

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА  
ДОКТОРСКЕ СТУДИЈЕ ПОЛИТИКОЛОГИЈЕ

**Отворени докторски семинарски рад**

ЧИНИОЦИ ПРОЦЕСА ПРИЛАГОЂАВАЊА ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ КОХЕЗИОНОЈ (РЕГИОНАЛНОЈ) ПОЛИТИЦИ ЕВРОПСКЕ  
УНИЈЕ

Студент: Јадранка Јоксимовић

Број индекса: 5048/17

Београд, (септембар 2019. године)ревизија мај 2020.

Политика регионалног развоја, уз све различитости у концептима и пракси земаља које спадају у категорију развијених, са посебним освртом на земље чланице Европске уније, али и кандидата за чланство као и других средње развијених држава, сумарно се може означити и дефинисати као кровна међусекторска политика правовремене и плански конципиране адаптације постојећих јавних политика у односу на пројектоване циљеве економског али и укупног друштвеног развоја које националне владе постављају као оквири свога вишегодишњег, а понекад и вишедеценијског деловања. Наравно, посебно имајући у виду постојеће, затечене и наслеђене, али и карактеристике и обележја настале стално мењајућим променама у технолошкој потки производње, међународном утакмицом омнипотентних финансијских тржишта, које свакако остварују значајан утицај на националне привреде и друштва. Синтагма „једнакост регионалног развоја“ или „равномерност регионалног развоја“ *per se* није у целости свог значења постижан циљ, што је и довело до учесталије примене друге синтагме која укључује тзв. негативну дефиницију, те се најчешће и у теорији а посебно у пракси сусрећемо са одредницом о „политици смањивања регионалних неједнакости у развоју“ што ће рећи смањивања разлика у развијености националних и субнационалних ентитета, који се означавају појмом региона, округа, спуштајући се на субнационални и локални ниво територијалне и функционалне организације држава; у другом контексту - контексту ЕУ подижући своје одређење на транснационални ниво „европских регија или региона“. Ваљало би пажљиво уочавати финесе у потреби нијансирања значења појма „регион“ у овим контекстима и значењским подконтекстима, да би правилно разумели и дефинисали означен истраживачки предмет процеса прилагођавања националне политике регионалног развоја у системски регионалну међусекторску јавну политику, тј инструмент и алатку усмеравања и обликовања заједничке развојне политике интегрисаних националних држава, али и оних ентитета на субнационалном, локалном па и сублокалном нивоу, све до појединаца, који су носиоци креирања и спровођења те кохезивне политике равномерног регионалног развоја. Једна од упутнијих теоријских дефиниција кохезивне политике регионалног развоја даје Гери Маркс (Gary Marks) који каже да је "кохезиона политика процес непрекидног преговарања међу угнежденим властима на више територијалних слојева - наднационалном, националном, регијском и локалном – као резултат једног ширег процеса институционалне креације и релокације одлучивања, а који су неке од

пређашњих централизованих функција државе подигле на наднационални ниво, док су неке спустиле на локални/регионални ниво."<sup>1</sup>

Имајући у виду да настојимо да утврдимо могуће начине структурирања кровне међусекторске регионалне политике развоја Републике Србије укључујуће у кохезиону (регионалну) политику Европске уније кроз нужне измене развојне визије, актерских мрежа и обавезујуће уподобљавање законодавног оквира, као и хоризонтално подешавање законске регулативе и паралелно пратећих субнационалних и локалних стратегија одрживог развоја и институционалних оквира јер је земља кандидат за чланство у Европској унији, а која кроз процес преговора у оквиру 35 поглавља води своје приступање у чланство Европске уније, посебно је важно прво идентификовати постојећи правни и институционални оквир Европске уније у овој области, као и постојећи правни и институционални оквир у Републици Србији.

Додатно, битан чинилац предмета истраживања неизоставно образује поглавље које се, у оквиру преговора о чланству Републике Србије са Европском унијом и директно и индиректно односи на прилагођавање националне политике регионалног развоја за укључивост у кохезиону (регионалну) политику Европске уније, а то је поглавље 22 - Регионална политика и координација структурних инструмената тако да се системски уређено успостави као међусекторска регионална политика развоја Републике Србије. Преговарачко поглавље 22. обухвата прописе који се односе на планирање и спровођење кохезионе политике ЕУ, коришћење европских структурних и инвестиционих фондова, а у ширем смислу је значајан чинилац за разумевање начина на који је политика одрживог развоја постала део политичког оквира Европске уније, као и посебне трајекторије за земље кандидате којом могу да успоставе и спроводе кохерентну политику одрживог развоја, потпомогнуту међународним развојним средствима и претприступним фондовима ЕУ. У складу са чланом 174. Уговора из Лисабона, један од кључних циљева Европске уније је да осигура хармоничан развој кроз постизање економске, социјалне и територијалне кохезије. У том смислу, управо смањење изразитих регионалних диспаритета и подршка неразвијеним деловима ЕУ представља један од кључних

---

<sup>1</sup> Gary Marks, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In *The State of the European Community* (eds. A.W. Cafruny, G. G. Rosenthal), Boulder: Lynne Rienner, 1993, str. 39

приоритета ЕУ. Постизање овог циља подразумева пре свега координацију и усклађивање економских политика држава чланица ЕУ, као и реализацију конкретних програма и пројеката који се финансирају из средства структурних фондова ЕУ<sup>2</sup>, кохезионог фонда ЕУ, Европске инвестиционе банке и путем других финансијских инструмената.

О значају и важности заједничке кохезионе политике Европске уније понајбоље сведочи обим средства која се издвајају из буџета ЕУ за остваривање њених приоритетних циљева. Тако је у текућем програмском периоду од 2014-2020 године чак 351,8 милијарди евра или око 32.5% буџета ЕУ одређено управо за кохезиону политику ЕУ, од чега готово 200 милијарди из средстава Европског фонда за регионални развој, 84 милијарде из средстава Европског социјалног фонда и 63 милијарде из средстава Кохезионог фонда<sup>3</sup>. Обим укупне подршке по држави чланици се обрачунава у складу са одговарајућом методологијом која полази пре свега од мерљивих индикатора нивоа развијености региона и државе у целини, стопе незапослености и нивоа образовања. Важно је нагласити чињеницу да право на подршку из фондова имају све државе чланице и њихови региони, али да се разликује интензитет и обим алокације/подршке полазећи, пре свега, од нивоа развијености. Најновијим предлогом новог сазива Европског парламента након избора за европске институције одржаних 2019. године, у оптицају је нови концепт критеријума за приступ држава чланица фондовима кохезионе политике, а то је поштовање члана 7. Лисабонског уговора у погледу недвосмислене и неупитне посвећености и практиковања пуног обима владавине права. Овај предлог који ће се уобличи до краја периода неопходног за формирање новог Вишегодишњег финансијског оквира односно индикативног обима буџета Европске уније за седмогодишњи период 2021-2027, свакако је новина која је изазвала бројне полемике и диференцирање држава чланица у односу на очекивани критеријум, као и ниво једнакости права свих држава чланица, а и питања која углавном постављају релативно нове државе чланице које су се нашле „прозване“ оваквим предлогом у погледу економских и привредних последица које би такав селективан приступ имао на неке од држава чланица посебно на регионални развој, отпорност на поремећаје заједничког тржишта које је ионако уздрмано усложњавајућом структуралном

<sup>2</sup> Структурни фондови ЕУ су Европски фонд за регионални развој и Европски социјални фонд. Видети ближе на [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/), <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp>,

<sup>3</sup> Доступно на [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/)

променом утакмице на светском тржишту, а посебно још у својој укупности непроцењеном економском и штетом проузрокованом пандемијом корона вируса КОВИД-19 која је већ изнедрила обриси нових финансијских инструмената за циљани постпандемијски опоравак држава и друштава како земаља чланица ЕУ, тако и кандидата и потенцијалних кандидата за чланство из региона тзв. Западног Балкана. Ово ће додатно преобликовати већ показану линију старе поделе на европски Север и Југ у погледу спремности појединих чланица да се формирају посебни финансијски инструменти, захтеве и одбијања да се подигне висина процента издвајања из националних буџета у заједнички европски, као и посебних програма за санирање и ублажавање драстичних и још до краја неизмерених социјалних последица, нивоа запослености као и секторских губитака на укупном европском тржишту. Како последице, на крају крајева, осећају грађани који су махом и подржавали процес интегрисања превасходно подржавајући економски развој и виши животни стандард то је кохезиона политика кључна и стога је потпуно исправна констатација канцеларке Савезне Републике Немачке, Ангеле Меркел, „Ако пропада кохезиона политика, онда пропада и Европска унија“<sup>4</sup>

### **Концептуализација истраживачког приступа разумевању чинилаца процеса прилагођавања политике регионалног развоја Србије кохезионој политици ЕУ**

Стално би требало имати у виду да кохезиона (регионална) политика Уније важи за једну од релативно нових заједничких политика, при чему се чини најмање један озбиљан превид-Превид се често да је развијена планирањем и издвајањем прво посебних новчаних средстава за очување социјалне кохезије, тј. обезбеђеног омогућавања нове упослености, а до битне развојне политике развила се кроз таласе проширивања и продубљавања процеса европске интеграције. Отуда теоријско постављање разумевања процеса прилагођавања националне политике регионалног развоја Србије као државе кандидата мора прожимати стварни динамизам кохезионе политике ЕУ и целокупна путања њеног развоја.

