

Прегледни рад/ Review paper

УДК/UDC: 332.1(497.11)

339.96(4-672EU:497.11)

doi:10.5937/bizinfo1902079T

## ULOGA I ZNAČAJ PROGRAMA EVROPSKE UNIJE U REGIONALNOM RAZVOJU SRBIJE

### THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE EUROPEAN UNION PROGRAMS IN REGIONAL DEVELOPMENT OF SERBIA

Marko Trišić<sup>1</sup>

Visoka poslovna škola strukovnih studija „Prof. dr Radomir Bojković“,  
Kruševac, Srbija

**Sažetak:** *Unapređenje razvijenosti regiona predstavlja jednu od ključnih obaveza čiji se uspeh neprestano procenjuje od strane Evropske unije i u direktnoj je vezi sa pozicijom Republike Srbije u procesu pridruživanja. Ovaj naučni rad ističe značaj regionalnog razvoja i stepen regionalizacije u Srbiji, kao i nivo uticaja četiri finansijska instrumenta Evropske unije i njihovom pojedinačnom doprinosu regionalnom razvoju i saradnji. Četiri opisana EU instrumenta, koja su u poslednjih dvadeset godina najviše doprinela regionalnom razvoju Srbije, jesu: „Program pomoći zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju - CARDS“, prvi i drugi „Instrument Evropske unije za pretpristupnu pomoć - IP“ i „Program evropske podrške razvoju opština - EU PRO“.*

**Ključne reči:** *regionalni razvoj, Evropska unija, razvojni programi, Srbija*

**Abstract:** *Regional development improvement represents one of the key commitments which success is constantly being evaluated by the European Union, and is directly related to the position which the Republic of Serbia holds in the accession process. This science paper highlights the importance of regional development and the degree of regionalization in Serbia, as well as the level of influence for the four financial instruments of the European Union and their individual contribution to regional development and*

---

<sup>1</sup> trisic.marko@gmail.com

*cooperation. The four described instruments, which have contributed most to the regional development of Serbia, are: „Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation“, the first and second „Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA“ and „The European Support to Municipal Development Programme - EU PRO“.*

**Key words:** *regional development, European Union, development programmes, Serbia*

## 1. UVOD

Regionalni razvoj predstavlja suštinsko pitanje svake države koja ima za cilj dugoročni ekonomski napredak. Takve zemlje, spremne su da se posvete ulaganju u ključne oblike kapitala koji su od suštinske važnosti za dugoročni održivi razvoj svih pojedinačnih regiona.

Ekonomski teoretičari, kao najvažnije, obično ističu sledećih pet oblika kapitala: proizvodni kapital - fizički rad i fizički kapital (output i input); ljudski kapital - obrazovanje, zdravstveni status i radna motivacija; socijalni kapital - međusobna kooperacija i delovanje, uzajamno poverenje i pomoć ljudi u ekonomskim procesima; ekološki kapital - nivo pogodnosti uslova za život i rad; i kreativni kapital - sposobnost pojedinaca da kroz kanalisanje svoje individualne kreativnosti stvaraju ekonomsku vrednost (Despotović i Cvetanović, 2017, p. 116-117). Svi nabrojani oblici kapitala jesu od suštinske važnosti za dugoročni održivi regionalni razvoj. U slučaju kada bi jedan od nabrojanih faktora bio uskraćen, manje razvijeni regioni bi ostali na niskom nivou, čak i u slučaju da se za iste izdvajaju finansijska sredstva namenjena razvoju.

Naglašen značaj ekonomskog razvoja regiona ogleda se u simbiotičkoj evoluciji svake jake države i privrede. Kao što je akumulacija fizičkog i ljudskog kapitala ključni pokretač rasta privatnog sektora, na isti način razvoj javnog kapitala predstavlja pokretač državne moći (Besley i Persson, 2010, p. 1). Naravno, rast kapitala gotovo je nemoguće izazvati bez uspostavljanja efikasne međudržavne saradnje, naročito sa susednim državama.

## 2. REGIONALIZACIJA SRBIJE

Teritorijalna organizacija, po Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, ima tri nivoa javne administracije: centralni, pokrajinski i lokalni. Svrha procesa regionalizacije jeste efikasniji regionalniji razvoj i veća konkurentnost regiona. U idealnim okolnostima, regionalizacija treba isključivo biti zasnovana na teritorijalnom kapitalu i realnom potencijala regiona, održivom razvoju, kao i uređenju teritorije zasnovane na identitetu, tradiciji, istoriji i kulturi (Molnar i Manić, 2018, p. 6). Regionalizacija i decentralizacija Srbije

