када је Народна Скупштина усвојила предлог Министарства економије и регионалног развоја о смањивању региона са седам на пет: Регион Војводине, Београдски регион, Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косово и Метохија.[51] Утврђене су и области које спадају у регионе. Предвиђено је креирање и усвајање Националног плана за регионални развој, што још увек није сачињено. Урађен је Нацрт до 2023. године, али још увек није усвојен. Законом је утврђено формирање Националног савета за регионални развој, као Националне агенције за регионални развој. Такође, утврђено је да се за сваки регион формира Регионални развојни савет и Регионална развојна агенција (РРА), као и Регионалне развојне стратегије (Мирић, 2009).

Сви региони испуњавају услове да се третирају као економски региони, јер су привредно и географски заокружени, располажу природним и људским ресурсима, што омогућава диверсификацију производње. Основни циљ је био успостављање ефикасне регионалне организације и координисане регионалне политике, према препорукама Европске уније, чиме се постиже већи степен територијалне кохезије. Према искуствима европских и других држава, регионализацију треба схватити као ефикасан инструмент државне управе за уједначавање регионалног развоја појединих делова државе. Регионализација треба да омогући структурно прилагођавање променама према интересима регионалне целине и заједнице (становништва) и већу конкурентност региона, као и одрживи развој (Molnar, 2013).

Искуства држава које су у таласу 2004. године остале чланице Уније, показују да је боље правити регионе према економским потребама државе, у циљу што већег привлачења претприступних и структурних фондова, него према досадашњим административним и историјским принципима. Индикативни примери се могу видети у Пољској, Чешкој, Словачкој и Бугарској, које су знатно измениле своје претходне регионалне поделе. Такође, треба се водити критеријумима Европске уније за доделу средстава, па омогућити поделу каква је и делотворна. Као пример се може узети Београдски регион који би вероватно био изнад 75% просека просечног БДП-а по глави становника унутар Уније, па самим тим не би био издвојен за помоћ, док би се повезивањем овог региона са неким другим статистички смањио БДП и регион би био подобан за помоћ, исто као и (суштински) много неразвијенији делови Србије (Мирић, 2009).

Преношење надлежности на ниво нижи од државног важан је корак у процесу децентрализације, док локалне заједнице уступањем дела надлежности вишем нивоу (регионалном) доприносе систему регио-

[51] Детаљнији преглед и подела дати су у оквиру лекције о Номенклатури статистичких територијалних јединица Републике Србије.

нализације. У том контексту регион је територијална јединица у којој се могу решавати заједнички проблеми и спроводити пројекти локалног и регионалног значаја. Важно је истаћи да тиме и даље локална заједница (град/општина) задржава право на иницијативу и самостално учешће, а држава на централном нивоу има и право и обавезу да обезбеђује законске, макроекономске и финансијске оквире и подршку за реализацију пројеката (Molnar, 2013).

#### *5.8.1.2 Примена NUTS номенклатуре у Србији*

Регионализација Србије присутна је као идеја, својеврстан политички, економски и истраживачки дискурс још од деведесетих година 20. века. Ипак, Устав Републике Србије из 2006. године гарантује унитарни карактер државе, без елемената регионализације, али истовремено прописује обавезу државе да се стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, свакако, у складу са законом. Такође, Република Србија треба да обезбеди развој, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова, пре свега недовољно развијених подручја (Устав Републике Србије, 2006, члан 4; Голић & Почуча, 2014).

Голић и Почуча (2014) истичу да се потребе у области регионалног планирања и развоја могу задовољити и путем институционалних механизама, без обзира на унитарни карактер државе. Један од могућих механизама су статистички региони, али с обзиром на непоклапање јединица локалне самоуправе са границама статистичких региона, јавља се простор за изазове и могућа креативна, а сврсисходна решења.

Закон о регионалном развоју донет је 2009. године, а за мање од годину дана измењен је са намером да се промени регионална организација на NUTS 2 нивоу, тако што је број региона смањен са седам на пет. Овај закон пружа институционални оквир и механизме који треба да обезбеде равномернији регионални развој и побољшају регионалну конкурентност и створила се основа да се унапреди управљање средствима из фондова Европске уније. Законом се уређују циљеви и начела подстицања регионалног развоја, начин одређивања области које чине регион и начин одређивања јединица локалне самоуправе. Такође, Закон омогућава праћење показатеља степена развијености региона и јединица локалне самоуправе, разврставање региона по том основу; дефинишу се развојни документи и институционални аспекти, дефинишу се субјекти регионалног развоја, мере и подстицаји и не мање важно, извори финансирања за спровођење мера регионалног развоја (Закон о регионалном развоју, 2009).

Закон о регионалном развоју (2009) би требало да буде основ за доношење регионалних и секторских развојних програма, а међу начелима подстицања регионалног развоја, наводе се: синхронизација, партнерство, солидарност, планирање, субсидијарност; што би значило сарадњу и на локалном нивоу и вертикалну сарадњу свих актера. Законом су уређене две врсте јединица, *географске и просторне*, које су успостављене у сврху планирања и спровођења регионалних развојних политика и пројеката Европске уније:

1. **NUTS 2** (региони)
2. **NUTS 3** (области)

Према NUTS 1 класификацији, у Србији је могућа регионална подела само на теоретском нивоу, имајући у виду да овај ниво подразумева број становника од три до седам милиона. У том смислу Србија би се могла поделити само на два региона: Северну и Јужну Србију. Северна Србија би обухватала Војводину и Београд, док би Јужна Србија обухватала Шумадију и Западну Србију, Јужну и Источну Србију и Косово и Метохију (Вуковић et al., 2011). Оваква регионализација на теоретском нивоу би могла да испуни само нормативни приступ дефинисања региона према принципима Еуростата. Функционалност се тешко може испунити и постићи због друштвено-економских критеријума, па се може рећи да је NUTS 1 класификација региона неприменљива. Истовремено, ни сама Србија у целости се не може дефинисати као NUTS 1 регион, јер прелази седам милиона становника.

Предвиђено је пет региона NUTS 2 нивоа (Табела 35) (Закон о регионалном развоју, 2009; са изменама 2010): регион Војводине,

**Табела 35.** Региони у Републици Србији према NUTS 2 класификацији

| Регион | Површина у km² | Број насеља | Број становника* | Густина насељености** |
|---|---|---|---|---|
| Регион Војводине | 21.614 | 467 | 1.881.357 | 87 |
| Београдски регион | 3.234 | 157 | 1.683.962 | 521 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | 26.493 | 2.112 | 1.956.786 | 74 |
| Регион Јужне и Источне Србије | 26.248 | 1.973 | 1.536.217 | 59 |
| Регион Косово и Метохија*** | 10.910 | 1.449 | ... | ... |

*Извор: Републички завод за статистику, 2017.*

** Стање на дан 30.06.2016. према проценама Републичког завода за статистику.*

*** Изражена као број становника на 1 km².*

**** Нема података према званичним документима Републичког завода за статистику за одабрани период.*

Београдски регион, Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Источне и Јужне Србије, Регион Косово и Метохија.

Региони NUTS 2 нивоа сачињени су од региона NUTS 3 нивоа, односно од области (округа), док су региони NUTS 3 нивоа сачињени од општина и градова (Слика 159). Број области и њихову територију не уређује Закон, него Влада Републике Србије – Уредбом о номенклатури статистичких




**Слика 159.** Просторни приказ статистичких региона у Србији према NUTS класификацији – NUTS 2 ниво
*Извор: http://www.serbiamap.net/maps/mapa-srbija-statisticki-regioni.jpg*

територијалних јединица на основу предлога Републичког завода за статистику.

Изменама Закона из 2010. године измењени су критеријуми за формирање области и установљени нови: географске целине, мрежа трговачких судова и привредних комора, телекомуникациона мрежа (приказ дат у Табели 36). Према наведеном Закону, дефинисана су три основна документа регионалног развоја – *Национални план регионалног развоја* (за период од десет година), *Регионална развојна стратегија* (за период од пет година) и *Програм финансирања развоја региона* (за буџетску годину).

**Табела 36.** Области (округи) у Републици Србији према NUTS 3 класификацији

| Регион | Област (округ) | Површина (km²) | Број насеља | Број становника* | Густина насељености** |
|---|---|---|---|---|---|
| Београдски регион | Београдска област | 3.234 | 157 | 1.683.962 | 521 |
| Регион Војводине | Западнобачка област | 2.488 | 37 | 177.476 | 71 |
| | Јужнобанатска област | 4.246 | 94 | 283.350 | 67 |
| | Јужнобачка област | 4.026 | 77 | 617.333 | 153 |
| | Севернобанатска област*** | 2.328 | 50 | 139.940 | 60 |
| | Севернобачка област | 1.784 | 45 | 181.334 | 102 |
| | Средњобанатска област | 3.257 | 55 | 178.995 | 55 |
| | Сремска област | 3.485 | 109 | 302.929 | 87 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | Златиборска област | 6.140 | 439 | 273.629 | 45 |
| | Колубарска област | 2.474 | 218 | 166.795 | 67 |
| | Мачванска област | 3.270 | 228 | 285.509 | 87 |
| | Моравичка област | 3.016 | 206 | 203.799 | 68 |
| | Поморавска област | 2.614 | 191 | 204.369 | 78 |
| | Расинска област | 2.668 | 296 | 229.554 | 86 |
| | Рашка област | 3.923 | 359 | 306.725 | 78 |
| | Шумадијска област | 2.388 | 175 | 286.406 | 120 |
| Регион Јужне и Источне Србије | Борска област29 | 3.507 | 90 | 116.602 | 33 |
| | Браничевска област | 3.857 | 189 | 172.515 | 45 |
| | Зајечарска област29 | 3.624 | 173 | 111.399 | 31 |
| | Јабланичка област | 2.770 | 336 | 205.400 | 74 |
| | Нишавска област | 2.728 | 282 | 366.056 | 134 |
| | Пиротска област29 | 2.761 | 214 | 87.015 | 32 |
| | Подунавска област | 1.250 | 59 | 191.054 | 153 |
| | Пчињска област | 3.520 | 363 | 199.849 | 57 |
| | Топличка област29 | 2.231 | 267 | 86.327 | 39 |
| Регион Косово и Метохија**** | Косовска област | 3.117 | 393 | ... | ... |
| | Косовско-митровачка област | 2.050 | 335 | ... | ... |
| | Косовско-поморавска област | 1.412 | 184 | ... | ... |
| | Пећка област | 2.421 | 317 | ... | ... |
| | Призренска област | 1.910 | 220 | ... | ... |

*Извор: Републички завод за статистику, 2017.*

** Стање на дан 30.06.2016. према проценама Републичког завода за статистику.*

*** Изражена као број становника на 1 km².*

**** Региони испод доње границе од 150.000 становника (објашњење у тексту испод).*

***** Нема података према званичним документима Републичког завода за статистику за одабрани период.*

Сви документи се израђују у складу са постојећим документима просторног планирања, а регионални просторни планови се израђују у сврху подстицања и усмеравања регионалног и просторног развоја. Национални план регионалног развоја усваја Народна скупштина на предлог Владе, а регионалне развојне стратегије доноси Влада, на предлог Министарства које је надлежно за послове регионалног развоја; осим за регион Војводине и Београдски регион, где је то у надлежности њихових органа (Закон о регионалном развоју, 2009; Голић & Почуча, 2014).

Како је претходно објашњено, NUTS 3 ниво региона подразумева популацију чија је доња граница 150.000 становника, а горња 800.000. Као што се може закључити на основу Табеле 36, већина округа у Србији налази се близу доње границе броја становника, осим Јужнобачке области и Београда који је изостављен из поделе на мање целине, обухвата Београд насеље и околну микрорегију. Области које се налазе испод доње границе су Борска, Зајечарска, Пиротска, Топличка и Севернобанатска, која је близу граничне вредности. Према Вуковић и сарадницима (2011), придржавајући се NUTS 3 класификације, ове области (осим Севернобанатске) би требале бити представљене као: Борско-Зајечарска, Пиротско-Јабланичка и Расинско-Топличка, имајући у виду територијални распоред ових округа.

#### 5.8.1.3 *Институционални механизми регионалне политике у Србији*

Добијањем статуса кандидата за улазак у Европску унију (2013), Република Србија је преузела обавезу усвајања заједничког законодавства (*acquis communautaire*), које се, између осталог, односи и на структурне инструменте кохезионе политике и на изградњу децентрализованог система имплементације фондова. Такав систем омогућава статистичко и економско праћење индикатора, односно олакшава спровођење социоекономских анализа степена развијености статистичких региона, након чега је много лакше усвајање одговарајућих решења. Партнерство и међусобна сарадња на свим нивоима управљања развојем доприносе јаснијем дефинисању развојних циљева и пројеката у регионима. Истовремено, планирање и коришћење финансијских средстава захтева ефикасну координацију свих учесника (Molnar, 2013).

Развој регионалне политике и регионални развој у Србији мора да обезбеди сарадњу свих институција, које се у основи могу поделити у две групе:

- *хоризонталне институције*, које су основане искључиво за пружање подршке и спровођење регионалне политике,
- *секторске институције*, које су основане за развој, спровођење и имплементацију секторских политика на националном нивоу, али могу бити релевантне и за регионални ниво.

Све институције могу функционисати на националном и на регионалном нивоу. У **хоризонталне институције** ***на националном нивоу*** у Србији убрајају се Министарство финансија (због буџета), Министарство надлежно за просторно планирање, Републичка агенција за просторно планирање, Републички завод за статистику, Фонд за развој Републике Србије, Канцеларија за одрживи развој неразвијених подручја, Одељење за социјалну инклузију и смањење сиромаштва у оквиру кабинета Потпредседника Владе за европске интеграције, Министарство рада, Министарство задужено за животну средину. Свакако, међу најважније институције ове групе спадају Национална агенција за регионални развој (НАРР) и Национални савет за регионални развој (НСРР) (Molnar, 2013).

*Национална агенција за регионални развој* основана је 2009. године Одлуком Владе Републике Србије, према Закону о регионалном развоју, као јавна агенција за обављање развојних, стручних и регулаторних послова регионалног развој. Смештена је у Зајечару. Учествује у креирању регионалне политике, учествује у припреми и спровођењу развојних докумената и прати њихову реализацију, акредитује регионалне развојне агенције, координира радом регионалних развојних агенција и пружа стручну помоћ,

планира и предлаже развојне пројекте из области регионалног развоја. Даље, ова институција осмишља и организује програме едукације, обавља послове међурегионалне и међународне сарадње, организује и врши издавачку делатност и низ других послова у складу са законом (https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=85).

*Национални савет за регионални развој* основала је Влада Републике Србије 2010. године, ради обезбеђивања и унапређивања регионалног развоја. Смештен је у Зајечару, као и НАРР. Улога Савета је да прати стање у области регионалног развоја и предлаже мере за унапређивање регионалног развоја у Србији, промовише циљеве регионалног развоја, даје мишљење на нацрт Националног плана, регионалних стратегија и предлога програма за финансирање развоја региона. Такође, Савет анализира ефекте примене регионалне политике и мера, координира радом регионалних савета, формира радне групе за одређена питања, а обавља и друге послове у складу са законом. Састоји се од председника и чланова. Чланови су ресорни министри, градоначелник Београда, председник Владе АП Војводине, државни секретар у Министарству за регионални развој, директор Канцеларије за европске интеграције, директор НАРР, Национални ИПА координатор, председник Сталне конференције градова и општина (СКГО), као и бројни представници региона (https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=86).

**Секторске институције за регионални развој** ***на националном нивоу*** су изузетно важне због важности коју имају секторске политике из перспективе регионалног развоја. Институције секторских политика на националном нивоу углавном су ресорна министарства, која врло често и немају перцепцију о томе да својим активностима знатно утичу на регионални развој. Сходно томе, потребна је мало изражења регионална перспектива секторских институција, односно министарстава. Најрелевантније секторске политике за политику регионалног развоја су: саобраћај, транспорт, енергетика, животна средина, здравство, образовање, људски реурси и развој тржишта рада, туризам, рурални развој и привредни развој. У складу са тим, у секторске институције на националном нивоу спадају министарства задужена за поменуте области. Важна карика у овом ланцу су независне агенције, јавна предузећа, као и специјализоване институције, које покривају различите аспекте имплементације конкретне секторске политике (Molnar, 2013).

**Хоризонталне институције за регионални развој** ***на регионалном нивоу*** обухватају институционални капацитет региона. Само два региона у Србији (Регион Војводине и Београда) имају сопствене капацитете, при чему је Војводина изградила много бољи систем и механизме. Закон о регионалном развоју препушта планирање регионалног развоја властима у Војводини и Београду, док су за остале регионе који припадају NUTS 1 нивоу Србија-југ, основане регионалне радне групе. Важну улогу у оквиру ове групе институција имају регионални развојни савети, који су основани за сваки регион у Србији и чија је улога у промовисању циљева регионалног развоја, давања мишљења о регионалној стратегији и финансирању региона, као и у формирању радне групе на нивоу региона за питања од значаја за тај регион (https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=101). Регионалне развојне савете чине представници јединица локалних самоуправа, градских општина, јавног и невладиног сектора, као и представници осталих организација са територије региона. У саветима Војводине и Београда, како је споменуто, морају бити и представници власти АП Војводине и Града Београда (Molnar, 2013).

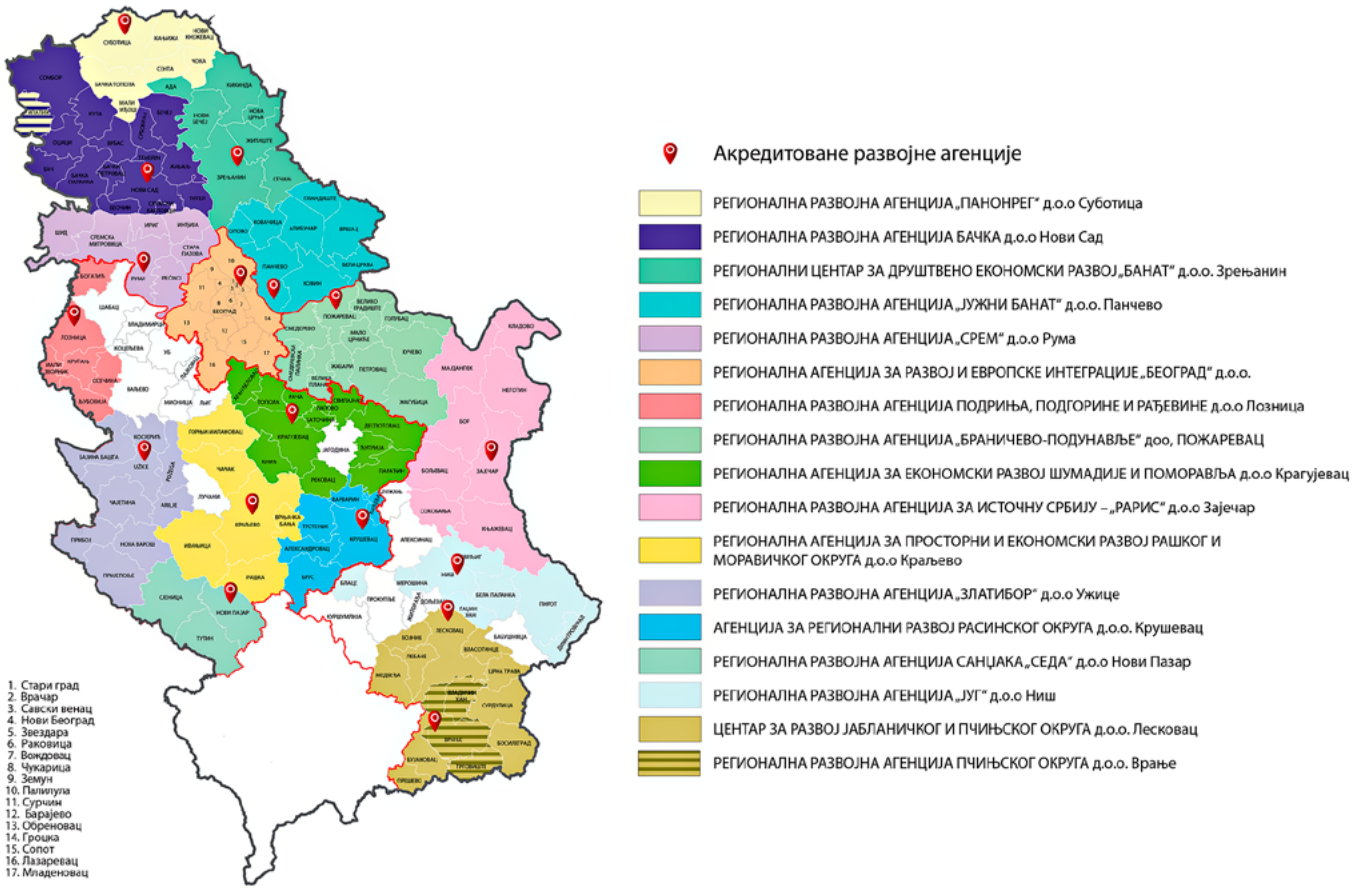
Како би се спроводили регионално стратешко планирање, утврђивање алокације средстава и имплементација пројектних активности, потребно је имати још неки институционални капацитет на регионалном нивоу, чија улога није само саветодавна. Сходно томе, једну од најважнијих улога у оквиру хоризонталних институција на регионалном нивоу имају *регионалне развојне агенције* (РРА). РРА су или пословни

субјекти или невладине организације основани за вршење послова везаних за регионални развој региона. Настале су из партнерства између општина, предузетника и цивилног друштва (Molnar, 2013). Данас на простору Србије постоји 17 акредитованих РРА (Слика 160), релативно равномерно територијално распоређених, а њима координира Развојна агенција Србије (РАС), која је основана 2016. године. То је Владина организација која пружа подршку директним инвестицијама, подстиче конкурентност и промоцију извоза, припрема и спроводи пројекте који позитивно утичу на економски и регионални развој и побољшавају репутацију Србије (Развојна агенција Србије, 2020; https://ras.gov.rs/regionalni-razvoj/akreditovane-regionalne-razvojne-agencije; Ocokoljić & Dolapčev, 2014).

Највише РРА основано је и акредитовано у Региону Шумадије и Западне Србије, шест укупно (Лозница, Крагујевац, Ужице, Краљево, Крушевац и Нови Пазар), пет агенција регистровано је у Региону Војводине (Суботица, Нови Сад, Зрењанин, Панчево и Рума), пет агенција у Региону Јужне и Источне Србије (Пожаревац, Зајечар, Ниш, Лесковац и Врање) и једна у Београдском региону, са седиштем у Београду, где је и седиште Развојне агенције Србије (Развојна агенција Србије, 2020; https://ras.gov.rs/regionalni-razvoj/akreditovane-regionalne-razvojne-agencije).

Регионалне развојне агенције учествују у припреми и спровођењу развојних докумената, сарађују са аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у припреми и примени локалних развојних планова, заступају интерес региона, спроводе стручна усавршавања, прате и реализују развојне пројекте, обављају послове међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње. Како би се обезбедио равномеран регионални развој утврђен је минималан број агенција по сваком региону, што је испоштовано. Неке од њих су трансформисане од ранијих агенција за мала и средња предузећа. Поједине агенције представљају праве лидере у развоју, као на пример РРА Бачка, која има десетине актуелних пројеката из позива и фон-

**Слика 160.** Територијални распоред регионалних развојних агенција у Србији
*Извор: Развојна агенција Србије, 2020.*



дова Европске уније у оквиру којих може да аплицира (https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=90).

На нивоу хоризонатлних институционалних капацитета регионалног нивоа велику улогу има и међуопштинска сарадња. Најчешћи вид сарадње су међуопштинска партнерства или радне групе, што је од великог значаја код пријаве и реализације регионалних развојних пројеката, јер локално партнерство је у основи свега (Molnar, 2013).

**Секторске институције за регионални развој на регионалном нивоу** постоје само у два региона, у Војводини и Београду. Ова два региона имају сопствене секторске административне/институционалне капацитете који се баве секторским политикама значајним за регионални развој. У питању су ресорни секретаријати, а у другим регионима то су иницијативе за међуопштинску сарадњу у неком сектору, из чега произилазе организације и институције на регионалном нивоу, рецимо из области туризма (Molnar, 2013).

Дакле, заиста су видљиви помаци у механизмима регионалне политике и развоја, у јачању капацитета и институционалног система, али су још увек потребни велики напори да се развојни потенцијали свих делова Србије валоризују у пракси. Важно је истаћи да је парадигма регионалне политике промењена у већини ОЕЦД земаља, како је мењана и кохезиона политика унутар Европске уније. Основне промене су (OECD, 2009).

- снажнија оријентација државних интервенција на повећање конкурентности региона и подстицање процеса раста путем искоришћавања конкурентских предности и потенцијала региона,
- напуштање модела краткорочних интервенција које дистрибуира централни ниво и прелазак на модел дугорочних, децентрализованих развојних политика,
- напуштање спорадичних интервенција и прелазак на селективније.

Проблеми регионалног развоја у Србији огледају се у регионалним диспропорцијама нивоа развијености појединих подручја, неразвијености великог броја општина, структурним неусклађеностима, институционалним потешкоћама, неповољним демографским трендовима и материјалним ограничењима. За Србију је карактеристично и веома оштро раслојавање и повећавање разлика у развијености између развијенијих градова и њиховог непосредног окружења. Због тога је важно веће учешће локалних актера, али истовремено је важно пратити индикаторе регионалних диспаритета (Aničić, 2018).

Разлике у економском погледу су резултат вишедеценијског пропадања система економске и регионалне политике. Неки од кључних проблема односе се на БДП по глави становника, пад инвестиционе активности, запосленост и стандард грађана. У слабије развијеним регионима додатно погоршавају квалитет живота и економско стање миграције младих, образованих и стручних људи. То се одражава на свеукупне социоекономске услове живота. Разлике се могу пратити на основу бројних показатеља, међу којима су најчешће БДП и БДП по глави становника, стопа (не)запослености, активности, као и бројни структурни индикатори (Đukić, 2013).

Анализа кретања броја становника од првог пописа после Другог светског рата, па до последњег пописа, 2011. године (Табела 37), указује на пораст броја становника у послератним пописима у свим регионима. Тај пораст је посебно био изражен након Пописа 1961. и 1971. године, када креће и снажнији привредни развој у многим областима Србије. Међутим, уочава се да се раст успорава у свим регионима осим Београдског и да број становника у неком моменту почиње да опада. Заправо, најранији пад почиње у Региону Јужне и Источне Србије, већ 1981. године, у Региону Шумадије и Западне Србије по наредном попису, а у Војводини од Пописа 2002. године. Посебно забрињава Регион Јужне и Источне Србије који је 2002. године имао број становника као 1948. године, а сада већ много мање. Једино у Београдском региону број становника константно расте, чак и према проценама за 2018. годину. То је, свакако, резултат миграција, пре свега доласка младог и средовечног становништва, док је у другим регионима депопулација последица нега-

**Табела 37.** Промене броја становника по регионима према пописима 1948-2011. године

| Година | Београдски регион | Регион Војводине | Регион Шумадије и Западне Србије | Регион Јужне и Источне Србије | Регион Косово и Метохија* |
|---|---|---|---|---|---|
| 1948 | 634.003 | 1.540.599 | 1.776.544 | 1.743.691 | 732.746 |
| 1953 | 731.837 | 1.698.640 | 1.902.934 | 1.828.910 | 815.798 |
| 1961 | 942.190 | 1.854.971 | 2.006.793 | 1.874.293 | 963.715 |
| 1971 | 1.209.360 | 1.952.560 | 2.111.855 | 1.929.140 | 1.243.811 |
| 1981 | 1.470.073 | 2.034.782 | 2.243.885 | 1.980.506 | 1.584.440 |
| 1991 | 1.602.226 | 2.013.889 | 2.266.428 | 1.940.252 | ... |
| 2002 | 1.576.124 | 2.031.992 | 2.136.881 | 1.753.004 | ... |
| 2011 | 1.659.440 | 1.931.809 | 2.031.697 | 1.563.916 | ... |
| 2018** | 1.690.193 | 1.861.863 | 1.924.816 | 1.505.732 | ... |

*Извор: Статистички годишњак Републике Србије, 2019; Општине и региони у Републици Србији, 2019.*

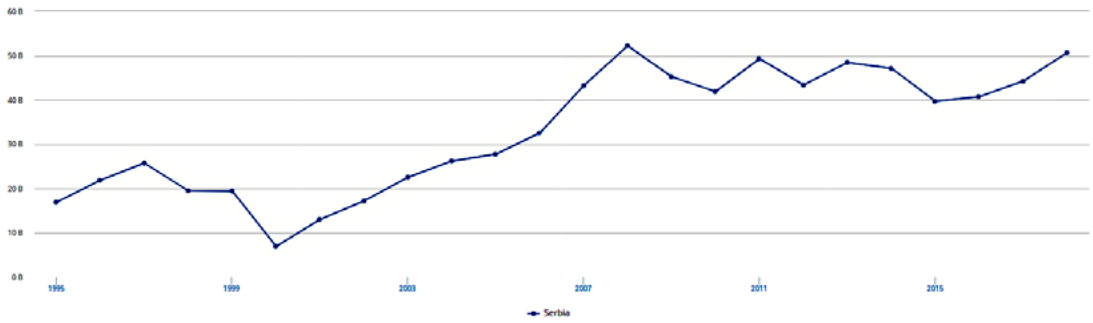
** Од Пописа 1991. године не располаже се поузданим подацима, стога су изостављени у табели.*

*** Процена на дан 30.06.2018.*

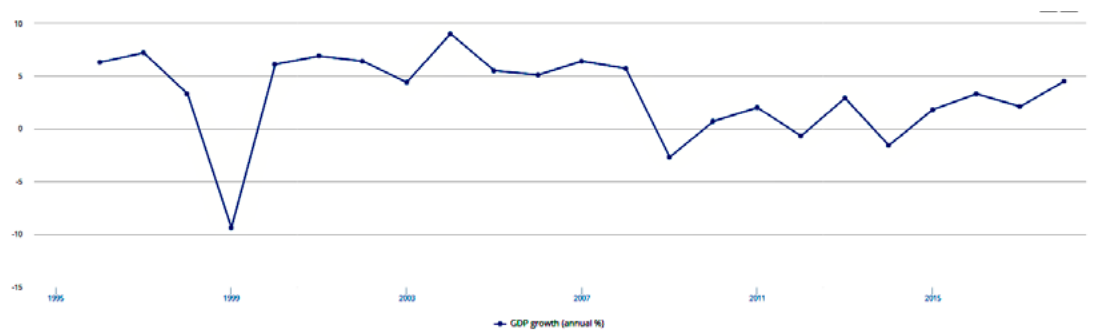
тивног природног прираштаја, пре свега опадања фертилитета, и све више негативног миграционог салда, односно одсељавања младог становништва.

Према подацима Светске банке, Република Србија спада у више средње развијене државе, односно у групу развијенијих средње развијених земаља. На основу Слике 161. закључује се да је укупан национални БДП континуирано растао након 2000. године, достигао максимум 2008. године, од 52,2 милијарде америчких долара. Након тога, услед светске економске кризе било је осцилација, али од 2015. године БДП поново расте и приближава се максимуму из 2008. године. Очекује се да ће укупан БДП опасти током 2020. године, услед корона вируса, као и у већини других земља, али након тога очекује се поновни тренд раста.

Исти извор указује на врло нестабилан ниво годишње стопе раста БДП-а у Србији, са осцилацијама сваке године. Но, након 2000. године вредности су се усталиле изнад 5% годишње. Очекивано, 2009. године забележен је пад стопе БДП-а од 2,7%, да би од 2015. године кренуо континуиран пораст,




**Слика 161.** БДП Србије у периоду 1995-2018. године (у милијардама америчких долара)
*Извор: World Bank, 2020.*




**Слика 162.** Годишња стопа раста БДП-а Србије у периоду 1995-2018. године
*Извор: World Bank, 2020.*

приближавајући се вредности од 5% крајем посматраног периода (Слика 162). Вредности стопе раста пратиће апсолутне вредности укупног БДП-а, па ће се услед кризе проузроковане пандемијом корона вируса, стопе раста БДП спустити на око -3% (процене Светске банке), да би се опет након тога вратиле позитивним трендовима и вредностима вишим него претходних година (World Bank, 2020.).

Анализа по регионима је свакако боља и даје јаснији преглед стања (Табела 38). Потпуно очекивано, Београдски регион има највеће учешће у укупном националном БДП-у, чак 41,3% према подацима за 2018. годину. На другом месту је Регион Војводине, који доноси једну четвртину националног БДП-а, а најмање учешће има Регион Јужне и Источне Србије, око 14%. За саме регионе важан је ланчани индекс, односно промена регионалног БДП-а у односу на претходну годину. Уочава се да сви региони бележе пораст апсолутних вредности БДП-а сваке године (Београд и Јужна и Источна Србија за 9% 2018. године у односу на 2017. годину), са трендом опадања пораста у Региону Шумадије и Западне Србије.

БДП по глави становника је највиши такође у Београдском региону, у којем једино прелази вредност од милион динара годишње (што значи у просеку око 100.000 динара месечно по глави становника), а у односу на републички просек то је више за 70%. Вредности БДП-а по глави становника у Војводини су око републичког просека, док су у осталим регионима ниже за око 25% (Табела 39).

Просечна бруто зарада у Републици Србији износила је око 66.000 динара 2017. године, док је нето око 48.000 динара. Посматрано по регионима, највиша просечна нето зарада остварена је у Београдском ре-

**Табела 38.** Регионални БДП у периоду 2014-2018. године

| Регион | Година | Укупан БДП (мил.рсд) | Индекс | Учешће (%) |
|---|---|---|---|---|
| Београдски регион | 2014 | 1.514.166 | 105,1 | 38,7 |
| | 2015 | 1.590.947 | 106,6 | 39,3 |
| | 2016 | 1.696.449 | 105,8 | 40,2 |
| | 2017 | 1.921.025 | 109,1 | 40,4 |
| | 2018 | 2.095.811 | / | 41,3 |
| Регион Војводине | 2014 | 1.070.479 | 99,1 | 27,4 |
| | 2015 | 1.060.389 | 105,4 | 26,2 |
| | 2016 | 1.117.298 | 104,5 | 26,2 |
| | 2017 | 1.261.004 | 104,1 | 26,5 |
| | 2018 | 1.312.955 | / | 25,9 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | 2014 | 770.165 | 105,1 | 19,7 |
| | 2015 | 809.774 | 104,1 | 20,0 |
| | 2016 | 843.022 | 103,9 | 19,8 |
| | 2017 | 913.299 | 103,0 | 19,2 |
| | 2018 | 940.633 | / | 18,6 |
| Регион Јужне и Источне Србије | 2014 | 551.050 | 105,2 | 14,1 |
| | 2015 | 579.655 | 103,9 | 14,3 |
| | 2016 | 602.511 | 106,4 | 14,1 |
| | 2017 | 655.938 | 109,2 | 13,8 |
| | 2018 | 716.496 | / | 14,1 |
| Регион Косово и Метохија* | ... | ... | ... | ... |

*Извор: Регионални бруто домаћи производ. Региони и области Републике Србије, 2015; 2016; 2017; 2018.*

** Не располаже се поузданим подацима.*

**Табела 39.** Регионални БДП по становнику у периоду 2014-2018. године

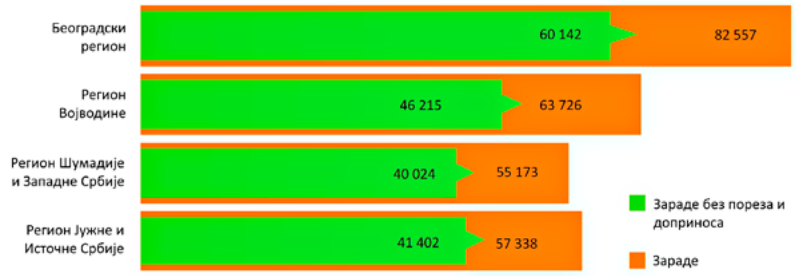
| Регион | Година | БДП по становнику (хиљ. рсд) | БДП по становнику – индекс (РС=100) |
|---|---|---|---|
| Београдски регион | 2014 | 904 | 164,9 |
| | 2015 | 947 | 166,2 |
| | 2016 | 1.007 | 166,8 |
| | 2017 | 1.139 | 168,1 |
| | 2018 | 1.240 | 170,8 |
| Регион Војводине | 2014 | 563 | 102,7 |
| | 2015 | 561 | 98,4 |
| | 2016 | 594 | 98,4 |
| | 2017 | 674 | 99,5 |
| | 2018 | 705 | 97,1 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | 2014 | 387 | 70,7 |
| | 2015 | 411 | 72,1 |
| | 2016 | 431 | 71,3 |
| | 2017 | 470 | 69,5 |
| | 2018 | 489 | 67,3 |
| Регион Јужне и Источне Србије | 2014 | 352 | 64,2 |
| | 2015 | 374 | 65,6 |
| | 2016 | 392 | 65,0 |
| | 2017 | 431 | 63,7 |
| | 2018 | 476 | 65,6 |
| Регион Косово и Метохија* | ... | ... | ... |

*Извор: Регионални бруто домаћи производ. Региони и области Републике Србије, 2015; 2016; 2017; 2018.*

* *Не располаже се поузданим подацима.*

гиону, док је најнижа остварена у Региону Шумадије и Западне Србије (Слика 163).