---

<sup>4</sup> Angela Merkel, *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Haushaltsdebatte im Deutschen Bundestag*, Berlin, 7 September 2011, доступно на <https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2011/09/2011-09-07-merkel-bt-haushalt.html>

Тачка почетка је онда преамбула Римског оснивачког уговора Европске економске заједнице, која садржи циљ држава које је оснивају да *„ојачају јединство својих економија и осигурају складан развој смањивањем разлика које постоје међу појединим регионима и заосталости региона у неповољном положају.“*<sup>5</sup> Овај пунији смисао, који се често превиђа, добијен је одредбама оних чланова Уговора којима је предвиђено успостављање првог од три фонда новчаних средстава на којима се темељи кохезиона политика, а то је Европски социјални фонд. Члан 3. овог уговора је међу активности за остваривање постављених циљева Европске економске заједнице сврстао оснивање таквог фонда *„ради побољшавања могућности запошљавања за раднике и доприноса побољшању њиховог животног стандарда“*<sup>6</sup>, док је целокупно Поглавље 2. Главе III Социјална политика посвећено уређењу Европског социјалног фонда.<sup>7</sup>

Најјасније одређење регионалне политике ЕУ се чита у следећим изворним документима: *„Ради промовисања свеукупног складног развоја Заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области“*<sup>8</sup> *„Унија ће унапређивати економску, социјалну и територијалну кохезију и солидарност међу државама-чланицама“*<sup>9</sup> а посебно у неколико најскоријих фаза реформисања кохезионе политике која је увек месна, регионална, 2007. и 2013. године између којих стоји ступање на снагу Лисабонског уговора 2009. године за којим је дошло потпуно регулисање кохезионе политике и окупљање раније одвојено именованих фондова и других заједничких политика (пољопривредне и рибарства) које су остваривали циљеве регионалне кохезије под јединственим новоименованим одељком *„Европски структурни и инвестициони фондови“* о којима први пут саодлучују Савет и Европски парламент.

Теоријски приступи који посматрају само структурне фондове виде више развојне регионалне и кохезионе политике, али их своде не прагматске погодбе о ценама уступака за више спојености Уније са регионима и јединицама власти унутар њих, на

---

<sup>5</sup> Уговор о оснивању Европске економске заједнице, преамбула, 25. март 1957.

<sup>6</sup> Исто, члан 3 (и).

<sup>7</sup> Исто, Глава III, Поглавље 2, чланови 123-128.

<sup>8</sup> Јединствени европски акт, 1986, члан 130а.

<sup>9</sup> Нацрт уговора о Уставу за Европу, 2004, члан 3, параграф 3.

унутаринституционална „погађања“ о прерасподелама добити, што се посебно огледа у тренутку када почиње да се припрема нови вишегодишњи финансијски оквир ЕУ, који за период 2021-2027 мора да, погођен изласком Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске као једног од највећих нето контрибутора буџету Уније, мора да помири ушанчене, а снажно различите интересе и пројекције очекивања земаља највећих нето корисница, оних чланица које желе замрзнути износ који ће се преливати у пракси тешко постижућом договорном прерасподелом, до оних које излазак ВБ виде као дуго очекивани оправдани разлог смањивања износа фондова кохезионе политике, а задржавања истог нивоа претприступних, или чак нешто повећаних. Додатно усложњавајући фактор целокупног договорног креирања и овог новог седмогодишњег финансијског оквира ЕУ или буџета ЕУ, свакако је пандемија изазвана корона вирусом, а која се несрећно и невероватним случајем преклопила управо са овим захтевним и закомпликованим унутаринституционалним и међудржавним цењкањима у погледу различитих потреба и очекивања од заједничког буџета и заједничке кохезионе политике Европске уније. Због свега, неизбежно је латити се изради концептуалне анализе стварних односа применом релационе квалитативне анализе њиховог садржаја и интерпретација за пресликавање односа, јер се и одрживи развој остварује управо образовањем новог простора отвореног за саветовања, преговоре, утврђивање, и спровођење политика преко и кроз границе ранијих искључивања, што може бити не само део унутрашњих националних политика, већ се очигледно може применити и на саму ЕУ и нове импулсе и потребе начина одлучивања у већ одавно помињаној, а слабо започетој институционалној реформи ЕУ.

Додатно, концептуални оквир мора обухватити контекст целокупног процеса, јер се одвија кроз преговоре Републике Србије о приступању Европској унији, а посебно и специфично у оквиру поглавља 22 - Регионална политика и координација структурних инструмената. С обзиром да ово поглавље обухвата прописе који се односе на планирање и спровођење кохезионе политике ЕУ, коришћењем европских структурних и инвестиционих фондова, посебно је важно анализирати и утврдити односе корелације политике коришћења претприступних фондова (ИПА фондови) и бројних других модела коришћења, прекограничне сарадње, транснационалних програма, сарадње у области европских макро-регионалних стратегија, итд., као и успостављања законодавног оквира међусекторске

регионалне политике одрживог развоја Србије, али и конкретних ефеката који се кроз ову политику очитују у смислу мерљивог остваривања одрживог регионалног развоја трансформативно укључивим растом градова и општина у Републици Србији.

Истраживање временски захвата период од званичног почетка преговора Републике Србије о придруживању Европској унији, 21. јануара 2014. године, преко припреме скрининга за поглавље 22, писања преговарачке позиције Србије, вођења преговора до отварања овог преговарачког поглавља. Истраживањем је просторно обухваћена Република Србија, као и Европска унија. Наравно, просторни обухват се прилагођава чињеници промена састава ЕУ од првобитних шест држава оснивача, преко наредна четири таласа проширења Унија до обухвата 28 чланица, и потом првог скупљања бројности ЕУ званичним иступања Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске из чланства Европске уније.

### **Структурираност процеса прилагођавања политике регионалног развоја Србије кохезионој политици ЕУ преговарањем поглавља 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената**

У анализи чинилаца процеса прилагођавања политике регионалног развоја Републике Србије кохезионој политици Европске уније, постављају се два кључна истраживачка питања.

Прво, да ли се, кроз преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, посебно у односу на преговоре и припрему за отварање поглавља 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, остварује процес структурирања међусекторске регионалне политике одрживог развоја Републике Србије, саображене по циљевима и усклађене у институционалном смислу са заједничком кохезионом политиком ЕУ, која постаје активно користећа политика и за Републику Србију након ступања у пуноправно чланство.

Друго, на ово, неизоставно наслоњено и припадајуће истраживачко питање је и следеће: на који начин или начине су коришћени наменски доступни претприступни фондови и друга међународна развојна средстава за пројектно обликовање стратешког, планског и акционог правног и институционалног (пре)обликовања политике регионалног развоја



Србије у међусекторску регионалну политику одрживог развоја Републике Србије, и да ли су тако успостављање стратегије, планови и активности били делотворни у отварању, вођењу преговора и привременом затварању преговарачког поглавља 22?

Истраживање полазно настоји да научном дескрипцијом утврди на који начин преговори о чланству Србије, посебно кроз поглавље 22, као државе кандидата утичу на измену постојећег оквира, али и креирање нових законских оквира и пракси у домену међусекторске и хоризонтално кровне регионалне политике одрживог развоја, у оквиру релационог односа Републике Србије и Европске уније успостављеног кроз преговарачки процес који је одређен узајамном зависношћу одрживости политике проширења ЕУ и остваривања Агенде 2030 на које се обавезала као битан учесник њеног обликовања. Такође, на који начин претприступни фондови (ИПА фондови) Европске уније који стоје на располагању Србији као држави кандидату подстичу регионални развој и институционалну припрему и јачање капацитета на локалном нивоу за бољу искористивост европских фондова, и како се то одржава на креирање регионалне политике одрживог развоја Србије, и тиме постаје извор нових секторских јавних политика Србије и нових институционалних модела који имају за циљ припрему земље за успешан прелазак на кохезиону политику и структурне фондове ЕУ, након ступања у чланство, а која је и део снажног и искуствено доказаног мотивационог процеса за земље кандидате, па и за Републику Србију да овим дође до одрживог потенцијала раста, подизањем властите стопе раста и одрживости развојног трансформисања.