polazi od ideje da realne potrebe građana zastupaju organi i institucije koje su lokalni, regionalni i necentralizovani. Uvođenje sistema funkcionisanja regionalne države, Srbiji bi poslužilo kao instrument za pružanje jednakih šansi za sve regione, ali i veći stepen poštovanja svih oblika različitosti. Kao ekonomski argument, kreiranje regiona procesom decentralizacije se predstavlja kao model koji dovodi do bolje i ujednačenije alokacije ekonomskih resursa i ravnoteži u razvijenosti različitih delova države (Vacić, et. al., 2003, p. 9). Sa druge strane, prigovori protiv regionalizacije ističu nedovoljne upravljačke kapacitete, nerazvijenu pravnu kulturu i uvećanje troškova administracije. Zaključak protivnika regionalizacije i veće decentralizacije je da bi ista sa sobom donela složenu upravljačku strukturu i kao posledicu lošije zadovoljenje javnih potreba i korupciju. Odgovor ovoj vrsti prigovora stoji u činjenici da centralizovana država jedino efikasno može da funkcioniše putem sistema redistribucije, gde bi se lokalne vlasti obraćale centralnim vlastima primenjujući načelo solidarnosti. Pošto je nivo redistribucije najčešće stvar političkog, a ne ekonomskog odlučivanja, važno je da se o (re)distribuciji odlučuje na nižem nivou od centralne vlasti - tj. regionalnom ili lokalnom nivou (Vacić, et. al., 2003, p. 25).

Cilj regionalizacije nije potpuno izjednačavanje regiona, već smanjivanje razlika do tolerantnog nivoa nakon izvršene regionalizacije. Regioni bi sigurno međusobno posedovali različitu ekonomsku snagu, pri čemu bi postojala opravdana redistribucija finansijskih sredstava u korist najsiromašnijih regiona. Svaki region, kao zasebna teritorijalna jedinica, mora biti zasnovan na jakim institucijama, i ozbiljnim stručnim i finansijskim kapacitetima, u cilju pronalaženja i sprovođenja odgovarajućih lokalnih projekata. Aktuelna regionalizacija Srbije je zasnovana na metodologiji Nomenklature teritorijalnih statističkih jedinica (*eng. Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS*). NUTS (2) klasifikacija pod regionom obuhvata teritoriju od 800 hiljada do 3 miliona stanovnika. Rezultat korišćenja ovog metoda jeste regionalna podela na 5 regiona, iz 2009. godine (tabela 1).

**Tabela 1.** Zvanična regionalizacija Srbije prema NUTS metodu

NUTS 1	Stepen razvijenosti regiona Srbije	NUTS 2 (regioni)	NUTS 3 (subregioni)	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika
SRBIJA - SEVER	<b>1. Razvijeni regioni</b> (preduslov): (ostvarena vrednost bruto-domaćeg proizvoda iznad vrednosti republičkog proseka)	Vojvodina	7 oblasti (467 naselja)	21.587	1.968.356
		Beograd	1 oblast (157 naselja)	3.205	1.630.582

Nastavak na sledećoj strani

<b>SRBIJA -JUG</b>	<b>2. Nedovoljno razvijeni regioni</b> (preduslov): ostvarena vrednost bruto-domaćeg proizvoda ispod vrednosti republičkog proseka)	Šumadija i Zapadna Srbija	8 oblasti (2.111 naselja)	26.483	2.052.490
		Južna i Jugoistočna Srbija	9 oblasti (1.973 naselja)	26.195	1.669.379
		Kosovo i Metohija	5 oblasti (1.449 naselja)	10.939	-

Izvor: Molnar i Manić, 2018, p. 8

Analizirajući iznose za bruto domaći proizvod (BDP) i bruto dodatu vrednost (BDV), za pet pomenutih regiona (tabela 2), kao i regionalne stope i broja nezaposlenih (tabela 3), može se ustanoviti odnos regionalne ekonomske razvijenosti.

**Tabela 2.** Učešće regiona u stvaranju BDP-a i BDV-a Republike Srbije

Teritorija	BDP (mil. RSD)	BDP po stanovniku (hilj. RSD)	BDP učešće (%)	BDV (mil. RSD)	BDV učešće (%)
Vojvodina	1.070.479	563	28.4	892.098	27.4
Beograd	1.514.166	904	38.7	1.261.851	38.7
Šumadija i Zapadna Srbija	770.165	387	18.9	641.828	19.7
Južna i Jugoistočna Srbija	551.050	352	13.9	459.225	14.1
Kosovo i Metohija	-	-	-	-	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, 2016, pp. 12-23

**Tabela 3.** Regionalna podela stope nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta

Teritorija	Stopa nezaposlenosti (%)	Broj nezaposlenih	Stopa aktivnosti (%)
Vojvodina	11.0	411.000	70.7
Beograd	10.7	87.000	66.2
Šumadija i Zapadna Srbija	14.9	128.000	68.2
Južna i Jugoistočna Srbija	17.3	108.200	66.0
Kosovo i Metohija	-	-	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, 2019, p. 14

Nivo uticaja na meru i brzinu regionalnog razvoja je u direktnoj vezi sa izvorom i količinom uloženi finansijskih sredstava u projekte koji mogu i dugoročno rešiti problem dela nezaposlenih - kroz otvaranje novih radnih mesta i podsticaj samozapošljavanju. Odgovor na pitanje izvora fiskalnih sredstava usmerenih u regionalni razvoj, nalazi se u trenutnoj verziji Zakona o regionalnom razvoju Republike Srbije, gde su kao izvori nabrojani: budžet Republike Srbije, budžet autonomnih pokrajina, budžet grada Beograda, budžet jedinica lokalne samouprave, pretpriprustupni fondovi Evropske unije, bespovratne razvojne pomoći međunarodne zajednice i ostali programi

Evropske zajednice, razvojni krediti međunarodnih finansijskih institucija i poslovnih banaka, donacije, prilozi i pokloni pravnih i fizičkih lica, i drugi izvori koji su u skladu sa zakonom (Zakon o regionalnom razvoju, čl. 38).