Сви региони осим Београдског били су испод републичког просека по нето зарадама, упркос расту у односу на претходне године. У целом посматраном периоду уочава се да су вредности у Београдском региону за бар две трећине више у односу на републички просек. Дакле, разлике су све веће из године у годину када се упореди овај регион са остатком Србије. Упркос повећању БДП-а разлике међу становновницима региона су све веће и то свакако утиче на квалитет живота и продубљује јаз у регионалним диспаритетима. Додатно погоршава стање то што су унутар појединих региона разлике такође велике, пре свега на релацији већих урбаних центара и зона и руралних подручја, док су периферни делови региона и погранични најугроженији по свим индикаторима развоја. Стопе активности се најчешће анализирају кроз старосну категорију 15-64 године, као радно способно становништво, међутим све више се посвећује пажња категорији младог становништва, у старосној доби 15-24 године. Уочава се да је највећа стопа активности у укупно радно способном контигенту у Београдском региону, 70,8%, док су остали региони у интервалу до 66%




▲ **Слика 163.** Просечне зараде по регионима у Србији 2017. године
*Извор: Региони у Републици Србији, 2017.*

**Табела 40.** Стопе активности (%) по регионима у Србији 2014-2019. године

| Регион | Старосна група | Период | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Београдски регион | 15 и више година | 51,9 | 52,5 | 54,3 | 55,8 | 56,2 | 56,1 |
| | Млади (15-24) | 23,1 | 25,3 | 27,9 | 28,8 | 26,1 | 26,0 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 63,9 | 65,4 | 67,7 | 69,7 | 70,7 | 70,8 |
| Регион Војводине | 15 и више година | 51,8 | 50,4 | 51,9 | 52,4 | 52,8 | 53,2 |
| | Млади (15-24) | 32,1 | 30,7 | 34,0 | 33,6 | 33,1 | 33,8 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 63,3 | 62,3 | 64,3 | 65,3 | 66,2 | 66,9 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | 15 и више година | 54,1 | 53,4 | 55,2 | 55,6 | 56,1 | 56,0 |
| | Млади (15-24) | 28,4 | 30,2 | 29,8 | 29,8 | 30,0 | 28,8 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 64,3 | 64,5 | 66,2 | 67,0 | 68,2 | 68,4 |
| Регион Јужне и Источне Србије | 15 и више година | 49,4 | 49,7 | 51,7 | 51,8 | 52,6 | 53,0 |
| | Млади (15-24) | 29,4 | 30,0 | 28,8 | 29,9 | 30,2 | 29,2 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 61,2 | 61,9 | 64,0 | 64,7 | 66,0 | 66,2 |
| Регион Косово и Метохија* | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

*Извор: Републички завод за статистику, 2020; Статистички календар Републике Србије, 2020.*

** Не располаже се поузданим подацима.*

(Табела 40). Стопа активности младог становништва, према подацима за 2019. годину, била је највиша у Региону Војводине, најнижа у Београду, чему вероватно доприноси велики удео младог становништва у Београду које се определило за високо образовање и још увек је у процесу школовања.

Стопе активности не треба поистоветити са стопама запослености, које су много бољи показатељ животног стандарда и трендова привреде у региону. У периоду 2014-2019. године сви региони су забележили пораст стопе запослености у укупном радно способном становништву (15-64), што

**Табела 41.** Стопе запослености (%) по регионима у Србији 2014-2019. године

| Регион | Старосна група | Период | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Београдски регион | 15 и више година | 42,9 | 42,7 | 45,8 | 48,3 | 50,1 | 51,5 |
| | Млади (15-24) | 11,7 | 14,5 | 18,0 | 19,6 | 19,8 | 19,8 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 52,8 | 53,0 | 56,9 | 60,3 | 62,9 | 64,9 |
| Регион Војводине | 15 и више година | 41,5 | 42,0 | 44,0 | 46,0 | 47,3 | 48,4 |
| | Млади (15-24) | 18,4 | 18,7 | 22,1 | 23,5 | 25,5 | 26,3 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 50,5 | 51,7 | 54,4 | 57,2 | 59,1 | 60,7 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | 15 и више година | 44,3 | 44,4 | 47,1 | 48,0 | 48,3 | 49,5 |
| | Млади (15-24) | 15,1 | 16,1 | 19,6 | 20,3 | 20,0 | 19,3 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 52,0 | 53,0 | 55,8 | 57,2 | 58,1 | 59,8 |
| Регион Јужне и Источне Србије | 15 и више година | 38,4 | 40,4 | 43,5 | 43,9 | 44,1 | 46,1 |
| | Млади (15-24) | 13,6 | 16,7 | 18,7 | 19,7 | 18,4 | 20,0 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 47,0 | 49,7 | 53,3 | 54,2 | 54,6 | 56,9 |
| Регион Косово и Метохија* | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

*Извор: Републички завод за статистику, 2020.*

** Не располаже се поузданим подацима.*

јесте показатељ напредовања региона (Табела 41). Међутим, стопе запослености младих су врло ниске, не прелазе 26%, колико је забележено у Војводини, где је најповољнија ситуација. Дакле, око четвртине младог становништва је запослено, у Региону Јужне и Источне Србије око петине, док је у Београдском и Региону Шумадије и Западне Србије мало испод петине. Оно што је позитивно, јесте да су сви региони повећали стопу запослености младих, у распону од 25% до 80%.

Највиша стопа запослености у 2019. години забележена је у Београдском региону, у којем је око две трећине становништва запослено, док је најмања стопа запослености, донекле очекивано, у Региону Јужне и Источне Србије, око 57%. Дакле, нешто више од половине популације. Највећи пораст забележен је такође у Београдском региону, али је значајан у свим регионима у посматраном периоду, поготово са аспекта континуираног тренда пораста из године у годину. Регион Јужне и Источне Србије је једини имао стопу запослености испод 50% на почетку периода, са веома ниским стопама запослености младих, што је значајно поправљено до краја посматраног периода. Дакле, разлике у запослености међу регионима нису толико изражене, али је анализа показала да су вредности зараде запослених и те како различите, што повлачи низ других структурних диспаритета.

Приликом анализе тржишта рада неизоставна је и стопа незапослености (Табела 42). У периоду 2014-2019. године сви региони у Србији значајно су смањили стопу незапослености. Најнижу стопу незапослености у 2019. години имао је Београдски регион, 8,4%, док је највеће смањење забележено у Региону Војводине, где се стопа смањила са 20,3% у 2014. години на 9,3% у 2019. години. У та два региона преполовљена је незапосленост младог становништва, док је и у осталим регионима забележен значајан пад. Највећа незапосленост младих у 2014. години била је у Региону Јужне и Источне Србије, где је више од половине младих (53,8%) било незапослено, а у 2019. години око трећине.

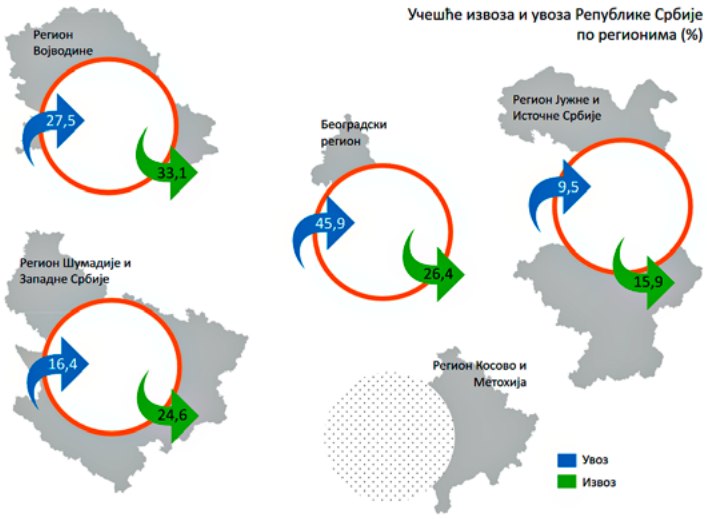
Највиша стопа незапослености младих у 2019. години забележена је у Региону Шумадије и Западне Србије, такође око трећине младих. Свакако, упркос опадајућем тренду, изван Војводине и Београда запосленост је и даље знатно висока, за скоро 70% виша у Региону Јужне и Источне Србије у односу на северније делове Србије. Могло

**Табела 42.** Стопе незапослености (%) по регионима у Србији 2014-2019. године

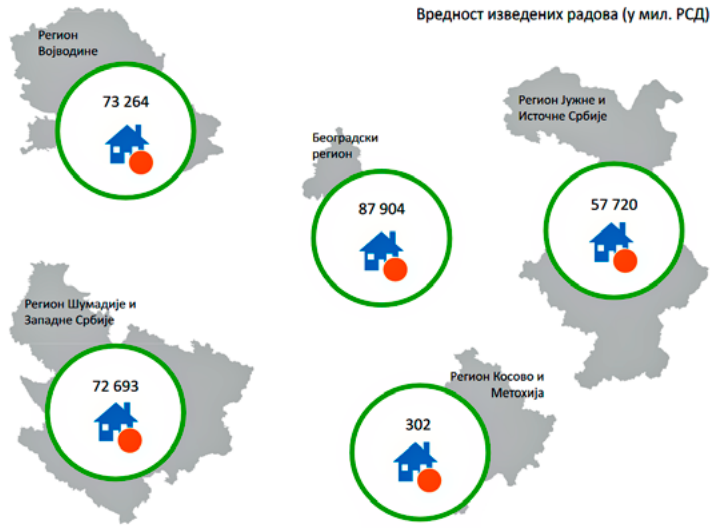
| Регион | Старосна група | Период | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Београдски регион | 15 и више година | 17,2 | 18,8 | 15,7 | 13,3 | 10,9 | 8,2 |
| | Млади (15-24) | 49,4 | 42,8 | 35,5 | 32,1 | 23,9 | 23,8 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 17,4 | 18,9 | 15,9 | 13,5 | 11,0 | 8,4 |
| Регион Војводине | 15 и више година | 19,9 | 16,6 | 15,1 | 12,2 | 10,5 | 9,0 |
| | Млади (15-24) | 42,6 | 39,0 | 35,1 | 30,1 | 23,0 | 22,2 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 20,3 | 16,9 | 15,5 | 12,4 | 10,7 | 9,3 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | 15 и више година | 18,0 | 16,8 | 14,7 | 13,6 | 13,8 | 11,5 |
| | Млади (15-24) | 46,7 | 46,5 | 34,0 | 32,1 | 33,4 | 32,8 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 19,2 | 17,8 | 15,7 | 14,6 | 14,9 | 12,5 |
| Регион Јужне и Источне Србије | 15 и више година | 22,2 | 18,8 | 15,8 | 15,2 | 16,2 | 13,1 |
| | Млади (15-24) | 53,8 | 44,3 | 35,1 | 34,1 | 38,9 | 31,5 |
| | Лица радног узраста (15-64) | 23,3 | 19,7 | 16,8 | 16,2 | 17,3 | 14,1 |
| Регион Косово и Метохија* | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

*Извор: Републички завод за статистику, 2020.*

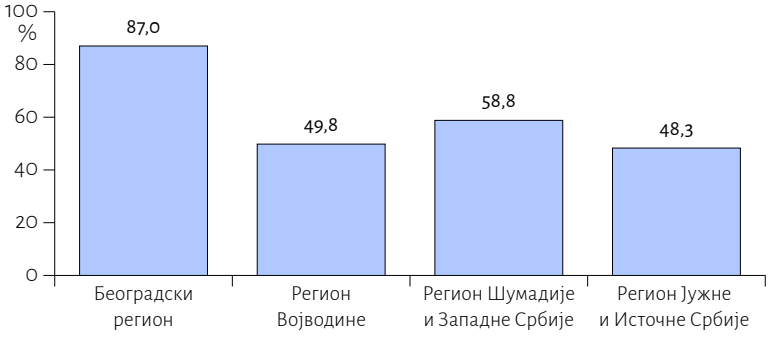
** Не располаже се поузданим подацима.*




▲ **Слика 164.** Учешће извоза и увоза по регионима у Србији 2017. године
*Извор: Региони у Републици Србији, 2017.*




▲ **Слика 165.** Вредност изведених грађевинских радова по регионима у Србији 2017. године
*Извор: Региони у Републици Србији, 2017.*




▲ **Графикон 9.** Прикљученост на канализациону мрежу по регионима у Србији 2016. године
*Извор: Региони у Републици Србији, 2017.*

би се рећи да се ниво и интензитет разлика задржао и то је врло неповољно за равномеран регионални развој и добра полазна основа за креирање нових мера регионалне политике. То је посебно важно, јер су разлике унутар региона још веће и успоравају укупан регионални развој.

Регионалне разлике у Србији веома су изражене и у сегменту увоза и извоза, где се уочава (Слика 164) да Београдски регион учествује практично у половини увоза (45,9%), док је најмање учешће у укупном увозу забележено у Региону Јужне и Источне Србије, у 2019. години. У анализи извоза ситуација је значајно другачија, где око трећине извоза Србије чини (даје) Регион Војводине, а најмањи удео, поново има јужни и источни део Србије.

Сектор грађевинарства бележи узлазни тренд у Србији последњих неколико година, што се уочава и статистички и на терену. Највећа вредност изведених радова у 2017. години била је у Београдском региону, скоро 88 милијарди динара, док су Војводина и Шумадија и Западна Србија забележиле скоро исте вредности, око 73 милијарде. Знатно мања вредност радова била је на југу и истоку Србије (Слика 165).

Један од великих проблема у Србији представља канализациона мрежа, односно покривеност појединих делова Србије канализационом мрежом (Графикон 9). То је посебно важно за Регион Војводине, због пољопривреде и значајног удела руралних области, а покривеност је мања од половине (49,8%). Осим Београдског региона, који је са 87% покривен канализационом мрежом, остали региони значајно заостају и то је питање које мора да се решава у блиској будућности. Канализациона инфраструктура је важан сегмент квалитета и функционисања и живота становника и свакако, привредних делатности. Посебно питање је квалитет мреже, односно потреба за реконструкцијом и модернизацијом, у складу са развојним потребама и капацитетима региона.

Привредна делатност која је у константном успону у Србији је туризам, односно сектор туризма и угоститељства, по којем сви региони показују велики напредак. Из

**Табела 43.** Доласци и ноћења туриста по регионима у Србији у 2017. години

| Регион | Укупно долазака | Домаћи | Страни | Укупно ноћења |
|---|---|---|---|---|
| Београдски регион | 1.035.205 | 172.043 | 863.162 | 2.190.474 |
| Регион Војводине | 496.625 | 269.025 | 227.600 | 1.159.845 |
| Регион Шумадије и Западне Србије | 1.086.264 | 835.074 | 251.190 | 3.664.283 |
| Регион Јужне и Источне Србије | 467.772 | 312.551 | 155.221 | 1.310.542 |
| Регион Косово и Метохија* | ... | ... | ... | ... |

*Извор: Региони у Републици Србији, 2017.*

** Не располаже се поузданим подацима.*

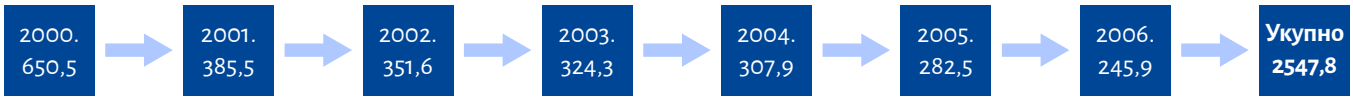
године у годину расте број туриста и број ноћења у Србији, посебно страних туриста. Највише долазака у 2017. години остварили су Београдски и Регион Шумадије и Западне Србије, преко милион, док су дупло мање остварила друга два региона (Табела 43). Београд као европска метропола све више привлачи туристе, културом, околином, услугом, што је случај и са западним деловима Србије. Све мање је изражен сезонални карактер туризма, јер се унапређује туристичка понуда и услуга, као и туристичка инфраструктура.

Удео страних туриста највећи је у Београду, док је удео домаћих туриста највећи у Региону Шумадије у Западне Србије. Највише ноћења остварено је у Региону Шумадије и Западне Србије, преко 3,6 милиона, на другом месту је Београдски регион, а најмање ноћења остварено је у Региону Војводине, три пута мање него у западним деловима Србије. Међутим, овај регион има најуједначенију структуру домаћих и страних туриста, што говори о позитивној афирмацији и ван граница Србије, па се очекује да ће ова привредна делатност све више напредовати. Пре свега, ове вредности су резултат манифестационог туризма и великих догађаја, као што је Exit фестивал у Новом Саду.

#### *5.8.1.4 Инструменти приступне помоћи Европске уније у Србији*

Током последње две деценије Европска унија и друге међународне институције и организације обезбедили су значајну финансијску помоћ у области регионалног развоја и регионалне политике у Србији. Пре 2000. године Србија је, као и остале државе Балкана, била корисница програма PHARE из 1989. године, из којег је искључена 1991. године, услед политичке нестабилности СФРЈ. Након распада СФРЈ Србија је била корисница програма OBNOVA, из 1996. године, углавном у виду хуманитарне помоћи. Крајем 2000. године Савет Европске уније усвојио је уредбу о помоћи Албанији, Босни и Херцеговини, Савезној Републици Југославији и Хрватској, који је дефинисан до 2006. године као програм CARDS. Корисници овог програма били су различитог административног нивоа, од националног до локалног, а укључивао је и јавне или државне агенције, удружења, фондације и невладине организације (Lopandić & Kronja, 2010). Савезна Република Југославија и Европска комисија потписале су Оквирни споразум 25. новембра 2000. године (Закон о ратификацији Оквирног споразума између Савезне Републике Југославије и Европске уније, 2003), чиме је Република Србија постала корисник CARDS програма у периоду **2000-2006. године** (Мирић, 2009).

Најважнији циљеви помоћи односили су се на обнову, повратак избеглица, стабилизацију, стварање одрживих институција ради развоја правне државе, одрживи друштвено-економски развој, прекогранична и међурегионална сарадња. У периоду трајања програма Србија је добила преко 2,5 милијарди евра (Прилог 2), а скоро половина била је алоцирана за демократизацију, помоћ државној управи и изградњу институција, преко Европске агенције за реконструкцију. После ове области, највише средстава алоцирано је за енергетику (441 милиона евра), за регионални и општински развој (око 127 милиона евра), потом за здравство (око 95 милиона евра), реформу државне управе (88,5 милиона




**Прилог 2.** Алокација CARDS средстава за Србију и Црну Гору у периоду 2000-2006. године (у милионима евра)
*Извор: Ђурић, 2009.*

евра), пољопривреду (75,5 милиона евра) и бројне друге области за које је издвојено по неколико десетина милиона евра. Важно је истаћи да је у овом периоду Србија добила око 50% укупно алоцираних средстава за државе Балкана, рачунајући и Хрватску (Lopandić & Kronja, 2010).

Када је 2007. године све претходне помоћи заменио јединствени ИПА инструмент, Србија се нашла у другој категорји земаља корисница, односно у категорији потенцијалних кандидата. Основни циљ за Србију у оквиру **ИПА програма (2007-2013)** био је да се лакше избори са изазовима европских интеграција, да оствари напредак у Процесу стабилизације и придруживања и да спроведе реформе потребне за испуњавање Копенхагеншких критеријума. Приоритетне области у Србији биле су:

- испуњавање политичких захтева Процеса стабилизације и придруживања,
- побољшање економске ситуације (запосленост, образовање, мала и средња предузећа, изградња инфраструктуре, рурални развој),
- приближавање европским стандардима (јачање административних капацитета, припрема за увођење децентрализованог система за имплементацију и управљање европским фондовима),
- прекогранична сарадња са земљама кандидатима, потенцијалним кандидатима и чланицама Уније (Lopandić & Kronja, 2010).

Претприступна помоћ се пружа на основу одговарајућег правног, стратешког, политичког, финансијског и програмског оквира. У том смислу свака држава корисница и Европска комисија морају да закључе Оквирни споразум којим се дефинишу принципи сарадње између уговорних страна. Влада Републике Србије и Европска комисија су 29. новембра 2007. године потписале Оквирни споразум који је потврђен у Народној скупштини у децембру исте године, усвајањем **Закона о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА)** („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 124/07). Оквирним споразумом дефинисана су правила о сарадњи, пружању и спровођењу финансијске помоћи, као и одређене структуре и носиоци кључних функција (Vodič za lokalne i regionalne samouprave na putu Srbije ka EU, 2017).

Правни оквир за управљање претприступном помоћи је измењен и допуњен, а Влада је донела *Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године* („*Службени гласник РС*“, *број 92/2013) и Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године* („Службени гласник РС“, број 92/2013). Уредбама се ближе утврђују начин управљања средствима претприступне помоћи Европске уније, као и одговорности и међусобни односи тела и за њих одговорних лица, а у вези са припремом, координацијом, спровођењем, праћењем и извештавањем о спровођењу програма и пројеката који се финансирају из ИПА компоненти I и II у систему за децентрализовано управљање средствима претприступне помоћи Европске уније. Влада је такође, *Уредбом о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА)* („Службени гласник РС“, број 113/2013) одредила Канцеларију за ревизију система управљања средствима Европске уније за Ревизорско тело (План активности за припрему акредитације за децентрали-

**Табела 44.** Вишегодишњи индикативни финансијски оквир за Србију (у еврима)

| Компонента | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Помоћ у транзицији и институционална изградња | 181.495.352 | 179.441.314 | 182.551.642 | 186.206.679 | 189.956.810 | 193.801.948 | 203.101.005 |
| Прекогранична сарадња | 8.203.648 | 11.458.686 | 12.248.357 | 11.751.357 | 11.922.790 | 12.097.244 | 11.630.694 |
| Укупно | 189.700.000 | 190.900.000 | 194.800.000 | 198.700.000 | 202.700.000 | 206.800.000 | 214.731.699 |

*Извор: Vodič za lokalne i regionalne samouprave na putu Srbije ka EU, 2017.*

зовани систем управљања ЕУ фондовима (ДИС) у Републици Србији, 2008; Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, 2014).

На основу Табеле 44. уочава се да је знатно више средстава у Србији алоцирано за прву компоненту, а у оквиру ње спроведени су бројни регионални и локални пројекти и програми, као и национални: Програм подршке локалној самоуправи, Програм за регионални друштвено-економски развој, Програм подршке инфраструктурном развоју локалне самоуправе, Програм подршке јужном и југозападном делу Србије и многи други (Vodič za lokalne i regionalne samouprave na putu Srbije ka EU, 2017).

Због пролонгираних политичких дискусија у вези са доделом статуса кандидата за чланство у Европској унији током, 2011. и 2012. године, у Србији нису благовремено донешене одлуке о усвајању оквира и оперативних програма за ИПА III и ИПА IV компоненту. Уместо тога, а са циљем да се не касни у примени програма, предузете су мере за финансирање већине пројеката из ових оперативних програма кроз друге ИПА компоненте, које су Србији биле доступне и раније (ИПА I и ИПА II), у својству потенцијалног кандидата (Molnar, 2013). Заправо, према националном програму за Србију који је усвојен за 2013. годину, алоцирано је око 180 милиона евра за подршку структурним реформама. Области које су укључене, а суштински су део преостале три компоненте су социјална инклузија, развој приватног сектора, транспорт, животна средина, енергетика и пољопривреда (http://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/ipa/ipa-2013/).

У оквиру компоненте прекограничне сарадње Србија је учествовала у шест програма, са: Мађарском, Румунијом, Бугарском, Хрватском, Босном и Херцеговином и Црном Гором. Поред тога, Србија је учествовала и у два програма транснационалне сарадње: Југоисточна Европа и Јадрански програм.

Као кандидат за чланство у Европској унији, Србија је од априла 2014. године добила акредитацију за самостално коришћење ИПА фондова у оквиру **ИПА II програма 2014-2020. године**. У циљу ефикасног коришћења ИПА фондова именован је национални ИПА координатор, а послеове Техничког секретаријата обавља Канцеларија за европске интеграције. Влада Србије је пре почетка новог финансијског оквира (у новембру 2013. године) донела документ под називом *Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) у периоду 2014-2017, са пројекцијама до 2020. године*. Документ је урађен у складу са принципима секторског приступа, а дефинисано је девет посебних сектора:

1. правосуђе,
2. унутрашњи послови,
3. реформа јавне управе,
4. транспорт, животна средина и климатске промене,
5. енергетика,
6. конкурентност,
7. људски ресурси,
8. социјални развој
9. пољопривреда и рурални развој.

Дефинисане су и три тематске области – цивилно друштво, медији и култура, као и два мултидисциплинарна питања – локални/регионални развој и родна равноправност). Важан елемент секторског приступа у Србији чине Секторске радне групе за програмирање и мониторинг фондова Европске уније и међународне помоћи (Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, 2014).

Влада је 2013. године усвојила Методологију за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката, као прилог НАД документу. Израђена је Јединствена листа инфраструктурних пројеката (*Single Project Pipeline* –SPP), која предлоге пројеката класификује у четири категорије према њиховој спремности за реализацију. Такође, како би се постигла боља синергија између фондова Европске уније, међународних финансијских организација и националних средстава за инвестирање, Влада је основала *Национални одбор за инвестиције*, којим председавају министар за европске интеграције и министар финансија (Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније – трећа ревизија, 2018).

Први кораци на почетку ИПА II програма односили су се на израду четворогодишњих секторских планских докумената 2014-2017. године, за поменутих девет сектора, у складу са Стратегијом Европске комисије за Републику Србију (Country Strategy Paper), као и на израду годишњих Акционих докумената. Након поплава у мају 2014. године, приступило се додатној ревизији националног ИПА програма за ту годину, како би се обезбедио простор за финансијску подршку у износу од 50 милиона евра за мере и активности обнове подручја погођених поплавама (Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, 2014).

Република Србија у периоду 2014-2020. године учествује у шест програма прекограничне (са Румунијом, Мађарском, Бугарском, Хрватском, Црном Гором и Босном и Херцеговином) и два програма транснационалне сарадње (сарадња у Дунавском региону и Јадранско-Јонски програм). Европска комисија је усвојила Вишегодишњи програм Републике Србије за рурални развој за период 2014-2020. године у оквиру ИПА II програма, у јануару 2015. године. Индикативно, износ алоцираних средстава износио је 175 милиона евра, са ревизијом сваке године. Ова средства намењена су инвестицијама у материјална добра холдинга у пољопривреди, у материјална добра у вези са прерадом и маркетингом пољопровредних производа, мерама у области пољопривреде, заштите животне средине, климатских промена и органској пољопривреди, спровођењу локалних развојних стратегија и диверсификацији газдинстава и развоју пословања. Од укупно опредељених 11,7 милијарди евра за цео ИПА II програм, за Републику Србију опредељено је оквирно 1,5 милијарди евра. То је индикативно утврђен износ и он је ревидиран и утврђиван у оквиру годишњих програма за сваку годину посебно (Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, 2014; Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније – трећа ревизија, 2018).

Један од основних захтева кохезионе политике је праћење (*monitoring*) и вредновање (*evaluation*) програма и пројеката који се финансирају из фондова Уније, као и развој информационог система за управљање информацијама (енг. *Management Information System* –MIS). Процес успостављања система је још у фази развоја и активиран је под називом Информациони систем за координацију развојне помоћи у РС (енг. *Intersectorial Development Assistance Coordination Network Information System* - ISDACON IS).

Програм помоћи Србији подразумева спровођење реформи и мера кроз два основна стуба (*Annex to the Commission implementing decision amending Commission Decision C(2014)5872 of 19.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014-2020*):

- демократија и владавина права,
- привредни раст и конкурентност.

У оквиру стуба **демократија и владавина права** обухваћено је неколико приоритета: *демократија и управљање и правна регулатива и основна права*. У оквиру стуба **привредног раста и конкурентности** обухваћени су следећи приоритети: животна средина и климатске промене, транспорт, енергетика, конкурентност и иновације, образовање, запошљавање и социјалне мере, пољопривреда и рурални развој. На основу тих приоритета дефинисани су претходно споменути сектори, који се подударају са постојећим ресорним министарствима у Републици Србији. Помоћ ће бити коришћена и за непредвиђене, али приоритетне области, које су од значаја за процес

преговора, а која може да укључи ad hoc или краткорочну техничку помоћ у оквиру TAIEX или Twinning програма (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/serbia_en; http://een.rs/srbija-ipa-ii-2014-2020/).

Посебно важну улогу за Србију има могућност коришћења средстава **ИПАРД програма**. У првом циклусу Србија нија могла да користи компоненту руралног развоја као такву, али је предузимала кораке ка побољшању руралног развоја и усклађивања са Заједничком пољопривредном политиком Европске уније. ИПАРД II програм Европске уније је Инструмент за претприступну помоћ у области руралног развоја за програмски период 2014-2020. године. Програм је одобрен за Србију од 2015. године, са циљем достизања европских стандарда и подизања конкурентности. Програм се реализује преко Министарства пољопривреде и заштите животне средине и Управе за аграрна плаћања, на основу *Закључка о усвајању ИПАРД програма за Републику Србију за период 2014–2020. године: 30/2016-3, 84/2017-30, 20/2019-22, 55/2019-55*, чији је саставни део ИПАРД програм за Републику Србију 2014-2020. године. Индикативни буџет је око 230 милиона евра.

Циљ донација у оквиру програма јесте да се унапреди пословање корисника у складу са националним и ЕУ стандардима из области заштите животне средине, примарне пољопривредне производње и безбедности хране. Висине донација крећу се од десет хиљада евра до два милиона евра. Позиви се расписују у оквиру три мере:

- инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава,
- инвестиције у физичку имовину које се тичу прераде и продаје пољопривредних и производа рибарства,
- диверсификација пољопривредних газдинстава и развој пословања /https://ipard.co.rs/o-ipard.html).

#### 5.8.1.4.1 Прекогранична и транснационална сарадња у Србији

Прекогранична сарадња у Србији представља један од кључних елемената реализације претприступне помоћи Европске уније и значајно доприноси регионалној сарадњи и регионалном развоју. У периоду **2004-2006. године** Србији (и Црној Гори) је преко CARDS програма било омогућено учешће у активностима у оквиру прекограничних програма Суседске сарадње. Укупан буџет за ове програме за Србију износио је 17,5 милиона евра. Програми у којима је учествовала Србија били су: Мађарска-Србија, Румунија-Србија, Бугарска-Србија, Јадрански програм и CADSES. Највећи део програма искористиле су општине, јавна предузећа, привредне коморе, универзитети и друге образовне институције. CADSES је део Interreg суседских програма Европске уније (енг. Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space (CADSES)), који је обухватао област од Балтичког мора до Медитерана, кроз Аустрију, Јадран, Италију и Балкан, до Грчке, обухватајући и шест земаља које нису биле чланице Уније, међу њима и Србију. Укупно је било 13 расписаних позива за пројекте и искоришћено је око 92% расположивих средстава (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

**Прекогранична сарадња у периоду 2007-2013. године обухватала је Interreg сарадњу Србије у оквиру шест програма, наведених у наставку.**

##### *ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Мађарска*

Циљ програма у овом програмском периоду био је да се развију и одаберу квалитетни прекогранични пројекти са јасном додатом вредношћу и од стратешког значаја за програмску област. Програмска област обухватала је целу територију АП Војводине у Србији и жупаније Чонград и Бач-Кишкун у Мађарској. Дефинисана су три приоритета: инфраструктура и животна средина, привреда, образовање и култура и техничка помоћ, а индикативан буџет износио је око 50 милиона евра. Програм је усвојен 2008. године, а реализација је суштински започета 2009. године (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

##### *ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Румунија*

Циљ програма у овом периоду био је да се постигне избалансиран социоекономски

развој пограничног подручја. Приоритети су били: привредни и друштвени развој, заштита животне средине и спремност на ванредне ситуације, промовисање размене „људи-људима“ и техничка подршка. Програмска област обухватала је Севернобанатски, Средњебанатски, Јужнобанатски, Браничевски и Борски округ у Србији и жупаније Тимиш, Караш-Северин и Мехединти у Румунији. Укупан индикативни буџет износио је око 42 милиона евра, од чега је Европска унија обезбедила 36 милиона, док је остатак из националног суфинансирања, односно 15% сваког пројекта је национално суфинансирање (Lazarević, Knežević & Božić, 2011; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/romania-serbia-ipa-cross-border-co-operation-programme-2007-2013).

### *ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Бугарска*

Програм је усвојен 2008. године, са циљем јачања територијалног јединства пограничног подручја између Бугарске и Србије, конкурентности територије и одрживог развоја. Дефинисана су три приоритета: развој малих инфраструктура, унапређење капацитета за заједничко планирање, решавање заједничких проблема и развој и техничка помоћ. Са територије Србије у програмско подручје улључени су Борски, Зајечарски, Нишавски, Пиротски, Јабланички и Пчињски округ, а са територије Бугарске региони Видин, Монтана, Софија, Перник, Ћустендил и Град Софија (Lazarević, Knežević & Božić, 2011). Укупан индикативни буџет износио је око 25 милиона евра, од чега је око 21 милион обезбеђивала Европска унија, а око 3,7 милиона је било национално суфинансирање (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/bulgaria-serbia-ipa-cross-border-co-operation-programme-2007-2013).

### *ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Хрватска*

Програм је успостављен оквиром из 2008. године, са циљем мотивисања прекограничне сарадње ради диверсификације и побољшања регионалне привреде. Циљ је био и унапређивање добросуседских односа дуж границе, изградња локалних, регионалних и државних капацитета за управљање програмима. Дефинисана су три приоритета: инфраструктура и животна средина, економија, образовање и култура и техничка помоћ. У програмско подручје укључени су Севернобачки, Јужнобачки, Западнобачки и Сремски округ и придружено подручје Мачвански округ, док су са хрватске стране биле укључене Осјечко-барањска, Вуковарско-сријемска и као придружена подручја Пожешко-славонска и Бродско-посавска жупанија (Lazarević, Knežević & Božić, 2011). Укупан индикативни буџет износио је скоро 40 милиона евра, од чега је Европска унија учествовала са скоро 34 милиона, а чланице програма са око шест милиона евра, у склопу националног суфинансирања од предвиђених 15% (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/hungary-serbia-ipa-cross-border-co-operation-programme-2007-2013).

### *ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Босна и Херцеговина*

Процес усвајања програма трајао је интензивно током 2006. и 2007. године, након чега је усвојен, са општим циљем стимулисања економског развоја и смањивања изолације програмског подручја, кроз јачање институционалне мреже и капацитета људских ресурса. Дефинисана су два приоритета: социјална и друштвена кохезија кроз унапређење физичке, пословне, друштвене и институционалне инфраструктуре и капацитета и техничка помоћ. Укупан индикативни буџет износио је око 12,8 милиона евра, од чега је око два милиона било национално суфинансирање (Cross-border programme 2007 – 2013. IPA CBC Serbia – Bosnia and Herzegovina, 2009).

### *ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Црна Гора*

Циљ програма је повезивање људи, заједница и привреде пограничне области, уз дефинисана два приоритета: обезбеђивање друштвено-економске кохезије и техничка помоћ. У оквиру овог програма у Србији учествују Рашки и Златиборски

округ, док у Црној Гори учествују општине Пљевља, Бијело Поље, Беране, Рожаје, Плав, Андријевица, Колашин, Мојковац, Жабљак, Плужине, Шавник и Никшић, а као придружене и општине Подгорица, Даниловград и Цетиње. Индикативни буџет износио је око 4,3 милиона евра, од чега је око пола милиона било национално суфинансирање (Cross-border programme 2007 – 2013. IPA CBC Serbia – Montenegro, 2007).

**Србија је у периоду 2007-2013. године учествовала у два програма транснационалне сарадње.**

### *Програм Југоисточна Европа*

Транснационални програм Југоисточна Европа (*South East Europe* – SEE) представља део кохезионе политике Европске уније, који поред земаља чланица укључује и оне које нису чланице. Програм укључује 16 земаља: Албанија, Аустрија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Румунија, Хрватска, БРЈ Македонија, Грчка, Мађарска, делови Италије, Србија, Црна Гора, Словачка, Словенија, Молдавија и пограничне регије Украјине. Програм се углавном финансирао из ЕРДФ-а, а укупан индикативни буџет износио је око 206,7 милиона евра, од чега је за Србију алоцирано око 3,7 милиона евра. Општи циљ програма је унапређење процеса територијалне, економске и социјалне интеграције, допринос кохезији, стабилности и конкурентности. Дефинисано је пет приоритетних области: подршка иновацијама и предузетништву, заштита животне средине, приступ европским мрежама, одрживи развој урбаних средина и техничка помоћ (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).




SOUTH EAST EUROPE
Jointly for our common future

**Слика 166 и 167.** Програмска област (175) и лого Програма Југоисточна Европа (176)
*Извор: http://www.southeast-europe.net*

Програм представља наставак сарадње у оквиру програма CADSES који је постојао до 2007. године. Заправо, радило се о сарадњи земаља унутар Дунавског региона која је проширена географски на још неке земље и дефинисана као програм Југоисточна Европа. Након усвајања регулатива о територијалној сарадњи у програмском периоду 2014-2020. године, утврђена су три нова програма која представљају наставак Програма Југоисточна Европа. То су Јадрански програм или Јадранско-јонски (ADRION), Балканско-медитерански програм (енг. Balkan-Mediterranean) и Дунавски програм (енг. Danube). На неки начин програм представља претходну верзију Дунавског програма. Током периода 2007-2013. године финансирано је 122 програма, од којих је значајан удео подразумевао велика партнерства, са десет и више учесница (http://www.southeast-europe.net; http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/south-east-europe-programme-2007-2013).