Отуда је од изузетне важности и друштвени циљ истраживања, а који се огледа у могућности да различити учесници процеса европских интеграција, који као сложен процес са широким обухватом учесника, друштвених актера, боље упознају суштински трансформациони значај и могућности које приступни преговори уопште, а посебно у оквиру поглавља 22, имају за привредни, друштвени и социјални развој Републике Србије, односно смањивање регионалних диспаратета који несумњиво постоје и евидентирани су у Републици Србији. На тај начин, најшира грађанска јавност може да уочи једну недовољно медијски комуницирану компоненту преговарачког процеса, који није само спољнополитички циљ Владе Републике Србије, већ акционо водећи део домаће, националне агенде прилагођавања политике регионалног развоја системски уређеним успостављањем регионалне политике одрживог развоја којом ниједан грађанин из било

ког дела Републике Србије није заобиђен у погледу развојних могућности и конкретних резултата. Такође, шира заинтересована јавност може да упозна ближе веома сложене инструменте претприступних фондова и развојне помоћи која државама кандидатима, па и Србији, стоје на располагању у циљу смањења регионалних неједнакости, одрживог развоја региона, одрживог развоја градова и општина у Републици Србији, смањења сиромаштва и уопште одрживог развоја земље.

Усаглашавања Србије са европским стандардима и праксом са једне стране може изгледати као реактивно деловање. Међутим, ово усаглашавање истовремено повлачи подизање хоризонта деловања отварањем јасне могућности да се креира одговорна, стабилна, свеобухватна и делотворна регионална политика одрживог развоја Србије и пројектовања стратегија одрживог развоја јединица локалне самоуправе, тј. градова и општина Републике Србије, доношењем кровних закона и стратешких докумената, али и припремом земље да у тренутку постајања пуноправном чланицом ЕУ буде у довољној мери спремна за коришћење структурних и кохезионих фондова усмерених на регионалну политику развоја. Управо су у многим државама током преговора, али и након ступања у чланство била формирана министарства за европске фондове и регионални развој. У Србији је надлежност Националног координатора претприступних средстава и укупне развојне помоћи била поверена члану Владе задуженом за европске интеграције, а јула 2017. године, након формирања Министарства за европске интеграције, обједињени су сви послови програмирања, праћења и координације претприступних ИПА фондова и развојне помоћи, те је само Министарство за европске интеграције надлежно је за преговоре Србије у оквиру поглавља 22. Процес пројектовања стратегија одрживог развоја неодвојив је од кровне међусекторске регионалне политике развоја Републике Србије, чији су главни носиоци али и корисници јединице локалне самоуправе, односно градови и општине у Републици Србији.

Будући да је код кохезионе политике реч заправо о целовитом систему који треба да обезбеди ефективно, ефикасно и видљиво коришћење њених фондова за потребе реализације економског и друштвеног развоја држава чланица, успостављање овог система – укључујући питања планирања/програмирања, спровођења, праћења и евалуације и финансијског управљања и контроле – представља значајан изазов. О овоме посебно сведоче искуства држава чланица које су 2007. године приступиле ЕУ, постајући

заправо нето контрибутори/нето даваоци уместо нето корисника буџета ЕУ, услед слабе апсорпције средстава. Тако је, на пример, од укупно предвиђених средстава намењених Румунији, закључно са јуном 2013. године било искоришћено/повучено свега 26% (у Бугарској 40%).<sup>10</sup>

Разлог за слабу апсорпцију лежао је у чињеници да се ове државе нису на најбољи начин институционално и структурно припремиле за постприступни период и могућност коришћења вишеструко већих фондова, који на годишњем нивоу могу износити чак до 2,5% бруто националног дохотка према предлогу за период 2014-2020. Из овог разлога, основни инструмент финансијске помоћи ЕУ у претприступном периоду – ИПА наводи као један од два стратешка циља – поред подршке спровођењу политичких, економских, правних и институционалних реформи – и припреме за спровођење кохезионе политике ЕУ. Европска унија у континуитету подржава напоре на предузимању активности које су усмерене ка успостављању децентрализованог система за управљање (претприступним) фондовима у Републици Србији, као окосници будућег система за управљање постприступним – структурним фондовима и Кохезионим фондом ЕУ.

ЕУ вишегодишњи финансијског оквир 2014-2020 године у складу са циљевима Стратегије ЕУ за паметни, одрживи и укључиви раст дефинисано је 11 тематских приоритета који се могу финансирати из ових фондова. Међутим, финансирање је могуће само ако државе чланице ЕУ задовоље неопходне опште и тематске одређене предуслове (*ex-ante conditionalities*) међу којима се издвајају они који подразумевају постојање стратешких и планских докумената који се односе на ове тематске приоритете, регулаторног и правног оквира као и институционалних и административних капацитета за коришћење средстава.

Зато је изузетно важно да Република Србија у наредном период приступи консолидацији свог стратешког оквира (сада га чини преко 100 важећих стратегија) на начин да уважи ове предуслове и предупреди пролиферацију области за које ће се доносити стратешки документи. Пролиферацијом ових области долази до се дисперзије и онако ограничених средстава и ограничавају се ефекти реформских активности. Овде је неопходно напоменути да је „Законом о планском систему“ предвиђена припрема стратегија по областима (предлог предвиђа 20 области), а да ће потом за сваки специфични циљ (према

---

<sup>10</sup><http://www.eu-pregovori.rs/src/pregovaracka-poglavlja/poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/>, 2. април 2018

предлогу уредбе предвиђено је да максималан број буде 5 циљева) обухваћен стратегијом бити донет конкретан програм. Основана је бојазан да ће због бројности области и специфичности циљева доћи до пролиферације програма чиме ће се проблем само “преселити” на нижи ниво али суштински опет извитоперити систем планирања ка уносима, а не као резултатским учинцима. Отуда је упутно број области смањити или пак блиске објединити (тим пре што није јасно који је критеријум одабран за идентификацију области нпр. одвајање фискалног система од реформе јавне управе) и стратешки оквир поједноставити уважавањем секторског приступа који је развијен у сарадњи са међународним развојним партнерима. Овим би број стратегија био сведен на једну кровну стратегију по сектору (девет стратегија) са ограниченим бројем програма у секторима, а боља повезаност планираних активности и финансијских средстава у секторима са комплексним институционалним оквиром била би осигурана.

Налази овог истраживања посебно би служили као један од чинилаца сазнајне потке која омогућава да се приликом израде свих кровних стратешких докумената посебна пажња посвети њиховом сједињавању са циљевима одрживог развоја. Као држава која се налази у процесу приступања ЕУ Република Србија мора ускладити своје стратешке приоритете и програме са приоритетима ЕУ па је отуда веома важно да развојни стратешки документи буду усклађени са овим циљевима који су заједнички са Унијом. Додатни разлог за овакав приступ лежи у чињеници да ће реализација развојних приоритета Републике Србије бити финансирана из бесповратних средстава Европских структурних и инвестиционих фондова (ESIF) који представљају између 50% и 70% укупних развојних инвестиција у државама чланицама ЕУ које су велики корисници/примаоци ових средстава. Управо из овог разлога напредак у домену стратешког оквира представља кључну претпоставку за апсорпцију, али још више за ефективно коришћење ових средстава за развој Републике Србије. Пролиферација стратешког оквира у претходном периоду на националном нивоу праћена је и пролиферацијом стратешког оквира на локалном нивоу што је довело до тога да постоји мали број локалних самоуправа са консолидованим и јасним стратешким оквиром. Одсуство јасног правног и методолошког оквира резултирао је различитом праксом и активностима локалних самоуправа у претходном периоду што је имало и за последицу додатно усложњавање планског оквира. Тако према подацима Сталне конференције градова и општина (СКГО) на локалном нивоу имамо у просеку око 5

стратешких/планских докумената док је њихов укупан број 778 (уз напомену да се преко 120 налази у припреми). Зато је важно да се већ овакво одмицање од циља одрживости не повећава јер је Законом о планском систему уведена и обавеза да локалне самоуправе до почетка 2021. године припреме План развоја са пратећим средњорочним планом финансирања. Стога је изузетно важно да се и на локалном нивоу избегне даља пролиферација ових докумената и да се у њиховој изради воде својим обавезама из процеса европских интеграција и достизања Циљева одрживог развоја. Локалне самоуправе би отуда уз припрему ових докумената требало да сагледају капацитете за управљање и спровођење локалних развојних политика за одрживост, одрживих и одрживо финансираних. Утолико је од важности да се локалне самоуправе институционално и административно оспособе за коришћење Европских структурних и инвестиционих фондова који ће поред њихових буџета представљати кључан извор реализације њихових приоритета. Како ће у периоду 2014-2020 године према проценама ЕК финансијски чак 50% средстава Европског фонда за регионални развој (ERDF) бити усмерено у развој урбаних подручја градови морају имати посебан третман. На ово додатно указује и чињеница да 5% националне алокације из ERDF-а мора бити директно опредељено за реализацију Стратегија одрживог урбаног развоја – које интегришу. Напоследку-не мање значајан друштвени циљ је постављање научно образоване сазнајне основе за одлучивање свих стваралаца јавних политика и њихових извршилаца, а посебно превазилажењем ученог оскудног стања домаћег научног фонда ове области, који помаже разумевању и подизању јавне свесности да су и зашто су преговори о приступању Европској уније вишегодишњи, или вишедеценијски процес. Јасно научно утврдива веза између приступних преговора у оквиру поглавља 22 и начина и резултата коришћења претприступних фондова у фази статуса кандидата са дефинисањем, јасним уобличавањем и применом регионалне политике одрживог развоја Србије и планирањем раста и успешног преласка и узглобљавања јавних политика Србије у европску кохезиону политику, након ступања у чланство, потребно је да буде друштвено општена и образлагана.

