

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мр Ана М. Дивац- Шарић

**ПРЕТПРИСТУПНА ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ  
УНИЈЕ ДРЖАВАМА КАНДИДАТИМА ЗА  
ЧЛАНСТВО У ЕУ**

докторска дисертација

Београд, 2016.

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF LAW

Mr Ana M. Divac-Šarić

**PRE-ACCESSION ASSISTANCE OF THE  
EUROPEAN UNION TO CANDIDATE  
COUNTRIES FOR EU MEMBERSHIP**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016.

## ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

- Проф. др Бранко Ракић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

- Доцент др Маја Лукић,

доцент Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

- Проф. др Миленко Крећа,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

- Проф. др Татјана Јованић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

- Доцент др Светислав Костић,

доцент Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране:

## ПРЕТПРИСТУПНА ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДРЖАВАМА КАНДИДАТИМА ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ

### Резиме

Потреба превазилажења антагонизма између држава Европе и обнове порушене европске привреде после Другог светског рата довела је до настанка Европске уније. Ова регионална, *sui generis* творевина, са елементима државе, међународне организације и специфичним наднационалним елементима, настала је на тлу Европе добровољним повезивањем народа, које није засновано на национализму. Основ јој чини Уговор из Париза закључен 1951. године између Белгије, Француске, Холандије, Италије, Луксембурга и Савезне Републике Немачке, којим је, као израз француско-немачког помирења, створена прва од европских заједница са наднационалним елементима - Европска заједница за угљ и челик (ЕЗУЧ). Формално је ЕУ створена Уговором о Европској унији на седници Европског Савета у Мастрихту 1991. године, а правни субјективитет је добила 2007. године реформским Уговором из Лисабона, који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

Данас Европску унију чини 28 држава, уједињених у својој различитости, које су уступиле извесне компоненте свога суверенитета новонасталој творевини, ограничиле га у корист трајног очувања европских вредности. Њену најважнију тековину представља *acquis communautaire*, обједињена и стално растућа целина искристалисаних права и обавеза свих држава чланица, које је ЕУ остварила до данас кроз интеграционе процесе. У формалном смислу *acquis* обухвата, по правном схватању Суда правде ЕУ, Повељу основних права Европске Уније, Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније, али и комплетан корпус примарног и секундарног права ЕУ, праксу Суда правде ЕУ као и сваку другу обавезу преузету од држава чланица у оквиру активности ЕУ.

Поучена преурањеним политички мотивисаним пријемом 2004. године десет далеко мање развијених држава централне и источне Европе, које су биле на знатно нижем степену развоја од тадашњих држава чланица, што је довело до стагнације и

економског поремећаја у ЕУ, Европска унија је у данашње време успорила процес свога проширења. Европска комисија је предложила консолидацију Уније, наставак политике комуникације са грађанима Уније и политике условљавања да се у процесу проширења морају поштовати сви постављени критеријуми за чланство у Унији, јер само у том случају пријем нових чланица неће изазвати поремећаје у Унији.

Државе које су у садашње време кандидати за чланство у Европској унији су мање развијене, у економском, законодавном, институционалном и развојном су заостатку у односу на развијене чланице Уније. Стога је неопходно да се пре нових проширења ЕУ, обезбеди усклађивање система државе кандидата са комплетним корпусом *acquis communautaire* Европске уније, кроз процес хармонизације законодавстава, изградњу њихових институција и администрације према „европском узорку“, јер се само на тај начин може обезбедити економска стабилност и напредак држава кандидата, унапређење у свим областима њиховог система, обухваћеним појединачним поглављима процеса преговора о приступању. Циљ тог свеобухватног и дуготрајног процеса је да се обезбеди да држава кандидат, након присупања Унији, буде у стању да испуњава све обавезе чланице, да буде способна да користи фондове ЕУ и буде равноправан члан ове специфичне заједнице држава. Због тог продуженог трајања статуса кандидата за чланство, на значају добијају претприступни фондови Европске уније, као средства убрзања испуњавања услова за чланство у ЕУ.

Програми Европске уније су активности којима се унапређује сарадња између држава чланица ЕУ, између држава чланица и држава кандидата за чланство у ЕУ, а којима се спроводе заједничке политике. Три су врсте програма ЕУ: структурни фондови и Кохезиони фонд као прави унутрашњи фондови Уније, доступни само државама чланицама, којима се управља децентрализовано, индиректно, на националном нивоу; директни програми ЕУ (раније програми Заједнице - *Community programmes*), доступни чланицама, а под дефинисаним условима и нечланицама (потписивање Меморандума о разумевању за конкретан програм и уплата чланарине), којима директно, централизовано управља Европска комисија; екстерни програми помоћи ЕУ (*External Assistance Programmes*) су намењени нечланицама, управљање врши Делегација Европске комисије у конкретној држави и координира

Канцеларија за сарадњу *EuropeAid* - Генерални директорат Европске комисије који обезбеђује развојну помоћ широм света.

Најважнији екстерни програми помоћи ЕУ су програми претприступне помоћи коју ЕУ пружа државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ и имају специфичну намену да припреме државу за чланство у Унији. Ова средства су неповратног карактера и у том смислу неоптерећујућа за буџет државе кандидата, што је битан елемент за остварење економског и другог просперитета државе кандидата, пре њеног ступања у чланство које подразумева и бројне финансијске обавезе према ЕУ. Државама западног Балкана, укључујући и Републику Србију, ови програми су постали доступни на Самиту у Солуну 2003. године.

Екстерни програми претприступне помоћи ЕУ могу се поделити у три групе: фондове који пружају хуманитарну и хитну помоћ (ОБНОВА, *PHARE* и условно помоћ коју пружа *European Community Humanitarian Office -ECHO*); фондове који су подршка развоју и стабилизацији (*CARDS*); фондове који пружају праву и пуну претприступну помоћ – ИПА. Инструмент за претприступну помоћ – ИПА је у периоду 2007-2013. године имао пет компоненти, прве две доступне свим корисницама, а преостале три искључиво за кандидате: помоћ у транзицији и развоју институција; прекогранична сарадња; регионални развој и припрема за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој; развој људских потенцијала, припрема за кохезиону политику и за коришћење средстава Европског социјалног фонда; рурални развој тј. припрема заједничке пољопривредне политике.

Програм ИПА II је актуелан програм, везан за буџетски период 2014-2020. године, једноставнији је и приступачнији од свог претходника, вишегодишњи, са ревизијом само једном, у средини имплементације програма, тежи уједначенијем пружању помоћи, више је усмерен на резултате и има секторски приступ. Најважнија новина ИПА II је стратешки фокус – доносе се државни стратешки планови за сваку од држава корисница, за седмогодишњи период, за све области приоритета, као и за регионалну и територијалну сарадњу (прекогранична сарадња, вишекорисничка ИПА II, као и транснационални програми кооперације). Планирано је да обезбеди тешњу сарадњу са међународним финансијским институцијама и другим донаторима и

доступни су и кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Компоненте су замењене областима политика (*policy areas*), пројекти се групишу ради усклађивања у Секторским планским документима и уграђују у шире стратегије. ИПА II има „индиректно управљање“, које је фазно и сведено на три облика, у духу финансирања стратешких политика, јача се улога корисника средстава, а окосница програма остаје принцип доброг управљања и изградње капацитета. Из ИПА II може се суфинансирати учешће у ЕУ (директним) програмима.

Србија учествује у програму Дунав и Јадранско-Јонском програму, а наставиће и са прекограничним програмима са Мађарском, Румунијом, Бугарском и Хрватском од чланица и са Црном Гором и БиХ од нечланица, очекује се да га успостави и са БЈР Македонијом (није постојао у периоду 2007-2013.), као и одговарајући облик територијалне сарадње са Косовом. Имплементација ИПА II је на почетку, остаје да се види у ком правцу ће се развијати и претприступна помоћ и статус Србије у односу на Европску унију.

Европска унија је данас под бременом проблема, старих и нових, који се преплићу, повремено ескалирају и доводе до јачања евроскептицизма. Коришћење референдума као оружје („*weaponisation of referendums*“) све више постаје средство постизања жељеног циља међу чланицама Европске уније. Мигрантска криза је озбиљно уздрмала ЕУ и систем Шенгена, довела је у Европу преко 1,3 милиона миграната, а најјача реакција је у Мађарској, чији премијер Виктор Орбан (*Viktor Orbán*) најављује референдум за супротстављање одлукама Европске уније о мигрантским квотама и реинтеграцији миграната и прети подношењем тужбе Европском суду правде. Тензија на релацији Немачка-Грчка око начина превазилажења презадужености Грчке и њеног одбијања сарадње са ММФ-ом има назнака развоја у правцу проналажења прихватљивог решења, али у конфронтацији Мадрида и Барселоне оживљава се питање отцепљења Каталоније, иако је Уставни суд Шпаније суспендовао као неуставну такву одлуку каталонског парламента из новембра 2015. године. Шкотска је уз тесно референдумско „за“ остала у саставу УК, док је Уједињено Краљевство заказало за 23. јун 2016. године референдум о чланству

УК у Европској унији (*Brexit*). И у самој фламанско-валонски подељеној Белгији као „хетерогеном терену“, у којој је смештен већи део ЕУ институција, има проблема, а Холандија је одбила да ратификује ЕУ споразум о придруживању Украјине.

И поред евроскептицизма и чињенице да не можемо бити сигурни каква будућност чека Европску унију, тако необичну и другачију од свих других творевина насталих до сада, и даље постоје државе које своју будућност „виде“ у саставу Европске уније и улажу велике напоре да испуне све дефинисане предуслове за то, стога за њихову бржу интеграцију у породицу Европске уније важан фактор представља претприступна помоћ коју Унија пружа управо овим државама.

Искуства суседних земаља у коришћењу претприступне помоћи, као и предности и проблеми које има Србија у процесима имплементације ИПА фондова, а који су приказани кроз искуства добре праксе (успешно реализованим пројектима финансираним из средстава ИПА), дају практичну вредност овом раду за све оне који су спремни да покушају да своје пројекте пријаве за коришћење ИПА средстава под прописаним условима. Сва добро искоришћена средства из ИПА фонда доприносе имплементацији стандарда Уније у свим сферама живота у Србији, чиме Србија добија бољу позицију у претприступним преговорима и ближа је чланству у Европској унији.

Кључне речи: Фондови и програми Европске уније, екстерни програми помоћи ЕУ, претприступна помоћ ЕУ, ИПА, Србија и претприступна помоћ ЕУ.