### *Јадрански програм*

Територија програма обухвата Италију, Словенију, Грчку, Хрватску, Босну и Херцеговину, Црну Гору и Албанију, док је Србија била учесница до 2012. године, у оквиру приоритета који се односи на економску, социјалну и институционалну сарадњу. Општи циљ програма односио се на јачање одрживих развојних могућности региона Јадранског мора. Укупан индикативни буџет износио је 128 милиона евра, углавном обезбеђених из ЕРДФ-а, а од којих је за Србију било алоцирано око 1,8 милиона евра. Дефинисана су четири приоритета: економска, социјална и институционална сарадња, природна и културна добра и њихова заштита, инфраструктура и транспорт и техничка подршка (Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

**Програми прекограничне сарадње у периоду 2014-2020. године** углавном су усвојени 2015. године, са изузетком програма са Северном Македонијом, који је усвојен 2016. године. Приоритети сваког појединачног програма одабрани су са листе тематских приоритета дефинисаних у Уредби којом се успоставља ИПА II, а на основу анализе потреба. Програми прекограничне сарадње дефинисани су као и у претходном периоду, уз додати програм са Македонијом (Pejović et al., 2014).

### *Interreg – IPA CBC Мађарска – Србија 2014-2020*

То је Interreg ИПА програм прекограничне сарадње Србије и Мађарске, одобрен од стране Европске комисије у децембру 2015. године. На основу система заједничког управљања држава учесница, програм финансира и подржава пројекте сарадње непрофитних организација у програмској области. Програмска област укључује две мађарске жупаније NUTS 3 нивоа, Чонград и Бач Кишкун и целу територију АП Војводине, као и у претходном програмском периоду.

Овај програм је четврта генерација програма прекограничне сарадње између Србије и Мађарске. Програм подржава развој стабилног региона и унапређивање квалитета живота. Омогућава економску сарадњу, негује заједнички идентитет, културно и историјско наслеђе, доприноси одрживости и безбедности животне средине. Дугорочни циљ програма је складни развој региона са интензивном економском сарадњом кроз одрживо коришћење природних и културних ресурса (http://www.interreg-ipa-husrb.com/srb/programme/ciljevi-i-prioriteti-programa/).

Дефинисане су четири приоритетне осе:

- унапређивање прекограничних система за управљање водама и превенцију ризика,
- смањење саобраћајних уских грла у прекограничној саобраћајној мрежи,
- стимулисање сарадње у области туризма и очувања културног наслеђа,
- унапређивање економске конкурентности малих и средњих предузећа кроз развој вођен иновацијама.

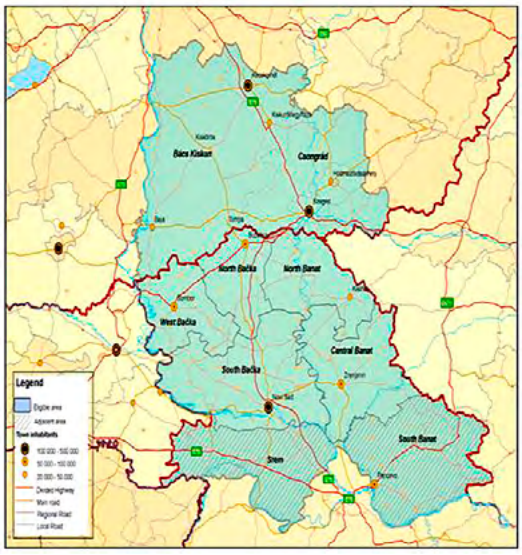
Укупан буџет програма је 76,6 милиона евра, од чега допринос Европске уније износи 65,1 милиона евра, а остатак је национално суфинансирање обе државе учеснице (INTERREG–IPA program prekogranične saradnje Mađarska-Srbija 2014-2020). Овај програм је најразвијенији програм прекограничне сарадње Србије, постоји дуга традиција сарадње локалних самоуправа, становништво је повезано.

### *Interreg – IPA CBC Румунија – Србија 2014-2020*

Програм је усвојен од стране Европске комисије 6. августа 2015. године, са фокусом на развој пограничне области кроз унапређивање доступности тржишта рада и промоцију запошљавања, туризма и заштите животне средине. У оквиру програма дефинисане су четири приоритетне области (осе):

- промоција запошљавања и јачање основних услуга у процесу инкулзивног раста,
- заштита животне средине и управљање ризицима,
- одржива мобилност и доступност инфраструктуре,
- одрживи туризам.

У програму учествују исти делови Србије и Мађарске, као они који су утврђени претходним програмом. Укупан буџет програма износи 88,1 милиона евра, од чега је око




Hungary-Serbia
IPA Cross-border Co-operation Programme

Interreg - IPA CBC
Hungary - Serbia

▲ **Слика 168.** Лого и програмска област ИПА Мађарска – Србија
*Извор: http://www.interreg-ipa-husrb.com/*

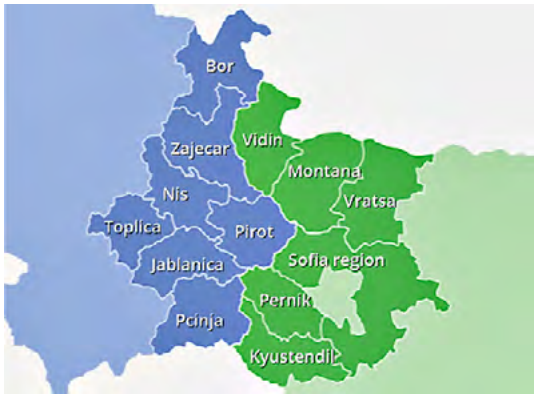



**Слика 169.** Програмска област ИПА Румунија – Србија и лого програма
*Извор: http://www.romania-serbia.net/*




75 милиона доринос Европске уније (http://www.romania-serbia.net/).

Једна од неповољности овог програма јесте мали учинак утрошка средстава. Наиме, тек до 2017. године је почела реализација средстава, а пред крај програмског периода још увек нису утрошена средства. Свакако, делови програмске области су врло угрожени делови обе државе, пре свега демографски, што утиче на укупан развој и интензитет сарадње. Но, из године у годину све више средстава се реализује пројектима, па се очекује да ће у наредном периоду учинак бити још бољи.




**Слика 170.** Програмска област ИПА Бугарска – Србија и лого програма
*Извор: http://www.ipacbc-bgrs.eu/sr/opshte-informacije*

### *Interreg – IPA CBC Bugarska – Srbija 2014-2020*

Програм прекограничне сарадње између Србије и Бугарске усвојен је 30. јула 2015. године, а општине и области укључене у програм су исте као и у претходном позиву (шест у Бугарској и седам у Србији). Функцију Националног тела Програма у Србији обавља Министарство за европске интеграције, а у Бугарској Министарство за регионални развој и јавне радове. Општи циљ програма је да стимулише уравнотежен и одрживи развој прекограничног региона. Дефинисане су три приоритетне осе:

- одрживи туризам,
- млади,
- животна средина (http://www.ipacbc-bgrs.eu/sr/opshte-informacije).

Овако дефинисани приоритети обухватају заиста кључне области развоја делова обе државе у пограничној области и имају највише потенцијала за развој. Највећа алокација средстава је за осу која се односи на развој одрживог туризма. Укупан буџет програма је око 29 милиона евра, од чега је око 10% намењено техничкој помоћи. Остатак је равномерно распоређен у два позива за пројекте. Оса везана за младе је посебно важна за развој овог подручја, пре свега у Србији, јер су то области снажне емиграције младог становништва и депопулације (http://www.ipacbc-bgrs.eu/sr/opshte-informacije).

Имајући у виду важност финансирања што већег броја пројеката, индикативни буџет је чак и повећан, па су алоцирана средства износила око 34 милиона евра, а највећи број пројеката реализован је тек од 2017. године, кроз два позива до сада (http://www.ipacbc-bgrs.eu/sr/opshte-informacije).

### *Interreg – IPA CBC Hrvatska – Srbija 2014-2020*

Програм прекограничне сарадње у актуелном буџетском оквиру одобрен је од стране Европске комисије 24. августа 2015. године, са изменама и допунама усвојеним 21. јула 2017. године. Општи циљ Програма

је јачање друштвеног, економског и територијалног развоја у пограничној области, кроз имплементацију заједничких пројеката и активности. Дефинисане су четири приоритетне осе:

- унапређивање квалитета јавних социјалних и здравствених услуга у програмском подручју,
- заштита животне средине и биодиверзитета, побољшање управљања ризицима и промоција одрживости и енергетске ефикасности,
- допринос развоју туризма и очување културног и природног наслеђа,
- јачање компетитивности и развијање пословног окружења у програмском подручју (https://www.interreg-croatia-serbia2014-2020.eu/about-programme/programme-facts/).

Територија обухваћена програмским подручјем је иста као и у претходном Програму, односно обухвата четири округа (жупанија) на североистоку Хрватске и пет области на северозападу Србије. Укупан




▲ **Слика 171.** Лого програма и програмска област ИПА Хрватска – Србија
*Извор: https://www.interreg-croatia-serbia2014-2020.eu/about-programme/programme-facts/*

индикативни буџет износио је 34,2 милиона евра, али је утврђена додатна локација средстава, па укупан буџет износи 40,3 милиона евра. Од тога је највише преедвиђено и до сада издвојено за другу осу, односно заштиту животне средине, а најмање за последњу осу. Кључна тела у Програму су Министарство регионалног развоја и ЕУ фондова у Хрватској и Министарство за европске интеграције у Србији (https://www.interreg-croatia-serbia2014-2020.eu/about-programme/programme-facts/).

Као и код већине програмских подручја, тако и између Хрватске и Србије у великој мери влада депопулација и емиграција, све већи удео има старо и остарело становништво, што знатно отежава реализацију пројеката и спровођење програма. Велику улогу имају регионалне развојне агенције које помажу локалном становништву у припреми и реализацији пројеката, као и локалне самоуправе, које су често носиоци пројеката.

### *Interreg – IPA CBC Bosna i Hercegovina – Srbija 2014-2020*

Interreg ИПА програм прекограничне сарадње Србије и Босне и Херцеговине је друга генерација програма прекограничне сарадње две земље. Програм настоји да подстакне политичке, економске и институционалне реформе у обе чланице, а резултат је заједничког планирања владајућих структура и заинтересованих страна. Такође, Програм анализира друштвено-економску ситуацију пограничног подручја и поставља заједничке стратегије за решавање проблема кроз одређивање развојних приоритета (https://srb-bih.org/sr/ukratko-o-programu/).

Територија програмског подручја обухвата Сремску, Мачванску, Златиборску и Колубарску област у Србији и општине на истоку, североистоку и југоистоку Босне и Херцеговине. Општи циљ Програма је јачање друштвено-економског развоја у прекограничном подручју, кроз спровођење циљаних и конкретних мера заснованих на компаративним предностима подручја и заједничкој ефикасној употреби ресурса. Издвојена су три тематска приоритета:




▲ **Слика 172.** Програмска област ИПА Босна и Херцеговина – Србија и лого програма
*Извор: https://srb-bih.org/sr/ukratko-o-programu/*

- подстицање запошљавања, мобилности радне снаге, социјална и културна инклузија преко границе,
- заштита животне средине, подстицање прилагођавања климатским променама




▲ **Слика 173.** Програмска област ИПА Црна Гора – Србија и лого програма
*Извор: https://cbcsrb-mne.org/programme/programme/*

и њиховог ублажавања. Спречавање ризика и управљање ризицима,
- подстицање туризма и културног и природног наслеђа (https://srb-bih.org/sr/prioriteti-i-mere/).

Надлежне институције у Републици Србији су Министарство за европске интеграције, а у Босни и Херцеговини Дирекција за европске интеграције. Укупан буџет програма је око 14 милиона евра, од чега је око 2,2 милиона национално суфинансирање (https://srb-bih.org/sr/prioriteti-i-mere/). Ова област поседује низ комплементарних природних и друштвених вредности, историјских веза и потенцијално може у великој мери да допринесе ширем регионалном развоју.

### *Interreg – IPA CBC Crna Gora – Srbija 2014-2020*

Програм шредставља другу генерацију програма прекограничне сарадње између Србије и Црне Горе. Општи циљ Програма је допринос економском, друштвеном и територијалном развоју програмског подручја, подстицањем интеграције, заједничког развоја и коришћења потенцијала и могућности, како би се подручје учинило атрактивним за живот и рад. Фокус је на подстицању запошљавања и социјалне инклузије, развоју туристичких потенцијала и заштити животне средине. Дефинисана су три тематска приоритета:

- промоција запошљавања, мобилност радне снаге и социјална и културна инклузија у прекограничној области,
- заштита животне средине, прилагођавање климатским променама и спречавање ризика и управљање ризиком,
- подстицање туризма и културног и природног наслеђа (https://cbcsrb-mne.org/programme/programme/).

Програм је базиран на детаљној анализи изазова и специфичности програмског подручја. Укупна вредност буџета износи 8,4 милиона евра, од чега је 1,3 милиона национално суфинансирање. Програмско подручје обухвата 14 општина на територији Црне Горе и три области на територији Србије (Златиборски, Моравички и Рашки) (https://cbcsrb-mne.org/programme/

programme/). Приоритети су врло слични приоритетима из Програма Србија-Босна и Херцеговина, што је резултат сличних природних и друштвених вредности и историјског наслеђа.

### *Interreg – IPA CBC Srbija – Severna Makedonija 2016-2020*

Овај програм представља први програм прекограничне сарадње Србије и Северне Македоније, који је усвојен 17. новембра 2016. године, за период до 2020. године, као и остали програми. Програмска област се налази у централном и јужном делу Балканског полуострва, односно обухвата јужни и централни део Србије са областима Јабланица и Пчиња, а са друге стране обухвата североисточни део Северне Македоније, односно Североисточну област, Скопску област и Град Скопље (https://eu.rs-mk.org/about-programme/).

Општи циљ Програма је јачање добросуседских односа, успостављање партнерстава и допринос развоју програмског подручја, повезујући људе и ресурсе на одржив начин. Дефинисана су три тематска приоритета:

- промоција запошљавања, мобилности радне снаге и прекограничне социјалне и културне инклузије,
- подстицање туризма и очувања културног и природног наслеђа,
- техничка помоћ.

Укупан буџет износи око четири милиона евра, од чега је већина, односно 3,5 милиона евра удео Европске уније, а остало је национално суфинансирање (https://eu.rs-mk.org/about-programme/). Код овог програма се уочава мало уопштеније дефинисање мера и приоритета, што је логично, јер је први програм, а сваки следећи на основу искуства и резултата се дефинише детаљније и конкретније.

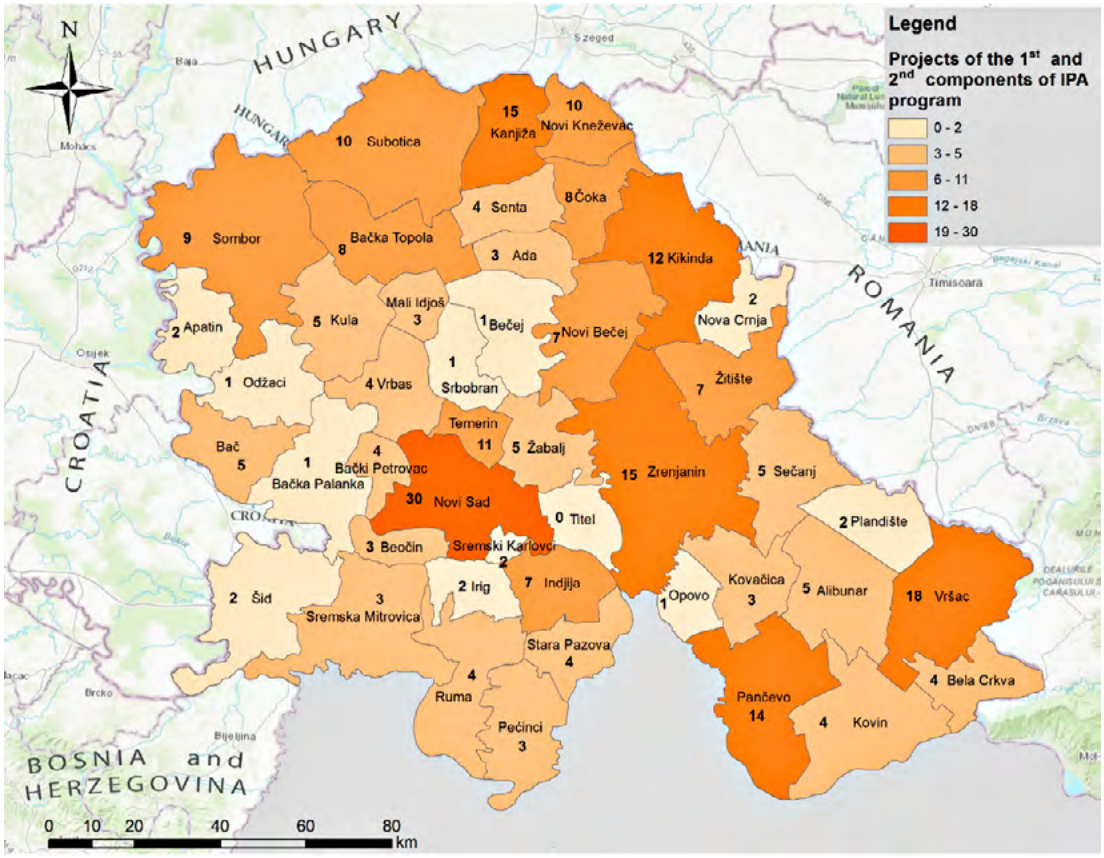



**Слика 174.** Програмска област ИПА Македонија – Србија и лого програма
*Извор: https://eu.rs-mk.org/about-programme/*

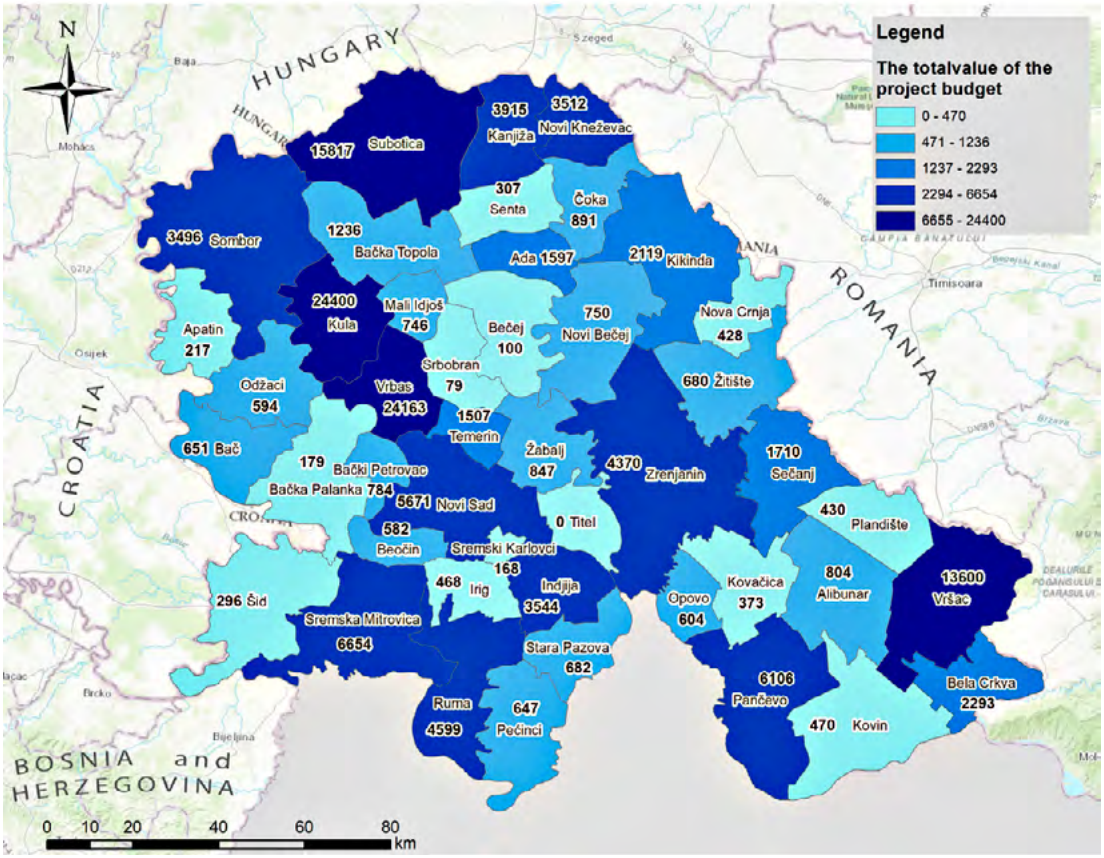
Република Србија је остварила значајне резултате у програмском периоду 2007-2013. године, у чему се пре свега истакао Регион Војводине, са укупно 256 пројеката имплементираних од стране општина, односно локалних самоуправа. Међутим, оно што је умањило ефекат јесте неравномерна просторна дистрибуција пројеката. Општина Нови Сад реализовала је 21 пројекат, што је највећи број. Већина пројеката је реализована у области економског развоја (45), као и у области општинског развоја, заштите животне средине и употребе алтернативних извора енергије (Evropa u Vojvodini, 2005; Nagy, 2018; 2020).

Како је Србија у поменутом периоду имала право на средства из прве две компоненте, тако је анализа обухватила само тај сегмент. На основу Слике 175. уочава се да је највећи број пројеката реализован у општинама Нови Сад (30), Вршац (18), Кањижа (15), Зрењанин (15) и Панчево (14).

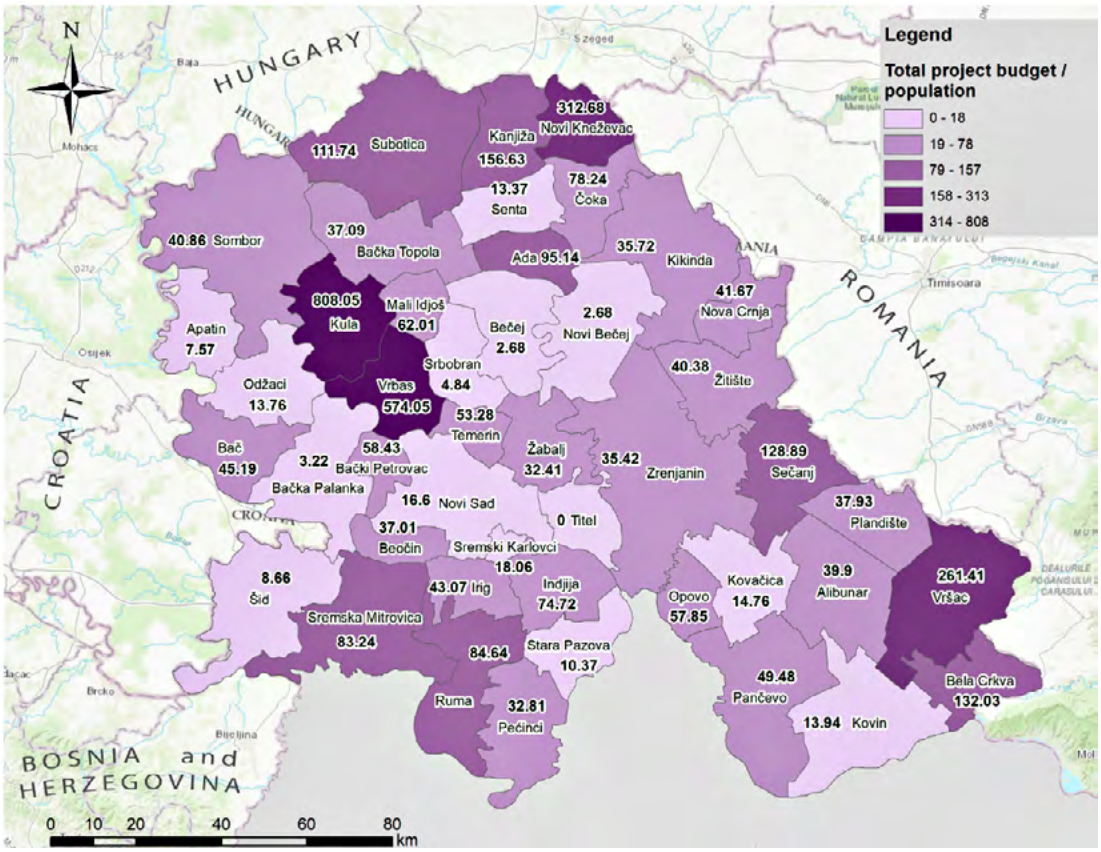
Свакако, треба нагласити да број пројеката не мора бити пропорционалан укупној суми из ИПА фонда која је додељена некој локалној самоуправи, јер може бити одобрен већи број пројеката мањег буџета, али исто тако и мали број, али изузетно финансијски вредних пројеката. С тим у вези,




**Слика 175.** Укупан број ИПА пројеката (I и II компонента) по општинама у Региону Војводине, 2007-2013.
*Извор: Nagy, 2020.*




**Слика 176.** Укупна вредност (буџети) ИПА пројеката (I и II компонента) по општинама у Региону Војводине, 2007-2013.
*Извор: Nagy, 2020.*




**Слика 177.** Укупна вредност БДП-а по глави становника од ИПА пројеката (I и II компонента) по општинама у Региону Војводине, 2007-2013.
*Извор: Nagy, 2020.*

највећа средства алоцирана су у општини Кула (период 2007-2013), потом у општинама Вршац и Суботица (Слика 176).

Уколико се та средства прерачунају као вредност БДП-а по глави становника која је остварена од ИПА пројеката, уочава се да је у програмском периоду 2007-2013. године, највећи допринос био у општини Кула, потом у општинама Врбас и Нови Кнежевац (Слика 177).

Свакако, овакви резултати одраз су снажне прекограничне сарадње Србије и Мађарске у оквиру ИПА фонда, јер су општине на северу Региона Војводина остваривале често најбоље резултате.

У финансијској перспективи **2014-2020. године** Република Србија учествује у два програма *транснационалне сарадње*, програм Дунав и Јадранско-јонски програм. Територије та два програма кореспондирају са територијама коју обухватају макрорегионалне стратегије Европске уније за Дунавски и Јадранско-јонски регион. Како је већ споменуто, из Програма Југоисточна Европа креирана су три програма транснационалне сарадње, где спада још и Балкан-Медитеран програм, али у коме Србија није учесник.

### *The Danube Transnational Programme 2014-2020*

Дунавски програм транснационалне сарадње (ДТП) је Interreg програм Европске уније који је дефинисан за програмски период 2014-2020. године, односно инструмент Европске територијалне сарадње. Њему је претходио Програм Југоисточна Европа, који је углавном подразумевао сарадњу у Дунавском региону, односно највећи број пројеката се везивао за ту област. Програм је усвојен у августу 2015. године од стране Европске комисије, као оквир за имплементацију заједничких активности и размену праксе између националних, регионалних и локалних партнера (http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/programme-presentation).

ДПТ промовише економску, социјалну и територијалну кохезију у оквиру Дунавског региона кроз мере интегрисане у Програм. Имајући у виду географску област и ком-




▲ **Слика 178.** Програмска област Дунавског програма и лого програма
*Извор: http://www.interreg-danube.eu*

плексност региона, овај Програм омогућава и политичку сарадњу, односно има и политичку димензију, што је јединствено у Европи, јер се суочава са изазовима и омогућава добре механизме функционисања партнера. ДТП финансира пројекте за развој и практичну имплементацију мера, алата и услуга, као и конкретне пројекте из групе мањих инвестиција. Све је усклађено са много широм Стратегијом Европске уније за Дунавски регион (http://www.interreg-danube.eu).

Укупан буџет Програма је око 275 милиона евра, од чега Европска унија обезбеђује око 232 милиона евра, а остатак је национално суфинансирање. Европска унија средства обезбеђује из три извора (фонда): ЕРДФ (највећи део, 202 милиона), ИПА II (око 20 милиона) и ЕНИ (European Neighbourhood Instrument, 10 милиона). Средства су алоцирана кроз четири приоритетне осе, а пета је техничка помоћ. Приоритети су базирани на специфичним карактеристикама и потребама програмског подручја, као и на искуствима претходних програма. Пројекти се пријављују и имплементирају као национална партнерства, кроз четири осе:

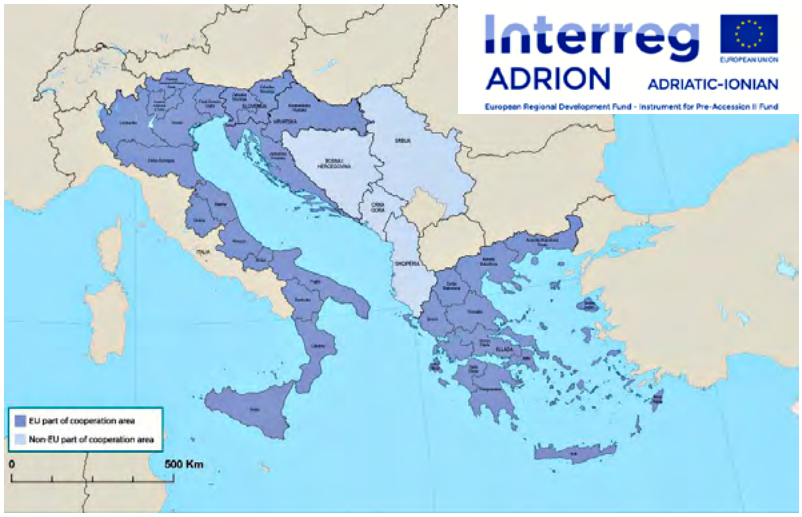
- иновативан и друштвено одговоран Дунавски регион,
- животна средина и култура у одговорном Дунавском региону (највише средстава алоцирано за ову осу),
- боље повезан и енергетски одговоран Дунавски регион,
- добро управљање у Дунавском региону (http://www.interreg-danube.eu).

ДТП спада у Interreg програме који окупљају највећи број учесника. Програмско подручје обухвата девет чланица Европске уније (Аустрија, Бугарска, Хрватска, Чешка, Немачка – Покрајина Баден-Виртемберг, Мађарска, Румунија, Словачка и Словенија) и пет земаља које нису чланице Уније (Босна и Херцеговина, Молдавија, Црна Гора, Србија и Украјина – четири провинције). Географски, област се поклапа са облашћу обухваћеном Дунавском стратегијом, односно речни басен и планинске пределе који га окружују. Заузима око петине територије Уније и обухвата око 114 милиона људи. Разноврсност природне средине, социоекономске различитости и културни диверзитет су једни од најважнијих изазова овог региона, али истовремено и највећи потенцијали развоја (http://www.interreg-danube.eu).

### *The ADRION programme (Adriatic-Ionian) 2014-2020*

Inerreg Адрион или Јадрански програм је програм транснационалне сарадње предложен 2014. године, а усвојен од стране Комисије 2015. године. То је програм који инвестира у иновационе системе, културно и природно наслеђе, отпорност животне средине, одрживи саобраћај и мобилност, као и у изградњу капацитета. Делује као носилац политике и иноватор у управљању и доприноси бољим бенефитима за чак 70 милиона људи у програмском подручју. Програмско подручје обухвата осам партнерских земаља, од који су четири чалнице Европске уније (Хрватска, Грчка, Италија и Словенија), три су кандидати за чланство (Албанија, Србија и Црна Гора) и једна је потенцијални кандидат (Босна и Херцеговина). Географски обухвата целе територије држава, осим у случају Италије, где обухвата 12 региона и две провинције (Слика 179) (https://www.adrioninterreg.eu/index.php/about-program/cooperation-area/).

Један од основних циљева и доприноса Јадранског програма је размена и пренос искустава између региона, подршка транс-




▲ **Слика 179.** Програмска област Адрион (Јадранског) програма и лого програма
*Извор: https://www.adrioninterreg.eu*

националним интервенцијама и изградња капацитета, као и одговор на тренутне потребе и изазове унутар региона. Дефинисане су четири приоритетне осе:

- иновације,
- животна средина и одрживи развој,
- саобраћај и боља повезаност региона (мобилност радне снаге),
- добро управљање (односи се на изградњу капацитета локалних и регионалних власти за имплементацију Стратегије Европске уније за Јадрански и Јонски регион (енг. *EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region* – EUSAIR) (https://www.adrioninterreg.eu).

Управљачко тело Програма и учесници су донели одлуку да искористе пројектне резултате тако што ће формирати тематске мреже за размену праксе и креирање синергије између пројеката сличне тематике. Те мреже зову се Адрион тематски кластери, у оквиру којих се размењују подаци, информације и знање, како би се повећао учинак постигнутих резултата и додала вредност пројектима. Свакако, ови кластери доприносе умрежавању људи (учесника) и потенцијално су жаришта нових идеја и будућих предлога пројеката (https://www.adrioninterreg.eu/index.php/adrion-thematic-clusters-2/).




▶ **Слика 180.** Примери тематских Адрион кластера
*Извор: https://www.adrioninterreg.eu/index.php/adrion-thematic-clusters-2/*

### *5.8.1.5 Регионалне иницијативе у којима учествује Србија*

Регионална сарадња представља један од приоритета Србије и посебан значај се придаје развоју сарадње са земљама у региону. Продубљивање регионалне сарадње, посебно кроз регионалне иницијативе, доприноси интеграцији овог дела Европе у Европску унију. Регионална сарадња унапређује билатералне односе између држава, убрзава интеграционе процесе у региону (пре свега Југоисточна Европа) и ствара услове за друштвени и економски напредак и побољшање животног стандарда становништва. Република Србија је чланица 14 регионалних иницијатива (Табела 45).

Улога регионалних иницијатива није примарно везана за мере регионалне политике, али својим карактером и активностима оне доприносе територијалној кохезији, па тако и друштвено-економској. Сарадња у оквиру појединих иницијатива датира још пре коришћења претприступних фондова и представља добру основу за пројекте прекограничне сарадње у оквиру садашњих и будућих позива. Србија је постала чланица у највећем броју иницијатива након 2000. године, када је почело интензивније коришћење ЕУ фондова и окретање прекограничној сарадњи и стабилности региона.

Осим наведених видова сарадње у Табели 45, важно је споменути и *Пакт за стабилност у Југоисточној Европи*. Пакт за стабилност у ЈИЕ се може третирати као инструмент Европске уније и других међународних актера (САД), чији је циљ (био) стабилизација региона Југоисточне Европе. Иницијатива је покренута 1999. године, а укинута 2008. године, када је основан Регионални савет за сарадњу (Министарство спољних послова Републике Србије, 2020).

**Табела 45.** Регионалне иницијативе у којима учествује Србија*

| Р.бр. | Регионална иницијатива | Скраћеница (енг) | Година стицања чланства |
|---|---|---|---|
| 1 | Процес сарадње у Југоисточној Европи | SEECP | 2000. |
| 2 | Централноевропска иницијатива | CEI | 2000. |
| 3 | Јадранско-јонска иницијатива | AII | 200. |
| 4 | Међународна комисија за слив реке Саве | ISRBC | 2003. |
| 5 | Регионална иницијатива за миграције, азил и расељена лица | MARRI | 2004. |
| 6 | Централноевропска зона слободне трговине | CEFTA | 2006. |
| 7 | Регионални савет за сарадњу | RCC | 2008. |
| 8 | Брдо-Бриони процес | BBP | 2010. |
| 9 | Стратегија Европске уније за Дунавски регион | EUSDR | 2011. |
| 10 | Стратегија Европске уније за Јадранско-јонски регион | EUSAIR | 2012. |
| 11 | Берлински процес | BP | 2014. |
| 12 | Вишеградска група | V4 | 1991. |
| 13 | Центар за спровођење закона у ЈИЕ | SELEC | 2011. |
| 14 | Регионална канцеларија за сарадњу младих | RYCO | 2016. |
| 15 | Црноморска економска сарадња | BSEC | 2004. |

*Извор: Министарство спољних послова Републике Србије, 2020.*

** Иницијативе и стратегије су објашњене у другим поглављима уџбеника, у складу са њиховим садржајем.*

#### *5.8.1.6 Програми Европске уније у којима учествује Србија 2014-2020. године*

Нова финансијска перспектива отворила је могућност Републици Србији за учествовање у новим програмима Европске уније у периоду 2014-2020. године. Већина програма били су актуелни и током претходне перспективе, али је дошло до одређених промена у динамици, администрацији и слично. Пре свега, претходни назив се променио у Програми Уније (енг. Union Programmes), уместо Програми Заједнице (енг. Community Programmes), спојени су Програм за младе и Програм за едукацију у програм Еразмус+, а Оквирни програм за иновације и конкурентност спојен је са Програмом за истраживање и иновације у програм Хоризонт 2020. Србија учествује у Програмима од 2005. године, када је ступио на снагу *Оквирни споразум између Европске заједнице и Србије и Црне Горе о општим принципима учешћа Србије и Црне Горе у Програмима Заједнице*, а сваки појединачни Програм потписан је Међународним споразумом са Европском комисијом (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/EUFundsCommunity2014_20.aspx).

Управљање Програмима је централизовано од стране Европске комисије, осим за програм Еразмус+, којим управља Национална агенција. Координација учешћа у сваком појединачном Програму поверена је Националним контакт тачкама (особама) из одговарајућих институција. За свеукупну координацију одговоран је Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи у оквиру Канцеларије за европске интеграције. У финансијској перспективи 2014-2020. године Република Србија учествује у десет Програма Уније, који су објашњени у наставку (http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/EUFundsCommunity2014_20.aspx).