Чињеница јесте да је процес европских интеграција Србије, и уопште процес преговора, преваходно политички процес, у којем и поред низа техничких и мерљивих критеријума, увек постоји и читав низ често међу грађанима и јавним мњењем непопуларних и

недовољно видљивих мера и одлука. Зато је од изузетне друштвене важности расветлити и објаснити засновано на чињеницама, развојни потенцијал и механизме финансијских инструмената за развој који стоје на располагању државама кандидатима, а који често остају занемарени или недовољно препознати, па чак и потпуно погрешно интерпретирани у јавном дискурсу, што у значајној мери утиче на колебљивост подршке најшире јавности процесу европских интеграција. Посебно значајан је сегмент разумевања да преговори у оквиру поглавља 22 директно значе припрему земље да користи бесповратна средства, како за време статуса кандидата, тако и по ступању у чланство, што представља суштински, доказиво примерима претходних држава које су преговарале о свом чланству, учинковитији модел постизања равномернијег одрживог развоја регија земље.

Европска унија је за раздобље 2014-2018. године определила 1.020.000.000 евра из Инструмента за претприступну помоћ II (ИПА II) за финансирање годишњих акционих програма у Републици Србији<sup>11</sup>. На овај начин подржане су реформе у Републици Србији које су претпоставка за приступање ЕУ у девет кључних сектора<sup>12</sup>. Овим средствима се превасходно финансира спровођење правних и институционалних реформи које су претпоставка за напредак у процесу приступања ЕУ, као и реализација приоритетних развојних пројеката на централном и локалном нивоу. Када је у питању подршка локалним самоуправама (градовима и општинама)<sup>13</sup> у Републици Србији је превасходно обезбеђена кроз програме и пројекте који припадају следећим секторима: заштита животне средине и борба против климатских промена, конкурентност, развој људских ресурса и друштвени развој реформа јавне управе.

Као пример конкретног значаја ових програма за секторски развој и смањење регионалних неједнакости у Србији, навешћемо подршку сектору заштите животне средине и борбе

---

<sup>11</sup> Ова анализа не садржи податке који се односе на програме прекограничне и транснационалне сарадње који се такође финансирају из ИПА II

<sup>12</sup> 1) реформа јавне управе, 2) правда, 3) унутрашњи послови, 4) транспорт, 5) енергетика, 6) животна средина и климатске промене, 7) пољопривреда и рурални развој, 8) конкурентност, и 9) развој људских ресурса и друштвени развој.

<sup>13</sup> У наставку се налазе подаци о програмима и пројектима који су предложени од стране локалних самоуправа посредством ресорних министарстава или пак програмима који су превасходно намењени локалним самоуправама и реализују се на основу позива за достављање предлога пројеката (грант шеме). Анализа не обухвата активности које несумњиво доприносе локалном развоју на индиректан начин будући да су предложене од стране националних институција.

против климатских промена, коме је намењено приближно 90 милиона евра за реализацију приоритетних инфраструктурних пројеката у области: управљања отпадним водама (Брус, Блаце, Краљево, Ниш), управљања отпадом (набавка опреме за јавна предузећа која управљају системима за управљање чврстим отпадом у 4 региона – 6 милиона евра), обновљиве изворе топлотне енергије (8 милиона евра) и енергетску ефикасност (15 милиона евра), укључујући и унапређење капацитета на централном и локалном нивоу за управљање инфраструктурних пројектима и управљање овим системима.

Сектору развој људских ресурса и друштвени развој намењено је око 45 милиона евра од тога чак 20 милиона евра за пружање одрживих стамбених решења за најугроженије категорије становника, 8.6 милиона евра за социјалну инфраструктуру (обданишта, школе, спортски објекти, домови здравља...), 3.5 милиона евра за побољшање приступачности јавних објеката за лица са инвалидитетом и ограниченом покретљивошћу, 7.8 милиона евра за социјалну инклузију припадника Ромске заједнице (укључујући подршку укључивању у образовни систем и смањењу раног напуштања школа, антидискриминационе мере, израду планова детаљне регулације за неформална насеља и побољшање услова живота у овим насељима), 2 милиона евра за подршку повећању запошљивости младих и 2.5 милиона евра за развој иновативних модела активне инклузије.

Сектор конкурентност покривен је за пројекта у вредности готово 38 милиона евра како би се подстакао локални економски развој кроз програм ЕУ ПРО из кога се пружа подршка за опремање малих и средњих предузећа (4.5 милиона евра), израду планске и пројектно-техничке документације, развој географских информационих система и изградњу пословне инфраструктуре. Посебан акценат у програму овог сектора за 2018. годину стављен је на даљи развој туристичке понуде и инфраструктуре у источном делу Србије (17 милиона евра). Сектор реформе јавне управе покривају средства у висини око 8 милиона евра намењена за унапређење капацитета за делотворније управљање имовином на локалном нивоу, израду стратешких докумената и програмског буџета (Exchange 5) и унапређење управљање кадровима на локалном нивоу (3.6 милиона евра)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> У оквиру овог сектора је опредељено и 20 милиона евра за припрему приоритетних инфраструктурних пројеката у секторима животна средина, транспорт, енергетика, социјална политика, дигитализација са

Основна претпоставка овог истраживања је да процес преговора Републике Србије о приступању Европској унији подстиче развојно одрживо трансформисање Србије и свих њених делова, а то значи повећања добробити и једнаких одрживих могућности свих грађана Србије, успостављањем јасне, са стратешким и програмским документима Европске уније саобразним правним и институционалним оквиром за међусекторску хоризонтално кровну регионалну политику развоја Републике Србије. Додатно, коришћењем различитих доступних међународних развојних средстава, посебно из претприступних и других развојних извора за бесповратно финансирање пројеката усмерених на свеобухватно остваривање одрживог развоја, посебно утемељењем одрживог локалног и развоја региона, јачајући капацитете од нивоа градова и општина у Републици Србији до централног нивоа власти обезбеђују се предуслови за успешнију укључивост наше регионалне политике у кохезиону политику након ступања у чланство ЕУ припремљеним и бешавним преласком на коришћење фондова ове политике.

## **Чиниоци процеса прилагођавања**

1. ЕУ методологија класификације региона и систем за управљање фондовима кохезионе политике структурно одређујући за прилагођавање Србије

Узимајући у обзир за сада постојеће критеријуме, ЕУ је развила и посебну методологију за класификацију региона (НУТС класификација) која подразумева да се у свакој држави чланици формирају региони до 800.000 становника (НУТС 3), између 800.000 и 3.000.000 становника (НУТС 2) и 3.000.000 до 7.000.000 становника (НУТС 1).<sup>15</sup> Иако основни критеријум за ову класификацију представљају постојеће административне јединице важно је прецизно одредити да је реч о статистичким регионима насталим за потребе праћења развоја и упоређивања развојних трендова, те да не постоји обавеза формирања региона као административно-политичких јединица.

---

јединствене листе приоритетних пројеката. Овде међутим није могуће унапред одредити који сектор ће бити подржан све док се не спроведе конкретна анализа достављених предлога.

<sup>15</sup> Видети на <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>



Европска унија има 281 регион на НУТС 2 нивоу. Разлог зашто посебно истичемо НУТС 2 ниво региона је тај што управо у зависности од тога да ли је НУТС 2 регион испод 75% просека ЕУ (што представља тзв. недовољно развијене регионе), мерен бруто националним производом по глави становника, зависи и износ средстава опредељених из структурних фондова. У другу категорију спадају региони са стопом развоја између 75% и 90% (транзициони региони) а у трећу групу спадају региони преко 90% (развијени региони). Овде је неопходно оправдана и напомена да подршку из Кохезионог фонда ЕУ имају државе са бруто националним дохотком мањим од 90% просека ЕУ по глави становника.

Према подацима Еуростата<sup>16</sup>, 75% свих становника ЕУ живи у регионима са бруто домаћим производом по глави становника који је већи од 75% просека ЕУ. Највећи бруто домаћи производ по глави становника бележе региони у још увек званично чланици ЕУ - Уједињеном краљевству (Инер Лондон – запад са чак 626% просека у ЕУ), Луксембургу и Ирској а најсиромашнији у Бугарској (Северозападни регион са свега 31% просека). Међутим, иако свега 25% свих становника ЕУ живи у регионима са бруто домаћим производом по глави становника који је мањи од 75% просека ЕУ, управо они су највећи добитници и корисници инструмената заједничке кохезионе политике, будући да је за њих опредељено више од 50% укупно алоцираних средстава.