Научна област: Право

Ужа научна област: Међународноправна – Право европских интеграција

УДК: 339.92/.94(4-672EU:4-12)



## **PRE-ACCESSION ASSISTANCE OF THE EUROPEAN UNION TO CANDIDATE COUNTRIES FOR EU MEMBERSHIP**

### **Abstract**

The need to overcome antagonisms between the states of Europe and to rebuild the destroyed European economy after the Second World War led to the creation of the European Union. The EU is a regional, *sui generis* entity with elements of both a state and an international organisation, as well as with the elements of a specific transnational nature. It came into being when European nations willingly created a union, the basis of which, therefore, has nothing to do with nationalism. The foundations for creating the EU were laid when the Treaty of Paris was signed in 1951. by Belgium, France, Netherlands, Italy, Luxembourg and West Germany. Apart from aiming to reconcile Germany and France, this treaty also established the European Coal and Steel Community (*ECSC*) – the first European community with transnational features. The official establishment of the EU took place at a European Council meeting in Maastricht in 1991. when the Treaty on European Union was signed. The EU acquired status of a legal entity in 2007. as a result of the signing of the Lisbon Treaty, which came into force on December 1, 2009.

Today, the EU consists of 28 Member States. Each of them has yielded a part of its sovereignty to this newly created entity in the name of the long-lasting preservation of European values. The EU's greatest accomplishment is the creation of *acquis communautaire* - a constantly growing body of rights and responsibilities of all member states, created through the process of integration. The Court of Justice of the European Union issued an opinion stating that the *acquis* encompasses all the founding treaties of the EU - the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, as well as the entire body of secondary EU law, case law of the Court of Justice of the EU and all the responsibilities undertaken by the member states within the scope of EU competence.

In 2004. the EU accepted ten new members from Central and Eastern Europe for purely political reasons. As a result, accession of these far less developed countries caused

a significant disbalance in the economy of the EU. Therefore, the EU blocked the process of further expansion. In order to preserve the stability of the EU, the European Commission recommended further consolidation of the EU, as well as maintaining the communication with the citizens of the EU and defining strict criteria for gaining the membership status.

The present candidate countries are economically, legally and institutionally underdeveloped in comparison to the member states. That's why it is a priority to ensure the harmonisation between the national legislation of candidate countries and *acquis communautaire*. Also, it is important to model the institutions of the candidate countries on "the European model", as it is the only way to secure their economic stability and development in all fields subject to the accession negotiations. The goal of this long and comprehensive reform is to ensure that the candidate countries meet the criteria needed for the EU membership. This way they can be equal to the other member states and be able to fulfil their responsibilities, and also gain access to the EU funds. Due to the prolonged candidate status, the pre-accession funds of the EU are growing in importance in order to accelerate the accession process.

The programmes of the EU are the activities focused on cohesive policies and cooperation improvement, both among the member states, and the member states and candidate countries. There are three types of these programmes: Structural Funds and Cohesion Fund – the real, internal EU funds that are available only to the members, the management of these funds is decentralised, indirect and on a national level; direct programmes (previously named *Community programmes*) – available both to the members and the non-members, for the latter under specific conditions, the management of these programmes is centralised, direct and under the jurisdiction of the European Commission; External Assistance Programmes – they are available to the non-members and are managed by the Delegation of the European Commission, which is formed in every beneficiary state and is coordinated by the Office for cooperation *EuropeAid* – General directory of the European Commission, which offers developmental aid throughout the world.

The most important External Assistance Programmes of the EU are the programmes of pre-accession assistance which the EU offers to the candidate countries and potential candidates for the EU membership. They are specifically aimed at preparing the countries

for the EU membership. These funds are non-refundable and do not represent a burden for the national budget of candidate countries, which is a crucial factor for enabling economic and general prosperity of the candidate countries before they gain the membership status and take on the financial responsibilities towards the EU. For the Western Balkan countries, including the Republic of Serbia, these programmes became available at the Thessaloniki Summit in 2003.

External Assistance Programmes of the EU can be divided into three groups: funds for humanitarian and emergency aid (*RECONSTRUCTION*, *PHARE* and the aid offered by the *European Community Humanitarian Office - ECHO*); funds for supporting development and stabilisation (*CARDS*); funds for offering full pre-accession assistance – the Instruments for Pre-accession Assistance (*IPA*). *IPA* had five components in the period between 2007. and 2013. The first two were available for all beneficiaries, but the remaining three were reserved only for the candidates. Those components were: assistance with transition and development of the institutions; transborder cooperation; regional development and preparation for gaining access to the European Fund for regional development; development of human resources, preparing for the cohesive policy and for gaining access to the European Social Fund; rural development.

The current programme *IPA II* is operational within the budget period 2014-2020. *IPA II* is more simple and accessible than its predecessor; it is perennial and it was revised only once during the implementation of the programme; it is focused on the more balanced way of offering assistance; it has sectoral approach and is aimed primarily at achieving results. The most important feature of the programme is its strategical focus - national strategical plans are created for every beneficiary state, for a period of seven years and for all fields of priority, including regional and territorial cooperation. *IPA II* should enable closer cooperation with the international financial institutions and other donators, and be available for both candidates and potential candidates. The previously mentioned components are replaced by policy areas, projects are grouped in order to achieve harmonisation within the Sectoral planning documents, and are later incorporated into wider strategies. *IPA II* has the “indirect management”, which is divided into phases and has three forms. In the spirit of financing strategical policies, the role of the beneficiaries is

becoming more important, and the framework of the programme is based on the principle of good governance and capacity increase. There is a possibility of using *IPA II* funds for co-financing the participation in other EU (direct) programmes.

Serbia is participating in the Danube Transnational Programme and the Adriatic Ionian Programme. It will continue working on its transborder programmes with the member states: Hungary, Romania, Bulgaria and Croatia, as well as with the non-member states: Montenegro and Bosnia and Herzegovina. In the forthcoming period, Serbia is expected to establish cooperation with the FYR Macedonia and an adequate form of territorial cooperation with Kosovo. Implementation of IPA II is at its initial phase, so it remains to be seen in which direction the pre-accession assistance and the status of Serbia in the relations with the EU will develop.

Nowadays, the EU is under a lot of pressure caused by various old and new problems which intertwine and sometimes even escalate, which contributes to strengthening of euroscepticism. The “weaponisation of referendums” is becoming increasingly popular with the member states as a way to achieve the desired political goals. The migrant crisis has seriously shaken up the EU and the Schengen system. It has brought approximately 1,3 million of refugees into Europe. The most turbulent reaction was in Hungary, where Viktor Orbán, the Hungarian prime minister, announced a referendum on refugee quotes and reintegration of the refugees, and is threatening to file a complaint to the European Court of Justice. The tension between Germany and Greece regarding the Greek Debt Crisis and Greek refusal to cooperate with MMF is reducing, as there are signs that a solution that is acceptable for both sides may be reached. On the other hand, there are frequent confrontations between Madrid and Barcelona regarding the independence of Catalonia, even though the Spanish court ruled such secession unconstitutional. Although Scotland voted for staying in the UK in the 2014. referendum, it was a very close call. Additionally, the UK set the date for its referendum on EU membership, which will take place on June 23, 2016. (*Brexit*). The territorial issues have even hit Belgium, where most of the EU institutions are located, as the tension between Flanders and Wallonia continues. Also, the Netherlands refused to ratify Ukraine’s association agreement with the EU.

Despite the euroscepticism and the fact that the fate of the EU is uncertain, there are still countries that see their future within the EU, the entity that is so unusual and different from any other. These countries are investing great efforts in order to meet the requirements for gaining the EU membership, and that's exactly why the pre-accession assistance of the EU is such an important factor for the acceleration of the integration process.

The experience of the neighbouring countries regarding the pre-accession assistance, as well as the issues and advantages that Serbia has with the implementation of the IPA funds (which are demonstrated through the successful realisation of the projects that are funded by IPA), gives this dissertation a practical value, and can be of use to anyone who has a project and is determined to apply for IPA funding. All well-invested IPA funds contribute to the implementation of the EU standards in every area of life in Serbia, which enables Serbia to gain a better position in the accession negotiations and gets it closer to the EU membership.

Key words: Funds and programmes of the European Union, External Assistance Programmes of the EU, pre-accession assistance of the EU, IPA, Serbia and the pre-accession assistance of the EU.

Scientific field: Law

Narrow scientific field: International law – Law of the European integration

UDK: 339.92/.94(4-672EU:4-12)

## САДРЖАЈ

УВОД.....	1
1. ЕВРОПСКА УНИЈА .....	7
1.1. ПОЈАМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	7
1.2. РАЗВОЈ ИДЕЈА О ИНТЕГРАЦИЈИ ЕВРОПЕ.....	11
1.3. НАСТАНАК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	20
1.3.1. Период после Другог светског рата до Монеовог плана.....	20
1.3.2. Монеов план и Шуманова декларација.....	24
1.3.3. Европска заједница за угља и челик.....	27
1.3.4. Покушај оснивања Европске одбрамбене и Европске политичке заједнице .....	29
1.3.5. ЕУРОАТОМ и ЕЕЗ.....	31
1.3.6. Од Римских уговора до Јединственог европског акта.....	34
1.3.7. Јединствени европски акт.....	39
1.3.8. Од Уговора о Европској унији до покушаја доношења Устава ЕУ.....	41
1.3.9. Покушај доношења Устава ЕУ .....	45
1.4. ACQUIS COMMUNAUTAIRE И ЊЕГОВА УЛОГА У ПОСТУПКУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	49
1.5. ПОСТУПАК ПРИДРУЖИВАЊА И НАЈВАЖНИЈИ АКТИ ТОГ ПРОЦЕСА .....	55
1.6. ЕВРОПСКА УНИЈА ДАНАС И СТАТУС ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА .....	61
1.6.1. Лисабонски уговор и Европска унија данас .....	61
1.6.2. Земље западног Балкана и Европска унија.....	66
1.8. С И Н Т Е З А 1. Д Е Л А.....	75
2. ПРОГРАМИ, ФОНДОВИ И ИНСТРУМЕНТИ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРОЦЕСУ ПРОШИРЕЊА.....	79
2. 1. ПРОГРАМИ, ФОНДОВИ И ИНСТРУМЕНТИ ПОМОЋИ ЕУ.....	79
2.1.1. Структурни фондови и Кохезиони фонд .....	83
2.1.1.1. Статистичке регије.....	94
2.1.1.2. Други инструменти реализације кохезионе политике Европске уније.....	95
2.1.1.3. Постигнути резултати и будући правац кохезионе политике ЕУ.....	98
2.1.2. Програми Европске уније (раније Community programmes или EU direct funding) .....	102
2.1.2.1. Најзначајнији директни програми ЕУ у периоду 2007-2013.године.....	110