■ **Хоризонт 2020** (Оквирни програм за истраживање и иновације - *Horizon 2020*) је највећи интегрисани програм Европске уније за истраживање и иновације који је објединио све програме претходно финансиране из Оквирног програма за иновације и конкурентност (CIP), Седмог оквирног програма за истраживање и иновације (FP7) и Европског института за иновације и технологију (EIT). Програм има за циљ остварење три приоритетне области: изврсност у науци,

вођство у индустрији и друштвени изазови. Намењен је изградњи друштва и економије унутар Уније заснованим на знању и иновацијама. Планирано је да кроз мобилизацију додатних средстава за истраживање, развој и иновације, укључујући и издвајање од 3% БДП-а за истраживање и развој у целој Унији до 2020. године буду остварени циљеви који се односе на истраживање и развој. Крајњи циљ овог финансијског инструмента је стварање иновативне Уније, пружањем подршке развоју светске науке, уклањањем препрека за иновације и олакшавањем јавном и приватном сектору да раде заједно. Србија је од 2014. године потписала Међународни споразум о приступању Програму. Алоцирана средства за овај Програм у периоду 2014-2020. године износе 77,2 милијарде евра (https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020).

■ **Програм Европске уније за конкурентност малих и средњих предузећа** (*Programme for the Competitiveness of Enterprises and SME* - COSME) дефинисан је кроз три основна циља:

- јачање конкурентности и одрживости предузећа, нарочито малих и средњих (МСП),
- подстицање предузетничке културе,
- промоција успостављања и раста МСП.

Специфични циљеви програма односе се на унапређење приступа финансијама за МСП у форми дужничких инструмената и предузетничког капитала, унапређење приступа тржиштима, како унутар Уније, тако и на глобалном нивоу, унапређење оквирних услова за конкурентност и одрживост предузећа, нарочито МСП, и оних који послују у сектору туризма и промовисање предузетништва и предузетничке културе. Мере које такође подржавају овај програм укључују обуке за писање пројеката, активности које омогућавају приступ новим тржиштима, као и промоцију што више транснационалних партнерстава. Програм подржава и образовну размену између предузетника. Република Србија је 2015. године потписала Међународни споразум са Европском комисијом о учешћу у Програму COSME 2014-2020, а споразум је званично ступио на снагу 1. јануара 2016. године. Алоцирана средства износе око 2,3 милијарде евра (https://ec.europa.eu/easme/en/cosme-0).

■ **Програм за запошљавање и социјалне иновације** (*Employment and Social innovation Programme* -EaSI) има за циљ достизање високог нивоа квалитетне и одрживе запослености, уз обезбеђивање адекватне социјалне заштите и социјалне инклузије, затим спречавање и смањење сиромаштва, као и унапређења радних услова у периоду од 2014-2020. године. Актуелни програм објединио је три програма из претходног буџетског периода (*Progress, Eures и European Progress Microfinance Facility*) и састоји се из три комплементарне осе усмерене на модернизацију запошљавања и социјалне политике (61%), радну мобилност (18%) и микрофинансирање и социјално предузетништво (21%). Основни циљеви програма су: промоција квалитетног и одрживог запошљавања, борба против свих облика социјалне искључености, гарантовање достојанствене социјалне заштите, побољшање услова рада и борба против сиромаштва. Република Србија је 2015. године потписала Међународни споразум о приступању Србије Програму. Алоцирана средства износе око 920 милиона евра (https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081).

■ **Еразмус+** (*Erasmus* +) намењен је финансирању пројеката, партнерстава, догађаја и мобилности у области образовања и обука, младих и спорта. Еразмус+ је објединио седам програма из претходног буџетског циклуса: Програм целоживотног учења (Еразмус, Леонардо да Винчи, Комениус, Грундтвиг и Жан Моне), програм Млади у акцији и пет интернационалних програма сарадње (Програм Еразмус Мундус за мастер и докторске студије, Алфа, Едулинк, Темпус и део Програма за сарадњу са индустријским земљама). Циљеви Еразмус+ програма су: подршка младим људима кроз различите видове стручног усавршавања и сарадње образовних институција, омладинских организација, предузећа, локалне и регионалне власти, као и пружање

подршке реформама у државама чланицама у креирању образовних политика и сарадња са земљама које нису део Уније, ради размене добрих пракси. Република Србија је 2014. године потписала Међународни споразум о приступању Србије Програму Еразмус+. Укупна алокација средстава за овај Програм износи око 14,7 милијарди евра (https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/, https://tempus.ac.rs/).

■ **Креативна Европа** (*Creative Europe*) је програм за подршку секторима за културу и медије. Програм се састоји од два потпрограма: Култура - за промоцију сектора културе и Медија - за подршку аудиовизуелном сектору. Кроз потпрограм ***Култура*** промовише се сарадња између културних и креативних организација између различитих земаља, подржавају се иницијативе превођења и промовисања књижевних дела широм Европске уније као развијање мрежа које омогућавају конкурентност и међународну делатност културног и креативног сектора. Успостављају се и платформе за промоцију нових уметника и подстицање европских програма за културна и уметничка дела. Потпрограм Култура обухвата четири конкурса: Европски кооперациони пројекти, Европске платформе, Европске мреже и Пројекти књижевних превода. Република Србија је приступила програму Креативна Европа 2014. године, као једина земља ван Европске уније и тада је имала могућност коришћења само потпрограма Култура. Алокација средстава износи 1,46 милијарди евра (https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/; http://www.kreativnaevropa.rs/).

***Медија*** (MEDIA) је потпрограм Креативне Европе који обухвата активности које укључују развој европског аудиовизуелног сектора, поштујући и приказујући европски културни идентитет и наслеђе, промоцију европских аудиовизуелних дела унутар и изван граница Уније, јачање конкурентности аудиовизуелног сектора, олакшавајући приступ финансирању и промоцију коришћења дигиталних технологија. Из овог фонда финансирају се европска престоница културе и ознака европске баштине, као и европске награде за књижевност, архитектуру, заштиту баштине, филмску уметност и поп и рок музику. Република Србија је потпрограму Медија приступила 2015. године.

■ **Европа за грађане и грађанке** (*Europe for Citizens*) има за циљ промовисање европског идентитета и европског грађанства. Програм је намењен удружењима грађана, организацијама цивилног друштва и јединицама локалне самоуправе. Општи циљеви програма су: финансирање пројеката који су намењени бољем разумевању Европске уније, њене историје и различитости, као и промоција европског грађанства и унапређење грађанског и демократског учешћа на нивоу Уније. Програм је подељен на две области: европско сећање и демократски ангажман и грађанско учешће. Циљ прве области је свест о историјској свести, заједничким европским вредностима и циљевима. Сврха друге области је подршка демократском учешћу грађана у Европи. Република Србија је приступила програму 2014. године. Укупна алокација средстава за овај Програм износи око 185,5 милиона евра (http://eacea.eceuropa.eu/europa-for-citizens_en).

■ **Европски здравствени програм III** (*Health for growth - Third Health Programme*) представља главни инструмент који Европска комисија користи за имплементацију Стратегије Европске уније за здравље. Главни циљеви су побољшање здравственог система и смањење неједнакости у пружању здравствене помоћи. Програм има четири области:

- промоција здравља и здрав начин живота, превенција болести,
- заштитита грађана ЕУ од озбиљних прекограничних претњи здрављу,
- стварање иновативних, ефикасних и одрживих здравствених система,
- лакши приступ бољој и сигурнијој здравственој заштити грађана Уније.

Република Србија је приступила Програму 2016. године. Алокација средстава износи 449,4 милиона евра (https://ec.europa.eu/health/funding/programme_en).

■ **Фискалис 2020** (*Fiscalis 2020*) је програм који се бави разменом информација и искустава између пореских органа европских земаља. Циљ програма је да у партнерству са другим европским земљама развије трансевропски информациони систем и изгради мрежу између корисника националних власти. Програм подржава: борбу против утаје и избегавања плаћања пореза, планирање пореске политике и спровођење закона Европске уније у области опорезивања кроз размену информација, подршку административној сарадњи и повећању административних капацитета земаља учесница, а у циљу смањења административних оптерећења пореских органа и усклађености трошкова за пореске обвезнике. Република Србија је приступила програму 2015. године. Алокација средстава износи 223,4 милиона евра (https://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme_en).

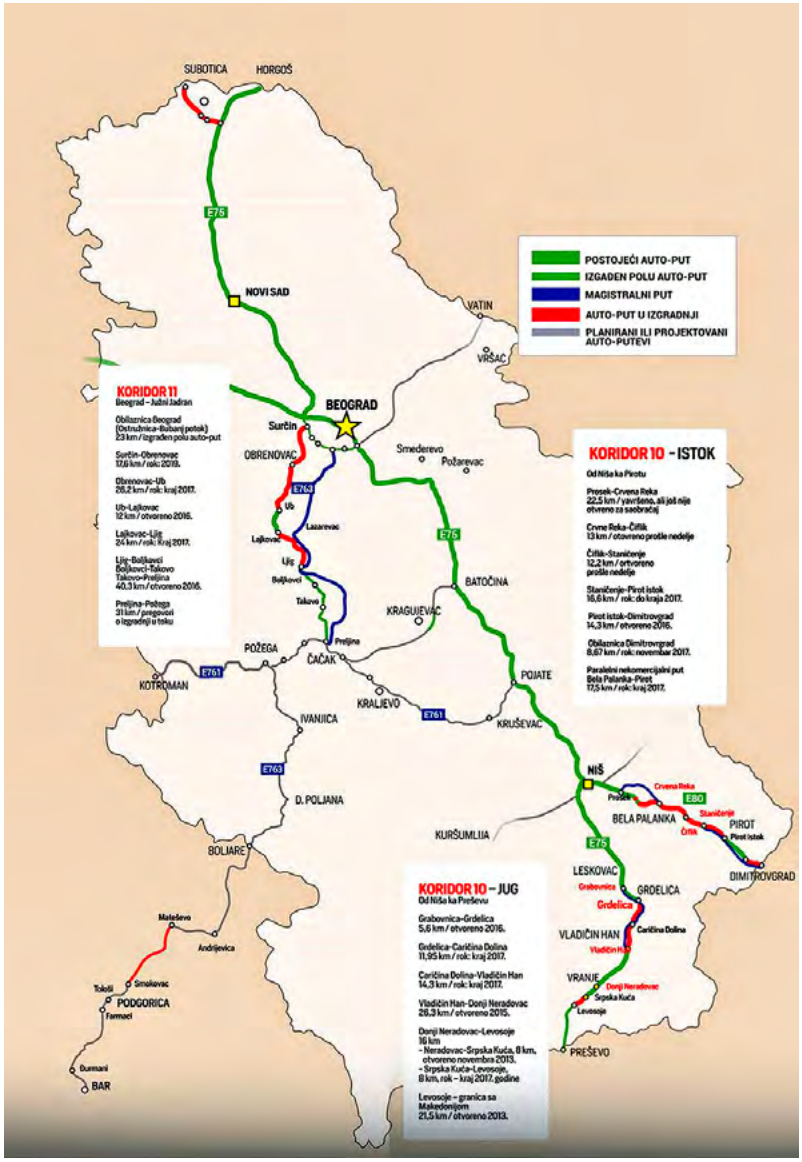
■ **Царина 2020** (*Customs 2020*) је програм који подржава сарадњу царинских органа између земаља чланица Уније и земаља кандидата и потенцијалних кандидата. Циљ је побољшање њихове ефикасности, постизањем боље кохезије, како би се избегло оштећење Царинске уније. Програм подржава следеће мере: заједничке акције, семинаре и радионице, пројектне групе, тимове стручњака, изградњу административних капацитета у Управи царина, студије, информативне кампање, развој ИТ вештина, активности обуке за развијање потребних професионалних вештина и знања у области царина. Република Србија је приступила програму 2014. године. Укупно су алоцирана средства у износу од 522,9 милиона евра (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en).

■ **Механизам цивилне заштите Европске уније** (*Civil Protection Mechanism*) подразумева подршку и подржавање напора на спречавању катастрофа, спремности јединица цивилне заштите у случају катастрофа, на националном, регионалном и локалном нивоу. Програм нуди многобројне могућности сарадње Републици Србији, као што је коришћење европских алата за мониторинг и системе раног упозорења, учешће у заједничким тренинзима и вежбама, размени експерата, пројектима о спречавању непогода и спремности, непосредну комуникацију са другим органима цивилне заштите укљученим у одговор на ванредну ситуацију, размену информација и најбоље праксе, координисане операције ЕУ на ублажавању и отклањању последица, суфинансирање транспорта тимова и друге помоћи. Механизам цивилне заштите олакшава сарадњу у реаговању у ванредним ситуацијама, а активирање Механизма предвиђа се када припремљеност и расположиви ресурси земље погођене катастрофом нису довољни за адекватну реакцију. Државе Механизма удружују средства која могу да ставе на располагање земљама погођеним катастрофом, а по активирању, Механизам брзо и ефикасно координира пружање помоћи унутар и ван Европске уније. Европска комисија управља радом Механизма преко Координационог центра за хитно реаговање (*Emergency Response Coordination Center* – ERCC). Република Србија је приступила Програму 2015. године чиме је стекла право на погодности у случају ванредних ситуација попут пуноправних чланица Уније. Алокација средстава износи 368,3 милиона евра (https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en).

#### *5.8.1.7 Еврорегиони и еврокоридори у Србији*

Мрежа саобраћајне инфраструктуре и мрежа граница у Југоисточној Европи представљају значајне факторе регионалног развоја. Саобраћајна мрежа има ефекат спајања и прожимања, интегрисања и организовања, док границе имају ефекат одвајања територија. Саобраћајна мрежа је значајан фактор формирања централних региона и осовина развоја, док границе, опет супротно, утичу на формирање периферних региона.

Од седам еврокоридора који пролазе територијом ЈИ Европе, кроз територију Србије пролазе три коридора: Коридор 7, Коридор 10 и Коридор 11. Путевима




▲ **Слика 181.** Коридор 10 и Коридор 11 кроз Србију
*Извор: http://www.serbianconstructionguide.com/index.php/sr/projekti/kapitalni-projekti/60-koridori-10-11*

преко Балкана одувек су водиле најкраће и најефикасније везе између земаља Западне и Средње Европе, Балкана и Блиског истока. Посебно је важно истаћи улогу Београда као важног интермодалног саобраћајног чворишта, а пре свега са аспекта повезаности са Будимпештом, која је главно чвориште Средње Европе. Београд је чвориште у коме се укрштају правци речног, друмског, железничког и авионског саобраћаја који има међународни значај (Грчић & Раткај, 2003).

**Коридор 7** представља пловни ток реке Дунав и то је једини европски коридор који у основи има речни ток. Представља део јединственог пловног пута Дунав-Мајна-Рајна, али саобраћајни потенцијали још увек нису довољно искоришћени. Велика важност овог коридора огледа се у томе што омогућава интермодални саобраћај у Србији, а у последње време све више се користи његов туристички потенцијал. Марине на Дунаву на територији Војводине су посебно атрактивне, а свакако и Београд и Голубац, Смедерево, Кладово, где су формирани комплексни туристички производи за туристе који крстаре Дунавом.

**Коридор 10** је један од најважнијих паневропских саобраћајних коридора који пролази кроз Србију и повезује Аустрију, Мађарску, Словенију, Хрватску, Србију, Бугарску, Македонију и Грчку. Овим коридором и пројектом транспортни систем Србије постаје компатибилан са системом Европске уније. Како је споменуто у претходним поглављима, овај коридор има четири крака, осим главног који повезује Салцбург и Солун. У Србији постоје четири пројекта и зоне коридора 10:

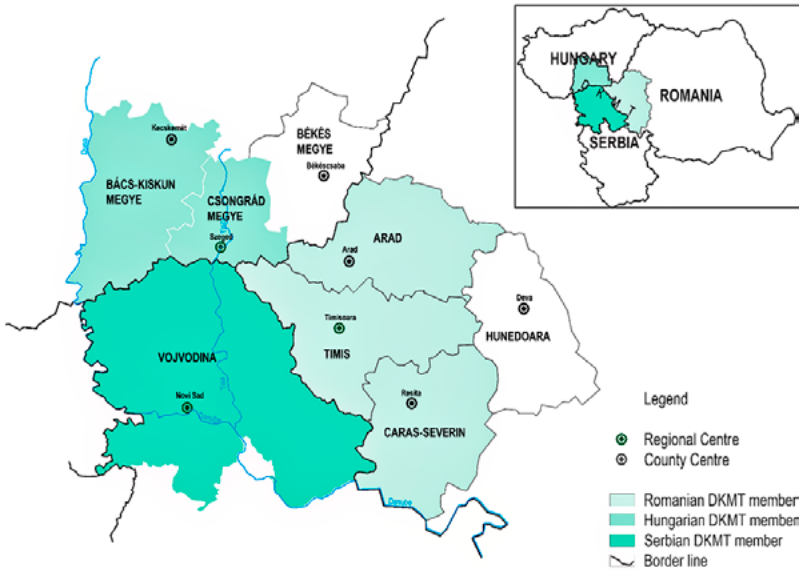
- пројекат Север (од Хоргоша до Новог Сада),
- пројекат Југ (од Ниша до јужне српске границе),
- пројекат Исток (од Ниша до границе са Бугарском),
- пројекат Обилазница Београд.

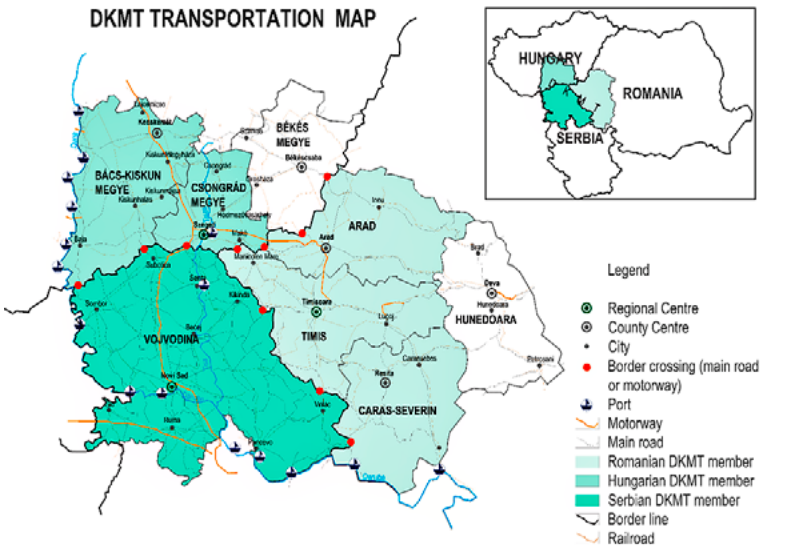
Реализацијом већег дела трасе коридора долази до општег убрзања транзитног саобраћаја, пре свега у делу дунавско-моравског и даље вардарског коридора. Унапређује се ниво услуга, олакшавају се међународни трговински токови и транспорт путника, односно доприноси се регионалном развоју и територијалној кохезији ширег региона (http://www.koridor10.rs/sr/koridor-10; Грчић & Раткај, 2003).

**Коридор 11** протеже се од Темишвара, преко Вршца, Београда, Чачка, Пожеге и иде до Бара, па морским путем преко Јадранског мора до Барија у Италији. Деоница у Србији позната је као аутопут Е763 Београд-Јужни Јадран, а у ширем смислу повезује Румунију, Србију, Црну Гору и Италију (http://www.koridor10.rs/potpisanugovor-sa-

shendongom-za-koridor-11/beograd-juzni-jadran). За Србију је овај коридор важан као будућа саобраћајна артерија у западној половини Србије, али њен утицај неће бити велики уколико се и попречне секундарне артерије не реализују.

Еврорегиони представљају прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне самоуправе, са циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе. Регионални приступ Европске уније Југоисточној Европи постоји од 1996. године, док се Западном Балкану посвећује већа пажња после Самита Западног Балкана у Загребу, 2000. године. Еврорегионалном сарадњом обухваћено је две трећине територије Србије, кроз сарадњу на економском, културном, образовном и све више туристичком плану. У Србији је основано осам еврорегиона, од чега је у седам Србија чланица, а у једном посматрач. Број еврорегиона се мења често, јер многи еврорегиони постоје само „на папиру", па се не развијају, док неки други улазе у почетне фазе развоја, па овај број треба схватити условно.



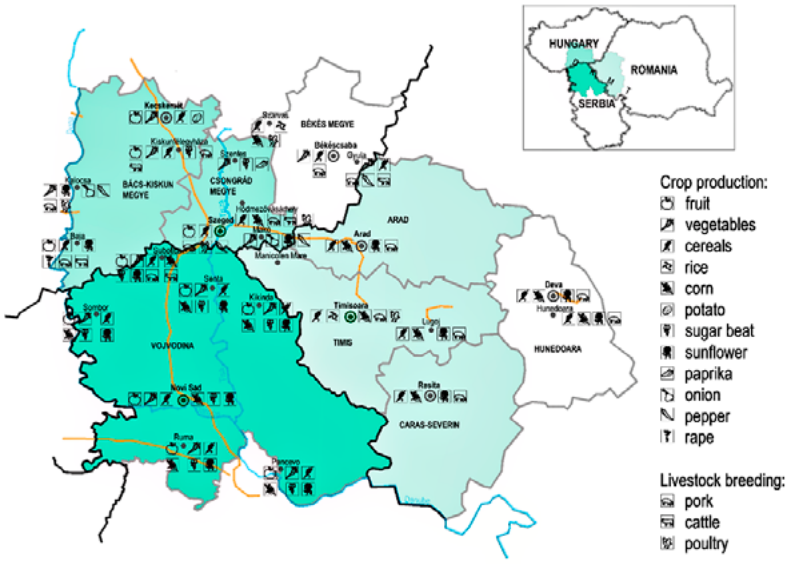




▲ **Слика 182 и 183.** Територија еврорегиона ДКМТ и саобраћајна мрежа
*Извор: http://www.dkmt.net/sr/index.php; интерна документација програма*

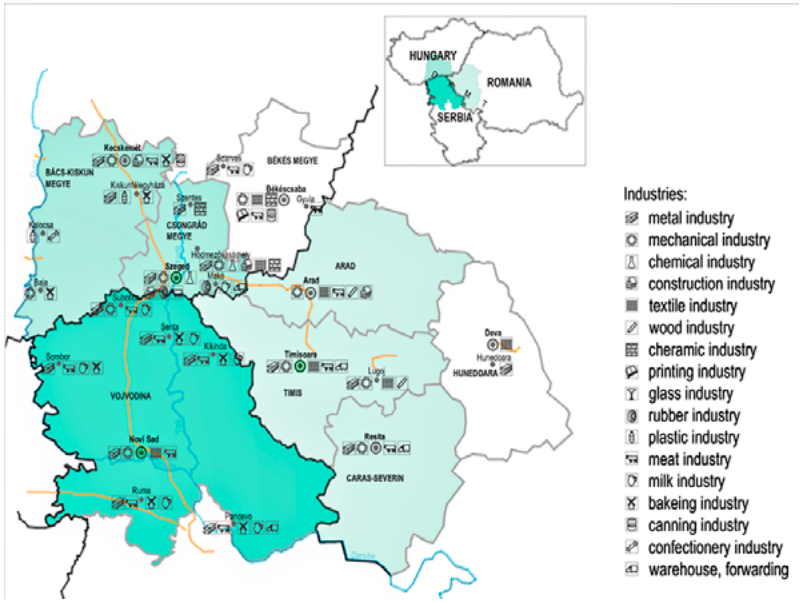
**Еврорегион Дунав-Криш-Мориш-Тиса (ДКМТ)** је први еврорегион у Србији, основан 21. новембра 1997. године, у Сегедину, а простире се на територији три државе: Србије, Мађарске и Румуније. Првобитно је обухватао територију АП Војводине у Србији, жупаније Бач-Кишкун, Бекеш и Чонград у Мађарској и жупаније Арад, Хунедоара, Караш-Северин и Тимиш, док према новој документацији програму не припадају жупанија Бекеш из Мађарске и Хунедоара у Румунији. Укупна популација износи око 4,3 милиона становника (слика 182, интерна документација програма).

Овај еврорегион је најактивнији у Србији, а сарадња се одвија кроз десет области и радних група, међу којима се посебно издвајају економија, образовање, туризам и спорт. У оквиру ДКМТ основано је и јавно друштво „Агенција за еврорегионални развој Дунав-Криш-Мориш-Тиса", 2003. године, ради остваривања циљева регионалне сарадње (Петровић, 2009).

У структури насеља доминирају регионални центри Темишвар, Нови Сад и Сегедин. Популација се смањила у односу на претходне пописе, а оно што карактерише регион такође су емиграција и старење популације. То је свакако одраз пограничног карактера региона. Као кључни сегменти привредног развоја наводе се пољопривредна производња и прехрамбена индустрија. Снажан развојни потенцијал показао је и туризам, који је додатно стимулисан пројектима прекограничне сарадње три државе (интерна ситуациона анализа програмског подручја). Овај реги-




▲ **Слика 184.** Пољопривредна производња у еврорегиону
*Извор: интерна документација програма*




▲ **Слика 185 .** Распоред индустрије у еврорегиону
*Извор: интерна документација програма*

он има повољну саобраћајну мрежу када су у питању дуже дистанце, због бројних европских коридора. Очкивано, водени саобраћај није недовољно искоришћен, услед недостатка адекватних лука и инфраструктуре (интерна документација програма).

У оквиру пољопривредне структуре доминирају житарице и индустријско биље, са значајним уделом повртарских култура. Када је индустрија у питању, осим прехрамбене, заступљене су и метална, хемијска, текстилна, млечна и слично.

**Еврорегион Дунав-Драва-Сава** формиран је 28. новембра 1998. године у Печују, а државе потписнице биле су Хрватска, Мађарска и Босна и Херцеговина. Србија је укључена 2002. године у својству посматрача, кроз четири општине: Апатин, Бач, Сомбор и Суботица (Слика 186). Циљеви овог региона односе се на заједничко коришћење природних ресурса и валоризацију саобраћајног положаја; историјске везе, заједнички интерес за унапређивање положаја мањина, унапређење међудржавних односа. Значајну улогу има специјални резерват природе Горње Подунавље, као прекогранично подручје које се надовезује на заштићена подручја у Хрватској и Мађарској (Петровић, 2009).




▲ **Слика 186.** Територија еврорегиона Дунав-Драва-Сава
*Извор:http://www.ddseuro.org/portal/*

**Еврорегион Дунав 21** се простире на територији Србије, Бугарске и Румуније, а основан је 2001. године, а Србија је постала чланица 2002. године. Регион је основан на иницијативу Бугарске и Румуније, са циљем да се успостави међународна сарадња и унапреде односи између држава учесница програма. Постављено је неколико специфичних циљева и тематских области, међу којима се издвајају: развој малих и средњих предузећа, промет робе и путника, заштита животне средине и смањивање сиве економије. Са територије Србије је укључено осам општина: Мајданпек, Кладово, Неготин, Бор, Зајечар, Књажевац, Бољевац и Сокобања (Слика 187), што је око две трећине насеља и више од половине популације






▲ **Слика 187 и 188.** Територија еврорегиона Дунав 21 (204) и Евробалкан (205) *Извор: Тошић, Стојановић & Милетић, 2005; http://www.eurobalkans.net/enstrane/prva_e.htm*

целог еврорегиона. Оно што је највећи проблем за ову територију је слаба густина насељености, изражена и интензивна депопулација, велики број малих насеља, испод 500 становника (Петровић, 2009). Проблем су и гранични прелази, на којима се ради последњих година, а окосницу развоја чини река Дунав, пре свега са аспекта економије (саобраћај и туризам).

**Еврорегион Евробалкан (Ниш-Софија-Скопље)** основан је 2002. године, на иницијативу Савета Европе, у склопу дугорочног процеса сарадње између балканских земаља. Тада је 66 председника општина, са територија Србије, Македоније и Бугарске потписало протокол о сагласности за формирање еврорегиона на територији њихових општина. Основна идеја је била да се повежу три највећа града на овом подручју – Ниш, Софија и Скопље, како би заједнички конкурисали за европске фондове и унапредили сарадњу. Области сарадње су: економија, заштита животне средине, образовање, култура, наука и као општи циљ процес убрзања евроинтеграција. Велики геостратешки значај за еврорегион има Коридор 10, који се код Ниша рачва у два крака, а некада је овим простором водио римски војни пут Via militaris, као и Пут свиле и Царски пут у турско доба. Међутим, велики број општина су периферне, депопулационе и без повезаности на главне путеве, услед чега цео регион стагнира и није много учињено од момента оснивања (Тодоровић, Тошић & Стојановић, 2004; Петровић, 2009; Lazarević, Knežević & Božić, 2011).

**Еврорегион Дрина-Сава-Мајевица** основан је у Зворнику, 21. фебруара 2002. године, потписивањем Протокола о оснивању региона, обухватајући делове Србије и Босне и Херцеговине. Тиме је окончан вишегодишњи напор локалних самоуправа Западне Србије и Североисточне Босне и Херцеговине усмерен ка регионалној сарадњи. Две године раније потписан је и Регионални савез Подрињa, који су основале општине Лозница, Шабац, Богатић и Мали Зворник из Србије и општине Бијељина, Угљевик, Лопаре и Зворник из Босне и Херцеговине (Републике Српске) (Слика 189). Еврорегион је изузетно богат природним потенцијалима, а река Дрина представљена је као окосница сарадње, пре свега у области енергетског потенцијала. Плодна подручја Мачве и Семберије, велики број бањских места, могућности ловног и риболовног туризма, изражене дневне миграције и унапређење животне средине, само су неке од дефинисаних области сарадње. Међутим, као и код осталих еврорегиона, сарадња је остала у иницијалној фази (Петровић, 2009).

**Еврорегион Морава-Пчиња-Струма** основан је 2003. године и обухвата делове територија Србије, Бугарске и Македоније. Основни циљ је унапређење прекограни-




▲ **Слика 189.** Територија еврорегиона Дрина-Сава-Мајевица
*Извор: Tošić & Todorović, 2008.*

чне сарадње у областима комуникације, размене информација и умрежавања, као и економска сарадња, транспорт, инфраструктура, туризам, култура, образовање и заштита животне средине. Практично, споразумом су обухваћени сви потенцијали региона. Према подацима Асоцијације европских пограничних региона, овај еврорегион није члан (Lazarević, Knežević & Božić, 2011; https://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php). Положај еврорегиона је периферан и до сада нису остварени значајни резултати.




▲ **Слика 190.** Територија еврорегиона Нишава
*Извор: https://www.euregionisava.org/; интерпретација аутора*

**Еврорегион Нишава** формиран је 2005. године између два регионална удружења грађана: Пиротског округа у Србији и регионалног удружења Софијске области у Бугарској, тако да је овај регион на територији две државе, Србије и Бугарске. Са територије Србије укључене су општине: Пирот, Бела Паланка и Бабушница, док су са територије Бугарске укључене општине: Своге, Косин Брод, Сливница, Божуриште, Годеч и Драгоман (Слика 190). Практично око једне четвртине је у Србији, док је већи део еврорегиона у Бугарској. Области сарадње су: регионални развој, економски развој, туризам, спорт, култура, иновације, пољопривреда, животна средина, социјална питања, здравство, комуникације, ГИС и многе друге (Тошић & Живановић, 2012).

**Еврорегион Стара планина** формиран је 2006. године, као билатерална сарадња између Србије и Бугарске, у циљу развоја и заштите простора Старе планине. Са територије Србије укључене су општине: Пирот, Димитровград, Књажевац и Зајечар, а са бугарске стране општине: Чипровци, Чупрена, Берковица, Белоградчик, Георги Дамјаново, Годеч и Вршец. Подручје Старе планине у Србији проглашено је за парк природе и природно добро од националног значаја. Као доминантна област сарадње предложен је развој туризма у складу са заштитом природе, односно стационарни и излетнички туризам, међутим отворена је и дилема одрживог развоја услед развоја привредних активности и потенцијално великог броја туриста. До сада су спровођене активности у области пољопривреде, а остало је питање даљих активности, у складу са очувањем животне средине (Тошић & Живановић, 2012).

Будући кораци у области регионалне политике у Србији биће везани за процес европских нтеграција у највећој мери. Преговори за приступање Србије Европској унији у области кохезионе политике воде се кроз Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмена-

та. Постављени су основни захтеви у оквиру овог поглавља, које је Србија значајним делом испунила или је у фази реализације. Дефинисана је такозвана контролна листа која обухвата следеће захтеве:

- успостављање кохерентног стратешког оквира како би се кроз фондове обезбедиле приоритетне инвестиције,
- постојање номенклатуре статистичких територијалних јединица у складу са захтевима Уније (NUTS),
- вишегодишње програмирање – буџетско планирање и флексибилност буџета;
- припрема програмских докумената у партнерству са свим заинтересованим странама,
- дефинисање јасних и мерљивих циљева, погодних за праћење и вредновање,
- осигурање капацитета за суфинансирање и претфинансирање на националном и локалном нивоу,
- тематска концентрација – испуњавање општих и тематских услова,
- успостављање тела за спровођење кохезионе политике, са фокусом на ИПА фондове,
- припрема што већег броја већих инфраструктурних пројеката спремних за финансирање из ЕРДФ-а или Кохезионог фонда,
- постојање адекватних административних капацитета за управљање, контролу и имплементацију,
- успостављање адекватне политике запошљавања и задржавања кадрова оспособљених за спровођење кохезоине (регионалне) политике,
- успостављање електронског система за управљање информацијама (Uvod u načela kohezione politike Evropske unije, 2016; Видовић & Марчета, 2017).

На основу листе може се закључити да је Србија заиста остварила напредак, пре свега на пољу јачања институционалних, људских и адмнистративних капацитета, као и на пољу територијалне организације. Потребно је још много учинити на ефикасности у реализацији пројеката, мониторингу имплементације, као и на ангажовању цивилног друштва.

### 5.8.2 Регионална политика Босне и Херцеговине

Питање регионалне политике у Босни и Херцеговини представља проблематично поље и област из много разлога, а поготово имајући у виду потешкоће око усклађивања регионализације и регионалне поделе према стандардима Европске уније. Комплексно федеративно уређење државе, друштвена и политичка дешавања у протеклих тридесетак година и изузетно спор привредни напредак довели су до политизације многих сегмената регионалне политике у овој држави.

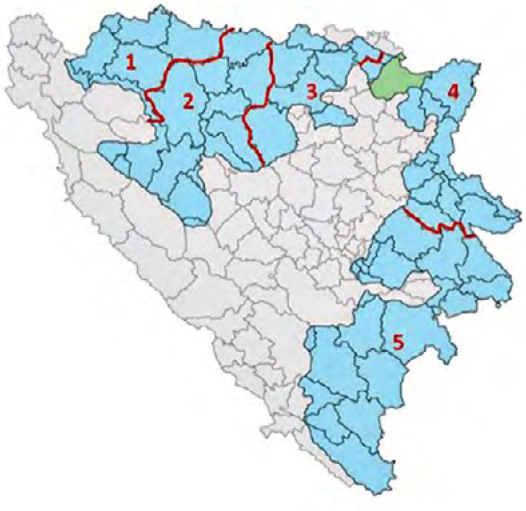
Једно о полазних питања у креирању и имплементацији регионалне политике је питање регионализације, које у Босни и Херцеговини још увек није адекватно решено. Процес адаптације правних оквира и развијања стратешких докумената регионалне политике и развоја отежавају проблеми прузроковани регионализацијом. Неусаглашеност захтева и хтења различитих етничких група, различите културолошке и социолошке поделе, немогућност интервенција на локалном нивоу и очекивани бенефити од европских фондова, само су неки од сегмената који онемогућавају уједначен територијални развој, базиран на заједничким циљевима. Циљеви регионалне политике Европске уније полазили су од редистрибуције моћи и административних капацитета, али у случају Босне и Херцеговине сви кораци водили су ка неодрживости, јер се није прибегавало ни географској ни економској логици, него политизацији (Mujkić, Jusić & Šaljić, 2013).

У Босни и Херцеговини, као и у другим земљама које нису чланице Европске уније, да би се успоставила регионална сарадња и да би се успешно реализовала, потребно је предложити базу регионалне поделе која ће бити усклађена са Номенклатуром територијалних статистичких јединица. Ово питање покренуто је у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице њених земаља чланица и Босне и Херцеговине, који је потписан у јуну 2008. Године. Савет Европске уније је усвојио одлуку о закључењу Споразума у априлу 2015. године, а Споразум је ступио на

снагу 1. јуна 2015. године. Оно што отежава примену NUTS номенклатуре јесте већ постојећа специфична структура. Босна и Херцеговина има неколико нивоа политичких структура (државни ниво, ентитети, кантони, општине), од којих је посебно важан ниво ентитета – Федерација Босне и Херцеговине (51% територије) и Република Српска (49% територије). Ентитети представљају компромис представника три конститутивна народа, а осим њих, посебан статус има Брчко дистрикт. У таквим условима, примена једног критеријума регионализације, чак и у статистичке сврхе, није једноставан процес (Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part, 2015; https://www.parlament.ba/home).

Уважавајући NUTS критеријуме, цела Босна и Херцеговина би се могла окарактерисати као NUTS 1 ниво, али у складу са потребом да се што пре дефинише регионално-статистички оквир, издвојило се неколико модела. Уважавајући индикаторе и критеријуме статистике Европске уније и националне регионалне параметре, Османковић и Пејановић (2009), Спахић и Јахић (Spahić & Jahić, 2014) и Садиковић (2014) предлагали су поделу Босне и Херцеговине на четири региона NUTS 2 нивоа (Бања Лука – Бихаћ, Тузла – Добој, Сарајево – Зеница и Мостар – Требиње) и осам региона NUTS 3 нивоа (Бања Лука, Бихаћ, Тузла, Добој, Сарајево, Зеница, Мостар и Требиње). Узимајући у обзир критеријуме за NUTS 2 ниво (најмање 800.000 становника), према Спахић и Јахић (2014) у Босни и Херцеговини издвојили би се следећи региони: Макрорегион Бања Луке, Макрорегион Тузле, Макрорегион Сарајева, Макрорегион Мостара.