### **3. KORIŠĆENJE FONDOVA EVROPSKE UNIJE U REGIONALNOM RAZVOJU**

Sudeći po BDP iznosu po glavi stanovnika iz 2007. godine, u državama članicama EU, nivo razvijenosti najbogatijeg regiona (London, Velika Britanija) bio je 17 puta veći od najsiromašnijeg regiona (Severzapaden, Bugarska). London je po bogatstvu bio 334% iznad proseka, a Severzapaden 26% ispod proseka (Lopandić, 2017, p. 81). Suočeni sa ogromnim regionalnim razlikama, u Evropskoj uniji pojavio se veći broj fondova i inicijativa sa opštim ciljem smanjenja regionalne nejednakosti. Razvojna regionalna politika (za države članice) zasnovana je na fondovima: Fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Fond za evropski regionalni razvoj i Kohezioni fond. Tri godine kasnije, podaci iz 2010. godine pokazuju da je London ostao najbogatiji region sa 302%, a najsiromašniji - Severoistočna Rumunija sa 24% od evropskog proseka (odnos 12 prema 1). Međutim, interesantno je da su najveći nacionalni dispariteti upravo u državi sa najbogatijim regionom, Velikoj Britaniji. Naime, region London je 2010. godine bio 400% bogatiji od regiona Korinvol (jugozapadna Engleska) (Ilić, 2015, p. 81).

Doprinos u primeni regionalizacije Republike Srbije bio je pristup Savetu Evrope, kao i napredak u procesu evropskih integracija u sklopu koncepta evroregionalizma. Filosofija regionalizma preovladava Evropskom unijom od samog osnivanja, od kada je postala jedna od najvažnijih inicijativa EU. Prvi talas regionalizacije nastao je tokom ranih devedesetih godina, kada je jedinstveno tržište EU postalo stvarnost i kada se stvorila potreba da se Projekat regionalne saradnje (Interreg) još više usavrši. Evropski savet je insistirao na učešću u projektu, čak i za države van Evropske unije, kao preduslov za korišćenje finansijskih sredstava iz brojnih fondova (Vacić, et. al., 2003, p. 25). Dakle, primarni cilj razvitka regionalne politike se može definisati i kao proces uspostavljanja regionalne organizacije i koordinisanja regionalne politike koja odgovara trenutnim preporukama Evropske unije (Molnar i Manić, 2018, p. 7).

Po nivou uključenosti u regionalnom razvoju i opštem iznosu uložениh sredstava u Republiku Srbiju, Evropska unija se nalazi na prvom mestu. Najvećih devet ukupnih iznosa bespovratne pomoći u obliku donacija, za period od 2000. do 2015. godine, predstavljeno je u tabeli 4.

**Tabela 4.** Najveći prilivi finansijskih sredstava u obliku donacija, u milionima EUR

Donatori	EU	SAD	Nemačka	Švedska	Italija	Norveška	Švajcarska	Japan	Holandija
Donacije	3000	679.15	350.32	215.42	187.72	166.52	157.27	114.14	86.79

Izvor: Ristanović i Tošović-Stevanović, 2016, p. 245

U slučaju država potencijalnih kandidata i država kandidata, kako bi rešavanje problema bilo obuhvaćeno i van granica EU, poslužili su programi: CARDS, IPA I, IPA II i EU PRO.

### 3.1. Program pomoći zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS

Osnovi uspostavljene saradnje sa EU, zasnovane na finansijskoj podršci, dobrim delom su započeti uvođenjem CARDS programa. Program pomoći zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (*eng. Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation - CARDS*) je za Republiku Srbiju obezbedio sredstva u iznosu od 1.3 milijardi evra, koja su korišćena u periodu od 2000. do 2006. godine, kao što je prikazano u tabeli 5.

**Tabela 5.** Višegodišnji indikativni finansijski okvir za Srbiju, u milionima EUR

Komponente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ukupno
1. integrisano upravljanje granicom								
2. razvoj institucionalnih kapaciteta								
3. demokratska stabilizacija	144	154.5	212	229	170.7	193.8	185	1289
4. razvoj regionalne infrastrukture								

Izvor: Ristanović i Tošović-Stevanović, 2016, p. 244

Na nivou opština, upotrebom sredstava CARDS programa, finansirani su: projekti opštinskog razvoja, regionalni društveno-ekonomski razvoj, formiranje regionalnih razvojnih agencija, agencije za razvoj lokalne infrastrukture i program regionalne saradnje.