2.1.2.2. Актуелни (директни) програми Европске уније за период 2014-2020.....	125
2.1.2.3. Други програми ЕУ настављени у буџетском периоду 2014-2020.....	136
2.1.3. Екстерни програми помоћи Европске уније (External Assistance Programmes) .....	137
2.2. ПРОГРАМИ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДРЖАВАМА КАНДИДАТИМА ЗА ЧЛАНСТВО АКТУЕЛНИ ДО 2007. ГОДИНЕ .....	142
2.2.1. Обнова.....	147
2.2.2. Phare.....	150
2.2.3. Cards .....	152
2.2.4. Ispra .....	157
2.2.5. Sapard.....	159
2.2.6. Taieх.....	162
2.2.7. Twinning .....	164
2.3. ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТУПНУ ПОМОЋ .....	166
2.3.1. Општи појмови о ИПА .....	166
2.3.2. ИПА као фактор спровођења кохезионе политике ЕУ изван граница ЕУ кроз SEE програм и АП.....	168
2.3.3. Најважнија правна документа ИПА .....	173
2.3.4. Праг .....	177
2.3.5. Управљање ИПА-ом .....	180
2.3.6. Компоненте ИПА .....	182
2.3.6.1. Компонента I – Помоћ транзицији и изградња институција.....	183
2.3.6.2. Компонента II – Прекогранична сарадња .....	184
2.3.6.3. Компонента III – Регионални развој.....	186
2.3.6.4. Компонента IV – Развој људских ресурса .....	187
2.3.6.5. Компонента V – Рурални развој.....	188
2.3.7. Децентрализовани систем управљања ИПА-ом.....	190
2.3.8. Вишекорисничка ИПА.....	198
2.3.9. Специјални финансијски инструменти за поједине државе кандидате – Турску, Малту и Кипар.....	200
2.3.9.1. Инструмент за Малту и Кипар.....	200
2.3.9.2. Инструмент за Турску.....	202
2.3.10. Ипа II (2014-2020.) .....	206

2.3.10.1. Главни елементи ИПА II и разлике у односу на ИПА.....	208
<b>2.4. СРБИЈА И ПРЕТПРИСТУПНА ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ИПА, ИПА II И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА БУДУЋНОСТ.....</b>	<b>214</b>
2.4.1. Србија и ИПА .....	214
2.4.1.1. Србија и Национална ИПА - Компонента I .....	221
2.4.1.2. Србија и Национална ИПА - Компонента II.....	227
2.4.1.2.1. ИПА Програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија 2007-2013. ....	230
2.4.1.2.2. ИПА Програм прекограничне сарадње Бугарска-Србија 2007-2013.....	233
2.4.1.2.3. ИПА Програм прекограничне сарадње Румунија-Србија 2007-2013.....	235
2.4.1.2.4. ИПА Програм прекограничне сарадње Србија - Хрватска 2007-2013. ....	238
2.4.1.2.5. ИПА Програм прекограничне сарадње Србија - Босна и Херцеговина 2007-2013.....	240
2.4.1.2.7. ИПА Програм Југоисточна Европа 2007-2013. ....	244
2.4.1.2.8. ИПА Јадрански програм прекограничне сарадње 2007-2013. ....	246
2.4.2. Промена прилаза Европске уније проширењу и претприступној помоћи при доношењу ИПА II.....	247
2.4.2.1. Проблеми са којима се суочила Република Србија на прелазу ка ИПА II.....	250
2.4.3. Србија и ИПА II - садашњост и пројекција будућности.....	253
<b>2.5. ИСКУСТВА ДРЖАВА У ОКРУЖЕЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СПРОВОЂЕЊУ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ СА ОСВРТОМ НА СПЕЦИФИЧНО ИСКУСТВО СЛОВАЧКЕ .....</b>	<b>266</b>
2.5.1. Албанија.....	266
2.5.2. Босна и Херцеговина.....	269
2.5.3. Хрватска.....	274
2.5.4. БЈР Македонија .....	281
2.5.5. Црна Гора.....	287
2.5.6. Турска.....	290
2.5.7. Румунија.....	295
2.5.8. Бугарска.....	297
2.5.9. Словенија .....	300
2.5.10. Специфични пример Словачке .....	301
2.5.11. Исланд .....	303
<b>2.6. СИНТЕЗА 2. ДЕЛА.....</b>	<b>304</b>



3. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СРБИЈИ КРОЗ ПРИМЕРЕ ФИНАНСИРАЊА ПРОЈЕКТА ИНСТИТУТА „МИХАЈЛО ПУПИН“ .....	308
3.1. О ИНСТИТУТУ „МИХАЈЛО ПУПИН“ .....	308
3.2. ТРИ ПРИМЕРА ПРОЈЕКТА ИНСТИТУТА „МИХАЈЛО ПУПИН“ ФИНАНСИРАНИХ ИЗ СРЕДСТАВА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	311
3.2.1. FORSEE- Regional ICT Foresight Exercise for Southeast European countries .....	311
3.2.1.1 Општи појмови о <i>FORSEE</i> .....	311
3.2.1.2. Правни оквир за <i>FORSEE</i> .....	319
3.2.1.3. Значај пројекта <i>FORSEE</i> .....	328
3.2.2. PACINNO .....	333
3.2.2.1 Општи појмови о <i>PACINNO</i> .....	333
3.2.2.2. Правни оквир за <i>PACINNO</i> .....	337
3.2.2.3. Значај пројекта <i>PACINNO</i> .....	346
3.2.3. Building the Serbian Electromagnetic Compatibility Quality Infrastructre – EMC Serbia .....	348
3.2.3.1. Општи подаци о <i>EMC Serbia</i> .....	348
3.2.3.2. Правни оквир за <i>EMC Serbia</i> .....	350
3.2.3.3. Значај пројекта <i>EMC Serbia</i> .....	353
3.3. С И Н Т Е З А 3. Д Е Л А.....	357
4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА .....	360
БИБЛИОГРАФИЈА .....	368
БИОГРАФИЈА ДОКТОРАНДА.....	398

Прилог 1: Изјава о ауторству

Прилог 2: Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Прилог 3: Изјава о коришћењу

## СПИСАК СКРАЋЕНИЦА КОРИШЋЕНИХ У ТЕКСТУ

АП – Аутономна покрајина

БДП – Бруто друштвени производ

БиХ – Босна и Херцеговина

БЈРМ – Бивша Југословенска Република Македонија

ВБ – Велика Британија

ДИС – Децентрализовани систем имплементације

ЕДИС – Децентрализовани систем заснован на принципу *ex – post* контроле

ЕЕЗ – Европска економска заједница

ЕЗ – Европска заједница

ЕЗУЧ – Економска заједница за угаљ и челик

ЕК – Европска комисија

ЕМУ – Економска и монетарна унија

ЕНПИ – Европски суседски и партнерски инструмент

ЕОЗ – Европска одбрамбена заједница

ЕПЗ – Европска политичка заједница

ЕПС – Европска политичка сарадња

ЕРДФ – Европски фонд за истраживање и развој

ЕУ – Европска унија

ЕУРОАТОМ – Европска заједница за атомску енергију

ЕУРОСТАТ – Европски статистички завод

ЕФТА – Европска асоцијација за слободну трговину

ИКТ – Информационо – комуникационе технологије

ИПА ( ИПА II)– Инструмент за претприступну помоћ

ИПАРД – ИПА компонента V (пољопривреда и рурални развој)

КиМ – Косово и Метохија

МИПД – Вишегодишња индикативна планска документа

ММФ – Међународни Монетарни Фонд

НАД – Национални приоритети за међународну помоћ

НАТО – Северноатлантски савез

НИПАК – Национални ИПА координатор

НПАА – Национални програм за усвајање правних тековина Уније

НПИ – Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију

НУТС (НУТС 1, 2, 3) – Номенклатура просторних јединица за статистику

ОЕЕС – Организација за европску економску сарадњу

ОЛАФ – Европска канцеларија за борбу против преваре

ОП – Оперативни програми

ПДВ – Порез на додату вредност

ППО ПДВ – Потврда о пореском ослобађању за обвезника ПДВ

ПРАГ – Практични водич кроз процедуре уговарања за спољне акције ЕУ

РС – Република Србија

РФЦ – Регионални центар за предвиђање

САД – Сједињене Америчке Државе

СБ – Савет безбедности

СРЈ – Савезна Република Југославија

ССП – Споразум о стабилизацији и придруживању

СССР – Совјетски Савез

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија

УК – Уједињено Краљевство

УН – Уједињене нације

ФНРЈ – Федеративна Република Југославија

AA – Audit Authority

ACP – African, Caribbean and Pacific Group of States

ADRION – Adriatic Ionian Programme

CA – Certifying Authority

CAO – Competent Accrediting Officer

CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation

CBC – Cross – Border Cooperation

CF – Cohesion Fund

CIS – Centralised Implementation System

DACU – Development and Aid Coordination Unit

DCI – The Development Cooperation Instrument

DIS – Decentralised Implementation System

EACEA – The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency

EACI – European Agency for Competitiveness and Innovation

EAEC – European Atomic Energy Community

EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development

EAGFF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund

EAHC – Executive Agency for Health and Consumers

EASME – Executive Agency for Small and Medium – sized Enterprises - SMEs

EC – European Commission

ECHO – European Community Humanitarian Office

ECO – European Coordination Office

ECSC – European Coal and Steel Community

EDC – European Defense Community

EDF – European Development Fund

EDIS – Extended Decentralised Implementation System

EEA – European Economic Area  
EEC – European Economic Community  
EFTA – European Free Trade Association  
EIDHR – The European Instrument for Democracy and Human Rights  
EMFF – European Maritime & Fisheries Fund  
EMU – Economic and Monetary Union  
ENI – European Neighbourhood Instrument  
ENP – European Neighbourhood Policy  
ENPI – The European Neighbourhood and Partnership Instrument  
ERDF – European Regional Development Fund  
ERF – European Refugee Fund  
ESF – European Social Fund  
ESI – European Structural and Investment Funds  
EULEX – European Union Rule of Law Mission in Kosovo  
EURES – European Employment Services  
EUROPARC – Federation of Natural and National Parks in Europe  
EUROPOL – European Police Office  
EUROSTAT – Statistical Office of the European Communities  
EUSAIR – The EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region  
EUSF – The European Union Solidarity Fund  
FLCO – First Level Control Office  
GATT – General Agreement on Tarrifs and Trade  
IfSP – Instrument for Stability and Peace  
IHA – Instrument for Humanitarian Aid  
INEA – Innovation and Network Executive Agency  
INCS – The Instrument for Nuclear Safety Cooperation