Комплексност територијалне поделе доводи до тога да ово питање и даље није институционализовано, али су се издвојила два основна приступа, односно два начина поделе по ентитетима. Управо тај моменат и јесте основни проблем, јер територија Босне и Херцеговине, као и свих осталих европских држава у систему NUTS номенклатуре, треба да се посматра као целина и као таква регионализује према дефинисаним критеријумима. Један од основних проблема је тај што многи истраживачи и доносиоци одлука не препознају на прави начин улогу статистичких региона, приписујући им често потпуно другачији смисао и значај од суштинског. Босна и Херцеговина је 2016. године предала кандидатуру за чланство у Европској унији (https://www.parlament.ba/home) и сваке године биће јој на располагању све већи број претприступних фондова, а додела и расподела средста-




▲ **Слика 191.** NUTS 3 региони Републике Српске
*Извор: Mutabdžija, 2018.*




▲ **Слика 192.** NUTS 3 региони Федерације Босне и Херцеговине
*Извор: Mutabdžija, 2018.*

ва пратиће јединствени оквир статистичких региона у Унији.

Како истиче Мутабџија (Mutabdžija, 2016; 2018), а према подацима Републичког завода за статистику Републике Српске (http://www.rzs.rs.ba/), могуће је издвојити NUTS 2 регион који обухвата целу Републику Српску и следеће NUTS 3 статистичке регионе Републике Српске (Слика 191):

1. Поткозарски регион,
2. Бањалучки,
3. Добојски,
4. Бијељински,
5. Херцеговачки.

Према истом аутору и Агенцији за статистику Босне и Херцеговине (http://www.bhas.ba/index.php?lang=sr), ентитет Федерација Босне и Херцеговине може се издвојити као NUTS 2 регион, док се као NUTS 3 региони у оквиру овог ентитета могу издвојити (Слика 192):

1. Сарајево и Босанско-подрињски регион,
2. Зеничко-добојски регион,
3. Тузлански и Посавски регион,
4. Средњобосански регион,
5. Херцег-неретвански регион,
6. Ливањски и Западнохерцеговачки регион,
7. Унско-сански регион.

Дакле, на основу наведеног, Босна и Херцеговина би се могла поделити на два NUTS 2 региона, који су заправо представљени већ постојећим ентитетима, а уоквиру њих укупно још 12 региона NUTS 3 нивоа.

У актуелној регионализацији Босне и Херцеговине уочава се да доминира административни и политички моменат, пре свега у оквиру поделе на Федерацију Босне и Херцеговине, Републику Српску и Дистрикт Брчко. Федерација је подељена на кантоне, кантони на општине, а Република Српска само на општине. У оквиру Федерације Босне и Херцеговине постоји 10 кантона подељених у 74 општине. Републику Српску чини 64 општине. Укупно 12 јединица локалне самоуправе има статус града, по шест у сваком ентитету (Мудринић, 2016). Према Попису 2013. године, на територији целе државе живело је 3.531.159 становника (Агенција за статистику Босне и Херцеговине, http://bhas.gov.ba/), што су први званични резултати након Пописа 1991. године. Велике промене су уочене у дистрибуцији становништва, индикаторима природног и механичког кретања, структурама становништва, као и у индикаторима социоекономског развоја. Дакле, више до две деценије није било могућности за адекватно праћење индикатора важних за регионални и укупни развој, што је проблем и за креирање регионалне политике у будућности.

Проблеми регионалног развоја су потиснути у други план, услед економских проблема и кризе. Распадом СФРЈ и у почетку транзиције, институције и механизми за регулисање регионалног развоја нису функционисали, па су измењени. Формирана је нова концепција територијалних структурних политика заснована на интегрисаном планирању употребе простора и његове дезагрегације на парцијалне политике уравнотеженог територијалног развоја. Међутим, услед сложене етничке структуре, политичких и економских односа, као и односа са међународном заједницом, ове политике нису операционализоване, нити су утврђени критеријуми за нову поделу по макрорегионима и њихову класификацију у циљу одржања регионалне развојне политике (Мудринић, 2016; Росић, 2008).

Ефикасност административне територијалне организације је мала, она је скупа, нерационална, није флексибилна, економски и демографски одржива, без адекватних капацитета да апсорбује средства фондова Европске уније. Дато је неколико предлога за регионализацију, при чему је вероватно једина утемељена на NUTS принциима она коју је предложио Mutabdžija (2016; 2018) и по којој би Босна и Херцеговина могла бити подељена на два NUTS 2 региона (Федерацију и Републику Српску) и 12 NUTS 3 региона, пет у оквиру Републике Српске и седам у оквиру Федерације. Пре тога већина аутора прихватала је поделу на четири макрорегиона, формирана око водећих регионалних центара: Сарајево (Сарајевско-зеничка), Бања Лука (Босанска Крајина), Мостар (Херцеговина) и Тузла (Североисточна Босна).

Постизање компромиса између усаглашавања географске и економске логике, са једне стране, и децентрализације и јачања локалних заједница, са друге стране, основни је изазов регионалне политике у овој држави. На тај начин постигла би се дугорочна одрживост, уместо краткорочних и изолованих ефеката. Босна и Херцеговина јесте децентрализована држава, пре свега политички, па се на томе базира одвојен регионални развој. Мање развијени региони имају мање капацитета да привуку инвестиције, док високо развијени и развијенији региони лакше привлаче инвестиције, због своје позиције, инфраструктуре, капацитета и тако даље. Истовремено, локалне и регионалне власти морају бити активније и боље упознате са специфичним проблемима, како би се „изборилe“ за сопствене бенефите (Mujkić, Jusić & Šaljić, 2013).

Велике регионалне диспропорције представљају један од кључних лимитирајућих фактора у укупном социоекономском развоју ове државе. На националном нивоу још увек не постоји целовита стратегија регионалног развоја нити јасни принципи регионалне политике на макроекономском нивоу. Дужи временски период се регионална политика сводила искључиво на третирање развоја неразвијених подручја, која није водила рачуна о регионалној усклађености привреде, територијалној подели, економским везама између региона и специјализацији и ресурсима региона (Мудринић, 2016).

На основу Табеле 46, уочава се да укупан национални БДП расте из године у годину, достигавши 17 милијарди евра у 2018. години. Такође, БДП по глави становника истовремено расте и достиже скоро пет хиљада евра у истој години. Уколико се анализира расподела по ентитетима, очекивано је највећи удео регистрован у Федерацији, око две трећине укупног БДП-а. Стопе запослености такође варирају по ентитетима, као и стопе незапослености. Укупна стопа незапослености је смањена знатно у последњих неколико година и износила је у 2019. години око 16%, док је стопа запослености износила око 35,5%. Значајне су разлике према полу када је у питању стопа запослености у свим старосним категоријама, односно стопе запослености мушког становништва су и до 10% више у односу на жене (Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, 2019).

Тржиште рада у Босни и Херцеговини карактерише слаба мобилност радни-

**Табела 46.** БДП у Босни и Херцеговини у периоду 2005-2018. године

| Година | Укупан БДП (мил. евра) | БДП по становнику (у еврима) | Удео ентитета у укупном БДП-у (%) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Федерација Босне и Херцеговине | Република Српска | Брчко Дистрикт |
| 2005 | 9.025 | 2.548 | 65,19 | 32,27 | 2,54 |
| 2006 | 10.255 | 2.895 | 65,00 | 32,66 | 2,35 |
| 2007 | 11.529 | 3.255 | 64,88 | 32,67 | 2,45 |
| 2008 | 13.048 | 3.684 | 64,37 | 33,34 | 2,29 |
| 2009 | 12.679 | 3.581 | 64,47 | 33,30 | 2,24 |
| 2010 | 12.969 | 3.664 | 64,89 | 32,86 | 2,24 |
| 2011 | 13.412 | 3.791 | 64,53 | 33,18 | 2,29 |
| 2012 | 13.408 | 3.793 | 64,88 | 32,85 | 2,27 |
| 2013 | 13.692 | 3.878 | 64,90 | 32,84 | 2,27 |
| 2014 | 13.989 | 3.967 | 65,16 | 32,48 | 2,35 |
| 2015 | 14.618 | 4.155 | 65,37 | 32,20 | 2,43 |
| 2016 | 15.290 | 4.355 | 65,34 | 32,20 | 2,45 |
| 2017 | 16.043 | 4.578 | 65,46 | 32,12 | 2,42 |
| 2018 | 17.100 | 4.891 | 65,73 | 31,93 | 2,34 |

*Извор: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, 2020.*

ка, односно мали интензитет интерних миграција. Већи центри као што су Сарајево, Бања Лука и Бијељина имају позитиван миграциони салдо, док остали делови државе бележе или нулти или негативан салдо. Степен урбанизације је веома различит, пре свега из угла чињенице да Сарајево има највиши степен урбанизације у држави, што имплицира висок ниво рурално-урбаних миграција. Дакле, регионалне разлике су значајне, а један од покушаја да се делује на њих је оснивање регионалних развојних агенција у центрима макрорегиона. Након већих градова, агенције су основане и у градовима средње величине, општинским центрима, али је ефикасност ових агенција врло ниска и није допринела смањивању регионалних диспаритета (Мудринић, 2016).

У случају Босне и Херцеговине, према многим ауторима (Mujkić, Jusić & Šaljić, 2013; Shankar & Shah, 2009), децентрализовани bottom-up приступ је вероватно најприхватљивија опција у развоју регионалне политике. Истичу да је централизовани приступ известан у првој фази развоја, у случају дефинисања политике, стратешких докумената и правних оквира. Даље, улога локалних самоуправа и заједница је кључна. Ови нивои власти морају бити у могућности да реагују и делују у складу са реалним потребама и воде процес примене регионалне политике, Дакле, на неки начин у Босни и Херцеговини је потребно применити приступ који је између централизованог и децентрализованог, јер се претпоставља да је то једини начин да постојеће политичке структуре „отворе дијалог“ у вези са регионалном политиком. Озбиљан проблем чини недовољна функционалност државе, спорије одлучивање, односно доношење закона и политика, недовољна координација између ентитета.

Привреда Босне и Херцеговине је најмање конкурентна у ширем региону, са пословним окружењем које је оптерећено администрацијом и бирократијом. Пад стопе незапослености није имао ефекта, услед високог степена неактивности и ниске укупне запослености. Упркос миграцијама у урбане средине, око две трећине становништва живи у руралним подручјима, са мањим могућностима запошљавања, лошијом инфраструктуром и јавним услугама. као и ограниченом приступу тржишту рада и финансијским услугама (https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/development-impact.html).

Важну улогу у мерама равномерног регионалног развоја и важан допринос регионалној политици у Босни и Херцеговини даје Програм за рурални и регионални развој u који спроводи УНДП, односно Развојни програм Уједињених Нација (енг. *United Nations Development Programme* – UNDP). Овим програмом доприноси се одрживом и инклузивном развоју државе, подржавајући економски раст. Програм користи интердисциплинарни приступ са интервенцијама намењеним одређеном региону, чиме се осигурава подршка нижим нивоима власти, односно децентрализован приступ. Подршка укључује следеће (https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/development-impact.html):

- *економски развој и стварање нових радних места* (јачање конкурентности малих и средњих предузећа, развој вештина, предузетништво, иновације),
- *пољопривредно-прехрамбени сектор и рурална привреда* (конкурентност пољопривредне производње, рурални туризам),
- *локално и кантонално управљање* (бољи учинак власти, боље управљање јавним финансијама, унапређење јавне инфраструктуре),
- *дијалог између цивилног друштва и локалних власти* (превазилажење недостатака у пружању јавних услуга),
- *опоравак након поплава 2014. године* (економско оснаживање најугроженијих),
- *израда и координација политика* (јачање система планирања и управљања, децентрализовано пружање услуга),
- *ангажман дијаспоре* (подршка у аспектима трговине, иновација, улагања и промоцију Босне и Херцеговине).

У дефинисању будуће регионалне политике Босне и Херцеговине мора се придати значај развоју недовољно развијених под-

ручја, а подстицајна подршка треба да се састоји у финансирању првенствено привредних и инфраструктурних пројеката. То је предуслов за повезивање региона и њихов развој. Треба водити рачуна о равномерном просторном размештају економских активности, како би сваки регион ефикасно користио своје потенцијале. Приликом одабира приступа регионалне политике треба поћи од чињенице да равномеран регионални развој нема само економску димензију, већ и социјалну, политичку, демографску и културну, што је важно у контексту државе која је сложена вишеетничка заједница (Мудринић, 2016).

### 5.8.3 Регионална политика Црне Горе

Након што је 21. маја 2006. године Црна Гора прогласила и изгласала независност, уследила су билатерална признања од стране држава чланица Европске уније. Већ наредне, 2007. године, Црна Гора је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, који је ступио на снагу 2010. године. Године 2008. Црна Гора је поднела захтев за чланство у Европској унији, који је званично одобрен у децембру 2010. године (Скупштина Црне Горе, 2019; http://www.skupstina.me/index.php/me/). Стицањем статуса кандидата, једна од обавеза ове државе била је и увођење система NUTS номенклатуре. Имајући у виду број становника и регулативе Европске уније, Црна Гора је дефинисана као један NUTS регион на сва три нивоа (NUTS 1 = NUTS 2 = NUTS 3). Закон о регионалном развоју из 2011. године предвиђа три региона (Северни, Централни у Јужни), који не представљају административне јединице, него олакшавају спровођење политике регионалног развоја, али се истиче да је према званичној статистичкој номенклатури Црна Гора један регион на сва три NUTS нивоа.

Без обзира на постојање једног статистичког региона према прва три NUTS нивоа, према Стратегији регионалног развоја Црне Горе за период 2014-2020. године (2014) унутрашња политика регионалног развоја треба да допринесе повећању продуктивности, пре свега у мање развијеним подручјима, повећању конкурентности и самим тим, повећању степена развијености.

Комплексност регионално-развојних проблема у Црној Гори наметнула је потребу новог приступа дефинисању концепта регионалног развоја, на чему се интензивно радило и ради током последњих година. Регионални развој дуго времена није посматран као интегрални део укупног друштвено-економског развоја. Проблематика регионалног развоја је маргинализована, одвојено анализирана, а занемаривана је чињеница да развој има своје специфичне просторне димензије. Црну Гору карактеришу значајне регионалне разлике у степену развоја, пре свега са аспекта развијенијих јужних и централних делова државе у односу на северне, што носи са собом и појачане ризике за неодрживо коришћење природних ресурса (Radović, Vojinović Jaćimović & Jovović, 2006; Milanović, Radojević & Škatarić, 2010).

Транзиција од централно до тржишно оријентисане економије, као и економски раст након стицања независности продубили су већ постојеће социоекономске разлике и развојне шансе различитих делова Црне Горе (Fabris & Žugić, 2012). Први кораци учињени су усвајањем *Стратегије регионалног развоја Црне Горе*, 2010-2014 (2011) и *Закона о регионалном развоју Црне Горе* („Службени лист Црне Горе“, број 20, 2011). Стратегијом је утврђено стање великих регионалних разлика унутар Црне Горе, почевши од површине региона (Северни регион више од 50% територије државе), броја становника, густине насељености преко многих других социоекономских индикатора. Већина насеља су руралног карактера, а јединице локалне самоуправе са развојним проблемима препознате у Стратегији, окарактерисане су кроз висок степен незапослености, неразвијену инфраструктуру, низак БДП по глави становника, старење становништва, недостатак капацитета за стратешко планирање (Стратегије регионалног развоја Црне Горе, 2010-2014). Дакле, овом Стратегијом први пут је извршена подела на регионе у сврху регионалног развоја, што је потврђено исте године Законом о регионалном развоју.

Године 2011. усвојен је поменути Закон о регионалном развоју Црне Горе, којим се уређује начин подстицања и планирања регионалног развоја Црне Горе и друга питања од значаја за регионални развој, у складу са начелима одрживог развоја и стратешким развојним документима. Политика регионалног развоја заснива се на:

1. равномернијем развоју јединица локалне самоуправе (општине),
2. убрзаном развоју мање развијених јединица локалне самопураве, повећањем и оптималним коришћењем њихових развојних потенцијала,
3. заштити животне средине, ради одрживог развоја.

Подстицање регионалног развоја заснива се на начелима: одрживости, солидарности, једнаких могућности, партнерства и сарадње, стратешког планирања, удруживања финансијских средстава из различитих извора, праћења и вредновања, самосталности јединица локалне самоуправе и јавности. Ради спровођења ових начела и мера регионалне политике, односно политике регионалног развоја, Законом су дефинисана три региона:

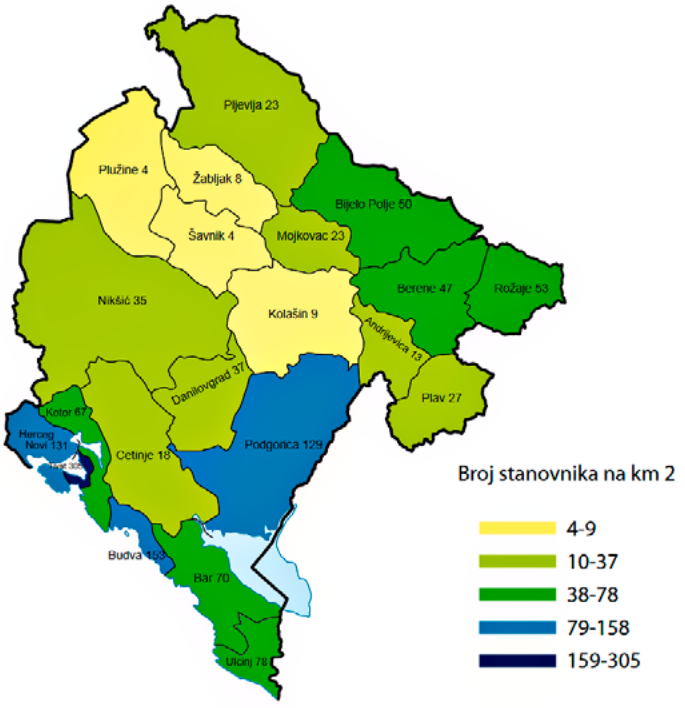
- Приморски регион,
- Средишњи регион,
- Северни регион.

Након усвајања Закона, увојен је и предузет низ мера за смањивање регионалних диспаритета. Преко Агенције за заспошљавање пружана је подршка развоју предузетништва, као и кроз Развојни фонд и Агенцију за мала и средња предузећа. У сарадњи са Агенцијом за запошљавање урађени су локални програми за поједине активности као што су: одлагање отпада, социјални рад, пољопривредна производња, култура, кроз сарадњу локалних невладиних организација, јавних предузећа и локалних самоуправа (Šišević, 2013).

У том периоду Црна Гора је почела све више да користи претприступне фондове Европске уније, имајући у виду стицање статуса кандидата 2010. године. Искоришћена су значајна средства у оквиру ИПА компоненте регионалног развоја, која се завршавала 2013. године, али је Стратегија већ била припремљена, па су многи пројекти реализовани (Šišević, 2013). Такође, реализовани су значајни пројекти прекограничне сарадње кроз суседске програме и кроз три транснационална програма (Јадрански, Југоисточна Европа и Медитерански програм (Đurović, 2016). Свакако, све ово је била одлична припрема за финансијске инструменте у наредном периоду. Један од сегмента који је захтевао још напора јесте децентрализација, јер се показало да све полази од централне администрације, а да регионални и локални механизми нису административно и финансијски добро развијени. Закон о локалној самоуправи, који је усвојен 2003. године, допуњаван је амандманима практично сваке године, у складу са потребом редефинисања надлежности локалних јединица и креирања нове организационе структуре, која одговара потребама локалне заједнице и становништва (Šišević, 2013).

Оно што је остало као недостатак јесте проблем регионалне статистике, што је свакако једна од полазних ставки у имплементацији регионалне политике. Статистика индиктора базира се на пописној статистици уз поједине индикаторе на регионалном нивоу, али без временског континуитета. Пописом 2011. године забележено је 620.029 становника, неравномерно просторно распоређњних (Слика 193). Уочава се да је највећа концентрација и густина насељености у Приморском региону, док су планински делови очекивано најређе насељени (Uprava za statistiku Crne Gore, 2019).

На основу Табеле 47 уочава се да укупан национални БДП у Црној Гори расте од 2006. године, односно од године стицања независности коју већина статистичких извора узима као референтну. У 2018. години БДП у Црној Гори прелази 4,5 милијарди евра, односно достиже 7,5 хиљада евра по глави становника годишње. Раст БДП-а је све већег интензитета из године, осим у годинама светске економске кризе и опоравка од исте. Заправо, раст БДП је био највиши у годинама након стицања независности, али је прекинут 2009. године и опоравак је био знатно спорији, пре свега због све изра-




▲ **Слика 193.** Густина насељености по општинама Црне Горе према Попису 2011. године
*Извор: Uprava za statistiku Crne Gore, 2019.*

женијих регионалних разлика. Ниво раста БДП-а из 2008. године још увек није достигнут, али се уочава тренд пораста.

Доступна статистика показује да је стопа активности у 2018. години износила 64,3% на нивоу државе, док је по регионима највишу стопу имао Средишњи регион, 68,7%, пре свега због Подгорице (76,8%). Најмању стопу активности имао је Северни регион. Стопа запослености износила је исте године 54,5% на републичком нивоу, а највише вредности очекивано су забележене у Средишњем региону, 61,3% (Подгорица 68,7%). Највиша стопа незапослености регистрована је у Северном региону, три пута више у односу на остале, чак 33% (Uprava za statistiku Crne Gore, 2019).

**Табела 47.** Показатељи БДП-а у Црној Гори у периоду 2006-2018. године

| Година | Укупан БДП (мил. евра) | БДП по становнику (у еврима) | Реални раст БДП-а (%) |
|---|---|---|---|
| 2006 | 2.170 | 3.528 | ... |
| 2007 | 2.689 | 4.366 | 6.8 |
| 2008 | 3.103 | 5.030 | 7,2 |
| 2009 | 2.994 | 4.842 | -5,8 |
| 2010 | 3.125 | 5.045 | 2,7 |
| 2011 | 3.265 | 5.211 | 3,2 |
| 2012 | 3.181 | 5.063 | -2,7 |
| 2013 | 3.362 | 5.402 | 3,5 |
| 2014 | 3.458 | 5.561 | 1,8 |
| 2015 | 3.655 | 5.873 | 3,4 |
| 2016 | 3.954 | 6.354 | 2,9 |
| 2017 | 4.299 | 6.908 | 4,7 |
| 2018 | 4.663 | 7.495 | 5,1 |

*Извор: Uprava za statistiku Crne Gore, 2019; Стратегија регионалног развоја Црне Горе за период 2014-2020. године*

Актуелни кораци и мере регионалне политике у Црној Гори базирају се на *Стратегији регионалног развоја Црне Горе за период 2014-2020. године* (2014), која је наставак претходне Стратегије и показује иницијативу државе на пољу усклађивања са регионалном политиком Европске уније. Црна Гора је у складу са Регулативом Европске комисије (ЕС) 1059/2003 дефинисана као један NUTS регион на сва три нивоа. У полазним основама Стратегије истиче се да је Црна Гора према степену развијености на нивоу од 41% просека ЕУ-28, што је последица неуједначеног регионалног развоја. Расположиви развојни ресурси региона у протеклим деценијама нису реализовани на најадекватнији начин, што је за последицу имало миграцију становништва и раст незапослености. Северни регион, који чини 52,8% територије Црне Горе, а обухвата 28% укупне популације, најмање је развијен регион (50,1% просека развијености Црне Горе). Истовремено, овај регион располаже највећим делом природних ресурса Црне Горе.

Стратешки циљ Стратегије за период 2014-2020. године је постизање равномернијег социоекономског развоја свих јединица локалне самоуправе и региона, заснованог на конкурентности, иновативности и запошљавању. У циљу смањивања регионалних разлика у Црној Гори до краја 2020. године, предвиђено је неколико активности, задатака и циљева:

- унапредити систем координације у реализацији политике регионалног развоја и јачати међуопштинску сарадњу,
- унапредити систем мониторинга реализације Стратегије, као и израду статистичких показатеља на нивоу региона,
- реализовати кључне капиталне пројекте,

- унапредити остале елементе конкурентности и развијености региона, пре свега Северног,
- јачати апсорпционе капацитете јединица локалне самоуправе, централне власти, као и привреде.

Приликом израде Стратегије тежило се усаглашавању са осталим развојним документима Црне Горе, као што су Правци развоја Црне Горе за период 2013-2016. година, Просторни план Црне Горе до 2020. године, Стратегија одрживог развоја Црне Горе, секторске развојне стратегије и стратешки планови. Стратегијом су дефинисане приоритетне области развоја у функцији паметног, одрживог и инклузивног раста, а које су најрелевантније за равномернији регионални развој: саобраћај и остала јавна инфраструктура, пољопривреда и рурални развој, енергетика, заштита животне средине, конкурентност и иновације, индустрија, туризам и култура, образовање, запошљавање и социјалне политике.

Имплементација Стратегије је при крају и пред Црном Гором је наредни корак, односно израда нове стратегије, пре свега базиране на резултатима актуелне регионалне политике. Уочава се известан прогрес у овој држави на пољу регионалне политике, али као и у осталим државама региона, степен имплементације је мали или су постављени циљеви парцијално испуњени, што само продубљује разлике. Потребно је више учинити на пољу институционализације регионалне политике у Црној Гори, на пољу праћења и дефинисања индикатора и на пољу јачања механизама спровођења постављених циљева и мера.

### 5.8.4 Регионална политика Северне Македоније

У складу са процесом приближавања и приступања Европској унији, Влада Републике Македоније усвојила је NUTS номенклатуру 2001. године, са циљем формирања региона за статистичке сврхе, односно са циљем пружања података на регионалном и локалном нивоу о основним географским карактеристикама, становништву, социоекономским, историјским и просторним условима. Према тадашњој одлуци, номенклатура је имала пет нивоа, при чему први и други ниво подразумевају целу државу, трећи ниво дефинише осам региона, четврти ниво подразумева 34 јединице, а пети ниво представљају 123 општине (Republic of Macedonia State Statistical Office, 2018).

Усвајањем Закона о територијалној организацији и локалној самоуправи у Републици Македонији, 2004. године и изменама система NUTS номенклатуре у Европској унији пре тога (2003), јавила се потреба за усаглашавањем и модификовањем постојеће статистичке регионализације у Македонији. Македонија је статус кандидата за чланство у Европској унији добила 2005. године, а Влада Републике Македоније је у децембру, 2007. године усвојила нову Номенклатуру статистичких јединица, а 2014. су усвојени још неки амандмани. Усвојена номенклатура омогућава јединствени приступ територијалним јединицама на регионалном и локалном нивоу и представља базу за прикупљање, обраду и публиковање регионалне статистике у сврху планирања регионалног развоја Македоније (Republic of Macedonia State Statistical Office, 2018).

Према подацима Државног завода за статистику Републике Македоније (Republic of Macedonia State Statistical Office, 2018), постојећа NUTS номеклатура се састоји од пет нивоа. NUTS 1 и NUTS 2 нивои представљају као и раније целу државу као административну јединицу, NUTS 3 ниво се састоји од осам неадминистративних јединица, региона који су формирани груписањем општина (Слика 194): Источни регион, Североисточни регион, Пелагонијски регион, Полошки регион, Југоисточни регион, Југозападни регион, Вардарски регион.

Наредни, NUTS 4 ниво чини 80 општина као административних јединица и NUTS 5 се састоји од 1.767 насеља (Republic of Macedonia State Statistical Office, 2018).

Република Северна Македонија је држава Југоисточне Европе и Западног Балкана, са површином од 25.713 km², на којој је, према званичним статистичким подацима у 2018. години живело 2.076.217 становника, са просечном густином насељености од око 83 становника на квадратном километру.

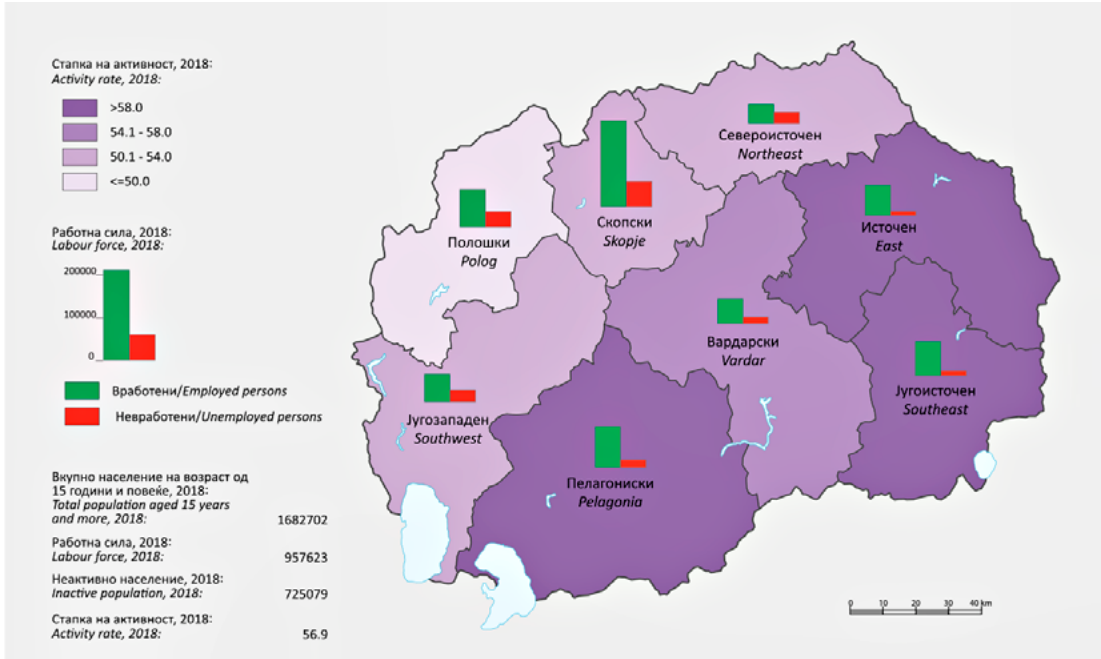



**Слика 194.** NUTS 3 региони Републике Северне Македоније
*Извор: Државни завод за статистику Републике Македоније, 2018.*

Северна Македонија је подељена на осам региона, а око трећине укупне популације (30,3%) живи у Скопском региону (629.215), због велике гравитационе моћи главног града. На другом месту је Полошки регион, док је најмање људи насељено у Вардарском региону (Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019).

Демографски индикатори на регионалном нивоу показују значајне диспропорције у територијалној дистрибуцији популације. Скопски регион је свакако најгушће насељен, док је Вардар најређе насељен и броји најмање становника. Такође, у Скопском региону живи највећи удео младих до 14 година старости у односу на остале регионе, док је најмањи удео у Источном региону. Највећи удео популације старије од 65 година је забележен у Региону Пелагониа, док је најмањи удео у Полошком региону. Значајне су и разлике и природном и механичком кретању становника. У свега два региона (Полошки и Скопски) природни прираштај је позитиван, у Североисточном региону је близу нуле, док је у осталих пет региона негативан. Забрињавајућа је миграциона ситуација у којој само Скопски регион бележи (изузетно висок) позитиван миграциони салдо, услед унутрашњих миграција и имиграције из околних региона и руралних области, док остали региони бележе знатно већи удео емиграције (Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019).

Стопа активности на нивоу државе износила је у 2018. години 56,9%, а региони са највишом стопом активности су Источни, Југоисточни и Регион Пелагониа. Када је у питању однос броја запослених и незапослених, највећа разлика је у региону главног града, што је очекивано за земље у транзицији (Слика 195). Дакле, изражене су разлике међу регионима, али и унутар самих региона. Највише бруто зараде на месечном нивоу забележене су такође у главном граду, док су најниже зараде примали запослени на територији Североисточног региона. Бруто домаћи производ по глави становника износио је у 2016. години 286.995 македонских денара у просеку на нивоу државе, док



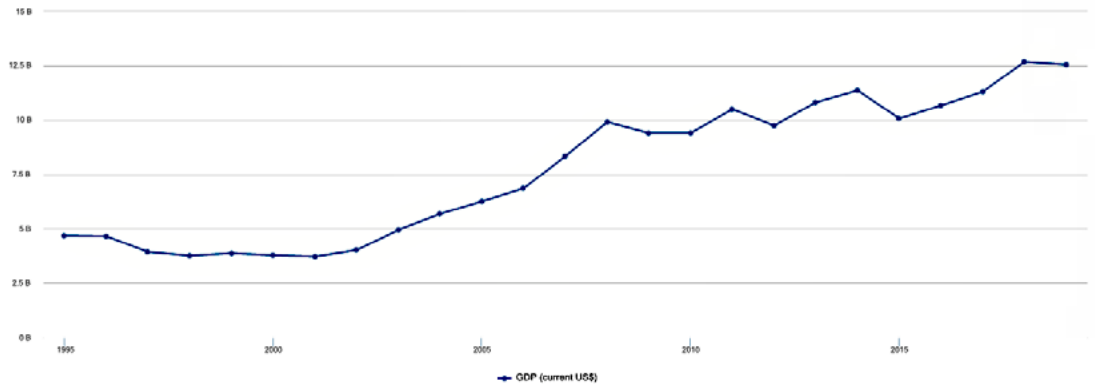

**Слика 195.** Стопа активности и број запослених и незапослених по регионима у Северној Македонији, 2018. године
*Извор: Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019.*

су свакако највише вредности забележене у главном граду, преко 400 хиљада денара. Регион Скопља чинио је исте године 43,1% укупног БДП-а у Северној Македонији, док је Североисточни регион чинио свега 5% укупног националног БДП-а (Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019).

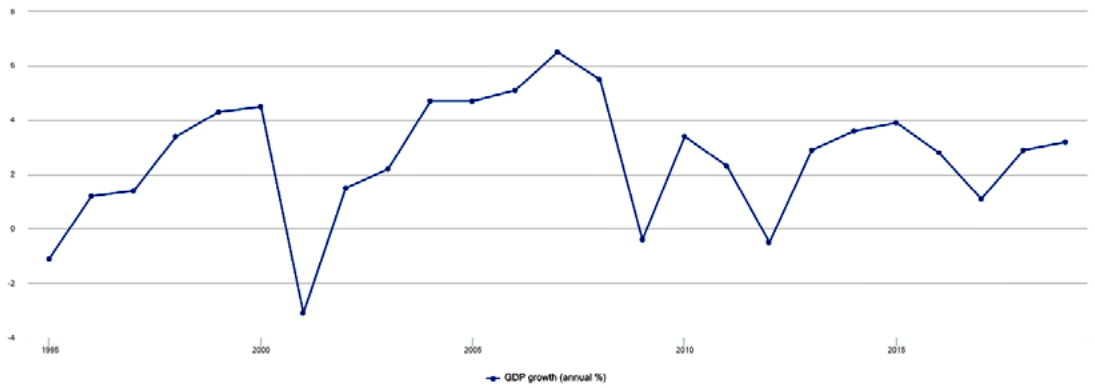
Као и већина држава Западног Балкана, Северна Македонија је имала знатно ниже вредности БДП-а током деведесетих година 20. века, које су чак и падале постепено након 2000. године, али од 2002. године долази до постепеног пораста (Слика 196). Квалитет живота по скоро свим индикаторима је био на ниском нивоу више од две деценије (Bartlett et al., 2010). Након 2008. године долази очекивано до пада и осцилација и вредностима БДП-а, што се наставља чак до 2015. године и сведочи о томе да је ова држава знатно спорије и нестабилније излазила из светске економске кризе. Након тога расте БДП и достиже максималне вредности у 2019. години, око 12,6 милијарди америчких долара (World Bank, 2020). Извесно је да ће и Северна Македонија претрпети штету у привреди услед пандемије корона вируса током 2020. године, али би опоравак требао бити краћи него у ранијим периодима.

Уколико се анализира промена БДП-а из године у годину кроз кретање стопе раста, односно пада БДП-а, ситуација показује још нестабилније трендове. Вредности раста БДП на годишњем нивоу су имале узлазни тренд до 2000. године, након чега долази до драстичног пада, услед политичке и социоекономске транзиције у коју је друштво ушло. Након тога привреда се полако опоравља и држава показује интензивнију стопу раста све до 2008. и 2009. године. Тада долази до дестабилизације стопе раста и оцилација које трају до данас (Слика 197). Према подацима за 2019. годину стопа раста у односу на претходну годину износила је око 3%, уз очекивани пад током 2020. године (World Bank, 2020).