Tehnički razvoj koji je finansirao CARDS, bio je fokusiran na: uspostavljanje regulatornih tela, kreiranje i implementiranje neophodnih sekundarnih legislativna (npr. tarifne metodologije, licenci i autorizacije, naknade za

priključenje, postupaka za rešavanje sporova) potrebnih za uspostavljanje nacionalnog tržišta energije u Srbiji. Najveći CARDS projekti, u Srbiji bili su (EU Delegation to the Republic of Serbia, 2009, p. 8):

- CARDS (2002):  
„Nacrt Agencije za energetiku Republike Srbije (AERS)“.
- CARDS (2004):  
„Osnivanje i puštanje u rad AERS-a“;  
„Tehnička podrška u cilju uspostavljanja rada i podrške AERS-a“;  
„Izgradnja kapaciteta (kombinovanje) Ministarstva rudarstva i energetike“;  
„Pravna pomoć (podzakonski propisi) Ministarstva rudarstva i energetike“.
- CARDS (2006):  
„Nadovezana tehnička pomoć za konsolidaciju AERS-a“.

Generalno, CARDS je u Srbiji težio da podrži transparentnost, efikasnost i predvidivost u funkcionisanju lokalnih samouprava u kojima je sprovodio metodologiju strateškog planiranja za održivi razvoj. Takođe, doprineo je i održivom restrukturiranju i razvoju malih i srednjih preduzeća u prioritnim sektorima (npr. zaštita životne sredine i energetska efikasnost). Konačno, podržao je i reformu stručnog obrazovanja kroz obuku nastavnika u oblastima: modernizovane nastave, primene novih programa rada, objektivnog ocenjivanja učenika i pripreme prilagođenog nastavnog materijala (European Commission, 2010, p. 4).

### 3.2. Instrument Evropske unije za pretpristupnu pomoć - IPA I

Instrument Evropske unije za pretpristupnu pomoć (*eng. Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA*) je napravljen radi pružanja podrške kandidatima i potencijalnim kandidatima za EU članstvo, za budžetsko razdoblje od 2007. do 2013. godine. Sa ukupnim budžetom od 11.5 milijardi evra, sačinjen je i da objedini postojeće pretpristupne instrumente: PHARE, SAPARD, ISPA i CARDS (Lazović, et. al, 2007, p. 11). Definisan od strane Evropske komisije, Višegodišnji finansijski okvir (*eng. Multi-annual Indicative Financial Framework - MIFF*) formiran je u cilju prikaza indikativne raspodele sredstava po zemlji i po komponentama. Srbiji je na raspolaganju stavljen ukupni iznos od 1 milijarde evra. IPA I program činile su četiri glavne komponente: pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, prekogranična saradnja, regionalni razvoj, i razvoj ljudskih resursa. Iznosi predodređenih fiskalnih sredstava, za prve dve komponente IPA I programa u Srbiji, prikazani su u tabeli 6.

**Tabela 6.** MIFF za Srbiju, IPA I (komponente 1 i 2), u milionima EUR

Komponente	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno
1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija: - politički zahtevi - društveno-ekonomski zahtevi - Evropski standardi	178.5	179.4	182.6	186.2	189.8	193.8	203.1	1313.4
2. Prekogranična saradnja: - prekogranični programi - saradnja na granici	8.2	11.5	12.2	12.5	12.1	12.1	11.6	80.2

Izvor: Lazović, et. al., 2007, p. 18

Kao sastavni deo političkih zahteva, identifikovani su prioriteti na polju reforme lokalne samouprave kao delu procesa decentralizacije, kao što su: podrška politici regionalnog razvoja i ravnomernog teritorijalnog razvoja - kroz jačanje fiskalne decentralizacije, razvojnog planiranja i kapaciteta za primenu na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, efikasnije prostorno planiranje, katastar, planiranje na nivou opština, poboljšanje pružanja usluga i uvođenje statističke nomenklature teritorija. Takođe, naglašena je i potreba da se podrže opštinski, međuopštinski i prekogranični opštinski projekti, mala i srednja preduzeća, kao i institucije koje pružaju podršku regionalnom ekonomskom razvoju (Lazović, et. al., 2007, pp. 37-38).

U periodu od 2007. do 2013. godine, putem IPA I programa organizovano je šest prekograničnih opštinskih saradnji, takozvanih „IPA Interreg“ projekata, u ukupnoj vrednosti od 30.3 miliona evra (tabela 7).

**Tabela 7.** Šest projekata prekogranične saradnje, IPA I

Naziv projekta međuregionalne saradnje	Ukupna vrednost za Srbiju, u milionima EUR	Okruzi (u Srbiji) obuhvaćeni projektom
Mađarska i Srbija	7.2	Zapadnobački, Severnobački, Severnobański, Južnobański, i Srednjobanatski
Rumunija i Srbija	8.9	Severnobański, Borski, Srednjobanatski, Južnobański, Braničevski
Bugarska i Srbija	7.2	Borski, Zaječarski, Nišavski, Pirotski, Jablanički i Pčinjski
Hrvatska i Srbija	2.9	Severnobački, Južnobački, Zapadnobački, Sremski i Mačvanski
BiH i Srbija	3.7	Sremski, Mačvanski, Zlatiborski i Kolubarski
Crna Gora i Srbija	1.4	Raški i Zlatiborski

Izvor: Pejović, et. al., 2011, pp. 59-74



Nakon sticanja statusa države kandidata za članstvo u EU, Srbija je automatski dobila pristup IPA I komponentama 3 i 4 (tabela 8).