IPA (IPA II) – Instrument for Pre – Accession Assistance  
IPA MC – IPA Monitoring Committee  
IPARD – Instrument for Pre – Accession Rural Development  
ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre - Accession  
JMC – Joint Monitoring Committee  
JRC – Joint Research Center  
JSC – Joint Steering Committee  
JTS – Joint Technical Secretariat  
MA – Managing Authority  
MB MIPD – Multi Beneficiary Multi – Annual Indicative Planning Document  
MFA – The Macro – Financial Assistance  
MIFF – Multi – annual Indicative Financial Frame-work  
MIPD – Multi – annual Indicative Planning Documents  
NAO – National Authorising Officer  
NATO – North Atlantic Treaty Organization  
NCO – National Coordination Office  
NF – National Fund  
NIPAC – National IPA Coordinator  
NIPAC TS – National IPA Coordinator Technical Secretariat  
ODA – Official Development Assistance  
OECD – Organization for Economic Cooperation and Development  
OLAF – European Anti – Fraud Office  
PHARE – Poland & Hungary: Assistance for Restructuring their Economy  
PRAG – Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions  
RDI – Research, Development and Innovation  
R&D – Research and Development

SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

SEA – Single European Act

SEE – South East Europe

SEIO – Serbian European Integration Office

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management

SMCs – Sectorial Monitoring Committees

SME – Small and Middle – sized Enterprises

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TAIEX – Technical Assistance and Information Exchange Instrument

TTO – Technology Transfer Office

UNMIK –United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

USAID –United States Agency for International Development

WP – Work Package

## УВОД

Европска унија је регионална, али јединствена творевина, настала на тлу Европе добровољним повезивањем народа, које није засновано на национализму. Ако се узме у обзир да „међународна организација има правну способност по међународном праву ако испуњава три основна захтева: (а) то мора бити стално удружење држава чланица са утврђеним циљевима и управним органима; б) мора да поседује моћ која се разликује од суверене власти њених држава чланица; и (ц) њена овлашћења морају бити спроводљива на међународном нивоу а не само у оквиру националних система њених држава чланица"<sup>1</sup>, онда се може рећи да је Европска унија и међународна организација, са специфичним елементима супранационалности и облик регионалног организовања суверених држава, стога има елементе и међународног и унутрашњег права, међународне организације<sup>2</sup> и државе.

Не постоји општеприхваћена и кристално прецизна дефиниција Европске уније, али она је, несумњиво, посебан, уникатан систем. Можда је Европска унија једна крајње посебна, сложена држава у настајању, нека будућа „супердржава“, коју ће државе чланице оснажити и „дати“ јој коначни идентитет и пуну моћ преносом својих суверености на њу тежећи већем интересу, али се за Европску унију у том смислу у овом тренутку не може са сигурношћу рећи ни да ли ће икада настати, нити да ли ће, можда, опхрвана бројним проблемима који прате једну такву сложу творевину, али и актуелним озбиљним проблемима данашњице, нестати чак и у овом данашњем облику „недовршеног идентитета“.<sup>3</sup>

„Основни аспект проучавања Европске уније односи се на интегрисање држава у већу (над)државну творевину. Овакво интегрисање представља процес који има одређене друштвене узроке који су везани за мотиве уједињавања. Процес

---

<sup>1</sup> William R. Slomanson, *Fundamental Perspectives on International Law*, Wadsworth Publishing Company, Belmont 2003, 163.

<sup>2</sup> Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, 523-525.

<sup>3</sup> Bart Van Vooren, Ramses A. Wessel, *EU External Relations Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, 1-5.



интегрисања је у вези са међународним системом политичко-економских односа, као и системима држава које улазе у процес обједињавања или приближавања.(...) Поставља се питање да ли системи који улазе у процес интеграције креирају нови систем.(...) Ако се има у виду да у случају ЕУ имамо федерацију или творевину која, ипак, није унитарна држава (...) са изричитим јединственим међународно-правним капацитетима, тада видимо да је процес приближавања у основи завршен уобличавањем новог политичког, правног и економског система. Овакав друштвени поредак је и нов културни систем и предмет је могуће системске анализе. Процес који почиње интензивирањем сарадње држава и формирањем међународне организације, а затим (кон)федерације, јесте процес оформљавања новог политичког (државног) и евентуално правног субјекта.(...) Сарадња овде трансформише функције државе и креира потребе које се могу остварити само кроз вишу повезаност првобитних (конкретних) актера.“<sup>4</sup>

Повезивање држава унутар Европске уније, али и процес унутрашњих реформи држава Европе у циљу имплементације европских вредности, који води чланству у Европској унији, представља процес европске интеграције. Данас Европску унију чини 28 држава, уједињених у својој различитости, које су уступиле извесне компоненте свога суверенитета новонасталој творевини, ограничиле га у корист трајног очувања слободе, мира, демократије, владавине права, поштовања људских права и основних слобода, поштовања националног идентитета држава чланица, економске интеграције и наднационалног управљања. То је систем који је „развијен као последица настојања националних влада да увећају безбедносне и економске благодети својих земаља у све више међузависном и конкурентном глобалном окружењу.“<sup>5</sup>

„Настала као једна од бројних супротстављених европских пројеката, економска интеграција врло брзо је засенила све друге и убрзо заузела централно место. Као резултат, Европска унија јесте регионална интеграциона организација која

---

<sup>4</sup> Игор Јанев, *Уствно право и политички систем Европске уније*, Институт за политичке студије, Београд 2007, 13.

<sup>5</sup> Дезмон Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, ЈП Службени гласник, Београд 2009, 17.

не личи ни на једну другу организацију, с економским и политичким ауторитетом раније невиђеним. Разумети ЕУ суштинска је ствар за разумевање данашње Европе, а разумети историју ЕУ од суштинског је значаја да би се разумела ЕУ.<sup>6</sup>

Европска унија је настала као реализација идеје трајног помирења завађених нација Европе, као пројекат који гарантује стабилности, мир, економски напредак разрушене Европе, негује заједничке вредности и циљеве, али и различите културе, традиције и религије. За 60 година постојања, претворена је у највеће светско јединствено тржиште, чијем чланству теже скоро све европске државе.

„Данас, међутим, Европска унија је превазишла обезбеђивање економских интереса својих чланица и сама преузима одговорност за заштиту људских права на својој територији. Та одговорност остварује се, и временом расте, у веома сложеним условима међузависности са правним системима држава чланица. Стандарди заштите људских права у оквиру Европске уније несумњиво су највиши у оквиру читавог савременог човечанства.“<sup>7</sup>

Током процеса настајања Европске уније, искристалисале су се вредности које су постале обележје садашње Европске уније, чије је прихватање и имплементирање у национални правни систем постао услов државама за учлањење у Унију. Средства претприступне помоћи ЕУ помажу државама на том путу, финансијски и на сваки други начин, да се та хармонизација, преузимање и имплементација европских вредности у правни систем државе кандидата или потенцијалног кандидата за чланство, реализује квалитетно и на што је могуће бржи и ефикаснији начин. „Европске вредности нису списак обавеза која држава прима споља да би остварила неку своју другу корист, већ оријентир у односу на који можемо мерити вредност деловања и систем који треба да буде суштина културног и политичког живота.“<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, ЈП Службени гласник, Београд 2010, 19-20. Вид.: McCormick J., *Understanding the European Union, A Concise Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstone 2011, 5-6.

<sup>7</sup> Маја Лукић, *Аутономија права Европске уније у светлу новије праксе европских судова*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 173-174.

<sup>8</sup> Тања Мишчевић *et al.*, *Процес европске интеграције у Србији*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2009, 36.

Европска унија данас тежи да се докаже као глобални партнер. На линији тако зацртаног циља, Унија је имала неколико кругова проширења, ширећи на тај начин „европске вредности“, истовремено јачајући економску стабилност у Европи, а тиме и позицију Европе у светској економији. „Сада спољна политика Европске уније допире до сваког региона у свету, па се јасно може закључити да је такво интегрисање свакој држави чланици донело знатно већу моћ од оне коју би могла да остварује да нема Европске уније. Због наведеног разлога чине се очигледним бројне предности које се стичу пријемом у чланство Европске уније и које вишеструко надјачавају оне мањкавости које се на тај начин испољавају.“<sup>9</sup>

„ЕУ је била члан посматрач у УН од 1974. године, а од 2011. године, након неколико дипломатских грешака, повећала је своја права учешћа. Овај статус омогућава јој да говори међу представницима великих група или испред индивидуалних држава, да подноси предлоге и амандмане, даје јој право на одговор, да предложи тачку дневог реда, као и да стави у промет документа. Међутим, сама ЕУ нема право гласа, већ је представљена од стране 27<sup>10</sup> земаља чланица, од којих две - Француска и Велика Британија – су сталне чланице Савета безбедности са правом вета. Чак иако нема пуноправно чланство, ЕУ је једина не-држава потписница неколико десетина споразума УН и активно је учествовала као пуноправни актер на свим важним УН самитима (...) њено посматрачко чланство постоји паралелно са пуноправним чланством свих њених 27<sup>11</sup> земаља чланица. Уговор о Европској унији (УЕУ) обавезује чланице ЕУ које учествују на састанцима СБ да обавештавају Високог представника и државе чланице о својим поступцима, као и да бране у СБ интересе и ставове ЕУ (чл. 34 УЕУ). Међутим, њихова обавеза да захтевају да Високи представник буде позван да презентира став ЕУ о дневном реду СБУН, не утиче на њено право да формира сопствену спољну политику (Декларација 14). (...) Финансијски допринос ЕУ и њених чланица буџету ЕУ такође треба узети у обзир, јер је водећи финансијски контрибутор, који обезбеђује скоро 40% буџета УН (а

---

<sup>9</sup> Славољуб Вићић, Бојан Милисављевић, *Право Европске уније*, Висока хотелијерска школа струковних студија, Београд 2010, 78.