Како би се осигурала ефективна подршка из структурних и кохезионих фондова ЕУ, све државе чланице успоставиле су систем за управљање фондовима ЕУ, односно за планирање, програмирање, реализацију, праћење, евалуацију програма и пројекта који се финансирају из средстава ових фондова. Полазећи од постојећег правног и институционалног оквира (односно организације власти), овај систем подразумева да се идентификују:

- 1) координационо тело (опционо)
- 2) тело/а за управљање;
- 3) тело за сертификацију и

---

<sup>16</sup>[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Regional\\_socioeconomic\\_developments\\_-\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Regional_socioeconomic_developments_-_statistics)

### 3) тело за ревизију.

Ове институције су у пракси делотворно одговорне за обављање кључних послова који се односе на припрему програмских докумената, идентификацију кључних приоритета и пројеката који ће бити финансирани из средстава ЕУ, спровођење тендерских поступака, уговарање, праћење и извештавање о реализацији програма и пројеката, плаћање, финансијску контролу и ревизију итд.

## 2. Законодавни оквир Републике Србије чије прилагођавање правним тековинама Европске уније се врши

Други посебан чинилац процеса представља постојећи законодавни оквир Републике Србије који дефинише регионални развој као јавну политику. Релевантан и још увек важећи Закон о регионалном развоју Републике Србије дефинише регионални развој као „дугорочни и свеобухватни процес унапређења одрживог економског и друштвеног развоја региона, области и јединица локалне самоуправе, уз уважавање њихових специфичности”. У складу са овом општом дефиницијом и уставном обавезом Републике Србије да се „стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом”, Србија је створила предуслове за успостављање правног оквира чија ће сврха бити заиста значајно смањење великих неједнакости у развијености региона и унапређење конкурентности градова и општина у Србији, са нагласком на обавезу суштинских измена и допуна овог кровног закона, али и креирања нове кровне стратегије регионалног развоја који ће морати да, измењеном институционалном структуром субјеката регионалног одрживог развоја, активно прати квалитативно нове оквире, циљеве и послове које поставља процес преговора у оквиру поглавља 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, а чиме ће, како је већ објашњено, и стратегија одрживости постати узглобљен и субстантивно иновирајући део кровних политика и стратегија регионалног одрживог развоја градова и општина, или условно речено региона у Републици Србији.

У погледу постојећих институционалних надлежности и структуре, а у складу са Законом о министарствима из 2017. године<sup>17</sup>, Министарство за европске интеграције обавља послове који се односе на успостављање и развој система за коришћење структурних и кохезионих фондова Европске уније; припрему докумената којим се дефинишу развојни циљеви и приоритети за финансирање из структурних и кохезионих фондова Европске уније и друго. Одлука о томе да Министарство за европске интеграције буде надлежно за ове послове, разумљива је и саобразна принципу функционалности институционалне структуре која налаже да структура прати послове, а не послови структуру, последица је чињенице да је управо ово министарство надлежно за послове координације процеса програмирања, праћења, извештавања и вредновања средстава ЕУ из Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) који између осталог има за циљ да помогне оспособљавању органа и институција Републике Србије да управљају структурним и кохезионим фондовима Европске уније у постприступном периоду.

У том смислу, Министарство за европске интеграције руководи радом Преговарачке групе за поглавље 22 – *Регионална политика и координација структурних инструмената*. У сарадњи са осталим институцијама које су чланице преговарачке групе, а у садашњем тренутку пресека преговарачког процеса, ово министарство је припремило *Акциони план за испуњавање захтева кохезионе политике ЕУ*. Овим Акционим планом је предвиђено усвајање Закона о кохезионој политици којим ће се на системски начин уредити ова област и дефинисати кључни циљеви, приоритети, начела, институције, послови и процеси у контексту планирања и коришћења структурних и кохезионих фондова ЕУ. Припрема овог Закона је предвиђена до краја 2020. године, будући да нови закон мора бити усклађен са новим правним оквиром ЕУ за кохезиону политику чије усвајање се очекује у току 2020. године.

Најзначајнији део активности у структурирању или формулисању међусекторске регионалне политике као прилагођавања садашње политике регионалног развоја Републике Србије тако да буде укључујућа у кохезиону (регионалну) политику Европске уније одвија се управо кроз процес преговора у оквиру преговарачког поглавља 22 обухватан за читав след акционих докумената којима Република Србија има за циљ да

---

<sup>17</sup>[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon\\_o\\_izmenama\\_i\\_dopunama\\_zakona\\_o%20ministarstvima260617cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon_o_izmenama_i_dopunama_zakona_o%20ministarstvima260617cyr.pdf)

редефинише постојећи законодавни оквир, хоризонтално га уједначи, односно саобрази са другим постојећим секторским и јавним политикама, као и да обезбеди увођење новог институционалног оквира за активно и ефективно спровођење тако структуриране развојне регионалне политике Републике Србије, а све у складу са текућим и паралелно одвијајућим изменама и надградњи стратешко–програмског оквира Европске уније у области заједничке кохезионе политике и њој припадајућих финансијских инструмената. Стога се процес структурирања међусекторске регионалне политике развоја Републике Србије, а захваљујући временском поклапању процеса приступања Републике Србије Европској унији; са активно мењајућим стратешко програмским оквиром заједничке кохезионе политике новог сазива Европске комисије (формиране након европских избора одржаних 29. маја 2019), одвија упоредо. Отуда је прилагођавање значајно захтевније и утемељеније јер је саразвивајуће са развојем заједничке европске кохезионе политике, која је измењена и све захтевнија у погледу критеријума за приступ финансијским инструментима односно структурним фондовима, а све у циљу одрживог развоја и отпронијег заједничког тржишта Европске уније<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Европска комисија је током 2016. године важећу дестогодишњу стратегију Европске уније „Европа 2020: Стратегија за паметни, одрживи и укључиви раст“ као и приоритете рада Комисије сравнила са свим Циљевима одрживог развоја и сјединила их са њима, усвојивши и „Нови развојни консензус“ за развојну помоћ, подесила је и развојне односе са афричким, пацифичким и карипским придруженим чланицима, Евростат је утврдио полазну основу статистичког праћења остваривања Циљева одрживог развоја у Унији, а од 2017. годишње се објављује њихово достизање у ЕУ контексту и први потпредседник Европске комисије добио је задужење за старање о хоризонталној одрживости; сценарији Будућност Европе су засвођени Агендом 2030; а успостављена је и консултативна платформа многих заинтересованих о примени Циљева одрживог развоја у ЕУ како би се други ток рада Комисије на стратешком постављању постизања одрживог развоја ЕУ после 2020. године глатко остварио почевши с најављеним представљањем њеног документа за размишљање „Ка одрживој Европи до 2030“ (*Towards Sustainable Europe by 2030*) пре краја 2018. године с којим се каснило и објављен је јануара 2019. обезбеђујући да Европска унија сачини свој извештајни преглед примене Агенде 2030 и достизања Циљева одрживог развоја пре одржавања први пут од усвајања Агенде 2030 Политичког форума високог нивоа и у оквиру Генералне скупштине Уједињених нација септембра 2019. године чиме су припремљене претпоставке за подизање нивоа амбиција новог састава Европске комисије и њеног предузимања уматичења Циљева одрживог развоја у све политике ЕУ уз унапређивање координације њиховог достизања кроз оквир Европског семестра.

3. Визије и стратешко-програмски оквири за прилагођену комплементарност регионалне политике Србије кохезионој политици-Европске уније

Визија развојних циљева и стратешко-програмски приоритети Европске уније за период 2014-2020 дефинисани су *Стратегијом за паметан, одрживи и инклузиван развој (Европа 2020)*<sup>19</sup>. Узимајући у обзир ову стратегију, све државе чланице су припремиле стратешке документе којим су, полазећи од тренутног стања и потреба, идентификовани циљеви и приоритети чија реализација ће бити подржана из буџетских средстава држава чланица и фондова ЕУ. Кључни предуслов (ex-ante conditionality) да би држава чланица могла да рачуна на подршку из структурних и кохезионих фондова подразумева да су оне припремиле одговарајуће стратегије којим се уређују области дефинисане тематским циљевима Кохезионе политике ЕУ. Реч је о следећим тематским циљевима:

1. Јачање истраживања, технолошког развоја и иновација
2. Побољшани приступ, коришћење и квалитет информационих и комуникационих технологија
3. Јачање конкурентности малих и средњих предузећа, пољопривредног сектора и сектора рибарства и аквакултуре
4. Подршка економији која се заснива на ниској емисији угљен-диоксида у свим секторима
5. Подстицање прилагођавања на климатске промене, превенција и управљање ризицима
6. Заштита животне средине и подстицање ефективног коришћења ресурса
7. Подстицање одрживог саобраћаја, уклањање уских грла (баријера) у кључној инфраструктури
8. Подстицање запошљавања и подршка мобилности радне снаге
9. Подстицање социјалног укључивања и борба против сиромаштва
10. Улагање у образовање, вештине и целоживотно учење

---

<sup>19</sup>[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon\\_o\\_izmenama\\_i\\_dopunama\\_zakona\\_o%20ministarstvima260617cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon_o_izmenama_i_dopunama_zakona_o%20ministarstvima260617cyr.pdf)

## 11. Јачање институционалних капацитета и ефективна јавна управа

Полазећи од наведеног стратешког оквира, државе чланице припремају, а Европска комисија усваја вишегодишње међусекторске програмске документе (партнерски споразум и један или више оперативних програма по држави чланици). Њима се дефинишу тематски циљеви и конкретни инвестициони приоритети/пројекти за финансирање из средстава структурних и кохезионих фондова ЕУ. Иако се реализација програмских докумената финансира из структурних и кохезионих фондова ЕУ, важна чињеница је да се највећи део средстава заправо обезбеђује од стране државе чланице односно из буџета чланица, а након достављања неопходне документације Европској комисији (ЕК), одговарајући проценат прихватљивих трошкова рефундира се из фондова ЕУ. У том смислу, од изузетне важности је да се обезбеди буџетски капацитет за предфинансирање и суфинансирање програма и пројеката што узимајући обим помоћи и обавезну динамику њеног коришћења представља посебан изазов за државе чланице.