**Tabela 8.** MIFF za Srbiju, IPA I (komponente 3 i 4), u milionima EUR

Komponente	2012	2013	Ukupno
3. Regionalni razvoj: - saobraćajna infrastruktura - životna sredina - regionalna konkurentnost	79.5	83.3	162.8
4. Razvoj ljudskih resursa: - zaposleni, preduzeća i preduzetnici - zapošljavanje i uključivanje u tržište rada - društvena inkluzija i integracija - partnerstva i saradnja - investiranje u ljudski kapital	21.3	22.3	43.6

Izvor: Pejović, et. al., 2011, p. 84

Sprovedene aktivnosti u cilju podsticaja regionalnog razvoja, kroz konkurentnost, bile su: poslovno i tehnološke usluge za preduzeća, istraživanje i razvoj tržišta, pristup i upotreba informativno-komunikacionih tehnologija, saradnja sa obrazovnim i istraživačkim institucijama i tehnološkim centrima, kreditni i garancijski fondovi, kao i infrastruktura za obrazovanje i obuku.

### 3.3. Instrument Evropske unije za pretpristupnu pomoć - IPA II

Po okončanju prvog programa za pretpristupnu pomoć, 2014. godine je uspostavljen novi instrument pod skraćenim nazivom IPA II. Planski vezan za period 2014-2020, programu je od početka predodređen budžet od 11.7 milijardi evra, iz koga je 1.5 milijarda rezervisana za pomoć Srbiji. Godišnja alokacija finansijskih sredstava za Srbiju, u tom trenutku već države kandidata za članstvo EU, prikazana je u tabeli 9.

**Tabela 9.** MIFF za Srbiju, IPA II, u milionima EUR

Komponente	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Ukupno
1. reforme, izgradnja institucija i kapaciteta 2. društveno-ekonomski i regionalni razvoj 3. zapošljavanje, socijalna politika, obrazovanje, ravnopravnost 4. regionalna i teritorijalna saradnja	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1508

Izvor: Pejović, et. al., 2014, p. 9

Poput prethodno korišćenog instrumenta, IPA II je nastavio pružanje pomoći projektima i merama regionalne i teritorijalne saradnje. Time su države korisnice stekle pravo da učestvuju u četiri programa: „Dunav“ program (EUSDR) i „Jadransko-jonski“ program (EUSAIR) u koje je uključena Srbija, kao i „Mediteran“ program i „Balkan-Mediteran“ program (Pejović, et. al., 2014, p. 26). Instrument IPA II na dalje podržava već započetu saradnju između Srbije i Mađarske, Bugarske, Hrvatske, Rumunije, BiH, Crne Gore, ali i podstiče saradnju sa Makedonijom i uspostavljanje teritorijalne saradnje sa Kosovom. Prioriteti i dodeljena sredstva se razlikuju u zavisnosti od programa, a prikazani su u tabeli 10 i 11.

**Tabela 10.** Prioriteti programa prekogranične regionalne saradnje u okviru IPA II

Prioriteti	Programi
Zapošljavanje	Crna Gora - Srbija, Bosna i Hercegovina - Srbija, Rumunija - Srbija
Životna sredina i upravljanje rizicima	svi programi
Saobraćaj	Mađarska - Srbija, Rumunija - Srbija, Dunav
Turizam, kultura i prirodno nasleđe	svi programi
Mladi i obrazovanje	Bugarska - Srbija
Lokalno i regionalno upravljanje	Dunav, Jadransko-jonski
Konkurentnost privrede	Hrvatska - Srbija, Mađarska - Srbija
Inovacije	Dunav, Jadransko-jonski

Izvor: Pejović, et. al., 2014, p. 61

Izdvojena fiskalna sredstva posvećena međuregionalnoj saradnji pojačana su u odnosu na IPA I, sa ukupno uloženi 541.4 miliona evra (tabela 11).

**Tabela 11.** Sedam projekata prekogranične saradnje, IPA II

Programi	Jadransko - jonski	Dunav	BiH - Srbija	Crna Gora - Srbija	Hrvatska - Srbija	Mađarska - Srbija	Rumunija - Srbija	Bugarska - Srbija
Vrednost, u milionima EUR	99	222	14	8.4	30	65	75	28

Izvor: Pejović, et. al., 2014, p. 61

Programi prekogranične saradnje namenjeni su promovisanju dobrosusedskih odnosa i saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, usmerene na: integraciju tržišta rada i prekograničnu mobilnost, zaštitu životne sredine i upravljanje rizikom, održivi transport i javnu infrastrukturu, turizam i kulturu, obrazovanje i veštine, lokalno i regionalno upravljanje, konkurentnost i broj investicija, efikasnost tehnološkog razvoja i razmenu kadrova. Uspostavljanje

efikasne saradnje podrazumeva i ojačan institucionalni okvir, kao i administrativne kapacitete za delovanje na centralnim i lokalnim nivoima vlasti.