<sup>10</sup> У време писања цитираног чланка из фусноте 12 ЕУ је имала 27 чланица.

<sup>11</sup> *Ibid.*

следе САД са 22% и Јапан са 16,6 %). Више од 40% средстава за мировне мисије УН долази из Европе, као и више од 13% мировног особља.“<sup>12</sup>

„ЕУ је производ јединственог процеса који константно еволуира и нема нити предвидљив напредак, нити коначан правац. Државе чланице ЕУ имају различите погледе на пожељну брзину и крајњу дубину интеграције, али степен њихове посвећености интеграционом процесу је често под утицајем увек променљиве међународне политике и економског окружења. Историја европске интеграције показује константно ширење обима и јачање ЕУ снага (често означено као „продубљивање“ или „вертикална“ интеграција) и географску експанзију ЕУ (често означену као „ширење“ или „хоризонтална“ интеграција).“<sup>13</sup>

Проширења ЕУ су имала и негативан аспект, јер су у чланство Уније ушле и државе далеко испод нивоа просечног степена економског развоја Уније, различите по културном и сваком другом наслеђу од развијених држава западне Европе, које су оснивачки стожер Уније. Због тих битних разлика, а посебно након пријема Румуније и Бугарске, показало се неопходним да пре учлањења, државе кандидати изврше усклађивање својих институција са општеприхваћеним и општепрокламованим „европским“ вредностима и принципима, кроз процес хармонизације, дуготрајан и захтеван, који се окончава пуноправним чланством у ЕУ.

Шта су то „европске“ вредности? Оне су прокламоване у оснивачким уговорима ЕУ - то су слобода, демократија, поштовање људских права и основних слобода, решавање криза на миран начин, преговорима, на основу аргумената и са уважавањем потреба интереса мањина, као и владавина права и правде, вредности које свака држава чланица Европске уније имплементира у своје институције и систем, да би у Европској унији остваривала своје легитимне интересе кроз заједничке институције, али истовремено доприносила изградњи заједничког циља ове јединствене заједнице, стално додајући, ојачавајући европске вредности.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Natividad Fernandez Sola, "The European Union as a regional organization within the meaning of the UN Charter", *Polish Yearbook of international law*, 32/2012, 260-261.

<sup>13</sup> Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge Taylor and Francis Group, London-New York 2013, 3.

<sup>14</sup> Treaty on European Union, Consolidated Version, *OJ C* 326 of 26. 10. 2012, art. 2.

Већина преосталих држава Европе, које теже да постану део ЕУ, нису економски развијене, нису на нивоу развоја држава чланица Уније. То је разлог што је ЕУ, у циљу омогућавања њихове брже и лакше интеграције у породицу Уније кроз ефикасну и квалитетну имплементацију вредности и темељних принципа ЕУ у националне системе тих држава, чије поштовање је и услов опстанка Уније, изградила систем инструмената претприступне помоћи. Овим инструментима се тим државама омогућава, финансијски и конкретном техничком помоћи, разменом искустава и примерима добре праксе, да на путу ка ЕУ истрају и успеју, ради јединства и добробити Европе као целине, ради јачања европске позиције у свету и прерастања Европе у фактор број један просперитета и очувања глобалног друштва.

# 1. ЕВРОПСКА УНИЈА

## 1.1. ПОЈАМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија представља јединствену, *sui generis* творевину, ни државу ни међународну организацију, већ наднационалну, мада не савршену, нити завршену регионалну заједницу – заједницу европских држава. Формално је створена споразумом, као политички ентитет, потписивањем Уговора о Европској унији<sup>15</sup> на седници Европског Савета у Мастрихту 7. фебруара 1992. године, који је ступио на снагу 1. новембра 1993. године. Свој правни субјективитет добила је реформским Уговором из Лисабона<sup>16</sup>, чији је службени назив Уговор којим се међа и допуњава Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европских заједница, потписаним 13. децембра 2007. године од (тада) 27 држава чланица, који је ступио на снагу након ратификација 1. децембра 2009. године, а заправо корени Уније су у Европској заједници за угљ и челик<sup>17</sup> из 1951. године и Европској економској заједници<sup>18</sup> и Европској заједници за атомску енергију<sup>19</sup> из 1957. године.<sup>20</sup>

По мишљењу Хлавац Марека (*Marek Hlavac*) из „Мање од државе, више од једне међународне организације: *sui generis* природа Европске уније“, „Европска

---

<sup>15</sup> Treaty on European Union, OJ C 191 of 29. 07. 1992.

<sup>16</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306/01 of 17. 12. 2007.

<sup>17</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS-Vertrag Извор: Bundesgesetzblatt 1952 II, 448-475.

Уговор је потписан у Паризу 18. 04. 1951. године на 50 година од стране Белгије, Немачке, Француске, Италије, Луксембурга и Холандије, ступио је на снагу 23. 07. 1952. године и истекао је 23. јула 2002. године. Извор: <http://www.europeanunionworld.com/146-european-constitution/316-20-eu-constitutional-law.html>, 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0022&from=DE>, 20. 12. 2015.

[http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EGKS\\_Vertrag\\_1951.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EGKS_Vertrag_1951.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>18</sup> Treaty establishing the European Economic Community, EEC Treaty. Извор:

[http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_3\\_antlasmalar/1\\_3\\_1\\_kurucu\\_antlasmalar/1957\\_treaty\\_establishing\\_eec.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>19</sup> Treaty establishing the European Atomic Energy Community, Euratom Treaty. Извор:

[http://aei.pitt.edu/37146/1/Euratom\\_Treaty\\_1957.pdf](http://aei.pitt.edu/37146/1/Euratom_Treaty_1957.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>20</sup> Вид.: Joaquín Roy, "All Roads Lead to Rome: Background, Context and Legacy of the Treaty on the European Community", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Jean Monnet Chair of the University of Miami, Special Issue 3/2012.

унија (ЕУ) је мање од државе, али више од једне међународне организације. Иако поседује неке особине обе, Европска унија је, тврдим, *sui generis* пројекат: Иако ЕУ располаже великим утицајем у неким областима политика (као што су политика конкуренције и међународни трговински прописи), снага њених институција је веома ограничена у многим областима које остају чврсто у рукама влада њених држава чланица (као што су безбедност, правосуђе, пореске или политике прерасподеле). Супранационални елементи Европске уније - посебно примат ЕУ закона над законима појединих држава чланица - разликује је, поред осталог, од међународних организација, као што су Уједињене нације или Светска трговинска организација.<sup>21</sup>

„Питање правног субјективитета је од кључног значаја за ЕУ током деведесетих и почетком две хиљадитих. Давање организацији експлицитни правни субјективитет је велики корак за државе, јер подразумева одређени степен аутономије и моћи, што чини чланице неспокојним. Ово је посебно осетљиво због већ моћне Европске уније, јер државе чланице не желе супра-националну организацију, која ће угрозити њихов суверенитет. Ова дебата која је започела са нејасним статусом ЕУ утицала је на међународне норме. (...) Дебата о томе да ли ЕУ има правни субјективитет је окончана. Међутим, дебата о томе када и како је стекла тај субјективитет није. Овај есеј је покушао да одговори на то питање гледајући праксу међународних уговора и одлука и разлику између реалности међународних активности Европске уније и унутрашње страхове и политике њених држава чланица око тог питања суверенитета. Закључак је да док на почетку ЕУ није имала експлицитан правни субјективитет у својим конститутивним уговорима, ипак је имала сав правни капацитет у пракси. Кроз комбинацију наслеђа од Европске заједнице, праксе у међународној сфери од свог оснивања 1993. године и формалног одобравања уговором створених овлашћења и обавезе кроз Уговоре из Амстердама и Нице, ЕУ има имплицитно правни субјективитет од самог настанка, како би могла да

---

<sup>21</sup> Marek Hlavac, "Less Than a State, More Than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union", *Social Science Research Network Electronic Journal*, 01/2010, 3. <http://ssrn.com/abstract=1719308>, 20. 12. 2015.

функционише, као што има и данас. Затим, од 2004. године, ЕУ има експлицитни правни субјективитет одобрен Уговором о успостављању Европског Устава. Иако овај Уговор није никада ратификован, Лисабонски уговор је његов правни сукцесор и ступио је на правну снагу 1. децембра 2009. (...) Данас, ЕУ је формално призната као међународна организација са правним субјективитетом. Биће веома занимљиво видети какав ефекат има нови Уговор из Лисабона на међународни правни капацитет ЕУ као и на његову интеракцију са суверенитетом држава чланица. Оно што је сигурно је да је Европској унији порастао значај током протекле две деценије као међународног играча у једном свету сталне глобализације."<sup>22</sup>

Први пут појам Европске уније се помиње 1930. године у Меморандуму о организацији режима Европске савезне уније Аристида Бријана (*Aristide Briand*), француског министра иностраних послова.<sup>23</sup> Бријан је своју идеју засновао на федералној вези европских држава и сарадњи великих индустријских области Европе.

Европски простор је идеалан за интеграционе процесе, јер има све неопходне предуслове – у поређењу са другим континентима, Европа је релативно мањи континент, густо настањен, развијених комуникација, са одређеним степеном цивилизацијског јединства. Нажалост, у прошлости се интеграција „Старог континента“ остваривала насилним путем, али од XIV века настају идеје уједињења мирним, добровољним путем, које су и довеле до настака Европске уније, у данашњем облику, за који се још увек не може рећи да је и коначан.

Оно што јесте несумњиво је да Европска унија представља нови облик повезивања држава. „Ту заједницу одликује истовремено постојање надржавних елемената и елемената међудржавне сарадње. Наиме, државе чланице пренеле су на ову заједницу одређена суверена права. Реч „одређена“ указује на ограниченост ових

---

<sup>22</sup> David Raluca, "The European Union and its Legal Personality (1993-2010)", *Social Science Research Network Electronic Journal*, 01/2010, 22, 24-26, <http://ssrn.com/abstract=1566492>, 20. 12. 2015.

<sup>23</sup> Аристид Бријан је претходно ову идеју изнео у говору пред Скупштином Друштва народа одржаном 5. 09. 1929. године. Извор: Библиотека Канцеларије УН у Женеви, Архив Лиге народа, <https://www.wdl.org/en/item/11583/view/1/1/>, 20. 12. 2015.