За животни стандард становништва важан индикатор је промена БДП-а по глави становника, која прати трендове промене укупног БДПа- на нивоу државе. Дакле, уз повремене осцилације и дестабилизацију, линија тренда показује узлазну путању, са повећањем интензитета након 2015. године (Слика 198). У 2018. години БДП по глави становника у Северној Македонији износио




**Слика 196.** БДП у Македонији у периоду 1995-2019. године (у милијардама америчких долара)
*Извор: World Bank, 2020.*



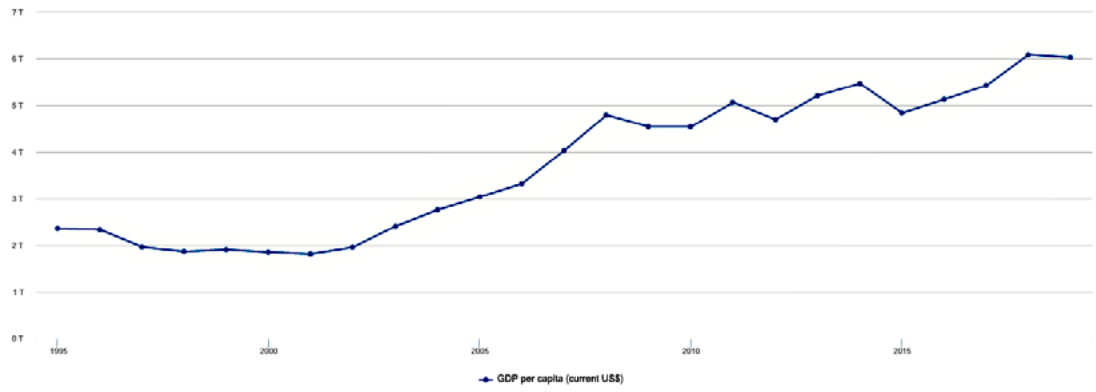

**Слика 197.** Стопа раста/пада БДП-а у Македонији у периоду 1995-2019. године (ланчани индекс)
*Извор: World Bank, 2020.*

је мало преко 6.000 америчких долара, што је у рангу са многим држава регионима (рецимо Албанијом) (World Bank, 2020). Након 2019. године очекују се поново осцилације, а уколико се системски не приступи променама и развоју, опоравак ће трајати дуже него у осталим земљама у региону.

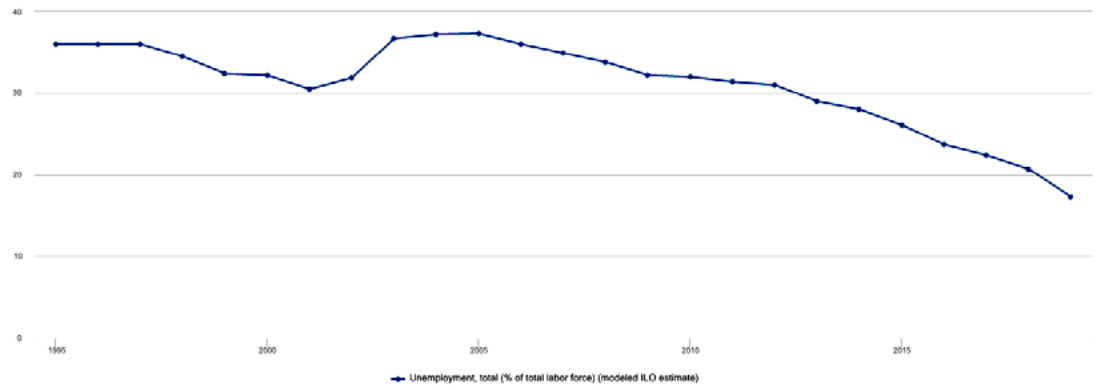
Индикатор који показује позитивне трендове на националном нивоу (не толико на нивоу регионалних разлика) јесте стопа незапослености. Према подацима Светске банке и званичне статистике, стопа незапослености у Северној Македонији континуирано опада од 2005. године, достижући минимум 2019. године, око 17% (слика 199). Свакако, то је веома високо у поређењу са државама у региону или другим европским државама, али охрабрује тренд константног опадања. Међутим, доћи ће до осцилација изазваних пандемијом корона вируса, тако да је пред овом земљом дуготрајан процес стабилизације на тржишту рада, што додатно отежавају унутрашње и спољашње миграције у којима најчешће учествује млада и радна снага средњих година старости.

Бројне осцилације у одабраним индикаторима су резултат нестабилног тржишта, тржишта рада, фискалног система, планског деловања, регионалних разлика по свим индикаторима. Упркос тежњи државе ка реформама, разлике међу регионима и даље постоје и по неким параметрима још више се повећавају (Sanfey & Milatovic, 2019). Област која доприноси израженијим разликама међу регионима је област изградње и реконструкције. На основу података за 2018. годину предњачи Регион Скопља као главног града и Полошки регион, који заједно чине око половине укупне градње и реконструкције у држави, док остали региони знатно мање учествују. Такође, уочава се да је углавном област градње примарна, и то високоградња, односно изградња стамбених и пословних простора у овим регионима. То доприноси структури делатности, степену урбанизације, структури инвестиција и многим другим индикаторима који су део те узрочно-последичне релације.

Према подацима Државног завода за статистику, укупан број активних пословних




**Слика 198.** БДП по глави становника у Македонији у периоду 1995-2019. године (у америчким доларима)
*Извор: World Bank, 2020.*




**Слика 199.** Стопа незапослености у Македонији у периоду 1995-2019. године
*Извор: World Bank, 2020.*

субјеката у 2018. години износио је 72.315. Структура по регионима је таква да је више од трећине активних предузећа пословало у Скопском региону (38,2%), док је у Североисточном региону пословало свега 5,6% од укупног броја пословних субјеката у Северној Македонији (Слика 200) (Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019).

Такође, према подацима званичне статистике, број новопокренутих пословних субјеката у 2017. години износио је 6.321, док је број угашених био нешто мањи, 5.796. Очекивано више од трећине новопокренутих предузећа било је на територији Скопског региона (35,3%), а најмање на територији Североисточног региона (6,1%). Слична ситуација је и са угашеним предузећима, што сведочи о интензивним привредним и тржишним променама у главном граду и околини, односно слабијем интензитету промена и развоја у другим, поготово периферним регионима (Gočeva & Karaeva, 2017; Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019).

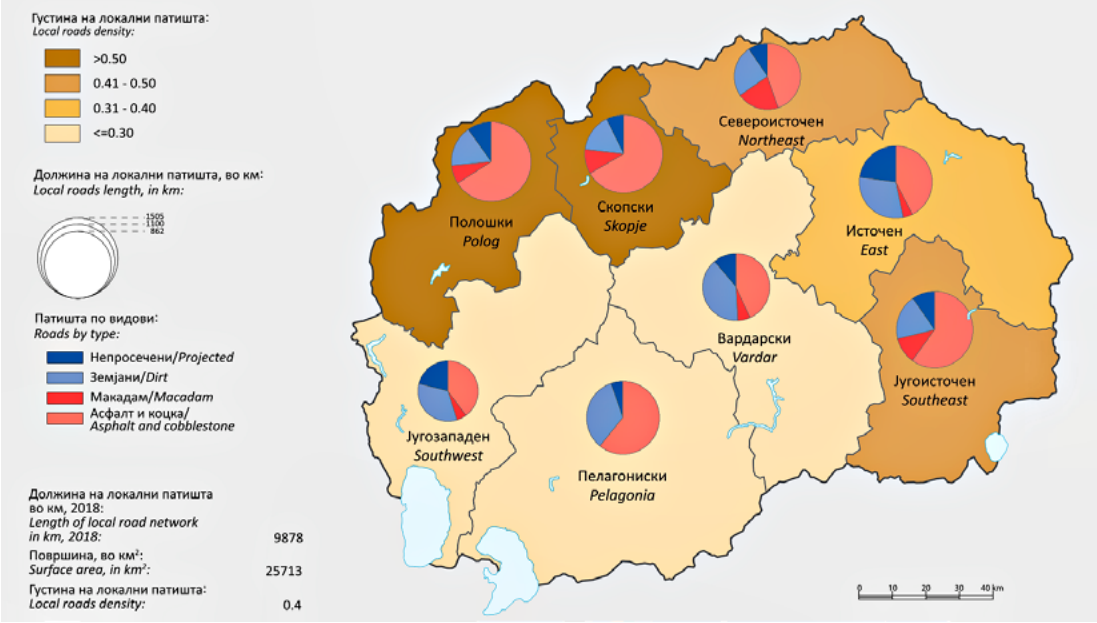
Важна предиспозиција интегрисаног и уједначеног економског развоја и интеграције у макрорегионалном и ширем тржиште јесу путеви, односно путна инфраструктура. У 2018. години највећа дужина локалне путне мреже била је у Полошком региону (15,4% укупне путне мреже), док је најкраћа локална путна мрежа била у Југоисточном региону (8,8% укупне путне мреже). Највећи промет путника у међуградском саобраћају исте године обављен је у Скопском региону, очекивано због великог броја радника који путују на посао у Скопље, а живе изван Скопља, због мањих трошкова живота. Асфалтирани путеви доминирају у Скопском и Полошком региону, док у периферним и неразвијеним регионима значајан удео заузимају земљани путеви или тек пројектовани путеви (незавршени) (Слика 201) (Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019).

Процеси децентрализације и развоја регионалне политике у Северној Македонији текли су донекле паралелно, али под различитим околностима. Децентрализација је кренула као политички захтев, док је регионална политика кренула као одговор на огромне социјалне и економске разлике између главног града и осталих делова државе. Такође, процес је имао потпору у процесу придруживања државе Европској унији. Први документ или корак који је значио много за оба процеса је усвајање Закона о територијалној организацији локалних самоуправа, 2004. године, који је ступио на снагу наредне године (Mojsovska, 2011).

Дакле, регионална политика је релативно нова политика и област у Северној Македонији, али са дугорочним циљем да осигура полицентрични развој државе, са компетитивним регионима и минималним разликама између њих. Основни доку-




**Слика 200.** Удео активних пословних субјеката по регионима у Северној Македонији, 2018. године
*Извор: Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019.*




**Слика 201.** Структура саобраћајница и густина локалне путне мреже по регионима у Северној Македонији, 2018. године
*Извор: Republic of North Macedonia State Statistical Office, 2019.*

мент у овој области и први, усвојен је 2007. године, а то је Закон о равномерном регионалном развоју. Њиме је уведен концепт планирања регионалног развоја и дефинисан основни оквир регионалне политике државе, укључујући циљеве и задатке. Законом је предвиђено креирање планских региона, који би територијално одговарали статистичком оквиру NUTS 3 региона, а то су региони који су већ приказани у тексту и на сликама. Основни циљеви регионалне политике, тада постављени, били су (Mojsovska, 2011):

- достизање равномерног и одрживог развоја целе државе, базираног на полицентричном развоју,
- смањивање интер и интрарегионалних разлика и повећање квалитета живота свих грађана,
- повећање компетитивности региона,
- ревитализација руралних области и области са специфичним развојним потребама,
- унапређење и јачање међуопштинске и прекограничне сарадње општина са циљем побољшања регионалног развоја.

Према овом Закону, надлежност и компетенције регионалне политике подељене су на неколико институција: Национално веће за регионални развој, Министарство локалне самоуправе, Савет за развој планских региона. Такође, установљена је Канцеларија за регионални развој на националном нивоу и Центри за регионални развој, по један у сваком региону, као оперативне јединице за имплементацију мера регионалне политике.

Концептуални оквир регионалног развоја постављен је 2009. године, усвајањем Стратегије регионалног развоја Републике Македоније 2009-2019. године. Стратегија је базирана на два задатка и циља – постизање компетитивности планских региона кроз динамичан и одрживи развој и јача међурегионална демографска, економска, социјална и просторна кохезија (Mojsovska, 2011). Дакле, у питању је документ базиран на два приступа – секторски и регионални. Из овог су проистекли приоритети регионалне политике, осим поменутих, издваја се и акценат на технолошком развоју и иновацијама, као и боља валоризација и коришћење природних ресурса.

Један од приоритета који је идентификован у Стратегији је изградња капацитета у области регионалне политике, кроз обуку и тренинге, како би се користила јединствена методологија у преношењу знања. Током периода важења Стратегије усвојена су два Акциона плана, за периоде 2010-2012. и 2013-2015. године, а императив у имплементацији имали су Центри за регионални развој. Значајно су допринели изградњи капацитета, већем коришћењу и националних и европских средстава и фондова и постали

су озбиљан партнер локалним самоуправама у пријави и реализацији пројеката (Andonov et al., 2015).

Македонија је током последње две деценије прошла и још увек пролази, кроз процес дубоких реформи, суочавајући се са новим економским и политичким проблемима и изазовима. Многи проблеми решавали су се по top-down принципу, што није донело жељене резултате, него још више продубило разлике између центра и осталих делова државе. Држава се суочила са великим бројем сиромашних људи, на ивици социјалне искључености. Један од начина за превазилажење проблема била је помоћ (стручна и финансијска) Европске уније (Rocheska et al., 2014).

Упркос противљењу Грчке да Македонија формално уђе у процес преговарања за улазак у Европску заједницу, касније Унију, званичан пут започиње 1997. године, када је потписан Споразум и сарадњи са Европском унијом, као и Споразум о трговини и транспорту. Убрзо након тога Македонија је ушла у процес придруживања и као прва земља у региону потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, 2001. године (ступио на снагу 2004. године). Године 2004. поднета је кандидатура за чланство, која је потврђена 2005. године, али су преговори отпочели тек 2009. године. Међутим, убрзо је Комисија изнела незадовољавајуће закључке и дошло је до застоја. Међутим, у овом периоду Македонија је користила средства из многих фондова и програма, као што су ECHO, Obnova, PHARE, CARDS, а потом и средства ИПА фонда. Утрошена средства све више доприносе БДП расту у Македонији, али остаје још увек много тога да се унапреди на пољу прекограничне сарадње са свим државама у окружењу (Kostoska et al., 2017).

### 5.8.5 Регионална политика Албаније

Албанија је 2009. године поднела званичну апликацију за кандидатуру и чланство у Европској унији, а од јуна 2014. године има статус кандидата за чланство у Европској унији, одлуком Европског савета, а на препоруку Европске комисије. Споразум о стабилизацији и приступању потписан је у јуну 2006. године, али је ступио на снагу у априлу 2009. године. У складу са приступним корацима и зарад ефективнијег коришћења ЕУ фондова, Албанија интензивно ради на дефинисању развојних циљева и регионалних оквира имплементације (Delegation of the European Union to Albania, 2018).

Према подацима института за статистику Албаније, у складу са захтевима у претприступном периоду, класификација статистичких региона је усаглашена и ступила на снагу у априлу 2011. године. Према тој класификацији, Албанија је подељена у три статистичка региона NUTS 2 нивоа и 12 региона NUTS 3 нивоа (Слика 220; Слика 221).

Региони NUTS 3 нивоа су административни региони у Албанији (округи – qarks, prefectures), три региона NUTS 2 нивоа су класификовани као (The Institute of Statistics - INSTAT, 2018):

- Северни регион: Dibër (2), Durrës (3), Kukës (8), Lezhë (9), Shkodër (10);
- Централни регион: Elbasan (4), Tiranë (11);
- Јужни регион: Berat (1), Fier (5), Gjirokastër (6), Korcë (7), Vlorë (12).

Република Албанија се простире на површини од 28.750 km² и на том простору живи око 2,87 милиона становника (2017), са просечном густином насељености од око 100 становника по километру квадратном. Више од половине становништва је урбана популација (57,4%). У главном граду, Тирани, живи око 14% укупне популације, док у Региону Тирана живи скоро трећина укупне популације (28,7%), односно преко 820 хиљада становника, према званичној статистици за 2017. годину. Последњи попис спроведен је 2011. године и забележио је пад броја становника у односу на претходне пописе, упркос релативно високим стопама фертилитета, а услед велике емиграције становништва у земље Западне и Северне Европе (http://www.instat.gov.al/en/themes/population.aspx).

Албанија је унитарна држава, подељена у 12 региона, односно садржи 61 урбану/руралну општину, што је знатно мање него пре реформе у складу са захтевима земље за чланство у Европској унији. Број терито-




▲ **Слика 202.** NUTS 3 региони у Албанији
*Извор: Eurostat, 2018.*




▲ **Слика 203.** NUTS 3 региони у Албанији
*Извор: Pálné Kovács & Grünhut, 2011.*

ријалних јединица је смањен са 3.737 на 61, а следећи кораци у регионалном развоју односе се на административну и финансијску консолидацију општина и институционалну и инфраструктурну подршку регионима. На тај начин још више се осигурава децентрализација државе. Већ је много учињено на том пољу захваљујући принципима садржаним у Закону о децентрализацији, чиме су у надлежност локалних јединица стављени: инфраструктура, водоснабдевање, комуналне услуге и одлагање отпада (OECD, 2016a).

Постојање великог броја малих локалних јединица управљања до 2014. године, повећавало је укупне административне трошкове управљања, отежавајући локалним властима да омогуће висок квалитет својих услуга. Претходна реформа спроведена је још 1992. године, од када се у континуитету одигравају све масовније унутрашње миграције ка развијенијим деловима земље, технолошки развој, а временом су и порасла очекивања јавности када су у питању јавне услуге. Стога је 2014. извршена административно-територијална реформа на 12 региона, од којих сваки садржи у просеку пет општина, што је раније износило скоро 31, чиме је олакшана хармонизација и усклађивање националних мера са локалним и регионалним политикама и постигнути су бољи ефекти (Muçollari, 2017).

Региони су добили овлашћење да предузимају иницијативе у интересу регионалних заједница, а Већа региона могу да доносе одлуке и делују у складу са легалним и легислативним оквирима. Региони су добили одговарајућу административну, сервисну, инвестициону, регулаторну и финансијску потпору и власт, али не и фискалну. Општине имају фиксни проценат буџета у регионалном буџету, а један од проблема је недостатак воље градоначелника, поготово великих градова, да прихвате регионални концепт и водич развоја, као и да допринесу вишем регионалном буџету (Marku, 2015; Muçollari, 2017).

Дакле, јасно је да све територијалне јединице имају дефинисане улоге и овлашћења и да је такав механизам добар у основи за спровођење регионалне политике, али недостаје разумевање између локалних и регионалних представника власти. Додатно отежава то што регионалне власти немају довољно ресурса, знања и капацитета, као и одсуство националне политике регионалног развоја. Услед тога, веома су присутне

социоекономске разлике међу регионима и поготово општинама, пре свега у дохотку, продуктивности и стопи запослености (Manxhari, 2015; Muçollari, 2017).

Заправо, иницијална дискусија о регионима, регионалном развоју и регионалној политици започела је 2000. године, усвајањем Стратегије о децентрализацији, а наставила се територијалним реформама 2002. године. Први значајнији напор на овом пољу је усвајање Националне стратегије регионалног развоја за период 2007-2013. године, усвојене 2007. године (Imami, Bejko & Shutina, 2018). Циљ ове Стратегије био је одржив и уравнотежен социоекономски развој региона у Албанији, са посебним осврtом на планинске и удаљене регионе, како би се убрзао развој целе државе и процес интеграција у Европску унију и НАТО пакт. Према Стратегији, дефинисана су два стратешка циља која би требало осигурају одржив и равномеран развој региона (Marku, 2015):

- региони би требали да допринесу одрживом развоју и компетитивности и да смање социјалне и економске диспаритете на територији Албаније, што ће бити постигнуто имплементацијом два програма: Националног програма за регионални развој и Програма развоја неразвијених области,
- креирање оквира ефикасног управљања регионалним развојем, кроз нацрт Закона о регионалном развоју и развијање одговарајућих институционалних структура за управљање регионалном политиком.

У истом периоду донета је и Унакрсна стратегија регионалног развоја (енг. *The Cross-cutting Strategy for Regional Development*), са циљем деловања на неколико сектора и нивоа истовремено. У складу са наведеним, неопходно је интегрисати секторске политике са националног на регионални ниво, а избегавајући велику фрагментацију буџета, па се предлаже оснивање Регионалног фонда за развој. Овим би се територијалне јединице припремиле за коришћење структурних фондова у Европској унији. Студије током припреме Стратегије су показале да су највеће разлике међу регионима концентрисане у пет области: економија, демографски и просторни развој, социјална кохезија, одрживи развој и локалне финансије. У извештајима се наводи да су у Албанији веома присутне разлике између развијеног пола у држави, где су Тирана (највиши регионални индекс развоја) и Дуреш, и неразвијених делова какви су региони Дибра и Кукеш (најнижи регионални индекс развоја) (Marku, 2015).

Веома значајан корак у регионалној политици направљен је 2010. године, након прогреса у процесу кандидатуре за чланство у Европској унији и стицању права на коришћење ИПА средстава из треће компоненте. Уз помоћ подршке Европске уније Албанија је припремила Оквир политике регионалног развоја за период 2010-2020. године, базиран углавном на кохезионој политици Уније, са циљем да се адресирају регионалне разлике и успоставе механизми регионалног развоја усклађени са ЕУ системом. Како процес кандидатуре није прошао позитивно ни те, а ни следеће године, реформе регионалне политике су остављене по страни неко време (Marku, 2015).

У међувремену је Албанија преузела важне кораке и на пољу просторног развоја према принципима одрживости, па је 2013. године Национална агенција за територијално планирање, у сарадњи са Министарством урбаног развоја, донела нацрт Првог Националног Просторног плана за Албанију до 2030. године. Претходне предузете територијалне реформе ишле су у прилог овоме, а наметнуло се питање одрживог развоја, па се овим планом даје велики број могућности за унакрсну и међурегионалну сарадњу и припрему стратешких пројеката. Такође, овим Планом посебно се ставља акценат на регионални развој угрожених подручја и планирање коришћења мање расположивих ресурса, што свакако доприноси уравнотеженом регионалном развоју (National Territorial Planning Agency – NTPA, 2016; 2016a; 2016b; Fagu & Qorri, 2017).

Године 2014. спроведена је већ поменута Територијална административна реформа, што је праћено припремом нове Стратегије о децентрализацији. Исте године Влада Албаније отишла је корак даље у напорима

да осигура стабилне регионалне механизме и промовише равномеран развој. Донети су нацрти нових институција, а крајем 2015. године установљени су Национална агенција за регионални развој, Регионална агенција за економски развој и четири Регионалне развојне агенције. У истом периоду усвојена је и друга Национална Стратегија за развој и интеграције за период 2014-2020, као наставак за Стратегију за период 2007-2013. године. Она представља националну визију друштвеног и економског развоја Албаније, а сачињена је из два дела. Први део односи се на визију Владе, док се други део односи на секторске планове (National Strategy for Development and Integration 2007-2013; National Strategy for Development and Integration 2014-2020). У оквиру ове Стратегије наводи се неколико стратешких приоритета и циљева у вези са регионалном политиком и развојем:

- повећање компетитивности између региона, осигуравајући тиме да се кроз регионе спроводи одрживи друштвени и економски развој заједнице,
- повећање регионалне кохезије, смањивањем великих регионалних диспаритета, унапређењем продуктивности и социоекономских стандарда,
- ефектно управљање регионалним развојем кроз изградњу капацитета и одговарајућих механизама (National Strategy for Development and Integration 2014-2020).

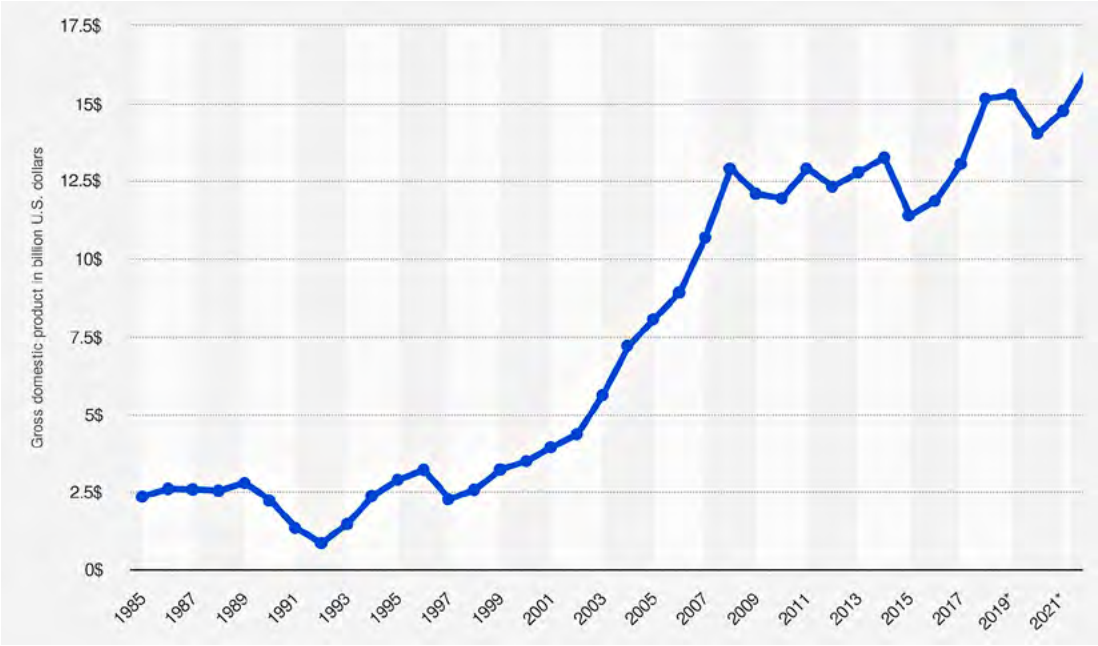
Током 2017. године многа ресорна министарства применила су принцип успостављања регионалних развојних агенција, пре свих Министарство пољопривреде, потом Министарство здравља и социјалне заштите. Такође, Влада је донела одлуку да се те агенције и Регионална агенција за економски развој благовремено споје у Албански развојни фонд, што до почетка 2020. још увек није спроведено у дело. Проблем у имплементацији регионалне политике представља велика вертикална зависност између нивоа власти у Албанији и недостатак или изостанак хоризонталне интеракције, као и мањак партнерстава између приватног и јавног сектора (Marku, 2015). Према извештају Европске уније о напретку Албаније из 2018. године наводе се два важна стуба будућег деловања Албаније на пољу усклађивања регионалне политике са регионалном (кохезионом) политиком Уније:

- недостатак добро успостављених регионалних структура и велики јаз у капацитету између постојећих,
- побољшање процедура припреме и имплементације пројеката финансираних из ЕУ фондова.

Национална агенција за регионални развој још увек не функционише, регионалне развојне агенције су успостављене од 2016. године, чиме се поставља питање њихових приоритета и одговорности без координације на националном нивоу. Регионални развојни фонд још увек није преиначен у Албански развојни фонд, како је предвиђено, али ипак представља важно тело и инстанцу у актуелној регионалној политици Албаније (Marku, 2015).

Извесно је да Албанија пролази кроз социоекономску транзицију и да се то може приметити у многим сегментима и пратити по многим индикаторима, али исто тако је извесно и да привреда из дана у дан напредује. Оно што је неповољно јесу нестабилни услови за напредак привреде и повремене осцилације, услед честе политичке и друштвене нестабилности државе. Током осамдесетих и деведесетих година 20. века БДП у Албанији је био поприлично низак и нестабилан, али до првих година 21. века долази до континуираног пораста (Слика 204), прекинутог само у години опоравка од глобалне кризе након пандемије корона вируса.

Најинтензивнији развој одвијао се у годинама пре светске економске кризе 2008. године, што је Албанију сврстало у средњеразвијене земље по вредностима дохотка и поприлично смањило стопу сиромаштва. Стопа запослености и креирање нових радних места нису пратили пораст БДП-а, али ипак је сиромаштво знатно редуковано. Дошло је до реструктуирања привреде, пре свега у контексту пораста запослености и продуктивности у секторима грађевинарства, индустрије и услужним секторима на

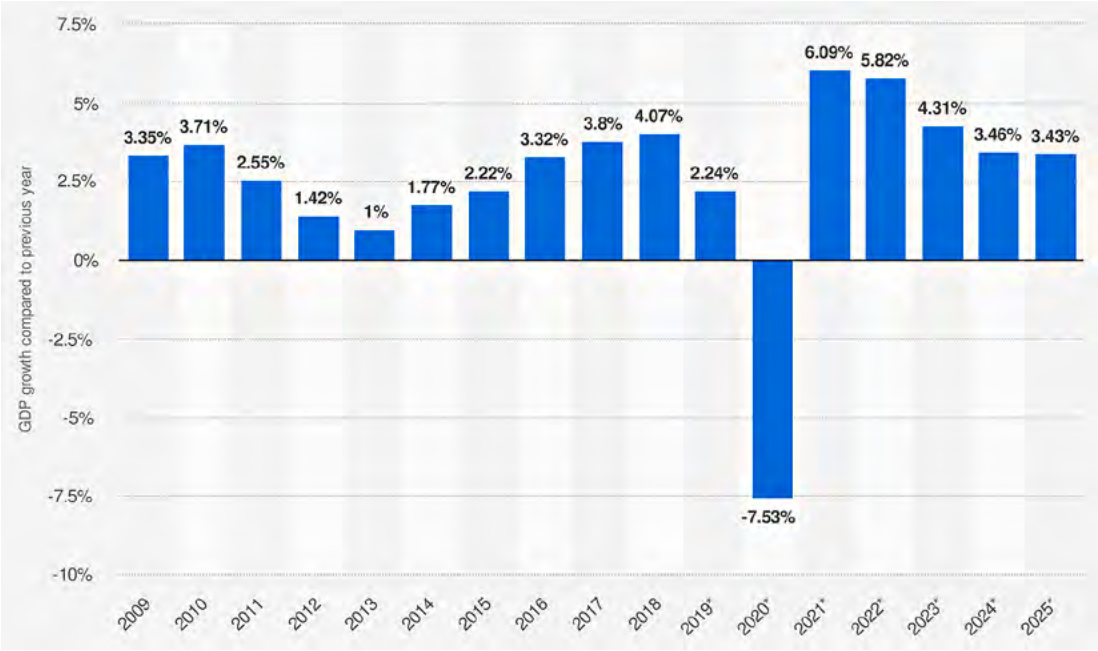



**Слика 204.** БДП у Албанији у периоду 1985-2021. године (у милијардама долара)
*Извор: Statista, 2020l.*

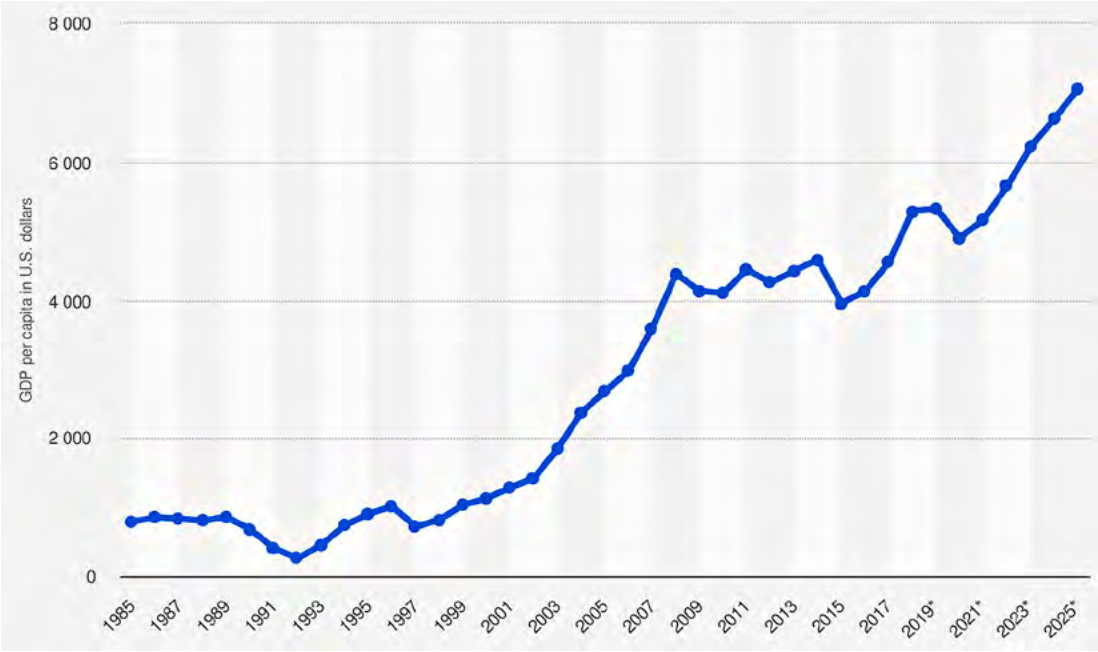
уштрб пољопровреде (World Bank Group, 2013).

Након светске економске кризе БДП у Албанији је поново почео да показује позитивну стопу раста, нешто преко 3% годишње (слика 205), међутим интензитет раста је опадао све до 2013. године. Фискална политика и банкарски систем нису функционисали добро, што је стављено пред Владу Албаније као један од основних задатака на путу ка Европској унији, па је, како је поменуто, кандидатура изостала тих година. Након тога стопа раста БДП поново добија узлазни тренд, са константним повећањем сваке наредне године у односу на претходну, достижући вредности пре светске економске кризе. Међутим, услед глобалне пандемије корона вируса и утицаја на светско тржиште, промене у БДП-у осетиће се и у земљама које нису директно врло интензивно биле погођене (Statista, 2020lj).

Код анализе, БДП увек је добар показатељ животног стандарда и ситуације у друштву БДП по глави становника (Слика 206). Свакако, како је растао укупни национални БДП тако су се вредности по глави



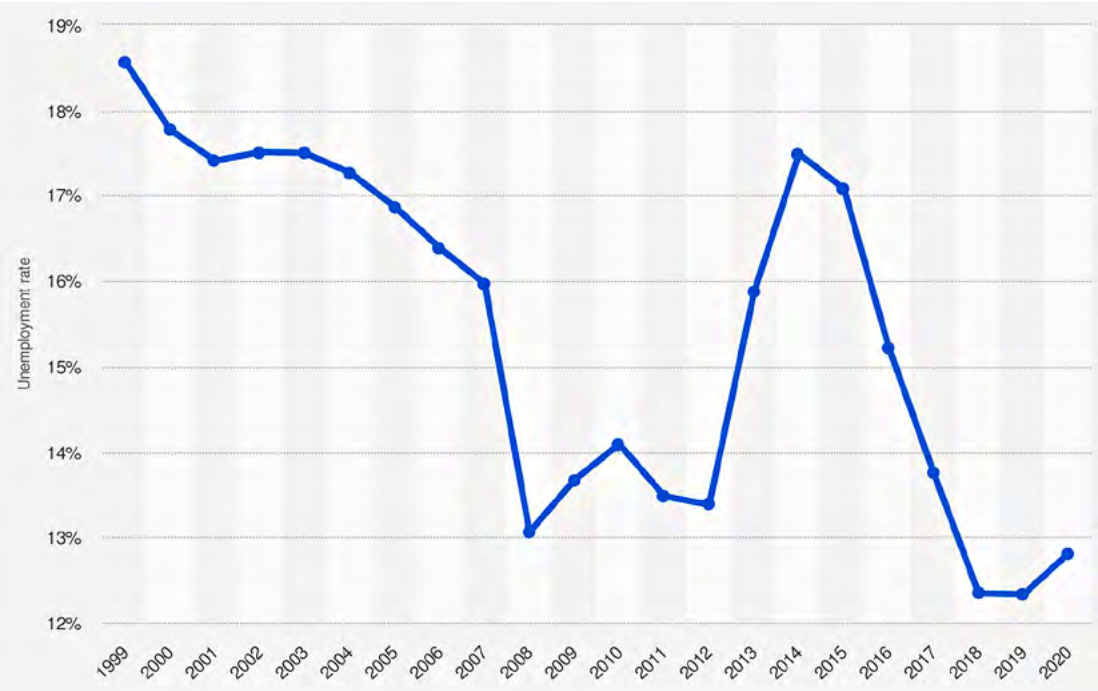

**Слика 205.** Стопа раста/пада БДП-а у Албанији у периоду 2009-2025. године (ланчани индекс)
*Извор: Statista, 2020lj.*




**Слика 206.** БДП по глави становника у Албанији у периоду 1985-2025. године (у америчким доларима)
*Извор: Statista, 2020т.*

становника позитивно мењале. Упркос континуираном порасту, примети се да су осцилације током светске економске кризе много више утицале на БДП по глави становника, неко укупан национални, а вредности су се стабилизовале тек од 2016. године. БДП по глави становника ће према пројекцијама наставити да расте и наредних неколико година, а у 2019. години износио је око 4.800 евра по глави становника (Statista, 2020m; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania.jpg).