Unutar investicionog okvira za Zapadni Balkan, sufinansirani su važni infrastrukturni projekti, od visokog značaja za uspešnost funkcionisanja privrede u svim regionima. Organizovano je ukupno pet projekata i za većinu su obezbeđena finansijska sredstva Evropske unije koja pokrivaju više od polovine ukupne cene koštanja (tabela 12).

**Tabela 12.** Infrastrukturni projekti u Srbiji, IPA II

Naziv projekta	Koristi od projekata	Cena, u milionima EUR	Bespovratna sredstva EU, u milionima EUR
Transbalkanski elektroenergetski koridor - I: prenos električne energije (Srbija)	Sigurno snabdevanje u zapadnoj i centralnoj Srbiji za 1.05 miliona korisnika, otklanjanjem preopterećenja u sistemu; smanjenje gubitaka za oko 7.000 Mwh (oko 38.000 evra godišnje); smanjena emisija CO <sub>2</sub> za 5.832 tone godišnje.	28	6.6 (24% cene projekta)
Istočni/istočnomediteranski koridor - CX: intermodalni terminal (Srbija)	Značajno povećanje kapaciteta teretnog saobraćaja kao i skraćeno vreme putovanja; olakšani međunarodni i domaći saobraćaj i trgovina; regionalna integracija i održivi rast; smanjena emisija CO <sub>2</sub> .	15.5	13.8 (89% cene projekta)
Istočni/istočnomediteranski koridor - CX: železnička interkonekcija (Srbija - Makedonija)	Povećanje broja putnika u domaćem i međunarodnom saobraćaju za 57% do 2020; povećanje ekonomskog rasta zbog efikasnijeg unutrašnjeg transporta robe u Srbiji; brži i bezbedniji železnički saobraćaj; smanjenje operativnih i troškova održavanja; poboljšana trgovina sa zemljama u regionu.	62.7	47 (75% cene projekta)
Istočni/istočnomediteranski koridor - R4: železnička interkonekcija (Srbija - Crna Gora)	Unapređena bezbednost i efikasnost železničkog saobraćaja za oko 750.000 putnika godišnje; značajno povećanje kapaciteta za	40	20 (50% cene projekta)

	prevoz putnika i robe uz skraćeno vreme putovanja; smanjeni operativni troškovi održavanja; smanjena emisija CO <sub>2</sub> .		
Istočni/istočnomediteranski koridor - R10: železnička interkonekcija (Srbija - Kosovo* - Makedonija)	Dvostruko više prihoda za lokalnu ekonomiju na srednjem i dugoročnom planu; povećan kapacitet putničkog i teretnog saobraćaja i skraćeno vreme putovanja; smanjena emisija CO <sub>2</sub> .	80.9	38.5 (48% cene projekta)

Izvor: Evropska komisija, 2015, pp. 11-32

### 3.4. Program evropske podrške razvoju opština - EU PRO

Vremenski podudaran sa poslednje tri godine trajanja IPA II programa i budžetom od 25 miliona evra, Program evropske podrške razvoju opština (*eng. The European Support to Municipal Development Programme - EU PRO*) je finansiran i podržan od strane EU i Republike Srbije. Program sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (*eng. United Nations Office for Project Services - UNOPS*) u saradnji sa Vladom Republike Srbije. Sa periodom trajanja od početka 2018. do kraja 2020. godine, program je zasnovan na cilju doprinosa održivom razvoju na 99 jedinica lokalnih samouprava. U fokusu programa jeste proces restrukturiranja i regionalni razvoj. U Srbiji, EU PRO projekat se prostire na 17 okruga: Mačvanski, Kolubarski, Pomoravski, Šumadijski, Zlatiborski, Moravički, Raški, Rasinski, Braničevski, Podunavski, Borski, Zaječarski, Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički i Pčinjski. Svrha projekta je: uvećanje konkurentnosti i socijalne kohezije kroz bolje tržišno pozicioniranje, konkurentnija mala i srednja preduzeća, razvitak poslovnih mogućnosti i socijalne infrastrukture. Regioni koje program obuhvata jesu Šumadija i zapadna Srbija, kao i Region južne i istočne Srbije. Grupisane aktivnosti EU PRO programa prikazane su u tabeli 13.

**Tabela 13.** Raspored aktivnost na osnovu očekivanih rezultata EU PRO programa u Srbiji

Očekivani rezultati	Aktivnosti
1. Poboljšani tehnološki kapaciteti MSP i njihova sposobnost da povećaju svoj tržišni udeo	1.1. Šema grantova za mala i srednja preduzeća 1.2. Podrška organizacijama za podršku preduzećima
2. Poboljšani uslovi za poslovanje kroz efikasnije pružanje administrativnih usluga, bolje upravljanje zemljištem i konkretne investicije u manje infrastrukturne projekte	2.1. Unapređivanje upravljanja zemljištem putem razvoja Geografskog informacionog sistema (GIS) i lakšeg pristupa geoprostornim podacima 2.2. Razvoj urbanističkih planova u vezi sa