пренетих овлашћења. Тиме се Европска унија разликује од постојећих облика државности (аутономне заједнице, савезне државе).<sup>24</sup>

Наднационални елементи Европске уније препознају се кроз њена различита деловања. Унија има надлежност да делује у бројним областима - трговинско право, монетарна политика, индустрија и транспорт, пољопривреда, регионална политика, слободан промет робе, услуга, лица и капитала, запошљавање, социјална политика, истраживање и технологија, образовање и култура, заштита животне средине, као и у другим областима. Та деловања Уније се имплементирају у њено секундарно право и тако се ствара комплексна и обимна регулатива Европске уније као заједничка тековина ове заједнице - *acquis communautaire*.

Европска унија представља дефинисани привредни простор јасно исцртаних спољашњих граница унутар којих се одвијају сложени привредни токови, а преко којих се одвијају још сложенији токови са суседним државама које још нису саставни део ЕУ, али је истовремено и политичка унија и заједница прокламованих заједничких вредности.

Органи Уније, овлашћени да стварају комунитарно право, непосредно обавезујуће за државе чланице, стварају „европски правни поредак“. Институције Европске уније су самосталне и у њиховом раду преовладава већинско одлучивање. Европска унија има финансијску самосталност, сопствене приходе од царина, пољопривредних доприноса, пореза на додату вредност и др. извора. Правну заштиту пружају како судови Уније, тако и судови држава чланица. Наднационалност Европске уније испољава се и у њеној способности да закључује спољне уговоре, при чему су од посебног значаја мешовити споразуми.<sup>25</sup>

Са друге стране, Европској унији недостају битни елементи суверености, карактеристични за државе, због чега она ипак (или би, можда, требало рећи-у овом тренутку још увек) не представља модерни, суштински и формално нови облик

---

<sup>24</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 117.

<sup>25</sup> М. Лукић, „Мешовити споразуми и развој спољних односа Европске уније - да ли оруђе раста може прерасти само себе?“, *Право и привреда*, 4-6/2011, 519 и даље.

државе. Унија нема сопствену територију, нема ни сопствени народ<sup>26</sup>, власт Уније је ограничена принципом додељених надлежности, Унија нема посебну принудну војну, полицијску или управно - судску извршну власт и, коначно, Унија суштински нема суверенитет, јер су државе чланице „господари“ европских уговора.<sup>27</sup>

Рамзес Весел (*Ramses A. Wessel*), професор међународног и европског права и управљања Факултета за бихејвиоризам, менаџмент и друштвене науке у Центру за европске студије Универзитета у Твенту, Холандија, је на конференцији одржаној 2010. године на Врије Универзитету у Амстердаму изнео становиште да би за доктрину било препоручљиво да се интерно разматрање колико се далеко принцип стварне кооперације може развући без претварања постојеће подељене надлежности у чисто теоретску ноторност, мора посматрати заједно са екстерним питањем до ког степена је међународно право довољно развијено да дозволи Европској унији да преузме функције сличне држави.<sup>28</sup>

## 1.2. РАЗВОЈ ИДЕЈА О ИНТЕГРАЦИЈИ ЕВРОПЕ

Занимљиво је пратити развојни пут идеја о интеграцији Европе.<sup>29</sup>

Првобитно је Европа „интегрисана“ искључиво освајањима, „уједињавана“ је насиљем, ратовима, разарањима. Тако је Римско царство управљало свим хеленистичким државама на Средоземљу и келтским подручјима севера Европе (уз делове Африке и Азије), а његово огромно наслеђе је видљиво и данас у институцијама, архитектури, праву и другим областима живота држава западне

---

<sup>26</sup> Вид: Antony D. Smith, "National identity and the idea of European unity", *International Affairs*, 1/1992, 55-76; Montserrat Guibernau, "Antony D. Smith on nation and national identity: a critical assessment", *Nations and Nationalism*, 10(1/2)/2004, 125-141; European Commission, Report „European citizenship“, Standard Eurobarometer 82/2014, 32-36. Извор:

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_citizen\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_citizen_en.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>27</sup> Б. Кошуткић, 118 - 122.

<sup>28</sup> Ramses A. Wessel, "Between the Authority of International law and the autonomy of EU law: Comments to A. Dimopoulos's paper", Conference World legislation: Perspectives from international law, legal theory and political philosophy, Vrije Universiteit Amsterdam 2010.

[http://www.academia.edu/2993824/Between\\_the\\_Authority\\_of\\_Internatd\\_the\\_Autonomy\\_of\\_EU\\_Law](http://www.academia.edu/2993824/Between_the_Authority_of_Internatd_the_Autonomy_of_EU_Law), 20. 12. 2015.

<sup>29</sup> Nicholas Moussis, *Access to the European Union*, Intersentia Ltd, Cambridge 2015, 15-21.

Европе.<sup>30</sup> Карло Велики (*Carolus Magnus*), „отац Европе“, је освајањима постао први цар у западној Европи након пропасти Западног римског царства три века раније, а по речима професора Картуа (*Louis Cartou*) „политичко јединство је било принцип средњовековне Европе.“<sup>31</sup> Наполеонова (*Napoléon Bonaparte*) освајања су такође насилно „ујединила“ Европу, мада је он желео и да успостави европски систем са кодексом правних правила и правосуђа, као и Сједињене Европске Државе. Освајања нацистичке Немачке у Другом светском рату су имала у виду јединство Европе, са супрематијом немачке нације. Али овакве „интеграције“ суштински су биле само освајања, наметање доминације једног народа над другим и нису биле дугог века и „осуђене“ су као зло од стране европских федералиста на Хашком конгресу<sup>32</sup> маја 1948. године.<sup>33</sup>

Од XIV века јављају се идеје о добровољном уједињењу Европе. Пјер Дибоа (*Pierre Dubois*) француски правник, пласирао је идеју ослобађања Свете земље и гроба Исуса Христа, уз предуслов стварања хришћанске конфедерације краљевстава, са републиканским уређењем и Саветом као највишим органом, у којој би се спорови решавали без рата, међународном арбитражом. У XV веку чешки краљ Јиржи Пођебрадски (*Jiří z Poděbrad*), такође пропагира конфедерацију са битним елементима федерације и наднационалног, оличеног у Скупштини, њеном већинском одлучивању, федералном буџету и заједничкој војсци. У XVII веку је Емерик Крисе (*Émeric Crucé*), француски монах и професор математике, разрадио шири пројекат очувања трајног, светског мира, са Европом као центром. Војвода и главни француски министар Максимилијан де Сали (*Maximillian de Sulli*) се прво залагао за

---

<sup>30</sup> Западно Европу чине Уједињено Краљевство, Ирска, Холандија, Белгија, Луксембург, Француска и Монако и ове државе уједно представљају најразвијенији део Европске уније.

<sup>31</sup> Louis Cartou, *L'Union européenne, Traité de Paris-Rome-Maastricht*, Paris 1994, 18.

<sup>32</sup> Конгрес Европе одржан је у Хагу од 7. до 11. 05. 1948. године, у организацији Међународног комитета Покрета за европско јединство. Учествовало је 750 делегата из 26 држава Европе, били су присутни посматрачи из Канаде и САД. председавао је Винстон Черчил (*Winston Leonard Spencer-Churchill*). Овај конгрес је имао велики утицај на настанак Европске уније, засноване на принципу субвенционисаности, поделе суверенитета, демократије, владавине права и солидарности. Извор: Европски покрет у Србији, <http://www.emins.org/sr/mreza/mep/kongres-hag.html>, 20.12.2015.

<sup>33</sup> Б. Кошутић, Бранко Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, 10-13.

стварање нападачко-одбрамбеног савеза протестантских држава, а касније је предлагао савез држава западне и средње Европе као конфедеративну „веома хришћанску републику“, са системом савета и централним Саветом Европе чије се седиште годишње сели у други град централног дела Европе, јединственом војском и пропорционалним заједничким финансирањем, а предвиђао је и слободу трговине и укидање царинских баријера унутар интеграције и неке облике ограничења суверенитета држава чланица у корист Савета.<sup>34</sup>

У XVII/XVIII веку Вилијем Пен (*William Penn*), Енглец и прогањани квекер, оснивач и гувернер државе Пенсилваније, у делу „Есеј ка садашњем и будућем миру у Европи“ нуди решење за мир у Европи, преко Општег сабора, отвореног и за Русију и Турску, са 90 представника европских држава, изабраних пропорционално економској снази државе (годишњим приходима), који би одлучивао трочетвртинском већином и тајним гласањем о свим споровима између држава. По Пеновој замисли, уколико би нека од држава покушала да примени силу, све друге државе чланице би биле обавезне да се удруже и приморају прекршиоца да прихвати одлуку Сабора и накнади штету и трошкове које је проузроковао. Пен је предвидео и постојање секретаријата, процедуре протока документације, пропагирао је слободу трговине и кретања људи.<sup>35</sup>

Католички опат Шарл Ирен де Сен-Пјер (*Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre*) у делу „Нацрт вечног мира“ из 1713. године заступа теорију очувања *status quo* по којем државе остају у оквиру постојећих граница, а једино би изабрани цар Светог римског царства био овлашћен да истовремено буде владар више од једне државе, ратови и сукоби су забрањени, дозвољена је размена територија, уз претходну одлуку Сената, који све спорове решава арбитражом, преко комесара-посредника. У Сенату свака држава има по једног представника, а одлуке доноси већином гласова,

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, 13-37.

<sup>35</sup> William Penn, *An ESSAY towards the Present and Future Peace of Europe* (by the Establishment of an European Dyet, Parliament, or Estates), The American Peace Society, Washington, DC, 1912. Извор: <https://archive.org/stream/annessaytowardsp00penngoog#page/n2/mode/2up>, 20. 12. 2015.