Узимајући у обзир комплексност система за управљање програмима који се финансирају из средстава ЕУ, од изузетне важности је да се осигура комплементарност кохезионе политике ЕУ и националне политике регионалног развоја. Упоредна пракса држава чланица указује на бројне предности и користи уколико се из једног места координира активностима на планирању кохезионе политике ЕУ и формулисању и реализацији политике регионалног развоја. На овај начин се постиже пуна усклађеност у домену дефинисања приоритета и у домену планирања средстава које долазе из буџета државе чланице и фондова ЕУ. Ово нарочито добија на значају у државама чланицама које своје развојне и инвестиционе приоритете реализују уз „велику“ помоћ Европске уније. Тако се у највећем броју држава чланица које су приступиле у последње две деценије између 50% и 90% укупних издвајања за јавне инвестиције подмирује заправо из средстава структурних и кохезионих фондова ЕУ. Тако је рецимо у случају Мађарске тај износ 55%, Пољске 61%, Литваније 85% и Хрватске чак 90%.

#### **4. Институционални чинилац процеса прилагођавања: успостављање надлежности и припреме Републике Србије као корисника структурних и кохезионих фондова ЕУ**

Приступањем Европској унији Србија ће постати корисник структурних и кохезионих фондова ЕУ. У том смислу, неопходно је успоставити систем за управљање оперативним програмима, донети стратешка документа која су претходни услов за коришћење фондова, установити институције способне да у потпуности обављају послове и процедуре које дефинишу правила ЕУ за коришћење ових фондова и развити капацитете крајњих корисника за ефективно коришћење ових средстава.

Значај овог система за развој Републике Србије огледа се, пре свега, у чињеници да би Србија након ступања у пуноправно чланство, могла да рачуна на око 1 милијарде евра на годишњем нивоу из структурних и кохезионих фондова ЕУ. Наиме, према предлогу Европске комисије за период 2021-2027 максималан износ помоћи на годишњем нивоу за државе који имају бруто национални доходак испод 60% просека ЕУ би требало да буде највише 2,3% бруто домаћег производа. Свакако треба имати у виду и напомену да ће конкретан износ бити утврђен по доношењу новог правног оквира за кохезиону политику и у току преговора о приступању Европској унији.

У том смислу, јасна је неопходност правовременог успостављања или прецизирања актуелних или будућих надлежности институционалних структура које ће бити одговорне за управљање оперативним програмима и њихово спровођење. Акциони план стога предвиђа да Министарство за европске интеграције обавља улогу координационог тела и одговара за благовремену припрему Партнерског споразума и оперативних програма уз пружање подршке осталим институцијама у процесу њиховог оспособљавања за коришћење ових фондова. Будући да је управљање оперативним програмима веома комплексан поступак који захтева адекватне административне капацитете, искуство (нових) држава чланица сугерише да се припреми мањи број оперативних програма, а одговорност за управљање буде на институцији/ама које имају искуства са фондовима ЕУ из претприступног периода. Додатни разлог који сугерише да се ограничи број оперативних програма је отежана могућност да се у случају успореног повлачења

средстава у оквиру једног оперативног програма она пребаце на други оперативни програм.

Мишљења смо да би стога два међусекторска оперативна програма била одговарајуће решење, јер би омогућила да се осигура комбиновање средстава из фондова ЕУ за реализацију сродних тематских циљева. Процес припреме ових докумената би између осталог подразумевао и обавезне консултације са институцијама на субнационалном нивоу (покрајинском и локалном) како би се постигла сагласност око кључних инвестиционих приоритета који ће бити подржани из ових фондова и чијом реализацијом би се, између осталог, подржало смањење регионалних диспаритета кроз мере интегрисаног територијалног развоја. Препорука је стога да се у оквиру првог оперативног програма одреде средства из Европског фонда за регионални развој и Кохезионог фонда и да он буде усмерен на реализацију тематских циљева од 1-7 (Јачање истраживања, технолошког развоја и иновација; Побољшани приступ, коришћење и квалитет информационих и комуникационих технологија; Јачање конкурентности малих и средњих предузећа, пољопривредног сектора и сектора рибарства и аквакултуре; Подршка економији која се заснива на ниској емисији угљен-диоксида у свим секторима; Подстицање прилагођавања на климатске промене, превенција и управљање ризицима; Заштита животне средине и подстицање ефективног коришћења ресурса; Подстицање одрживог саобраћаја, уклањање уских грла (баријера) у кључној инфраструктури), док би други оперативни програм био финансиран из средстава Европског социјалног фонда и био усмерен на реализацију тематских циљева 8-11 (Подстицање запошљавања и подршка мобилности радне снаге; Подстицање социјалног укључивања и борба против сиромаштва; Улагање у образовање, вештине и целоживотно учење; Јачање институционалних капацитета и ефективна јавна управа)

Када је реч о првом оперативном програму, узимајући у обзир његов мултисекторски карактер и тематске приоритете (1-7) као и да само једна институција може бити задужена за управљање оперативним програмом, препорука је да Министарство за европске интеграције буде одговорно за управљање првим оперативним програмом док ће спровођење конкретних активности (операција и пројеката) бити у надлежности ресорних институција које су иначе задужене за реализацију секторских политика (министарства, фондови, агенције, институти итд). Права и обавезе Министарства за европске интеграције



и ових институција ће бити, као што је то случај и у другим државама, регулисани одговарајућим међуинституционалним споразумима. Први оперативни програм би се углавном реализовао кроз позиве за достављање предлога пројеката за које би биле надлежне ресорне институције и унапред дефинисане приоритетне инфраструктурне пројекте за које би у својству корисника одговорни били министарства, локалне самоуправе и јавна предузећа. Крајњи корисници би свакако била шира друштвена мрежа институција и националних, локалних и сублокалних ентитета - предузећа, научно-истраживачке институције, локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други.

У погледу другог оперативног програма узимајући у обзир мултисекторски карактер и конкретне тематске циљеве (8-11) препорука је да институција за управљање оперативним програмом буде министарство које је претежно надлежно за послове обухваћене овим тематским циљевима док ће за спровођење конкретних активности (операција и пројеката) одговорност бити на ресорним министарствима, заводима, институтима, организацијама цивилног друштва и другим. Други оперативни програм би се претежно реализовао кроз позиве за достављање предлога пројеката и унапред дефинисане приоритетне пројекте техничке помоћи за које би у својству корисника одговорне биле ресорне институције.

Имајући у виду све наведено, од изванредне је важности правовремено ( у периоду пре приступања) и сврсисходно оспособљавање националне институције која ће бити задужена за кључне послове у погледу управљања оперативним програмима административно и системски оспособе за обављање ових послова. Истовремено, подупирући и неизоставно је важно оспособљавање потенцијалних корисника у припреми за управљање пројектима/грантовима. У том смислу посебно је важно осигурати континуирану подршку локалним самоуправама које ће бити један од највећих корисника ових средстава због чега указујемо на важност њиховог партнерства са регионалним развојним агенцијама. Стога је важно да се у процесу планирања буџета средства одреде за континуирано припремање пројеката (нарочито инфраструктурних пројеката) и јачање капацитета свих учесника обухваћених овим системом.

## **5. Чинилац измењеног контекста процеса прилагођавања: глобална здравствена криза КОВИД-19**

### **5.1. Могући утицаји пандемије проузроковане корона вирусом на измене заједничке кохезионе политике ЕУ**

Полазећи од чињенице да се ЕУ налази на преласку из једне у другу финансијску перспективу последице пандемије ублажавају се са једне стране изменама постојећег правног оквира и додатним мерама како би новац кохезионе политике био усмерен на ублажавање ефеката пандемије, док ће свакако у великој мери утицати и на наредну финансијску перспективу и то како у погледу расподеле буџета, као нова приоритетна ставка, тако и око саме тематске концентрације средстава у оквиру будућих програма. У циљу одговора на кризу јавног здравља Комисија је креирала посебне мере за подршку и заштиту економија, компанија и радника држава чланица са акцентом на обезбеђивање кључних ресурса и додатну флексибилност.