ULOGA I ZNAČAJ PROGRAMA EVROPSKE UNIJE U REGIONALNOM RAZVOJU SRBIJE

	privrednim razvojem 2.3. Razvoj projektne tehničke dokumentacije za projekte koji doprinose privrednom razvoju 2.4. Razvoj male infrastrukture sa ekonomskim uticajem na lokalnom nivou
3. Bolja socijalna kohezija i unapređeni životni uslovi kroz poboljšanje javne infrastrukture manjih razmera i unapređenje društvenih odnosa	3.1. Podržavanje projekata za poboljšane uslove života i kvaliteta javne infrastrukture u opštinama 3.2. Podržavanje projekata koji povećavaju međuetnički dijalog i saradnju, socijalnu koheziju i socijalnu integraciju u okviru multietničkih zajednica

Izvor: Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge, 2018a, p. 20

U 2018. godini je ukupno potpisano 77 sporazuma o bespovratnoj pomoći za sprovođenje projekata koji doprinose ostvarenju opšteg cilja. Za iste je ukupno utrošeno 9.2 miliona evra, odnosno 36.8% ukupnog budžeta (tabela 14). Programom je stvoren osnov za omogućavanje značajnih investicija u razvoju infrastrukture i industrije, kao i pomoći lokalnim preduzećima u unapređenju poslovanja sa više od 300 novih radnih mesta.

**Tabela 14.** Raspodela sredstava razvojnog programa EU PRO u 2018. godini

Broj odobrenih projekata	Izdvojena sredstva (EUR)	Namena finansiranih projekata
37	4.5 miliona (sa dodatim učešćem lokalnih samouprava od 1.6 miliona)	Unapređenje lokalne infrastrukture (obrazovanje, zdravlje, socijalna zaštita, sport, kultura, komunalije)
12	4.3 miliona (sa dodatnim učešćem lokalnih samouprava od 905.392 evra)	Stvaranje povoljnog poslovnog okruženja za ekonomski rast i otvaranje novih radnih mesta
9	274.695 hiljada	Unapređenje poslovne infrastrukture (industrijske zone i turistička ponuda)
19	255.274 hiljada	Izrada planova detaljne gradske (opštinske) regulacije

Izvor: Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge, 2018b, p. 3

Do kraja prvog kvartala 2019. godine za finansiranje je odobreno ukupno 183 projekata. Ukupna raspoloživa sredstva za tekuću godinu iznose oko 8.5 miliona evra. Lokalne zajednice su imale koristi od oko 250 novih radnih mesta, kao i dodatnih 500 predviđenih za period od naredne tri godine. Za preduzeća na koje je EU PRO program ostavio traga, predviđeno je prosečno povećanje godišnjeg izvoza i prihoda za oko 30%.

Veličinom ulaganja se naročito ističe razvoj GIS-a u lokalnim samoupravama sa uloženi 2 miliona evra. Vodeću ulogu u sprovođenju projekta preuzelo je 19 opština zajedno sa 15 partnerskih samouprava (tabela 15). Razvoj se

ostvario kroz nabavku novog softvera, hardvera i računarske opreme, uz obuku administracije u lokalnim zajednicama.

**Tabela 15.** Organizovani razvoj GIS-a u lokalnim samoupravama

Opština	Naziv projekta	Doprinosi, EUR
Čačak	Meduopštinski GIS za e-upravu	204.600
Rača	Razvoj GIS-a	175.300
Kragujevac	Unapređenje i razvoj GIS-a	171.782
Novi Pazar	GIS kao alat za unapređenje konkurentnosti	143.990
Loznica	Uvođenje GIS-a	132.357
Niš	Unapređenje GIS-a	105.700
Kruševac	Unapređenje GIS-a	103.900
Raška	„Raška reGIStracija“ – unapređenje GIS-a u cilju boljeg urbanističkog planiranja i lokalnog razvoja	102.395
Kraljevo	GIS u funkciji održivog upravljanja i zaštite životne sredine	99.500
Topola	GIS za održiv društveno-ekonomski razvoj opštine	97.524
Vranje	Unapređenje GIS-a u Vranju kroz uvođenje i integraciju novih usluga	91.514
Paraćin	Razvoj GIS-a	91.360
Leskovac	Razvoj turističkog potencijala kroz regionalni GIS	88.130
Šabac	GIS kao usluga „pametnog grada“ ( <i>eng. smart city</i> )	85.820
Sokobanja	Ulaganje u turizam kroz GIS	83.850
Zaječar	Uvođenje i razvoj GIS-a	75.227
Žagubica	Promovisanje pčelarstva, kulturnog nasleđa i prirodnih bogatstava kroz GIS	71.960
Požarevac	Unapređenje uslova za korišćenje lokalnih društveno-ekonomskih potencijala kroz GIS	70.350
Čajetina	GIS kao alat za bolje upravljanje zemljištem i valorizaciju društveno-ekonomskih potencijala opštine	53.890

Izvor: Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge, 2019, pp. 1-4

Prikazani doprinosi su rezultat zbira uložених fiskalnih sredstava za razvoj GIS-a, od strane EU PRO programa i lokalnih samouprava. Učešće EU PRO-a je 1.697.204 evra - što predstavlja 83% od ukupne uložene sume, a lokalnih samouprava 351.945 evra - 17% od ukupne sume.