државе су обавезне да сnose трошкове Уније, на коју преносе и своје ратне надлежности.<sup>36</sup>

Цереми Бентам (*Jeremy Bentham*), енглески филозоф и правник је пропагирао смањење и фиксирање силе коју поседују европски народи и давање независности удаљеним зависним територијама, док је Имануел Кант (*Immanuel Kant*), противник демократије, дефинисао основна начела и елементе међународне заједнице, коју види као федерацију слободних републикански уређених држава, са дефинисаном поделом власти и успостављеним правима грађана света.<sup>37</sup>

У XIX веку Сен-Симон (*Claude Henri de Rouvroy, comte de Saint-Simon*) развија идеје интегрисаног федерализма, заснованог на економској интеграцији и он се сматра правим претечом данашње интеграције Европе. Пропагирао је четири основна принципа – систематску хомогеност организације, у којој власт на свим нивоима мора имати сличну форму; општа власт мора бити независна од националне власти; општа власт мора имати опште погледе и штитити опште интересе и општа власт мора поседовати снагу јавног мњења. Сматрао је да Европски парламент мора имати наднационална овлашћења када је у питању општи интерес. Предлагао је да европске посланике бира директно сталеж или професија коју ће представљати, а европске проблеме је уздигао на ниво заједничких интереса.<sup>38</sup>

Пјер-Жозеф Прудон (*Pierre Joseph Proudhon*) је сматрао да је федерација (споразум, савез, пакт, уговор) гарант хармоничног функционисања људске заједнице, а тиме и гарант мира. Његове идеје су данас реализоване кроз концепт „Европа регија“ и принцип супсидијарности, који је као опште начело ЕУ уведено Уговором из Мастрихта.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre, "Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe", Autrecht 1713. Извор: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k86492n>, 20. 12. 2015.

Вид.: David Williams (ed.), Cambridge readings in the history of political thought, "The Enlightenment", Cambridge Iniversity Press, Cambridge 1999, 355-363.

Извор:<https://books.google.rs/books?id=YBO9IDzyIsEC&printsec=frontcover&dq=isbn:0521564905&hl=sr-Latn&sa=X&ved=0ahUKEwjgy8yB-JPMAhUKYZoKHaYKAegQ6AEIGTAA#v=onepage&q&f=false>, 20. 12. 2015.; Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милицављевић, 41-47.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 47-57.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 57-65.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 65-73. За Уговор из Мастрихта вид. фн.15.

Аустријски гроф Рихард фон Куденхове-Калерги (*Richard Nikolaus Eijiro, Count of Coudenhove-Kalergi*) био је оснивач Паневропског покрета<sup>40</sup> између два светска рата, сматрао је да уједињена Европа, која не сме бити сведена на клуб богатих западноевропских земаља, може спречити нови рат. Био је антикомуниста, али и противник фашизма и нацизма, залагао се за федералну унију у Европи, са центром у Француској и Немачкој, али без комунистичког Совјетског Савеза и империјалистичке Британије. Најистакнутији чланови овог покрета били су Шарл де Гол (*Charles André Joseph Marie de Gaulle*), Конрад Аденауер (*Konrad Hermann Josef Adenauer*), Аристид Бријан (*Aristide Briand*), Алберт Ајнштајн (*Albert Einstein*), Томас Ман (*Thomas Mann*), а пропагирани су заједничке, „европске“ вредности.

Аристид Бријан, министар иностраних послова Француске, Густав Штреземан (*Gustav Stresemann*), канцелар и министар иностраних послова Немачке и Остин Чемберлен (*Sir Joseph Austen Chamberlain*), министар иностраних послова Велике Британије, допринели су да се октобра 1925. године закључи Уговор из Локарна<sup>41</sup>, којим су гарантоване границе Западне Европе и омогућено чланство Немачке у

---

<sup>40</sup> Вид.: Б. Кошуткић, Б. Ракић, Б. Милисављевић (2013), 95-96.; Coudenhove-Kalergi R.N. (von), *The Pan European Manifesto*, 1923. Извор: <https://eufundedproeutroll.wordpress.com/2014/06/08/eu-federalization-the-pan-european-manifesto-paneuropa/>; <http://vv.varzil.de/II-01.PDF>, 20. 12. 2015.;

Иако је Калерги оснивач покрета за Паневропу и награда за допринос на пољу евоинтеграција носи назив о њему (*Herman Van Rompuy, Angela Merkel*), често је нападан као затвореник геноцида над народима Европе, због идеја изнетих у делу „*Praktischer idealismus*“ из 1925. године, у којем је написао "Човек будућности ће бити мешане расе. Данашње расе и класе ће постепено нестати због нестајања простора, времена и предрасуда." Био је слободни масон, поборник миграција из Азије и мешања раса, заступао је супрематију Јевреја сматрајући их за „духовну племенитост Европе“ која ће заменити истрошену аристократију Европе. Када се погледа данашње време, милионски мигранти из Африке и Азије, помирљив став европског политичког врха према овом проблему, бројни заговорници глобализације који сматрају да треба одустати од националног и културног идентитета, као и чињеница да постоји огроман пад наталитета у Европи, а да се због наведених миграција које трају, у блажој форми него данас, већ дуги низ година, све више рађа деце мешане расе, чини се да се Калергијеве идеје реализују и отуда дају подстрека евроскептицима.

Извор: Riccardo Percivaldi, "The Kalergi Plan: the genocide of the European peoples", *Identità.com*, 11. 12. 2012. <http://xn--identit-fwa.com/blog/2012/12/11/il-piano-kalergi-il-genocidio-dei-popoli-europei/>, 20. 12. 2015.; Eowyn Rieke, Europe's "refugee" crisis and the Kalergi plan for white genocide, *Fellowship of the Minds*, 12. 11. 2015. <https://fellowshipoftheminds.com/2015/11/12/europes-refugee-crisis-and-the-kalergi-plan-for-white-genocide/>, 20. 12. 2015.; R.N. Coudenhove-Kalergi, "Praktischer Idealismus", Paneuropa-Verlag, Wien-Leipzig, 1925.

<http://www.germanvictims.com/wp-content/uploads/2016/02/PraktischerIdealismus.pdf>, 20. 12. 2015.

<sup>41</sup> Вид.: Treaty of Mutual Guarantee between Germany, Belgium, France, Great Britain and Italy; October 16, 1925 (The Locarno Pact), Yale Law School, Lillian Goldman Law Library, The Avalon Project. Извор: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/locarno\\_001.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/locarno_001.asp), 20.12.2015.

Друштву народа. Бријан се залагао за стварање Европске федералне уније у оквиру Друштва народа, а Краљевина Југославија је овом предлогу дала активну подршку.<sup>42</sup> Говором у Дворани реформације у Женеви 5. септембра 1929. године на 10. заседању Скупштине Друштва народа, Бријан је дао званични државни предлог стварања европске интеграционе организације, који тада није уродио плодом јер је на помолу био нови рат у Европи.<sup>43</sup> Новембра 1938. године основана је Унија федералиста, чије идеје о федералном систему европских држава је заступао и Алтијеро Спинели (*Altiero Spinelli*) у „Манифесту за слободну и уједињену Европу“.<sup>44</sup>

Џорџ Вашингтон (*George Washington*), један од твораца Сједињених Америчких Држава и Устава САД из 1787. године, веровао је у настанак Сједињених Европских Држава, као и Наполеон и писац и политичар Виктор Иго, који је сматрао да су Француска и Немачка сама суштина Европе и носиоци евроинтеграције. Међутим, амерички модел постепене разградње културних разлика, у чему централно место имају „WASP“ (*white, anglo-saxon, protestant*) није могао да се примени на Европу са бројним, различитим и развијеним националним културама.<sup>45</sup>

Белгија и Луксембург су 1921. године створиле економску унију, 1944. године укључују и Холандију, стога 1948. године настаје Бенелукс. С друге стране, Французи су били спремни да 1949. године са Италијом створе царинску унију, као меру против поновног уздизања Немачке, у коју су желели да укључе и Бенелукс, али су земље Бенелукса имале управо супротан интерес - да се Немачка, као њихов дугогодишњи трговински партнер, економски опорави.

„Функционални приступ ставља нагласак на заједнички показатељ потреба. Постоје многе такве потребе које превазилазе националне границе и успостављање заједничке управе над њима могло би да представља делотворан почетак.“<sup>46</sup> По

---

<sup>42</sup> Вид.: Б. Ракић, „Југословенска подршка европском интеграционом пројекту Аристиде Бријана“, *Правни живот*, 5-6/2012.

<sup>43</sup> Вид.: фн.23.

<sup>44</sup> Altiero Spinelli, Ernesto Rossi. *The Manifesto of Ventotene*, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, Ventotene 1941, 75-96. Извор: [http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc/publishable_en.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>45</sup> Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 79-81.

<sup>46</sup> David Mitrany, "The functional approach to World organisation", *The new international actors: the UN and the EEC*, Cosgrove C.A., Twitchett K.J. (eds.), Macmillan, London 1970, 72.

Митранију (*David Mitrany*), функционализам се заснива на повезивању у области неполитичке сфере друштвених односа – технолошких, социјалних и економских, пре свега, али са елементима прекограничности у потребама и начинима како се могу задовољити. у том смислу Митрани истиче да се да би се задовољиле наведене потребе, не долази до одрицања од суверенитета, већ се извлачи његов део који је довољан за заједничко извршење конкретног задатка.<sup>47</sup> „... Функционализам подразумева један природан процес међународног организовања ради задовољења одговарајућих потреба, а ту природност омогућује пре свега чињеница да се у основи описаног процеса налазе људске потребе, односно заједнички интереси ширих друштвених група, то јест читавог човечанства...“<sup>48</sup> Митрани функционализам заснива на повезивању заједничких интереса, само у делу и у мери у којем су заједнички.<sup>49</sup>

Винстон Черчил (*Winston Leonard Spencer-Churchill*) је у говору 19. септембра 1946. године на Универзитету у Цириху, позвао на стварање уједињених држава Европе: „Треба поново створити европску породицу, бар колико је то могуће, и структуру у којој ће она моћи да живи у миру, сигурности и слободи. Морамо да изградимо одређени вид уједињених држава Европе.“<sup>50</sup> Сматрао је да ће се то постићи кроз партнерство Француске и Немачке, које је видео као кључно за интеграцију Европе. Подржавао је јачање Организације Уједињених Нација, обнову Европе кроз регионалну интеграцију и стварање Савета Европе, док је Уједињено Краљевство видео само као патрона овог интеграционог процеса.<sup>51</sup>

У Денкерку је марта 1947. године потписан Уговор о савезништву и узајамној помоћи Француске и Велике Британије, чиме је створен предуслов да марта 1948.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, 73.

<sup>48</sup> Б. Ракић, „*Остваривање мира преко међународног организовања и интегрисања држава*“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, 91.

<sup>49</sup> D. Mitrany, "A Working Peace System", *Quandangle Books*, Chicago 1966, 72-73., преузето из Б.Ракић, *За Европу је потребно време*, Београд 2009, 17.

<sup>50</sup> Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *Економија европских интеграција*, Београд 2010, 3.

<sup>51</sup> Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 75-79.



године Француска, Уједињено Краљевство и државе Бенелукса потпишу Бриселски пакт и оснују Западну унију,<sup>52</sup> која 1954. године прераста у Западноевропску унију.