У циљу подршке набавци неопходне медицинске опреме и осталим мерама одговора на здравствену кризу у државама чланицама и пружања подршке њихових економија, Комисија је предложила „Иницијативу за улагање као одговор на коронавирус“ којом је обезбеђено 37 милијарди евра из ЕСИ фондова. Одлука је усвојена од стране Европског парламента и Савета и на снази је од 1. априла 2020. године. Од 1. априла, такође, проширен је опсег Фонда солидарности ради укључивања великих здравствених криза. Тако је омогућен приступ финансијској подршци у износу до 800 милиона евра у 2020. години најтеже погођеним земљама. У међувремену, ефекти на економије и друштва постали су све озбиљнији. Стога је 2. априла 2020. Комисија предложила Европском парламенту и Савету нову уредбу којом се мењају уредбе 1303/2013 и 1301/2013 у вези са специфичним мерама како би се обезбедила флексибилност у коришћењу ЕСИ фондова као одговор на избијање пандемије КОВИД-19. Овим се настојала пружити изузетна додатна флексибилност у коришћењу структурних фондова како би државе чланице могле брзо и ефикасно одговорити на економске и социјалне последице у смислу да олакшано

преносе новац између различитих фондова и тако испуне своје посебне потребе.<sup>20</sup> Новим мерама такође ће се привремено уклонити постојећи услови под којима региони имају право на подршку. То ће омогућити да се ресурси преусмере на оне регионе који су највише угрожени кризом<sup>21</sup>. Као привремена и изузетна мера, државе чланице могу затражити до 100% финансирања из буџета ЕУ између 1. јула 2020. и 30. јуна 2021. за програме који се баве утицајем пандемије. Такође, криза има велики утицај и на спровођење операција које су у току, па је дата могућност државама чланицама да прилагоде операција у смислу постизање резултата, индикатора временског периода за спровођење операција итд. Државама чланицама је, такође, дата опција да размотре могућност избора нових операција или да покрену нове или додатне позиве за предлоге пројеката ако је потребно.

Што се тиче буџета за наредни финансијски период, тренутни предлог Комисије предвиђа смањење од 10% за кохезиону политику. Међутим, полазећи од чињенице да ће се територијалне разлике свакако погоршати током надолазеће економске кризе постоје бројни захтеви да се више новца додели управо кохезионој политици. Поред износа алокације за кохезиону политику у будућем општем буџету ЕУ, као и расподеле тих средстава на појединачне буџетске ставке, криза може утицати на тематску концентрацију средстава. Правни оквир ЕУ за наредну перспективу је у фази тзв. тријалога и свакако ће новонастала ситуација бити рефлектована у финализацији ових докумената.

Државе чланице ће бити у обавези да кроз своје програме обезбеде мере за ублажавање кризе изазване избијањем нове заразне болести узроковане новим корона вирусом. Србија је већ започела процес програмирања пројектних програма прекограничне сарадње са државама чланицама и програма транснационалне сарадње. У том процесу је већ током неформалних консултација како са телима из држава чланица тако и од стране представника Европске комисије наглашено да ће током израде будућих програма бити узимане у обзир и последице и утицај пандемије КОВИД-19, као и да ће се од сваког програма очекивати да овај проблемски склоп адресира кроз будуће операције.

---

<sup>20</sup> На пример, новац намењен за инфраструктурни пројекат могао би се користити за куповину респиратора, подршку малим и средњим предузећима или улагање у краткорочне шеме запошљавања.

<sup>21</sup> Као што је случај са Северном Италијом, где су неки економски просперитетни и густо насељени региони посебно тешко погођени, али према тренутним аранжманима имају ограничен приступ фондовима ЕУ.

## 5.2. Могући утицаји пандемије КОВИД-19 на измене у динамици отварања преговарачког поглавља 22 у приступним преговорима Републике Србије са Европском унијом

Влада Републике Србије је на седници одржаној 04. априла 2019. године усвојила Акциони план за Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената<sup>22</sup> који је утврђен у Извештају о скринингу као мерило за отварање. Акциони план је 8. априла 2019. године званично послат Европској комисији која је сачинила Извештај о испуњености мерила (енг. *Opening Benchmark Assessment Report – OBAR*) и упутила га на разматрање Савету ЕУ. Криза изазвана пандемијом КОВИД-19, несумњиво ће утицати на активности и процесе Европске комисије који су од значаја за процес европских интеграција Србије. У погледу конкретног поглавља 22, извесно је да ће и динамика активности за реализацију мера у Акционом плану морати да се преиспитана што може резултирати и ревизијом Плана. Ово свакако подразумева читав низ корака које би Србија поново морала да предузме (нпр. консултације и усаглашавање са великим бројем представника органа и организација државне управе који су учествовали у његовој изради, консултације са Националним Конвентом о ЕУ, консултације са другим представницима цивилног друштва, поновно усвајање Акционог плана од стране Владе Републике Србије). Значајније одлагање и евентуално позивање Србије да припреми преговарачку позицију могло би довести до извесног застоја у доношењу значајних одлука, од којих је најважнија утврђивање институционалног оквира и броја оперативних програма. Ова одлука је од изузетне важности приликом успостављања система који би требало што је могуће више да усклади структуру за ИПА III са структуром која ће бити задужена за спровођење кохезионе политике у Србији када постане држава чланица Европске уније, јер ће тако успостављен систем представљати најпоузданији и једино мерљив инструмент спровођења кровне међусекторске јавне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије, како током периода приступних преговора и

---

22 Видети на <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1659/189/335/detaljnije/usvojen-akcioni-plan-za-poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/>

коришћења ИПА претприступних фондова, тако посебно након ступања у пуноправно чланство Републике Србије у Европску унију и тада доступности структурних фондова ЕУ.

**Постојеће нормативне и институционалне нејасноће и могући правци начина њиховог превазилажења у прилагођеном структурирању међусекторске регионалне политике развоја Републике Србије комплементарне кохезионој политици ЕУ**

Како би се на најбољи начин осигурало коришћење развојних фондова ЕУ за потребе свеукупног и уравнотеженог развоја у Републици Србији неопходно је превазићи дуализам у приступу који је уведен у правни оквир Републике Србије у домену регионалног развоја. Тако Закон о планском систему наводи у члану 6. да ће се Националним планом развоја „утврдити политика одрживог регионалног развоја“, док с друге стране Закон о регионалном развоју предвиђа доношење Националног плана регионалног развоја на основу кога ће бити донете регионалне развојне стратегије и програми финансирања.<sup>23</sup>

Овај дуализам оставља нејасноће и у институционалном смислу зато што Закон о планском систему предвиђа да је орган задужен за координацију јавних политика надлежан и за припрему Плана развоја, док Закон о регионалном развоју предвиђа да Национални план регионалног развоја доноси Народна скупштина на предлог Владе док ће процес припреме овог документа бити у надлежности Министарства привреде (Група за регионалне програме и пројекте и политику регионалног развоја).

Овај дуализам не само да онемогућава јасно формулисање политике и конкретних мера и инструмената које ће бити предузете у циљу уравнотеженог развоја региона, већ онемогућава адекватно планирање и комбиновање јавних средстава (буџета и фондова ЕУ) и ограничава њихов утицај на превазилажење диспаритета. Узимајући у обзир наведено, неопходно је донети јасан правни и стратешки оквир регионалне политике развоја Републике Србије и утврдити прецизан институционални оквир за планирање, спровођење и праћење спровођења конкретних мера. У компаративној анализи пракса

---

<sup>23</sup> <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/srb170553.pdf>, стр. 17, 18.

држава чланица ЕУ, издваја се више могућих, различитих опција од којих наводимо оне који су активно применљиви узимајући у обзир постојеће државно уређење и политички систем у Републици Србији.

Прва опција подразумева да се донесе посебна стратегија регионалног развоја уз пратеће регионалне програме подршке која ће, полазећи од регионалних специфичности, потреба и развојних капацитета садржати и конкретне приоритете, мере, институционални оквир и средства намењена унапређењу положаја конкретних региона. Предност оваквог модела је што би на једном месту, односно кроз кровни стратешки оквирни документ са паралелно подупирућим акционим субнационалним документима, било могуће пронаћи и развојно поставити кључне циљеве и приоритете за све регионе у Републици Србији. Истовремено, тиме би се отворио шире маневришући потенцијал за усклађивање различитих политика и њихов заједнички, синергијски обједињен утицај на промене у конкретном региону.

Овакав приступ подразумева успостављање институције одговорне и надлежне да припреми стратегију и управља механизмом за међусекторску координацију с једне стране, као и координацију и сарадњу са другим нивоима власти (покрајинска, градска и општинска власт) с друге стране. Овакав модел, пракса је показала, обично прати питање финансирања и капацитета да се поред секторских политика које су у надлежности конкретних ресора, определе додатна средства за реализацију регионалних мера и програма који су идентификовани као приоритетни.