#### 4. ZAKLJUČAK

Iskustva zemalja novih članica Evropske unije govore da su iste korišćenjem EU programa pozamašno doprinele opštem društveno-ekonomskom razvoju, kao i razvoju pojedinačnih regiona. Ostvaren je viši nivo saradnje između lokalnih samouprava, kao i međuregionalna kooperacija na velikim projektima. Uzimajući u obzir brojne dostupne izvore pretpristupnih sredstava koje Srbiji obezbeđuje Evropska unija, važno je da svaki region neprestano radi na novim projektima koji reflektuju realne potrebe i ideje, zasnovane na detaljnim istraživanjima pojedinačnih regiona. Takođe, svaka

lokalna samouprava mora pokazati očigledan analitičan pristup pri ispitivanju i prepoznavanju onih problema čije je rešavanje najprioritetnije.

Ovo je naročito važno kada se obrati pažnja na to koji su najveći problemi sa kojima se susreću korisnici u realizaciji projekata, a to su: nepostojanje mogućnosti predfinansiranja projekta i nedostatak kompletne projektne dokumentacije koja je potrebna kako bi projekat bio odobren. Ozbiljniji i više temeljan pristup se odnosi i na projekte koji se prijavljuju u sklopu Programa za konkurentnost malih i srednjih preduzeća (*eng. Programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises - COSME*) i Programa finansiranja nauke i tehnološkog razvoja (*eng. Innovation and technological development programme - Horizont 2020*), za koje još uvek ne postoje zvanični podaci o postignutim rezultatima u Srbiji.

Pored većinskog finansijskog učešća Evropske unije u finansiranju najvećeg broja projekata, deo krajnjeg cilja jeste i postizanje kontinuiteta u povećanoj nezavisnosti rukovođenja dodeljenim fiskalnim sredstvima, kao i samostalne regulacije projekata od strane lokalnih samouprava i države. Dakle, nezavisnost u donošenju odluka na regionalnom nivou se mora iskoristiti radi razvitka sopstvenih potencijala svake lokalne samouprave i čuvati od efekata političkih razmirica koje često mogu biti ograničavajući faktor u kontinuiranom regionalnom razvoju Srbije.

## REFERENCE

1. Besley, T., Persson, T., 2010. State capacity, conflict and development. *Econometrica*, 78(1), pp. 1-34.
2. Despotović, D., Cvetanović, S., 2017. The theoretical explications of the factors of regional growth and the economic convergence (divergence) of the region. *Economic Horizons*, 19(2), pp. 111-125.
3. Evropska komisija, 2015. *Agenda povezivanja: sufinansiranje investicionih projekata na Zapadnom Balkanu*. Beograd: Informacioni centar Evropske unije.
4. European commission, 2010. *Annual Report of 2009: PHARE, Turkey Pre-Accession Instruments, CARDS and the Transition Facility*. Brussels: European Commission.
5. EU Delegation to the Republic of Serbia, 2009. *Standard Summary Project Fiche: IPA centralised programmes*. Belgrade: EUD.
6. Ilić, V., 2015. Decentralizacija članica EU i njeni efekti na regionalni razvoj: iskustva i preporuke za Srbiju. *Poslovna ekonomija*, 9(1), pp. 77-94.
7. Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge, 2019. *Podrška uvođenju i razvoju Geografskih informacionih sistema*. Kopenhagen: UNOPS.

8. Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge, 2018a. *Uvodni izveštaj: 1. januar - 3. april*. Kopenhagen: UNOPS.
9. Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge, 2018b. *Kvartalni izveštaj: 1. maj - 31. jul*. Kopenhagen: UNOPS.
10. Lazović, M., Knežević, I., Mirić, O., Pejović, A., 2007. *Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć EU*. Beograd: Fond za otvoreno društvo.
11. Lopandić, D., 2017. *Evropska unija i Srbija: novo vreme i novo okruženje*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
12. Molnar, D., Manić, E., 2018. Nova subregionalizacija za novu regionalnu politiku Srbije. *Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici*, 54(40), pp. 3-19.
13. Pejović, A., Lazović, M., Mirić, O., Knežević, I., 2014. *Vodič kroz IPA II: instrument za pretpristupnu pomoć: 2014-2020*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
14. Pejović, A., Živadinović, B., Lazarević, G., Knežević, I., Lazović, M., Mirić, O., 2011. *Instrument za pretpristupnu pomoć EU: 2007-2013*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
15. Republički zavod za statistiku, 2019. *Bilten: Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
16. Republički zavod za statistiku, 2016. *Regionalni bruto domaći proizvod: regioni u oblasti Republike Srbije*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
17. Ristanović, V., Tošović-Stevanović, A., 2016. Značaj programa podrške EU zemljama Zapadnog Balkana: primer Republike Srbije. *Poslovna ekonomija*, 19(2), pp. 236-250.
18. Vacić, Z., Mijatović, B., Simić, A., Radović, Z., 2003. *Regionalizacija Srbije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
19. *Zakon o regionalnom razvoju* („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 - dr. zakon), Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije.

Rad je primljen: 12.09.2019.

Prihvaćen za objavljivanje: 19.10.2019.

Received: 12 August, 2019

Accepted: 19 September, 2019