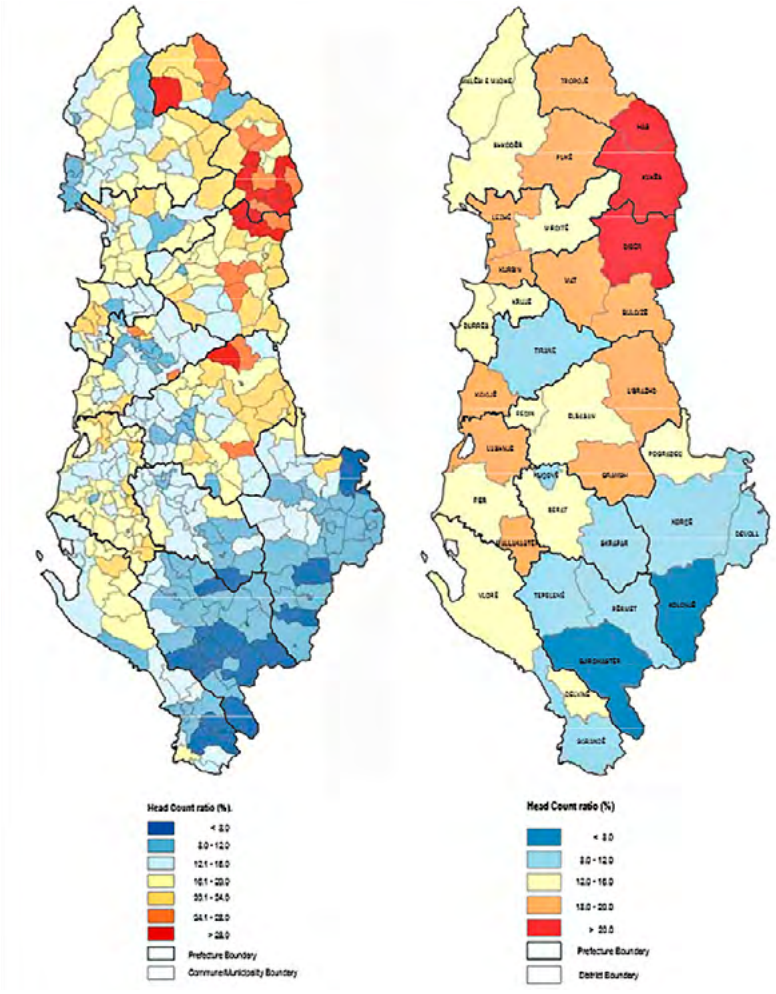
Индикатор који није показао толико стабилне трендове у последње две деценије у Албанији је стопа незапослености (Слика 207). Са поприлично високих скоро 19% у 1999. години, стопа незапослености је опадала до 2008. године, након чега је уследио пораст и годишње осцилације, а потом и велики пораст, услед политичких промена у држави и нове фазе транзиције друшт-




**Слика 207.** Стопа незапослености у Албанији у периоду 1999-2020. године
*Извор: Statista, 2020п.*

ва. У 2017. години стопа је достигла прихватљиво низак ниво, али поново почела да расте, што никако није потврда економске стабилности, пре свега у домену тржишта рада. Такви трендови одражавају се на интензивне унутрашње и спољашње миграције и захтевају озбиљнији системски приступ.

Након 2010. године, како је већ истакнуто, дошло је до већих промена у друштву, које су се одразиле на животни стандард становништва и комплетну економску и макроекономску слику државе. Највише турбуленција догађало се у том периоду, држава је кренула интензивно у процес европских интеграција, ушло се у територијалне реформе и многи делови државе још више су заостајали у развоју према одређеним идникаторима. Уколико се анализа „спусти“ на нижи територијални ниво, регионалне разлике постају још уочљивије. Након Пописа 2011. године урађено је истраживање о сиромаштву тако што су укрштени пописни подаци и анкетно истраживање мерења животног стандарда (енг. *Living Standards Measurement Survey* - LSMS). Упоређују се трошкови по члану домаћинства са квантитативно дефинисаним оквирима линије сиромаштва (World Bank Group & INSTAT, 2016).




▲ **Слика 208.** Стопа сиромаштва у Албанији по насељима (лево) и окрузима (десно) према Попису 2011. године
*Извор: World Bank Group & INSTAT, 2016.*

Анализа је обухватила и поређење са претходним пописом и резултатима, на основу чега је уочено да је 228.952 становника променило регион пребивалишта (промена пребивалишта у место у другом региону), што је око 8% укупне популације. Такође, чак 280.863 становника је променило пребивалиште унутар истог региона, пресељењем у друго насеље, најчешће урбаног типа. То је довело до повећања степена урбанизације у неким регионима и до све веће депопулације у другим. Према резултатима за 2012. годину, стопа сиромаштва је варирала од 2,6% у насељима Региона Ђирокастра (Gjirokastër) до чак 38,5% у насељима Региона Кукес (Kukës) (Слика 208) (World Bank Group & INSTAT, 2016).

Највише стопе сиромаштва забележене су на североистоку Албаније, као и у планинским пределима, док је у јужним и југоисточним деловима земље стопа сиромаштва нижа. Очекивано, најнижа стопа сиромаштва била је у Региону Тиране, 11,7%. Осим Тиране, у Регионима Дурес (Durrës) и Кукес (Kukës) уочене су највеће разлике између насеља и општина унутар истог региона, док су у Регионима Берат (Berat), Фиер (Fier) и Ђирокастра (Gjirokastër) разлике биле најмање. Анализе су показале да су у Тирани, као граду и региону, разлике по многим показатељима врло изражене, а пре свега у апсолутном броју сиромашних људи, односно да је јаз између богатог и сиромашног становништва још увек изузетно велики (World Bank Group & INSTAT, 2016).

Регионалне разлике у Албанији представљају комплексан развојни проблем у просецу транзиције и приступања Европској унији, услед негативних демографских трендова и економске диспропор-

ције у већини региона. Посебно се акценат ставља на миграционе трендове и разлике између центра и развијеног језгра и периферних региона. Значајну улогу у томе има Регионални развојни програм Албаније (енг. *Regional Development Programme in Albania* (RDPA) III), који представља заједнички програм реформи у Албанији, суфинансиран од стране Швајцарске агенције за развој и сарадњу (енг. *Swiss Agency for Development and Cooperation*) и Аустријске развојне агенције (енг. *Austrian Development Agency*), у сарадњи са Владом Албаније. Основна сврха овог Програма је смањивање разлика у Албанији кроз подршку јачању региона. Истовремено је успостављен и Регионални развојни програм Северне Албаније, а посебно се развијају и имплементирају Оперативни програми (http://rdpa.al/programme-summary-2/).

Када су у питању односи Албаније и Европске уније, од 2009. Године почиње процес европских интеграција за ову државу, подношењем пријаве кандидатуре за чланство и потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању. Наредне године ступила је либерализација визног режима, а од 2014. године потврђена кандидатура, након чега је дошло до првих корака у припреми примене Споразума о стабилизацији и придруживању. Током 2018. дате су препоруке за отварање преговора, што је потврђено у марту 2020. године. Европска унија је највећи трговински партнер Европске уније, при чему се 76,6% извоза одвија у земље Уније, док се 63,9% увоза у Албанију одвија из земаља Уније. Такође Унија је значајан инвеститор за Албанију, а у 2019. години забележено је 567,8 милиона евра директних инвестиција у Албанији од стране Уније. У периоду од 2015. до 2019. године преко 5.500 студената и наставника је учествовало у програму Erasmus+, а у актуелном буџетском периоду око 25 милиона евра је уложено у цивилно друштво у Албанији. У периоду од 2007. године до 2020. године за Албанију је алоцирано 1,25 милијарди евра претприступне помоћи, од чега је у актуелном периоду више од половине средстава алоцирано за демократизацију друштва и власти, владавину закона и основних права, потом у сектор побољшања компетитивности и иновација, пољопривредни и рурални развој (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_albania.pdf).

# 6 ЗАКЉУЧАК

Регионална политика, регионализација, регионализам, територијална и економска кохезија, само су неки од термина, али и области важних за свеукупан друштвено-економски развој европског континента.

Регионална политика датира још од половине 20. века и од тада је прошла кроз неколико фаза. Прве фазе обухватале су само државе чланице Европске уније, односно Заједнице, да би се временом регионална политика почела примењивати и планирати у осталим европским државама. Ниво регионалне политике и статус у већини држава условљен је односима и процесом интеграција у Европску унију, док у неким земљама регионална политика представља већ утврђен и стабилан систем мера на свим административним нивоима. Генерално, она представља скуп мера којима се поспешује територијална и друштвено-економска кохезија, односно уједначен регионални развој. Као таква, захтева велика финансијска средства, због чега је изграђен систем фондова унутар и ван оквира Европске уније, који су на располагању апликантима у складу са дефинисаним правилима програма.

Чланице Европске уније највећу корист имају од ЕСИ фондова, одакле се алоцира значајан део средстава (пре свега из ЕРДФ-а) за ИПА фонд, односно претприступни финансијски инструмент Уније. Поред тога развијена је и помоћ кроз Инструмент европског суседства (ENI), а сврха ових инструмената је припрема земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Унији, пре свега кроз јачање законских и институционалних капацитета. Државе као што Норвешка, Швајцарска и Исланд послују са Европском унијом и на транснационалном нивоу, кроз билатералне споразуме о сарадњи.

Анализом према областима друштвено-економског развоја уочено је да постоје значајне и велике разлике у развијености региона унутар Уније, а поготово на периферији и изван Уније. Управо на овим основама дефинишу се мере регионалне политике, преко издвајања, вредновања и праћења развојних индикатора, пре свега БДП-а, али и осталих важних показатеља развоја и животног стандарда становништва.

Уласком у нови финансијски и плански период, 2021-2027. године дефинисане су нове мере, издвојене нове тематске области деловања регионалне политике, а одговорност у реализацији и имплементацији програма све више прелази на појединачне државе, чиме се значај регионалне политике поставља на виши ниво.

# 7 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ ПОДАТАКА


A renewed European Agenda for Research and Innovation - Europe's chance to shape its future (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Commission's contribution to the Informal EU Leaders' meeting on innovation in Sofia on 16 May 2018. Brussels: European Commission.

Accession criteria (Copenhagen criteria) (The Treaty on European Union sets out the conditions (Article 49) and principles (Article 6(1)). Преузето са https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html.

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2019). *Bosna i Hercegovina u brojevima*, 2019. Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina.

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2020). *Bruto domaći proizvod prema proizvodnom, dohodovnom i rashodovnom pristupu*, 2018. Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina.

Agenda 2000: for a stronger and wider Union. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al60001.

Agnes, M. (2001). *Webster's New World college dictionary* (4th ed.). Cleveland, OH: Webster's New World.

Andonov, M., Mihajloski, Z., Davitkovska, E. & Gočeva, V. (2015). Main challenges in the implementation of regional development in the Republic of Macedonia. *Economic Development*, 3: 177-194.

Angell, E., Flo, Y. & Grimsrud, M. G.(2016). *The Rural and Regional Policy of Norway - Institutions, Development Features and Current Instruments*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies Uni Research.

Aničić, D. (2018). *Uloga lokalne samouprave u privrednom razvoju Republike Srbije – mogućnosti i ograničenja*. Doktorska disertacija. Beograd: Univerzitet „Union - Nikola Tesla", Fakultet za graditeljski menadžment.

Annex to the Commission implementing decision amending Commission Decision C(2014)5872 of 19.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014-2020 (2018). Brussels: European Commission. Преузето са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-serbia.pdf.

Artobelevsky, S. (1993). Regional policy in Russia today: The new role of the state. *European Planning Review*, 1: 379-382.

Artobolevsky, S. (1990). The capability of the state to solve regional problems. *Geoforum*, 4: 449–454.

Artobolevsky, S. (2000). Recent trends in Russian regional policy and use of then EU countries experience. In: G. Horváth (ed.): *Regions and Cities in the Global World* (pp. 192–201). Pécs: Centre for Regional Studies.

Artobolevsky, S. (1997). *Regional Policy in Europe*. London: Jessica Kingsley.

Artobolevsky, S. , & Treivish, A. (1992). *Regional development and state policy in Western and Eastern Europe*. Glasgow: European Policies Research Centre, Regional and Industrial Policy Research Series.

Bache, I. (1998). *The Politics of European Union, Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeper?* Sheffield: Sheffield Academic Press.

Bajon, T.(2018). Liechtenstein and the European Union: A Micro-Switzerland? *J Pol Sci Pub Aff*, 6:336.

Balázs, I. (2005). Változások és reformok az európai országok közigazgatásában: Magyarország és szomszédai. *Magyar Közigazgatás*, 12: 763-767.

Bartlett, W., Cipusheva, H., Nikolov, M. & Shukarov, M. (2010). The quality of life and regional development in FYR Macedonia. *Croatian Economic Survey*, 12(1): 121-162.

Baun, M. J. (2000). *A Wider Europe, The Process and Politics of European Union Enlargement*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Baun, M. J. (2000). *A wider Europe,the process and poltics of European enlargement*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Boschma, R. A. (2004). The competitiveness of regions from an evolutionary perspective. *Regional Studies*, 38(9): 1001–1014.

Bradshaw, M (2008). Globalization, regional change, and the territorial cohesion of the Russian Federation. In D. Blum (Ed.). *Russia and globalization: identity, security, and society in an era of change*. Washington, D .C.: Woodrow Wilson Center Press.

Brakman, S. & Garretsen, H. (2003). Rethinking the 'new' geographical economics. *Regional Studies*, 37(6–7): 637–648.

Buck, N., Gordon, I., Harding, A. & Turok, I. (Eds) (2005). *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Basingstoke: Palgrave.

Button, K. & Pentecost, E. (1999). *Regional Economic Performance within the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Carpenter, J. (2006). Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative. *Urban Studies*, 43(12): 2145–2162.

Čehulić Vukadinović, L. (2012). Western Balkans Accession to NATO and EZ. *Research papers: Arab Spring, Islam and Global Identity*, 12(1-2): 1295-1308.

Chumachenko, N. G. (1993). Economic restructuring of the former Soviet Union: National and regional perspectives. *International Regional Science Review*, 15: 235-246.

Commission Decision of 17 September 2012 on Eurostat (2012/504/EU). *Official Journal of the European Union*, L 251: 49-52. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2012/504/oj.

Commission for Environmental Co-operation (CEC) (1994). *Laying down guidelines for operational programmes which member states are invited to establish in the framework of a Community Initiative concerning urban areas*. Decision 94/C 180/02, 15 June 1994, Notice to Member States, Brussels: CEC.

Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II). *Official Journal of the European Union*, L 132: 1-32. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2014/447/2014-05-03

Commission of the European communities (2007c). Report from the commision to the European Parliament and the Council, (on implementation of the NUTS Regulation - Regulation (EC) No 1059/2003). Brussel.

Commission of the European Communities Brussels, 6.10.2008 COM(2008) 616 final Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the regions and the European economic and Social Committee. Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength {SEC(2008) 2550}.

Commission Regulation (EC) No 498/2007 of 26 March 2007 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1198/2006 on the European Fisheries Fund. *Official Journal of the European Union*, L 121: 1. Преузето са https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4cecfbc8-a968-4ff0-8c5a-3880d99891b1/language-en.

Commission Regulation (EU) 2016/2066 of 21 November 2016 amending the annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council on the establishment of

a common classification of territorial units for statistics (NUTS). *Official Journal of the European Union, L 322: 1-61. Преузето* са http://data.europa.eu/eli/reg/2016/2066/oj.
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Brussels: Commission of the European Communities. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009DC0248.
Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2012). *Official Journal of the European Union C* 326, 55(2012/C 326/01): 1-390. Преузето са https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en.pdf.
Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences. *Official Journal*, C 326: 1-390. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT.
Corrigendum to Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). *Official Journal of the European Union*, L 206: 23.
Council decision (EU) 2016/1316 of 26 July 2016 amending Decision 2009/908/EU, laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council. *Official Journal of the European Union,* L 208: 42-44. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2016/1316/oj.
Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94. *Official Journal of the European Union*, L 210: 79-81. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1084/oj.
Council regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund. *Official Journal of the European Communities*, L 130(37): 1-13. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1994/1164/oj.
Council Regulation (EC) No 1198/2006 of 27 July 2006 on the European Fisheries Fund. *Official Journal of the European Union*, L 223: 1-44. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1198.
Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89. *Official Journal of the European Union*, L 161: 68-72. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1999/1266/oj.
Council Regulation (EC) No 1628/96 of 25 July 1996 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia. *Official Journal of the European Union*, L 204: 1-5. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1996/1628/oj.
Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). *Official Journal of the European Union*, L 277: 1. Преузето са http://data.europa.eu/eli/reg/2005/1698/2011-12-21.
Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. *Official Journal of the European Union*, L 185: 9-20. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1988/2052/oj.
Cram L., Dinan, D. & Nugent, N. (1999). *Developments in European Union*. London: St. Martin's Press.
Cross-border programme 2007 – 2013 IPA CBC Serbia – Bosnia and Herzegovina (2009). Министарство финансија, Република Србија и Дирекција за европске интеграције, Босна и Херцеговина.

Cross-border programme 2007 - 2013 IPA CBC Serbia – Montenegro (2007). Министарство финансија, Република Србија и Секретаријат за европске интеграције, Република Црна Гора.

*Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe*; The Assembly of European Regions (AER) meeting in Basel on 4th December 1996.

Delegation of the European Union to Albania (2018). *Albania and the EU*. Преузето са https://eeas.europa.eu/delegations/albania_en.

Demchuck, P. & Zelenyuk, V. (2009). Testing differences in efficiency of regions within a country: the case of Ukraine. *Journal of Productivity Analysis*, 32: 81-102.

Demeny, P. (2003). Population policy dilemmas in Europe at the dawn of the twenty-first century. Population and Development Review, 29(1): 1-28.

Dijkstra, L. & Poelman, H. (2014). A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation. *Working papers*, WP 01/2014. Euroepan Commission; Directorate-General for Regional and Urban Policy.

Dijkstra, L. (2014). *My Region, My Europe, Our Future. Sixth report on economic, social and territorial cohesion*. Brussels: Directorate-General for Regional and Urban Policy.

Dijkstra, L. (2017). *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Seventh report on economic, social and territorial cohesion.* Brussels: Directorate-General for Regional and Urban Policy.

Dinan, D. (1999). Ever Closer Union. The European Union Series. London: Macmillan Press Ltd.

Dinan, D. (ed.) (2000). *Encyclopaedia of the European Union*. The European Union Series. London: Macmillan Press Ltd.

Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (http://www.coe.int/)

Drzeniek-Hanouz, M. & Geiger, T. (2008). *The Ukraine Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.

Đukić, P. (2013). Prokletstvo regionalnih pozicija – mogućnosti održivog regionalnog razvoja u Srbiji. *Ekonomski vidici*, 18(2-3): 189-208.

Durà, A., Camonita, F., Berzi M. & Noferini, A. (2018). *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: Department of Geography, UAB.

Đurić, D. (2009). *Koheziona politika i pretpristupna podrška Evropske unije*. Podgorica: Foundation Open Society Institute, Predstavništvo Crna Gora.

Đurović, G. (2016). *Evropska unija i Crna Gora*. Podgorica: EU Info centar.

Edwards G. (2008). The construction of ambiguity and the limits of attraction: Europe and its neighbourhood policy. *European Integration*, 30(1): 45-62.

El-Agraa, M. Ali (2001). The European Union, Economics & Policies. Harlow: Pearson Education Limited.

EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission. Brussels: European Commissions. Преузето са https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf.

European Commission (2009). Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2013). Overview of CAP Reform 2014-2020. Преузето са https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-policy-perspectives-brief-05_en.pdf.

European Commission (2014). Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Struc-

tural and Investment Funds. *Official Journal of the European Union*, L 74/14: 1–7. Преузето са http://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj.
European Commission (2014a). *The EU explained: Digital agenda for Europe*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Communication Citizens information. Преузето са https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/64/digital-agenda-for-europe.
European Commission (2015). *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission (2016). *EU Strategy for the Adriatic-Ionian Region*. Factsheet. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission (2017). *EU Strategy for the Danube Sea Region*. Factsheet. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission (2018a). *EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020.* Преузето са https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm.
European Commission (2018b). *New Cohesion Policy: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020: The New Framework at a glance.* Преузето са https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/.
European commission (2018c). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument,* COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD). Strasbourg: European Commission. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0375.
European Commission (2018d). *EU Strategy for the Baltic Sea Region*. Factsheet. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission (2019a). *EU Strategy for the Alpine Region*. Factsheet. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission (2019). *European structural and investment funds*. Преузето са https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en.
European Commission (2019b). *Explanatory memo: European Urban Initiative - Post 2020.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2008). *EQUAL opportunities for all Delivering the Lisbon Strategy through social innovation and transnational cooperation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community. Преузето са https://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/data/document/Equal%20opportunities%20for%20all.pdf.
European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy (2013). *Urban development in the EU: 50 projects supported by the European regional development fund during the 2007-13 period*. Преузето са https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/50_projects/urban_dev_erdf50.pdf
European Commission, Directorate General for Communication Citizens information (2014). *The European Union explained: Regional policy.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Forum for Geography and Statistics (2020). Преузето са https://www.efgs.info/.
European Investment Bank (2016). *Introducing financial instruments for the European Social Fund*. Luxembourg: European Investment Bank. Преузето са https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Manual_Introducing_financial_instrumentsfor_the_European_Social_Fund.pdf.
European Parliament (2018). *Common Provisions Regulation: New rules for cohesion policy for 2021-2027,* European Parliamentary Research Service. Преузето са http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625152/EPRS_BRI(2018)625152_EN.pdf.

European Parliament (2019). *Fact Sheets on the European Union. European Social Fund*. Преузето са http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/53/europski-socijalni-fond
European Parliament (2019a). *Fact Sheets on the European Union. European Regional Development Fund (ERDF)*. Преузето са http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/95/european-regional-development-fund-erdf-.
European Parliament (2019b). Fact Sheets on the European Union. European Groupings of Territorial Cooperation (EGTCs). Преузето са http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/94/european-groupings-of-territorial-cooperation-egtcs-.
European Parliamentary Research Service (2016). *Cohesion Fund*. Преузето са http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html
European Parliamentary Research Service (2016a). *European Regional Development Fund*. Преузето са http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html
European Parliamentary Research Service Blog (2016). *The Cohesion Fund allocation per Member State and per capita, 2014-2020*. Преузето са https://epthinktank.eu/2016/10/10/eprs-and-the-2016-european-week-of-regions-and-cities/the-cf-allocation-per-member-state/.
European Social Fund (2019). *What is the ESF*. Преузето са https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en.
*European Union Strategy for Danube Region* (2010). Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. Brussels: European Commission. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0715.
European Union Strategy for Danube Region (Official website) https://www.danube-region.eu/.
Europska komisija (2015). *Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje od 2014. do 2020.: Službeni tekstovi i komentari*. Bruxelles: Europska komisija, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku.
Eurostat (2011). *Migrants in Europe. A staistical portrait of the first and second generation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Eurostat (2018). *National structures (EU-28)*. Based on NUTS 2016 and LAU 2018. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu.
Eurostat (2018a). *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS 2016/EU-28*. Brussel: European Commission.
Eurostat (2018b). *Statistical regions for EU candidate and EFTA countries*. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/statistical-regions-outside-eu.
Eurostat (2018c). *Local administrative units (LAU)*. Overview. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units.
Eurostat (2018d). *Eurostat regional yearbook*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Eurostat (2019). Eurostat Statistics Explained: Glossary. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Thematic_glossaries
Eurostat (2019a). *Statistical Atlas. Eurostat regional yearbook 2019*. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/statistical-atlas/gis/viewer/?.
Eurostat (2019b). *Eurostat regional yearbook*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Eurostat (2019c). *Regions and cities. Regions and Cities Illustrated*. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#?vis=nuts2.population&lang=en.
Eurostat (2020). *Asylum and managed migration. Database*. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables.
Eurostat. Data base (2019). *NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2016. Nuts maps*. Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/nuts-maps-.pdf-
*Evropa u Vojvodini: pogled i analiza realizovanih projekata lokalnih samouprava na teritoriji AP Vojvodine finansiranih od strane EU u programskom periodu 2007-2013* (2015). Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine.

Evropska Komisija (2006). *Leader pristup - Opšta uputstva*. Luksemburg: Kancelarija za službene publikacije Evropske zajednice. Преузето са http://www.seerural.org/wp-content/uploads/2009/05/05_LIDER-PRISTUP.pdf.

Evropska komisija (2017). *Šta je makro-regionalna strategija EU?* Luksemburg: Kancelarija Evropske unije za publikacije.

*Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006*. Final Report prepared for the European Commission (2010). London: Ecorys, ECOTEC. Преузето са https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf.

Fabris, N. & Žugić, N. (2012). Regionalisation and regional policy of Montenegro. *Journal of Geographical Institute Cvijic*, 62(1): 49-67.

Fagu, E. & Qorri, A. (2017). Toward territorial cohesion with the National Spatial Plan for Albania 2030. "*Lisbon AESOP Annual Congress '17. Spaces of dialog for places of dignity: Fostering the European Dimension of Planning*. Lisbon, Portugal, 11-14 July, 2017.

Farra, F., Klos, N., Schober, U., Sigalova, O. & Zhukov, A. (2013). Improving regional performance in Russia: a capability-based approach. European Bank for Reconstruction and Development; *Working Paper No. 155.* Преузето са https://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0155.pdf.

Fateyev, V. (2000). Regional aspects of the development of a market economy and democratization in Belarus. *European Urban and Regional Studies*, 7(1): 68–84.

Fateyev, V. (2018). Regional problems and policy in the Republic of Belarus. In: S. Žičkiene, T. Tamošiūnas, M. Karpitskaya (Eds.), *Social innovation in the regional context, Scientific study* (pp. 149-157), Šiauliai University, Yanka Kupała State University of Grodno.

Fedeli, V., Lenzi, C., Briata P. & Pedrazzini L. (2020). *EU Regional and Urban Policy Innovations and Experiences from the 2014-2020 Programming Period*. Cham: Springer.

Federal State Statistic Service (2020). Population and Census Data. Main indicators. Доступно на https://eng.gks.ru/folder/11654; https://eng.gks.ru/.

Frejka, T. & Sobotka, T. (2008). Fertility in Europe: Diverse, delayed and below replacement. *Demographic Research*, 19(13): 15-46.

Frejka, T., Sobotka, T., Hoem, J. M. & Toulemon, L. (2008). Summary and general conclusions: Childbearing trends and policies in Europe. *Demographic Research*, 19: 5-14.

Gočeva, V. & Karaeva, M. (2017). Entrepreneurship, small and medium enterprises and other forms of cooperation, as a method for promotion of regional development in the Republic of Macedonia. *Economic Deevelopment*, 19(1-2): 233-246.

Gotișan, I. (2016): *Disparităţi economice regionale în Republica Moldova*. Chişinău: Institutul pentru Dezvoltare şi Iniţiative Sociale „Viitorul". Nr. 11.

Granberg, A. G. (2000). Regional development: The experience of Russia and the European Union. Moscow: ZAO Publishing House Economy.

Hettner, A. (1927). *Die Geographie, ihre Wesen und ihre Methoden*. Breslau.

Hooghe, L. (ed.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Ilgiziarovna Gaysina, E., Ivanovich Ostroumov, A. & Viacheslavovich Suntsov, A. (2016). State regioanl policy in modern Russia: Problems and trendsof development. *The Social Sciences*, 11(5): 7115-7118.

Illes, A. & Volkery, A. (2013). Execution of the annual budgets 2007-2013: relevant recommendations for local and regional authorities. Technical Report. Brussels: Institute for European Environmental Policy; Centre for European Policy Studies.

Imami, F., Bejko, A. & Shutina, D. (2018). Challenges of regional development in Albania. *Annual Review of Territorial Governance in Albania*, I: 8-23.

INTERREG–IPA program prekogranične saradnje Mađarska-Srbija 2014-2020 (2015). Европска комисија, одлука C(2015)9488. Преузето са http://www.interreg-ipa-husrb.com/srb/file/162/.

Jessop, B. (1995). Regional Economic Blocs, Cross-Border Cooperation, and Local Economic Strategies in Postsocialism: Politics, Policies, and Prospects. *American behavioral scientist*, 38(5): 674-715.
Kallioras, D., Tsiapa, M. (2015). The regional dimension of economic growth in Ukraine. *Eastern European Business and Economics Journal*, 1(3): 71-95.
Kapteyn, P. & Themaat, V. (Ed. Gormley, L.) (1998). Introduction to the Law of the European Communities: From Maastricht to Amsterdam. London; Boston: Kluwer Law International.
Kitson, M., Martin, R. & Tyler, P. (2008). *The Regional Competitiveness Debate.* Programme on regional innovation, The Cambrigde MIT Institute.
Knežević, I. & Jeremić, V. (2018). Uloga Akreditovanih regionalnih razvojnih agencija (ARRA) u procesu pripreme i sprovođenja kohezione politike u Republici Srbiji. Beograd: Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za evropske integracije.
Koprić, I. (2007). Regionalna politika i regionalni razvoj u Hrvatskoj. U: I. Palne Kovacs (ur.), *Regionalna decentralizacija u centralnoj i istočnoj Evropi* (str. 87-111). Pečuj: Političke studije Pečuj, Univerzitet u Pečuju.
Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samopurave. *Hrvatska javna uprava*, 8(1): 95-133.
Kostoska, O., Spirovski, M., Ristovska, M. & Hristoski, I. (2017). EU Regional Policy and Pre-Accession Support for The Republic of Macedonia. In: D. Nikoloski, D. Dimitrov & R. Yilmaz (Eds): *International Balkan and Near Eastern Social Sciences Congress Series VI. IBANESS Congress Series, Proceedings* (pp. 401-413). Ohrid: Macedonia.
Kronja, J., Avlijaš, S., Matejić, V., Todić, D., Kovačević, A., Radišić, J., Milovanović, J., Rakin, D. & Aleksić, M. (2015). Strategija Evropa 2020: četiri godine kasnije. Vodič. Drugo dopunjeno izdanje. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
Kubicek, P. (2000). Regional Polarisation in Ukraine: Public Opinion, Voting and Legislative Behaviour. *Europe-Asia Studies*, 52(2): 273-294.
Lankina, T. (2009). Regional Developments in Russia: Territorial Fragmentation in a Consolidating Authoritarian State. *Social Research*, 76(1): 225-256
Lankina, T., Gordon, C. & Slava, S. (2017). Regional Development in Ukraine: Priority Actions in Terms of Decentralization. European Union: European Committee of the Regions. Доступно на https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional-Development-Ukraine.pdf
Lazarević, G., Knežević, I. & Božić, R. (2011). *Prekogranična saradnja*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
Ležaić, K. (2010). *Cross-border cooperation as an instrument for Regional Policy of the EU.* Nice: Institut Européen des Hautes Études Internationales.
Manxhari M. (2015). Local governance and regional development in Albania. In: Thomas M., Bojicic-Dzelilovic V. (eds). *Public policy making in the Western Balkans* (pp. 199-219). Dordrecht: Springer.
Marku, A. (2015). Sustainable regional development in Albania and the challenges to European integration. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 4(1): 27-32.
Martin, R. (1998) Regional dimensions of Europe's unemployment crisis, in: P. Lawless, R. Martin and S. Hardy (Eds). *Unemployment and Social Exclusion: Landscapes of Labour Inequality* (pp. 11–48), London: Jessica Kingsley.
Medeiros, E. (Ed.). *Territorial Cohesion. The Urban Dimension* (eBook). Cham: Springer.
Mezencev, K. (2010). A területi egységek lehatárolásának tökéletesítése Ukrajnában az Európai Unió normái szerint. *Területi statisztika*, 2010/1: 56-66.
Milanović, M., Radojević, V. & Škatarić, G. (2010). Depopulacija kao faktor ruralnog i regionalnog razvoja u Crnoj Gori. Škola biznisa, 4: 32-40.
Mironova M.N. (2011). Management of regional development in Russia: Main trends of modern regional policy. *Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series: Economics*, S5: 185-195.
Mojsovska, S. (2011). Decentralisation and regional policy in the Republic of Macedonia: Developments and perspectives. *LSEE Papers on Decentralisation and Regional Policy,* Research paper

number 4. LSEE – Research on South Eastern Europe; London School of Economics and Political Science.
Molnar, D. (2013). *Regionalne nejednakosti i privredni rast: primer Srbije*. Doktorska disertacija. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet.
Muçollari, O. (2017). Albanian regional development opportunities and challenges in the framework of the EU policy. *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali Eunomia*, VI(1): 115-126.
Mujkić, A., Jusić, J. & Šaljić, D. (2013). European Union regional policy: Lessons for Bosnia and Herzegovina. *Collection of papers, Conference Local Economic and Infrastructure Development of SEE in the Context of EU Accession. Economic and Infrastructural Aspect of Local Development*, 301-318.
Mundell, A. R. )1961). .A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4): 657-665.
Mutabdžija, G. (2016). *European challenges - from geographic to innovation regions*. East Sarajevo: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
Mutabdžija, G. (2018). Concept and importance of statistical regions on the example of Bosnia and Herzegovina. *Journal of Geographical Institute "Jovan Cvijic"*, SASA 68(2): 265-280.
National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova (2020). *Regional statistics: Development regions/Statistical regions*. Преузето са https://statistica.gov.md/pageview.php?l=en&id=5091&idc=349#idc=429&.
National Statistical Committee of the Republic of Belarus (2020). *Population of the Republci of Belarus*. Преузето са https://www.belstat.gov.by/en/ofitsialnaya-statistika/.
*National Strategy for Development and Integration* (NSDI) 2007-2013 (2008). Republic of Albania. Council of ministers. Преузето са https://www.esiweb.org/pdf/albania%20-%20National%20Strategy%20for%20Development%20and%20Integration%202007%202013.pdf.
*National Strategy for Development and Integration (NSDI) 2014-2020* (2014). Republic of Albania. Council of ministers. Преузето са https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/albania_national_strategy_on_development_and_integration.pdf.
*National strategy for sustainable development for the period to 2020 of the Republic of Belarus. Key provisions* (2004). National Sustainable Development Commission of Belarus and the Presidium of the Council of Ministers of Belarus, Minsk. Доступно на https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/belarus_national_strategy_for_sd_to_2020.pdf.
National Territorial Planning Agency - NTPA (2016). General National Spatial Plan Albania 2030, Ministry of Urban Development, National Territorial Planning Agency.
National Territorial Planning Agency - NTPA (2016a). Integrated Coastal Plan for Albania, Ministry of Urban Development, National Territorial Planning Agency.
National Territorial Planning Agency - NTPA (2016b). Integrated Cross Sectorial Plan for the area of Tirana – Durres, Ministry of Urban Development, National Territorial Planning Agency.
Nosova, O. (2014). The Innovation Development in Ukraine: Problems and Development Perspectives. *International Journal of Innovation and Business Strategy*, 2: 1-13.
Nuñez, J., Nisbet, M., Ehrhart, K., Musmeci, R., Thomadakis, A., Illes, A. & Rinaldi, D. (2017). *Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use*. Brussels: European Parliament, Policy Department on Budgetary Affairs.
Ocokoljić, S. & Dolapčev, V. (2014). Od principa do prakse: ka delotvornim i efikasnim regionalnim razvojnim agencijama u Republici Srbiji. Beograd: Centar za evropske integracije Beogradske otvorene škole.
OECD (2009). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris: OECD Publishing.
OECD (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
OECD (2011). *Reviews of Innovation Policy: Russian Federation 2011*. OECD Publishing.
OECD (2014). Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet. Paris: OECD Publishing. Доступно на https://doi.org/10.1787/9789264201415-en

OECD (2014a). *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013.* OECD Publishing. Преузето са http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en
OECD (2016). *Euro-Asia. Russian Federation. Federal country.* OECD Publishing. Преузето са https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Russian-Federation.pdf.
OECD (2016a). *Euro-Asia. Republic of Albania.Unitary country.* OECD Publishing. Преузето са https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Albania.pdf.
OECD (2018). *Regions and Cities at a Glance 2018 - NORWAY.* Paris: OECD Publishing. Преузето са http://www.oecd.org/cfe/NORWAY-Regions-and-Cities-2018.pdf.
OECD (2018a). *Regions and Cities at a Glance 2018 – SWITZERLAND.* Paris: OECD Publishing. Преузето са http://www.oecd.org/cfe/SWITZERLAND-Regions-and-Cities-2018.pdf.
OECD (2018b). *Regions and Cities at a Glance 2018 – ISLAND.* Paris: OECD Publishing. Преузето са http://www.oecd.org/cfe/ICELAND-Regions-and-Cities-2018.pdf.
OECD (2018c). Regional development trends in Ukraine in the aftermath of the Donbas conflict, in *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine* (pp. 45-99). Paris: OECD Publishing. Преузето са https://doi.org/10.1787/9789264301436-5-en.
OECD (2019). Regional Outlook 2019. Norway. *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. Paris: OECD Publishing. Доступно на http://www.oecd.org/cfe/_Norway.pdf
OECD (2019a). Regional Outlook 2019. Switzerland. *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas.* Paris: OECD Publishing. Преузето са http://www.oecd.org/cfe/_Switzerland.pdf.
OECD (2019b). Regional Outlook 2019. Iceland. *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas.* Paris: OECD Publishing. Доступно на http://www.oecd.org/cfe/_Iceland.pdf.
Opinion 2/94 of the Court 28 March 1996 on Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
Opinion 2/13 of the Court of Justice 18 December 2014, on EU accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). Official website. Преузето са http://www.oecd.org/.
Osmanković, J. & Pejanović, M. (2009). *Euroregions and Bosnia and Herzegovina (Euroregije i Bosna i Hercegovina)*, FPN: Sarajevo.
Pagdon, A. (ed.) (2002): The idea of Europe from Antiquity to the European Union. London: Cambridge University Press.
Pálné Kovács, I. & Grünhut, Z. (2011). Specifics of the governmental system. In: G. Horváth & Z. Hajdú (Eds.), *Regional transformation processes in zhe Western Balkan countries* (pp.307-349). Pécs: Centre for Regional Studies of the Hungarioan Academy of Sciences.
Parjoleanu, R. (2015). The Evolution of the „Leader Approach" in the European Union. *Valahian Journal of Economic Studies*, 6(20): 95-106.
Pejović, A., Lazović, M., Mirić, O. & Knežević, I. (2014). *Vodič kroz IPA II. Instrument za pretpristupnu pomoć* 2014-2020. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
Pejović, A., Živadinović, B., Lazarević, G., Knežević, I., Lazović, M. & Mirić, O. (2011). *IPA. Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013.* Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
Porter, M. (2003). The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, 37: 549 – 578.
Priručnik za primenu LEADER pristupa za razvoj ruralnih zajednica (2017). Regionalna razvojna agencija „Braničevo-Podunavlje" d.o.o.
Radović, M., Vojinović Jaćimović, D. & Jovović, M. (2006). Reaching balanced regional development in Montenegro: problems and solutions. *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 9(4): 97-107.

Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and the Council on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). *Official Journal of the European Communities*, L 154: 1-41. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1059/oj.

Regulation (EC) No 1784/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Social Fund. *Official Journal of the European Communities*, L 213: 5-8. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A31999R1784&from=EN.

Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities (Text with relevance for the EEA and for Switzerland). *Official Journal of the European Union*, L 087: 164. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/223/2015-06-08.

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). *Official Journal of the European Union*, L 210: 19-24. Преузето са http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1082/oj.

Regulation (EU) 2017/2391 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EC) No 1059/2003 as regards the territorial typologies (Tercet). *Official Journal of the European Union*, L 350: 1-6. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/2391/oj.

Regulation (EU) No 1255/2011 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2011 establishing a Programme to support the further development of an Integrated Maritime Policy. *Official Journal of the European Union*, L 321(54): 1. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2011:321:TOC.

Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II). *Official Journal of the European Union*, L 77: 11-26. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/231/oj.

Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action. Official Journal of the European Union, L 77: 95-108. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/236/oj.

Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal. *Official Journal of the European Union*, L 347: 259-280. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1299/oj.

Regulation (EU) No 1300/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006. *Official Journal of the European Union*, L 347: 281-288. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1300/oj.

Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006. *Official Journal of the European Union*, L 347: 289-302. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1301/oj

Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings. *Official Journal of the European Union*, L 347: 303-319. Преузето са http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1302/oj

Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the Euro-

pean Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006. *Official Journal of the European Union*, L 347: 320-469. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj

Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006. *Official Journal of the European Union*, L 347: 470-486. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1304/oj

Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. *Official Journal of the European Union*, L 347: 487-548. Преузето са са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013R1305.

Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC. *Official Journal of the European Union*, L 354: 22-61. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R1380.

Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulations (EC) No 2328/2003, (EC) No 861/2006, (EC) No 1198/2006 and (EC) No 791/2007 and Regulation (EU) No 1255/2011 of the European Parliament and of the Council. *Official Journal of the European Union*, L 149: 1-66. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/508/oj.

Republic of Macedonia State Statistical Office (2018). *Regions of the Republic of Macedonia. Regional Yearbook*. Skopje.

Republic of North Macedonia State Statistical Office (2019). *Regions in the Republic of North Macedonia, 2019. Regional yearbook*. State statistical office, Skopje.

Richardson, H.W. (1969). *Regional Economics*. Praeger: New York.

Ristić, K. (2015). Ekonomija Evropske unije. Drugo ispravljeno izdanje. Beograd: EtnoStil.

Rocheska, S., Angeleski, M., Milevska, M. & Kostoska, O. (2014). Territorial cohesion and regional development in the context of EU integration – the case of Macedonia. *Eastern Journal of European Studies*, 1: 67-77.

Rumford, C. (2000). European Cohesion? Contradictions in EU Integration. London: Macmillan Press Ltd.

RUT (Regionale utviklingstrekk) (2016). Kommunalog moderniserings departementet, 2016 (Regional development features, 2016). Oslo: Ministry of Ministry of Local Government and Modernisation.

Sadiković, E. (2014). Europe regions - the cohesion policy of the European Union and the Western Balkans (*Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i zapadni Balkan*). Šahinpašić: Sarajevo.

Sanfey, P. & Milatovic, J. (2019). *North Macedonia Diagnostic. Assessing progress and challenges in developing a sustainable market economy.* London: European Bank for Reconstruction and Development.

Shankar, R. and Shah, A. (2009) *Lessons from European Union Policies for Regional Development*. World Bank Institute, Poverty Reduction and Economic Management Division.

Šišević, B. (2013) Regional Policy and Decentralization in Montenegro. In: Bartlett W., Maleković S., Monastiriotis V. (eds) *Decentralization and Local Development in South East Europe. Studies in Economic Transition* (pp. 67-79). London. Palgrave Macmillan.

Skrypnyk, N. Y. (2014). Specific Features of Development of Competitive Potential of Ukrainian Economy: Regional Aspect. *Business Inform*, 2: 11-15.

Smahó, M. (2010). The role of knowledge in regional development. Theoreticalconsiderations and the case of the Austrian-Hungarian border region. *WIFO Working Papers*, No. 355: 1-28.

Smirnyagin, L.V. (2017). Regional policy of Russia as a geographic task. *Regional Research of Russia*, 7: 97–107.

Sobotka, T. (2004). Postponement of childbearing and low fertility in Europe (Doctoral dissertation, University of Groningen. Dutch University Press, Amsterdam). Преузето са http://www.rug.nl/research/portal/files/9808331/thesis.pdf.

Solarević, M., Božić, S. (2018). *Through Serbia to peace and a better life: a global phenomenon or a local problem?* In: T. Lukić & A. Terzić (Eds). Ethnic groups on the beginning of the 21st century (57-84), Novi Sad: University of Novi Sad, Faculty of Sciences, Department of Geography, Tourism and Hotel Management.

Spahić, M. & Jahić, H. (2014). Geographical regionalizations of Bosnia and Herzegovina in the light oh Euro-Atlantic integrations. *Acta geographica Bosniae et Herzegovinae*, 1: 31-45.

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L 164/2: 2–547. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015A0630%2801%29.

Starodubtsev, A. (2018). *Federalism and Regional Policy in Contemporary Russia*. (Studies in Contemporary Russia). Abingdon: Routledge.

State Statistics Service of Ukraine (2019). *Ukraine in figures – 2018. Statistical publications*. Доступно на https://ukrstat.org/en/druk/publicat/kat_u/2019/zb/07/Ukr_cifra_2018_e.pdf

Statista (2020). *Ukraine: Gross domestic product (GDP) from 1994 to 2024.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/296140/ukraine-gross-domestic-product/.

Statista (2020b). *Ukraine: Unemployment rate from 1999 to 2019.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/296132/ukraine-unemployment-rate/.

Statista (2020c). *Belarus: Gross domestic product (GDP) in current process from 1994 to 2021.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/446215/gross-domestic-product-gdp-in-belarus/.

Statista (2020d). *Belarus: Gross domestic product (GDP) per capita in current process from 1994 to 2024.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/446238/gross-domestic-product-gdp-per-capita-in-belarus/.

Statista (2020e). *Belarus: Growth rate of the real Grossdomestic product (GDP) from 2009 to 2021.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/446170/gross-domestic-product-gdp-growth-rate-in-belarus/.

Statista (2020f). *Belarus: Main import partners in 2017.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/446319/most-important-import-partners-of-belarus/.

Statista (2020g). *Russia: Population growth from 2008 to 2018.* Доступно на https://www.statista.com/statistics/271340/population-growth-in-russia/.

Statista (2020h). *Russia: Gross domestic product (GDP) in current prices from 1994 to 2021.* Доступно на https://www.statista.com/statistics/263772/gross-domestic-product-gdp-in-russia/.

Statista (2020i). *Russia: Real gross domestic product (GDP) growth rate from 2009 to 2021* Преузето са https://www.statista.com/statistics/263621/gross-domestic-product-gdp-growth-rate-in-russia/.

Statista (2020j). *Russia: Gross domestic product (GDP) per capita in current prices from 1994 to 2024.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/263777/gross-domestic-product-gdp-per-capita-in-russia/.

Statista (2020k). *Russia: Unemployment rate from 1999 to 2019.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/263712/unemployment-in-russia/.

Statista (2020l). *Albania: Gross domestic product (GDP) in current prices from 1984 to 2021.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/444456/gross-domestic-product-gdp-in-albania/.

Statista (2020lj). *Albania: Growth rate of the real gross domestic product (GDP) from 2009 to 2021.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/444428/gross-domestic-product-gdp-growth-rate-in-albania/.

Statista (2020m). *Albania: Gross domestic product (GDP) per capita in current prices from 1984 to 2024.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/444463/gross-domestic-product-gdp-per-capita-in-albania/.

Statista (2020n). *Albania: Unemployment rate from 1999 to 2019.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/444445/unemployment-rate-in-albania/.

Statista (2020a). *Ukraine: Gross domestic product (GDP) per capita from 1994 to 2024.* Преузето са https://www.statista.com/statistics/296152/ukraine-gross-domestic-product-per-capita/.

Stefanović Ristin, I., Ilić, I. & Milenković, G. (2014). LEADER PRISTUP. SENSE Program podrške organizacijama civilnog društva u oblasti zaštite životne sredine. Centar za istraživanja i studije turizma; Centar za istraživačke i razvojne projekte i Bios fond. Доступно на https://www.nln.rs/images/Publications/LEADER-prirucnik-2014.pdf

Stefanović, Z. (2003). *Pravo evropske unije*. Beograd: Moć knjige.

Strategiei Naționale de dezvoltare regională pentru 2016-2020 (2017). Parlamentul Republica Moldova, LEGE Nr. 239. *Monitorul Oficial Nr. 30-39 art. 65.* Преузето са https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=97505&lang=ro.

Szemlér T. (2008). EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?", Using IPA and other EU funds to accelerate convergence and integration in the Western Balkans. Budapest: Center for EU Enlargement Studies Central European University.

Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations. Преузето са https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-uk-art-50-terms-reference_agreed_amends_en.pdf.

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols Nos. 11 and 14 supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13. opened for signature in Rome on 4 November 1950 and came into force in 1953. Strasbourg: Council of European Union. Преузето са https://www.echr.coe.int/.

The EU Neighbours portal (2020). EU Neighbours east. Facts and Figures About EU-Moldova Relations. Преузето са https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-03/EAP%20SUMMIT%20FACTSHEET_Moldova_EN.pdf.

The EU Neighbours portal (2020a). EU Neighbours east. Facts and Figures About EU-Ukraine Relations. Доступно на https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-03/EAP%20SUMMIT%20FACTSHEET_Ukraine_EN.pdf.

The EU Neighbours portal (2020b). EU Neighbours east. Facts and Figures About EU-Belarus Relations. Преузето са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_factsheet_belarus.pdf.

The European Union Strategy for the Baltic Sea Region (Official website): https://www.balticsea-region-strategy.eu/.

The Institute of Satistics (Statistical service in Republic of Albania) (2018). *Regions*. Преузето са http://www.instat.gov.al/en/themes/general-and-regional-statistics/regions/#tab4.

The Interreg Baltic Sea Region Programme (Official website): https://www.interreg-baltic.eu/home.html.

The Interreg Danube Transnational Programme (Official website): http://www.interreg-danube.eu/.

*The Riga declaration* (2015). Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Territorial Cohesion and Urban Matters. Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda, Riga, 10 June 2015. Преузето са https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/riga-declaration.pdf.

The Swiss Federal Statistical Office (2018). Преузето са https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/fso/swiss-federal-statistical-office.html.

Tondl, G. (2004). EU regional policy. Experiences and future concerns. Working Papers: EI Working Paper 59, Europainstitut Wirtschaftsuniversität Wien.

Tošić, B. & Todorović, M. (2008). Euroregions in the Podrinje region. Bukketin of the Serbian Geographical Society, 58(2): 25-34.

Тодоровић, М., Тошић Б. & Стојановић, Б. (2004). Србија, еврорегиони и европске интеграције. Београд: Географски факултет.
Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon (2007). *Official Journal of the European Union*, C 326: 1-231. Преузето са http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC
Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 – Contents. *Official Journal of the European Union C*: 1-87.
Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. *Official Journal of the European Union*, C 340: 1-144. Преузето са https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ams/sign.
Tsoukalis, L. (1993). *The New European Economy*. Oxford: Oxford University Press.
United Nations (2017). *New Urban Agenda*. New York: United Nations Habitat III Secretariat. Доступно на http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf
United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, ST/ESA/SER.A/366.
Uprava za statistiku Crne Gore (2019). Crna Gora u brojkama, 2019. Podgorica: Uprava za statistiku Crne Gore – MONSTAT.
*Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'* (2016). Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands. Доступно на https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf
*Urban Europe: Statistics on cities, towns and suburbs* (2016). General and regional statistics. Collection: Statistical books. European Union, Luxembourg: Publications office of the European Union.
*Uvod u načela kohezione politike Evropske unije* (2016). Beograd: Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije i Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
Vanhove, N. (1999). *Regional Policy: A European Approach*. Ashgate: Aldershot.
Vodič za lokalne i regionalne samouprave na putu Srbije ka EU, 2017. The International and Security Affairs Centre (ISAC). Преузето са https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/01/Vodic_za_lokalne_i_regionalne_samouprave_na_putu_Srbije_ka_EU.pdf
Wallace, H. & Wallace, W. (eds.) (2000). *Policy Making in the European Union, The New European Union Series*. Oxford: Oxford University Press.
World Bank (2002). *Ukraine - Moving forward on regional development and regional policy (English)*. Country Unit & Poverty Reduction and Economic Management Unit. Europe and Central Asia Region. Washington, DC: World Bank. Преузето са http://documents.worldbank.org/curated/en/141511468316159360/Ukraine-Moving-forward-on-regional-development-and-regional-policy.
World Bank (2020). DataBank. World Development Indicators. Преузето са https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#.
World Bank Group & INSTAT (2016). *Portraits of Poverty and Inequality in Albania. Based on Census 2011 and Living Standards Measurement Survey 2012*. Преузето са http://documents.shihang.org/curated/zh/659991480409319302/pdf/110582-REVISED-PUBLIC-report-eng-complete.pdf
World Bank Group (2013). *Albania: Policy briefs*. World Bank. Преузето са https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Albania-Policy-Briefs-2013.pdf.
World Tourism Organization (2019). *International Tourism Highlights, 2019 Edition*. Madrid: UNWTO.
Zagorski (xxx). EU Policies Towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus. Occasional Paper Series, No. 35. Доступно на https://www.files.ethz.ch/isn/10671/doc_10702_290_en.pdf.
Zemtsov, S. & Smelov, Y. (2018). Factors of regional development in Russia: Geography, human capital and regional policies. Journal of the New Economic Association, 40(4): 84-108.

Zubarevich, N.V. (2009). Regional development and regional policy in Russia during ten years of economic growth. *Journal of the New Economic Association*, 1-2: 161-174.

Агенција за статистику Босне и Херцеговине (2018). Преузето са http://www.bhas.ba/index.php?lang=sr

Антевски, М. (2008). *Регионална економска интеграција у Европи*. Београд: М. Антевски.

Аранђеловић, З., Глигоријевић, Ж. (2010). *Регионална економија*. Ниш: СВЕН.

Бранковић, А., Плочић, Ј, Јевтовић, Н. & Сеизовић, М. (2016). Речник буџетских појмова. Београд: Парламентарна буџетска канцеларија; Westminster Foundation for Democracy – представништво у Београду.

Васовић, М. (1971). Регионална географија. Карактеристичне регије на Земљиној површини. Београд: Универзитет у Београду, Београдски издавачко-графички завод.

Вемић, М. (2005). Просторна дефиниција дунавско-моравског коридора. *Гласник Српског географског друштва*, 85(1): 176-186.

Видовић, В. & Марчета, Н. (2017). Упознајте кохезиону политику Европске уније. Приручник. Београд: Министарство за европске интеграције.

Влада Републике Хрватске (2019): *Prijedlog odluke o pokretanju postupka izmjene prostornih jedinica za statistiku 2. razine* (139. седница Владе). Преузето са https://vlada.gov.hr/sjednice/139-sjednica-vlade-republike-hrvatske-25169/25169.

Вреск, М. (1997). Регионална географија данас. *Acta Geographica Croatica*, 32: 69-82.

Вукадиновић, Р. (1998). Стварање и остваривање комунитарних права у Европској унији. Београд: Институт за европске студије.

Вуковић, Д., Јовановић, А., Закић, Н. & Вукотић, С.(2011). Номенклатура статистичких територијалних јединица: могућност примене у Србији. *Зборник радова Географског института „Јован Цвијић" САНУ*, 61(2): 11-24.

Вулетић, В., Тодоровић, З. & Радић, М. (2003). Глобализација - мит или стварност. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

Вучић, М. (2011). Европско правосудно раскршће – однос између Европског суда правде и Европског суда за људска права у светлу Лисабонског уговора. Европско законодавство, 10(37-38): 307-317.

Гасми-Илић, Г. (2004). Реформе Европске уније - институционални аспекти. Београд: Прометеј.

Голић, Д. & Почуча, С. (2014). *Статистички региони у Србији*. Култура Полиса, 11(23): 325-339.

Грчић, М. & Раткај, И. (2003). Еврорегиони и еврокоридори као фактори интеграције земаља Југоисточне Европе са Европском унијом. *Зборник радова Географског факултета*, 51: 1-22.

Грчић, М. & Раткај, И. (2004). Саобраћајни коридори као фактор интеграције у Југоисточној Европи. *Зборник радова Географског института „Јован Цвијић" САНУ*, 53: 7-25.

Дивац-Шарић, А. (2016). *Претприступна помоћ Европске уније државама кандидатима за чланство у ЕУ*. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду, Правни факултет.

Ђурђев, Б. (2001). *Основне технике у демографији*. Београд: Друштво демографа Југославије.

Ђурић, М. (2005). Трансформација ЕУ и њена међународна улога. Београд: БОШ.

Етински, Р., Ђајић, С., Станивуковић, М., Бордаш, Б., Ђундић, П. & Тубић, Б. (2010). Основи права Европске уније. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.

Живановић, З. (2007). Компаративна анализа регионалне политике Европске уније и Србије. *Гласник Српског географског друштва*. 84(1): 193-205.

Закључак о усвајању ИПАРД програма за Републику Србију за период 2014-2020. године: 30/2016-3, 84/2017-30, 20/2019-22, 55/2019-55 (2016). „Службени гласник РС", бр. 30/2016, 84/2017, 20/2019 и 55/2019. Београд: Влада Републике Србије.

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ

Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА) (2007). Београд: „Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 124/07.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС“, број 83/08). Преузето са https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_sporazuma_o_stabilizaciji_i_pridruzivanju_izmedju_evropskih_zajednica_i_njihovih_drzava_clanica.html.

Закон о ратификацији Оквирног споразума између Савезне Републике Југославије и Европске уније (2003). „Службени лист Србије и Црне Горе“ – Међународни уговори, број 2/03.

Закон о регионалном развоју (2009). „Службени гласник РС“, број 51/2009, 30/2010 и 89/2015. Преузето са http://demo.paragraf.rs/WebParagrafDemo/?actid=104651.

Закон о регионалном развоју (2009). „Службени гласник РС“, број 51/2009, 30/2010 и 89/2015. Београд. Преузето са http://demo.paragraf.rs/WebParagrafDemo/?actid=104651.

Закон о регионалном развоју. (2009). Службени гласник бр. 51/2009; (2010). „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

Закон о територијалној организацији Републике Србије (2007). „Службени гласник РС“, број 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020, Београд. Преузето са https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_teritorijalnoj_organizaciji_republike_srbije.html.

Илић, С. (2007). Европски суд правде и управно право Европске уније. Правни капацитет Србије за европске интеграције, 2: 22.36.

Јакопин, Е. & Перишић, А. (2009). Ефекти интеграције Србије у ЕУ на регионални развој. Београд: Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум.

Јоковић, С. (1997). *PHARE – програм помоћи Европске уније за земље Централне и Источне Европе*. Београд: Прометеј.

Кнежевић-Предић, В. & Радивојевић, З. (2009). Како настаје и делује право Европске уније. Београд: Службени гласник.

Комшић, Ј. (2007). Принципи европског регионализма. Нови Сад: Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе - Philia.

Лакић, Д. (2015). Утицај проширења Европске уније на процес европских интеграција. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.

Лепотић, Б. (2016). Приступање Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду, Правни факултет.

Лилић, С. (2009). Регионализам, ЕУ и правни оквири регионализације Србије. Изазови европских интеграција. Часопис за право и економију европских интеграција. 6: 7-21.

Медовић, В. (Ур) (2018) Појмовник ЕУ. Нови Београд: Делегација Европске уније у Републици Србији.

Мађак, В. & Мајсторовић, С. (2004). Регионална политика Европске уније. Београд: Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији.

Министарство спољних послова Републике Србије (2020). Процес ЕУ интеграција и регионална сарадња. Регионалне иницијативе. Преузето са http://www.mfa.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja?lang=lat.

Мирић, О. (2009). Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја. Београд: Европски покрет у Србији.

Мудринић, Љ. (2016). Регионална и развојна политика Босне и Херцеговине. Докторска дисертација. Београд: Универзитет „Џон Незбит“, Правни факултет.

Nagy, I. (2018). Different types of cross-border cooperation networks between communities on the external borders of the EU (Case studies: Serbia and neighbouring countries)", Ibadan-Cotonou, BRIT XIV Conference, 2018.

Nagy, I. (2020). Cross-bordercooperation on the external borders of the EU and the impact of the received EU CBC funds on AP Vojvodina/Serbia. *Belgeo: Revue belge de géographie*, 2(2020): 1-16.

Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020. године (2014). Београд: Влада Републике Србије. Преузето са http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/21/NAD%202014-2017%20sa%20projekcijama%20do%202020%20(srpski).pdf

Национални програм за европске интеграције (2008-2012). Министарство за европске интеграције Републике Србије. Влада Републике Србије. Преузето са https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa.

Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније – трећа ревизија (2018). Министарство за европске интеграције Републике Србије, Влада Републике Србије. Преузето са https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf.

Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2013-2016 (2013). Канцеларија за европске интеграције, Министарство за европске интеграције Републике Србије, Влада Републике Србије. Преузето са https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf.

Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014-2018 (2014). Канцеларија за европске интеграције, Министарство за европске интеграције Републике Србије, Влада Републике Србије. Преузето са https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf.

Општине и региони у Републици Србији, 2019 (2019). Републички завод за статистику. Београд.

Османковић, Ј. & Пејановић, М. (2009). Еурорегије и Босна и Херцеговина. Сарајево: Факултет политичких наука, Центар за локалну и регионалну самоуправу.

Османковић, Ј. (2001). Регионализација - теорија и пракса. Бета: Сарајево.

Пајванчић, М. (2009). Уставни оквир регионалне државе - пример Србије. Нови Сад: Центар за регионализам.

Петровић, С. (2009). Еврорегиони у функцији трансграничне сарадње земаља Западног Балкана. Глобус, 34: 73-88.

План активности за припрему акредитације за децентрализовани систем управљања ЕУ фондовима (ДИС) у Републици Србији (2008). Београд: Влада Републике Србије.

Поповић, С. (1983). Регионализација у свету и код нас - правни аспект. Београд: Републички завод за јавну управу.

Прокопијевић, М. (2005). *Европска унија – увод.* Београд: Службени гласник.

Прокопијевић, М. (2005). *Европска унија*. Увод. Београд: Службени гласник.

Радаковић, М. (2009). Комунитарно право - право Европске уније. Европско законодавство, 8(29-30): 9-15.

Радивојевић, З. & Кнежевић-Предић, В. (2008). Институције Европске уније. Ниш: Свен.

Радовановић, М. В., (1989). *Географски простор и друштвено историјски процес.* Београд: Југословенски геопростор, Центар за марксизам Универзитета у Београду.

Развојна агенција Србије (РАС) (2020). Регионални развој. Акредитоване регионалне развоје агенције. Преузето са https://ras.gov.rs/regionalni-razvoj/akreditovane-regionalne-razvojne-agencije.

Рајковић, М. (2016). Главни механизми и економске претпоставке за придруживање земаља Западног Балкана Европској унији. Докторска дисертација. Београд: Алфа БК Универзитет, Факултет за финансије, банкарство и ревизију.

Регионални бруто домаћи производ. Региони и области Републике Србије, 2016 (2018). Радни документ, година LIV, број 103. Републички завод за статистику. Београд.

Регионални бруто домаћи производ. Региони и области Републике Србије, 2015 (2017). Радни документ, година LIII, број 98. Републички завод за статистику. Београд.

Регионални бруто домаћи производ. Региони и области Републике Србије, 2017 (2019). Радни документ, година LV, број 107. Републички завод за статистику. Београд.
Регионални бруто домаћи производ. Региони и области Републике Србије, 2018 (2020). Радни документ, година LVI, број 111. Републички завод за статистику. Београд.
Региони у Републици Србији, 2017 (2018). Републички завод за статистику. Београд.
Републички завод за статистику (2017). Општине и региони у Републици Србији, 2017. Београд.
Републички завод за статистику (2020). Статистичка база. Републички завод за статистику. Београд. Преузето са https://data.stat.gov.rs/Home/.
Републички завод за статистику Републике Српске (2018). Доступно на http://www.rzs.rs.ba/
Росић, И. (2008). *Регионално повезивање – изазов и императив Србије у будућности*. Зборник радова Еурорегије и Југоисточна Европа, 2008: 91-108.
Садиковић, Е. (2010). Феномен регионализма и регионализације Европе. Сарајевски журнал за друштвена питања, 5-6: 84-99.
Симеуновић, В. (2004). Истина, правда, мир. Архе, 1(1): 116-132.
Скупштина Црне Горе (2019). Преузето са http://www.skupstina.me/index.php/me/
Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (2007). Службени гласник Републике Србије, број 103/2007). Београд. Преузето са http://europa.rs/upload/ssp_prevod_sa_anexima.pdf.
Сретеновић, М. (2010). Геополитички положај Западног Балкана. Војно дело, пролеће 2010: 53-75.
Статистички годишњак Републике Србије, 2019 (2019). Републички завод за статистику. Београд.
Статистички календар Републике Србије, 2020 (2020). Републички завод за статистику. Београд.
Степанов, Р. & Жолт, Л. (2002). Савремене концепције регионализма и проблем статуса Војводине. Социолошки преглед, 1-2: 129-146.
Стојановић, Б. & Тодоровић, М. (2004). Значај и потенцијали Коридора 10 у европском саобраћајном систему. Гласник Српског географског друштва, 84(2): 125-134.
Стратегија регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године (2007). „Службени гласник РС“, број 21/2007. Београд.
Стратегија регионалног развоја Црне Горе за период 2014-2020. година (2014). Министарство економије Црне Горе, Подгорица.
Стратегија регионалног развоја Црне Горе, 2010-2014 (2011). Подгорица: Министарство економије, Влада Црне Горе.
Тодоровић, М., Тошић Б. & Стојановић Б. (2004). *Србија, еврорегиони и европске интеграције*. Београд: Посебно издање Географског института „Јован Цвијић“ САНУ.
Тошић, Б. & Ђорђевић, Ј. (2004). Центри развоја дунавско-моравског коридора. *Гласник српског географског друштва*, 85(1): 149-156.
Тошић, Б. & Живановић, З. (2012). Просторна сарадња Србије и Бугарске. Зборник радова Географског факултета, 60: 49-66.
Тошић, Б., Стојановић, Б. & Милетић, Р. (2005). Популационо-функцијски процеси у насељима и центрима: Пример еврорегиона „Дунав за XXI век“ у Србији. Гласник Српског географског друштва, 84(1): 59-70.
Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА). Београд: „Службени гласник РС“, број 113/2013.
Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) - програми Прекограничне

сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године. Београд: „Службени гласник РС“, број 92/2013.
Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) - Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године. Београд: „Службени гласник РС“, број 92/2013.
Устав Републике Србије (2006). „Службени гласник Републике Србије“, број 98/2006. Преузето са https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html.
Устав Републике Србије. (2006). „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.
Фонтен, П. (2011). *Европа у 12 лекција.* Луксембург: Канцеларија за публикације Европске уније; Делегација Европске уније у Србији.
Цветановић, С. & Јовановић, Д. (2006). *Економска политика Европске уније – нова европска економија.* Ниш: Економски факултет.
Цветановић, С., Костић, В. & Милачић, Љ. (2016): Европска унија – развој, конституционални дизајн и заједничке економске политике. Приштина: Економски факултет.
Чехулић Вукадиновић, Л. & Аулић, Љ. (2012). Регионална политика Европске уније. Научно-стручни часопис СВАРОГ, 4: 69-82.
Чолаковић-Пргуда, Н. (2014). Процеси регионализације и глобализације - појам и трендови развоја. Часопис - Друштвени огледи, 2014: 907-917.
Шабић, Д. & Павловић, М. (2006). Европска унија: хронолошки осврт на континуитет идеје заједништва као доминантне вредности европских народа. Гласник Српског географског друштва, 86(2): 89-96.
Шабић, Д. & Павловић, М. (2007). Регионална свест и регионални идентитет. Зборник радова - Географски факултет Универзитета у Београду, 50: 151-158.
Шабић, Д. & Павловић, М. (2008). Глобални и регионални развој Европске уније. Београд: Универзитет у Београду, Географски факултет.

## Електронски извори података и интернет адресе

http://cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/EU27_EGTC-elfogad_eng-20110921.png
http://cor.europa.eu
http://eacea.eceuropa.eu/europa-for-citizens_en
http://een.rs/srbija-ipa-ii-2014-2020/
http://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/ipa/ipa-2013/
http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/
http://marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/
http://media.voog.com/0000/0041/5573/photos/LEADER_Approach_boxes_block.png
http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=16
http://rdpa.al/programme-summary-2/
http://www.ccre.org/en
http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/
http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/configurations/
http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/qualified-majority/
http://www.creativeeuropeuk.eu/other-eu-funding/european-social-fund-esf http://www.cvce.eu/obj/1998_2009_the_unification_of_europe-en-a8df3d45- 2632-42e6-b4f0-a51ecbae8a46.html
http://www.ddseuro.org/portal/
http://www.dkmt.net/sr/index.php
http://www.ecb.europa.eu/
http://www.eib.org/

http://www.eib.org/
http://www.eif.europa.eu/
http://www.elard.eu/leader-clld/about
http://www.emins.org/srpski/istorija-evropske-unije
http://www.emins.org/srpski/o-evropskoj-uniji
http://www.emins.org/srpski/simboli-evropske-unije
http://www.eurobalkans.net/enstrane/prva_e.htm
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html
http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/
http://www.european-council.europa.eu/hr/european-council/former-president-herman-van-rompuy/biography-van-rompuy/
http://www.european-council.europa.eu/hr/european-council/president/role/
http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/EUFundsCommunity2014_20.aspx
http://www.innovationclusters.no/english/
http://www.instat.gov.al/en/themes/population.aspx
http://www.interact-eu.net/#o=about
http://www.interact-eu.net/#o=cooperation-programmes/interreg
http://www.interreg-danube.eu
http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/programme-presentation
http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/south-east-europe-programme-2007-2013
http://www.interreg-ipa-husrb.com/
http://www.interreg-ipa-husrb.com/srb/programme/ciljevi-i-prioriteti-programa/
http://www.jaspers-europa-info.org/content/history
http://www.jaspersnetwork.org/
http://www.koridor10.rs/potpisanugovor-sa-shendongom-za-koridor-11/beograd-juzni-jadran
http://www.koridor10.rs/sr/koridor-10
http://www.kreativnaevropa.rs/
http://www.lmh.hr/leader-clld/clld
http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11392-savet-ministara?lang=cyr
http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/hows-life-country-facts-switzerland.pdf
http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Switzerland.pdf
http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=25
http://www.romania-serbia.net/?page_id=166
http://www.ruralsrbija.rs/srl/strana/leader-pristup-i-lokalne-akcione-grupe-lag-ovi
http://www.serbianconstructionguide.com/index.php/sr/projekti/kapitalni-projekti/60-koridori-10-11
http://www.southeast-europe.net
http://www.telegraf.rs/vesti/2319828-simbol-evropskog-ujedinjenja-na-ovom-ostrvu-kroji-se-nova-sudbina-eu-foto
http://www.ushistory.org/penn/bio.htm
https://aer.eu/
https://balticsea-region.eu
https://belarusdigest.com/story/skyrocketing-economic-growth-and-weak-regional-development-digest-of-the-belarusian-economy/
https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/axjj-cysv?referrer=embed
https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf#
https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf#
https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf

https://commons.wikimedia.org/wiki/Atlas_of_Moldova#/media/File:Regiunile_de_dezvoltare_ale_Republicii_Moldova.svg
https://curia.europa.eu/
http://www.cvce.eu/obj/1998_2009_the_unification_of_europe-en-a8df3d45- 2632-42e6-b4f0-a51ecbae8a46.html
https://danube-region.eu
https://depositphotos.com/69762947/stock-illustration-belarus-administrative-divisions.html
https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/start-up
https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_hr
https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_
https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn_en
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/mogherini_en
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/borrell-fontelles_en
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi_en
https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/future-europe/eu-budget-future_en
https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/future-europe/eu-budget-future_en
https://ec.europa.eu/easme/en/cosme-0
https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en
https://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/about.html
https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=534&langId=hr
https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview
https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview/co-ordination-role
https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview/who-does-what
https://ec.europa.eu/eurostat/about/policies/dissemination
https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/essnet-generalities_en
https://ec.europa.eu/eurostat/data/database
https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7773495/NUTS2-regions-2016-EU28-EFTA-Enlargement.png https://ec.europa.eu/eurostat/help/faq/brexit
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_grids#The_GEOSTAT_initiative
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Thematic_glossaries
https://ec.europa.eu/eurostat/web/ess
https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview?locale=fr
https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview
https://ec.europa.eu/eurostat/web/main
https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background
https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/statistical-regions-outside-eu
https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff_en
https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en
https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en
https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu
https://ec.europa.eu/health/funding/programme_en
https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure_hr
https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/locations_hr
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance_en
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_en

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_hr
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/iceland_en
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/serbia_en
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania.jpg
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_albania.pdf
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en
https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/
https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/
https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020
https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/feder/index_en.htm
https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/procf/cf_en.htm
https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jeremie_en.cfm
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/romania-serbia-ipa-cross-border-co-operation-programme-2007-2013
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/bulgaria-serbia-ipa-cross-border-co-operation-programme-2007-2013
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/hungary-serbia-ipa-cross-border-co-operation-programme-2007-2013
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/interregional/
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/1989-1999/#1
https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/cohesion-fund/
https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/social-fund/
https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/investment-policy/ (преузето 27.02.2018).
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_en.pdf
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65_en.pdf
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_en.pdf
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081
https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en
https://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme_en
https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/cef_en
https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership_en
https://en.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Iceland#/media/File:Iceland,_administrative_divisions_-_Nmbrs.svg
https://enrd.ec.europa.eu/about_en
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/operational-programme-france-spain-andorra
https://enrd.ec.europa.eu/about_en
https://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/images/graphs/organization-chart_4_en.jpg
https://epthinktank.eu/2014/02/18/graphics-on-regions-tourism-and-transport/

https://epthinktank.eu/2016/08/03/snapshot-of-the-eu-regions-with-a-view-to-selected-europe-2020-targets/fig-8-risk-of-poverty/
https://epthinktank.eu/2016/10/19/how-the-eu-budget-is-spent-the-european-regional-development-fund/ms-erdf-v2809v2_cd_2_map_gw/
https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en
https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/anthem_hr
https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day_en; http://www.emins.org/srpski/simboli-evropske-unije
https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/flag_en
https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_hr
https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_en
https://europa.rs/drzavna-pomoc-u-eu-i-obaveze-srbije-drzave-kandidata-za-clanstvo/
https://interreg.eu/country/switzerland/
https://jaspers.eib.org/index.htm
https://libraryeuroparl.files.wordpress.com/2016/08/fig-3-unemployment.png?w=1500
https://pjp-eu.coe.int/en/web/cultural-routes-and-regional-development/eu-macro-regions
https://statbank.statistica.md
https://statistica.gov.md
https://statistica.gov.md/pageview.php?l=en&id=5091&idc=349#idc=429&
https://tempus.ac.rs/
https://ukrstat.org/en/operativ/infograf_e.htm
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/af/Ukraine_KIIS-Regional-division2.png
https://www.adrioninterreg.eu/index.php/about-program/cooperation-area/
https://www.adrioninterreg.eu/index.php/adrion-thematic-clusters-2/
https://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php
https://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php
https://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php
https://www.alpine-region.eu
https://www.coe.int/en/web/programmes/republic-of-moldova
https://www.copernicus.eu/en/about-copernicus
https://www.czso.cz/csu/czso/norway-nuts
https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/natura-8#tab-metadata
https://www.efgs.info/
https://www.eib.org/
https://www.eib.org/en/products/advising/jaspers/index.htm
https://www.ekspres.net/svet/analiza-miloradovic-simboli-iz-ventotenea-uvod-u-federalnu-eu (преузето 09.01.2018.)
https://www.espon.eu/2020
https://www.euregio.eu/en
https://www.euregionisava.org/
https://www.euro-access.eu/regions/eusbsr_-_baltic_sea_region
https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/in-the-past/previous-elections
https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/177/rusija; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/russian-federation/
https://www.europarl.europa.eu/the-president/en/
https://www.fi-compass.eu/esif/eafrd (
https://www.fi-compass.eu/esif/emff
https://www.fi-compass.eu/publication/brochures/factsheet-european-social-fund-esf
https://www.interreg-baltic.eu/about-the-programme/eusbsr/interreg-and-eusbsr.html
https://www.interregeurope.eu/about-us/what-is-interreg-europe/
https://www.interregeurope.eu/about-us/what-is-interreg-europe/

https://www.kiis.com.ua/?lang=eng
https://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm
https://www.parlament.ba/home
https://www.raris.org/
https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=85
https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=86
https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=101
https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=90
https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/
https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/id1238/
https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/ https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/
https://www.statice.is/
https://www.statista.com/topics/2473/ukraine/
https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011_0025_geo_6/ch10s05.html
https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011_0025_geo_6/ch06.html
https://www.uia-initiative.eu/en/initiative/uia-european-context
https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/cities-2030--implementing-the-new-urban-agenda.html
www.adriatic-ionian.eu