Друга опција подразумева да се приликом израде секторских стратегија посебна пажња посвети регионалним разликама, специфичностима и потребама. Ово заправо значи да би приликом израде секторских стратегија у линијским ресорним министарствима, у областима од кључног значаја за регионални развој попут саобраћаја, енергетике, заштите животне средине, конкурентности, запошљавања, образовања итд, синхронно били идентификовани и кључни регионални приоритети. Предност оваквог приступа би могла бити у свеобухватном прегледу регионалних приоритета која имају ресорна министарства одговорна за конкретне политике у оквиру њиховог ресора. Овај модел им омогућава да упоредо планирају средства за националне и регионалне приоритете, чиме се повећава ефективност ових политика. Овакав приступ ипак прати и посебан изазов који се односи на усклађивање секторских политика и активности које се реализују од стране различитих ресора на регионалном нивоу. Отуда је неопходно осигурати снажну координацију између

различитих ресора како у фази планирања активности, тако и у фази планирања мера и средстава неопходних за њихову реализацију.

Без обзира на то који ће се од могућих приступа прихватити, неопходно је узети у обзир да ће Република Србија по приступању Европској унији постати корисник структурних и кохезионих фондова ЕУ те да је приликом дефинисања правног, стратешког и инвестиционог оквира потребно узети у обзир захтеве кохезионе политике ЕУ. У том смислу извесно је да би институција одговорна за процес идентификације приоритета за финансирање из средстава фондова ЕУ требало да буде надлежна и за формулисање регионалне политике развоја. На овај начин би се несумњиво осигурало да средства која Европска унија опредељује за реализацију кохезионе политике ЕУ, кроз структурне и кохезионе фондове, буду заправо опредељена за реализацију кључних развојних приоритета на националном и регионалном нивоу. У супротном, ова неусклађеност ће онемогућити ефективну употребу фондова ЕУ што може имати за последицу ограничен домашај и учинак ових средстава веома ограничен или, још проблематичније, недовољан у реализацију основног приоритетног циља европске заједничке кохезионе политике, за која се средства и наменски опредељују – слаб учинак у смањивању регионалних диспаритета са којима се суочава Република Србија као предњачећа земља кандидат за чланство у ЕУ.

## СПИСАК СЕЛЕКТИВНЕ ЛИТЕРАТУРЕ:

- Becker SO, Egger PH, Von Ehrlich M (2010) Going NUTS: The effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics* 94(9): 578–590.
- Benz A, Eberlein B (1999) The Europeanization of regional policies: Patterns of multilevel governance. *Journal of European Public Policy* 6(2): 329–348.
- Bodenstein T, Kemmerling A (2011) Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others. *European Integration Online Papers* 16(1): 1–24.
- Boomgaarden HG, Schuck AR, Elenbaas M, и друг. (2011) Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support. *European Union Politics* 12(2): 241–266.
- Borz Gabriela, Brandenburg Heinz and Mendez Carlos, COHESIFY Research Paper 14 *The Impact of EU Cohesion Policy on European identity: Results from the COHESIFY citizen survey*
- Bouvet F, Dall’Erba S (2010) European regional structural funds: How large is the influence of politics on the allocation process? *Journal of Common Market Studies* 48(3): 501–528.
- Bukowski JJ, Piattoni S and Smyrl ME (уред.) (2003) *Between Europeanization and Local Societies: The Space for Territorial Governance*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Carrubba CJ (1997) Net financial transfers in the European Union: Who gets what and why? *The Journal of Politics* 59(02): 469–496.
- Casey J. Dawkins, *Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments*, First Published November 1, 2003 Other
- Chalmers AW (2013) Regional authority, transnational lobbying and the allocation of structural funds in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 51(5): 815–831.
- Chalmers AW, Dellmuth LM (2015) Fiscal redistribution and public support for European integration. *European Union Politics* 16(3): 386–407.



- Charron N (2016) Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule. *European Union Politics* 17(4): 638-659.
- Charron N, Dijkstra L, Lapuente V (2015) Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. *Social Indicators Research* 122(2): 315–346.
- Committee of Regions (2014) *The efficient use of funds for local and regional authorities under the IPA-II regulation*. European Union.
- Corchado Laura, Fernández Nuria, Martín Fuensanta and Méndez Carlos, COHESIFY Research Paper 11 *A comparative analysis of Cohesion Policy communication strategies*
- Dellmuth LM, Stoffel MF (2012) Distributive politics and intergovernmental transfers: The local allocation of European Union structural funds. *European Union Politics* 13(3): 413–433.
- Dimitrova, A, Toshkov, D (2009) Post-accession compliance between administrative co-ordination and political bargaining. *European Integration Online Papers (EIoP)* (2).
- Donchev, T. (2015, November 27). In the First Years of Bulgaria’s Membership in the EU the Cohesion Policy Achieved Its Overall Aim to Promote the Overcoming of Differences between Regions. [www.eufunds](http://www.eufunds)
- EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe’s future, Inforegio panorama, No 26, June 2008
- Hille P, Knill C (2006) It’s the bureaucracy, stupid: The implementation of the *acquis communautaire* in EU candidate countries, 1999–2003. *European Union Politics* 7(4): 531–552.
- Hjorth P (2015) Development assistance and sustainable development: A critical assessment. *American Journal of Business, Economics and Management* 3(2): 75-85.
- Hooghe L, Marks G (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder, CO: Rowman and Littlefield.
- Kemmerling A, Bodenstein T (2006) Partisan politics in regional redistribution do parties affect the distribution of EU structural funds across regions? *European Union Politics* 7(3): 373–392.
- Lightfoot, Simon (2008) Dynamics of EU Development Policy after Enlargement. Discussion Paper 35. European Development Policy Study Group.

- Marks G, Haesly R, Mbaye HAD (2002) What do subnational offices think they are doing in Brussels? *Regional & Federal Studies* 12(3): 1–23.
- Marks, Gary, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In *The State of the European Community* (eds. A.W. Cafruny, G. G. Rosenthal), pp. 391-411, Boulder: Lynne Rienner, 1993
- Mary E. Burfisher, Sherman Robinson, and Karen Thierfelder, *Regionalism: Old and new, Theory and Practice*, International food Policy Research Institute
- Monika MORALIYSKA The EU Cohesion Policy’s Impact on Regional Economic Development: The Case of Bulgaria, “International Economic Relations and Business” Department University of National and World Economy, София
- Pegan Andreja, Mendez Carlos and Triga Vasiliki, COHESIFY Research Paper 13 *What do citizens think of Cohesion Policy and does it matter for European identity?*
- Piattoni S (2010) *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollack M (1995) Regional actors in an intergovernmental play: The making and implementation of EC structural policy. У: Rhodes C, Mazey S (уред.) *The State of the European Union, Vol. 3. Building a European Polity?* Bolder, CO: Lynne Rienner, стр. 361–390.
- Rodríguez-Pose A, Fratesi U (2004) Between development and social policies: The impact of European structural funds in objective 1 regions. *Regional Studies* 38(1): 97–113.
- Šćepanović V (2016) *EU Regional Development Policy in the Accession Countries: Opportunistic Decentralization, Fiscal Risks, and the Premature Death of Multi-Level Governance*. EUI Working Papers MWP 2016/08. European University Institute Max Weber Programme.
- Tosun J (2014) Absorption of regional funds: A comparative analysis. *Journal of Common Market Studies* 52(2): 371–387.
- Јединствени европски акт, 1986
- Нацрт уговора о Уставу за Европу, 2004
- Преамбула Уговора из Рима, 1958

## ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА:

- Europe's Urban Knowledge Platform, <http://www.eukn.eu/>
- Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/>
- EC, Contribution of the European Structural and Investment Funds to jobs and growth, the Investment Plan and the Commission's priorities, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/investment-policy/esif-contribution](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/esif-contribution)
- EC, Regional Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/)
- [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.1.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.5.pdf)
- [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/),
- <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp>
- [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon\\_o\\_izmenama\\_i\\_dopunama\\_zakona\\_o\\_%20ministarstvima260617cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon_o_izmenama_i_dopunama_zakona_o_%20ministarstvima260617cyr.pdf)
- [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon\\_o\\_izmenama\\_i\\_dopunama\\_zakona\\_o\\_%20ministarstvima260617cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208489/zakon_o_izmenama_i_dopunama_zakona_o_%20ministarstvima260617cyr.pdf)
- <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/srb170553.pdf>
- Oecd-library, Urban, Rural and Regional Development, <http://www.oecd-ilibrary.org/regions>
- Развојна агенција Србије, <http://ras.gov.rs/o-nama/dokumenti>
- Развојна агенција Србије, <http://ras.gov.rs/o-nama/nase-usluge>
- Србија 2020: Концепт развоја Републике Србије до 2020. године, [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/145381/koncept\\_razvoja\\_srbije\\_do\\_2020.pdf](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/145381/koncept_razvoja_srbije_do_2020.pdf)
- Министарство за европске интеграције Републике Србије <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1659/189/335/detaljnije/usvojen-akcioni-plan-za-poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/>