У Паризу априла 1948. године 16 држава Европе – Аустрија, Белгија, Данска, Француска, Грчка, Ирска, Исланд, Италија, Луксембург, Норвешка, Холандија, Португалија, Уједињено Краљевство, Шведска, Швајцарска и Турска, укључујући и представнике окупационих власти из англо-америчке и француске зоне Западне Немачке, као и Зоне А Слободне територије Трста, оснивају Организацију за европску економску сарадњу (*The Organisation for European Economic Co-operation - OEEC*), као предуслов да Европа добије средства помоћи из Маршаловог плана. То је био Програм европске обнове, главни инструмент који су САД користиле да подупру процес европске интеграције, али државе-чланице *OEEC*-а нису биле спремне да се интегришу у јединствено европско тржиште, а ни Велика Британија није желела да допусти да се са држава чланица на ову организацију пренесу економске надлежности.

Помоћ Сједињених Америчких Држава кроз Маршалов план<sup>53</sup> је довела до стварања Европске платне уније 1950. године, а у истом периоду *OEEC* усваја правила трговинске либерализације, чему доприноси и учешће европских држава у

---

<sup>52</sup> Б. Ракић, „Бриселски уговор о Западној унији“, *Проширење Европске уније на западни Балкан*, зборник са међународне конференције 12. 12. 2008. године, Институт за међународну политику и привреду, Душко Димитријевић. Ивона Лађевац (прир.), Београд 2009, 24-54.

<sup>53</sup> Званичан назив је „Европски план обнове“ (*European Recovery Program*), али је познатији по имену генерала и начелника америчког генералштаба у Другом светском рату и од 1947. године министра иностраних послова у Трумановој администрацији, *George C. Marshall*-а, који је заједно са Вилијемом Клејтоном (*William L. Clayton*) и Џорџом Кенаном (*George F. Kennan*) заслужан за доношење овог „економског средства Труманове доктрине“, чија одредба да помоћ може бити повучена „када услед политичких промена помоћ престане да буде у складу са интересима САД“ говори о политичкој обојености послератне помоћи САД-а земљама Европе (16 земаља западне Европе је прихватило ову помоћ).

Извор: Harry S. Truman Library, Collection Marshall plan,

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/), 20. 12. 2015. ;

George C. Marshall speech on Harvard 5. 06. 1947. "Essential to Economic Recovery", [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_06-03\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_06-03_01.jpg), 20. 12. 2015.;

"European Recovery Program Basic Document No. 1",

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_08-07\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_08-07_01.jpg), 20. 12. 2015.;

Interview with general George C. Marshall 30. 10. 1952.,

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_07-06\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_07-06_01.jpg), 20. 12. 2015.

Општем споразуму о царинама и трговини (*General Agreement on Tariffs and Trade-GATT*).

Међутим, сам тржишни механизам није био довољан да покрене економију послератне Европе, па ни процес њене интеграције. Године 1961. *OEEC* прераста у међународну Организацију за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*), задужену за међународна економска истраживања и анализе, са седиштем у Паризу.

Маја 1948. године у Хагу се одржава Европска конференција федералистичких покрета западне Европе<sup>54</sup> у циљу реализације процеса европске интеграције, којом је председавао Винстон Черчил, британски премијер и вођа покрета Уједињена Европа. Окончана је оснивањем Савета Европе маја 1949. године од стране Велике Британије, Француске, Ирске, Шведске, Данске, Норвешке, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга. „Оснивање Савета Европе представља врло значајну етапу у токовима западно-европске интеграције, јер уједно представља темељ њеног даљег развоја, касније уобличеног у Шумановој декларацији. Наиме, још на првој седници Консултативне скупштине Савета Европе (августа 1949.), одлучено је да се под окриљем Савета Европе отпочне са формирањем европске економске и политичке уније. Француска је предводила у таквим захтевима, праћена подршком земаља Бенелукса и Италије. Са друге стране, став Велике Британије је одражавао сукоб концепција европског уједињења, која се прелама до данашњих дана, нарочито у односу на обим надлежности заједничких органа ЕУ. Британско гледиште је изражавало снажну резерву према преношењу суверених државних компетенција на једно независно, међународно тело са елементима супранационалности...”<sup>55</sup>

Иако Савет Европе, чије је седиште у Стразбуру, на француско-немачкој граници, јер су оснивачи желели да буде даље од европских престоница и да и по томе симболизује европско помирење, није испунио очекивања његових оснивача, јер је, осим у области људских права и грађанских слобода, остао на нивоу размене информација, ипак је остварио свој утицај на процес интегрисања Европе.

---

<sup>54</sup> Вид.: фн. 32.

<sup>55</sup> Гордана Гасми, *Право и институције Европске уније*, Универзитет Сингидунум-Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент, Београд 2014, 12.

Све наведене идеје и пројекти интеграција Европе, укључујући и оне заступане од књижевника и уметника - Данте Алигијери (*Dante Alighieri*), Јохан Кристоф Фридрих фон Шилер (*Johann Christoph Friedrich von Schiller*), Јохан Волфганг фон Гете (*Johann Wolfgang von Goethe*), Фридрих фон Харденберг-Новалис (*Georg Philipp Friedrich Freiherr von Hardenberg*, псеудоним *Novalis*), Хајнрих Хајне (*Christian Johann Heinrich Heine*), Виктор Иго (*Victor-Marie Hugo*), Пол Валери (*Ambroise-Paul-Toussaint-Jules Valéry*) и др., допринеле су да процес интеграционог организовања Европе, и поред неуспелог покушаја одбрамено-политичке интеграције Европе, чији је носилац био Рене Плевен (*René Pleven*), француски председник владе у то време, настави свој пут кроз функционалистичку поступност, превасходно у економској сфери, ка коначној реализацији. Конкретни кораци ка институционализовању уједињене Европе свакако су били Маршалов план у светлу решења „немачког питања“ после Другог светског рата, Монеов план и Шуманова декларација.<sup>56</sup>

### 1.3. НАСТАНАК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

#### 1.3.1. Период после Другог светског рата до Монеовог плана

Европске државе су током Другог светског рата изгубиле своје колоније, тиме су изгубиле и тржишта за своје производе и приступ јефтним сировинама и радној снази. Европа је била разорена и изгубила утицај на међународну политику. За то исто време Сједињене Америчке Државе и Совјетски Савез су израсле у нове светске силе и лидере два, у сваком погледу, међусобно супротстављена блока. Центар „хладног рата“ је, нажалост, био у Европи. У условима подељености између капитализма и комунизма, настајала је Европска унија, а њени идејни творци су били

---

<sup>56</sup> Вид.: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 23-37; А. Kaczorowska, 3-8; Nigel Foster, *Foster on EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, 4-6.; Б.Кошуткић, 29-31; Б. Кошуткић, Б.Ракић, Б. Милисављевић, 9-73; Б.Ракић, *За Европу је потребно време – о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, 7-10.

Французи - Жан Моне (*Jean Monnet*) и Роберт Шуман (*Jean-Baptiste Nicolas Robert Schuman*). Чињеница да су идејни творци управо Французи није нимало чудна, када се има у виду чињеница да је управо Француска изнедрила и основне постулате данашњих демократија и саме Европске уније – слобода, једнакост, братство (*liberté, égalité, fraternité*).<sup>57</sup>

Средином XX века у Европи се спроводи Маршалов план о економском опоравку Европе, са пратећим економским опоравком Немачке и њене индустријске моћи засноване на угљу и челику. Међутим, истовремено се реализује и план Жан Монеа о модернизацији и економском опоравку Француске, који, иако се значајно „наслањао“ на подршку Сједињених Америчких Држава као нарастајуће међународне економске силе, превасходно се базирао на француском економском опоравку на рачун економског слабљења Немачке као губитника из Другог (а и Првог) светског рата, немачким репарацијама, приступу Француске угљу из Рура и освајању послератних тржишта Европе са којих је нестало немачких производа. У сплету овако супротстављених циљева, Сједињене Америчке Државе су, руковођене сопственим интересима, решење за нарастајући комунизам и јачање Совјетског Савеза нашле у Европи, као првој линији за одбрану од комунизма, и то кроз решавање немачког „проблема“ у светлу евроинтеграција.<sup>58</sup>

„Појава хладног рата и његове унутрашње политичке реперкусије допринеле су расту Европског покрета, чија је реторика истицала потребу да се земље Европе, једном у центру међународног система, уједине у циљу одбране своје позиције у све ригидније подељеном биполарном свету. Како се хладни рат интензивирао и гвоздена завеса се нагло спустила делећи континент, интеграција је постала средство којим је Западна Европа могла да се брани у тесној сарадњи са Сједињеним Државама, а против спољне совјетске агресије и унутрашње комунистичке субверзије. Претпостављена економска слабост и тобожња политичка рањивост

---

<sup>57</sup> Мото Француске револуције и национални мото Републике Француске. Извор: <http://frenchmoments.eu/national-motto-of-france/>, 20.12.2015.

<sup>58</sup> Вид.: фн. 53.

Западне Европе, увлачила је Сједињене Државе све дубље у послове континента и претворила Вашингтон у ревностног заштитника европске интеграције.<sup>59</sup>

Наиме, комунистичке партије су у то време оствариле успех на послератним изборима у Француској и Италији, јер је капитализам био непопуларан због последица економске кризе уочи Другог светског рата, као и због чињенице да су комунисти били носиоци покрета отпора против фашизма и окупације Европе од нациста, а Совјетски Савез успешан у супротстављању фашистичком освајању. Тако су се САД нашле у ситуацији да морају бирати између тога да дозволе уздизање Немачке, уз опасност да ће јој се поново пробудити освајачке аспирације, или да толеришу нарастајући комунистички блок. Сједињене Америчке Државе су одлучиле да је у њиховом интересу да подрже уједињење тада подељене Немачке. Стога је Маршалов план обнове Европе подразумевао и обнову Немачке, као и стварање војног савеза земаља Европе, у коме Сједињене Америчке Државе имају лидерску позицију.

Француска се Лондонским споразумом 1948. године сагласила са спајањем окупационих зона западних савезника, те маја 1949. године настаје Савезна Република Немачка, са Конрадом Аденауером као првим канцеларом. „Када је дошао на место канцелара са своје 73 године, мало ко је веровао да ће Конрад Аденауер постати један од највећих државника XX века. Чак му и његов лични доктор није предвидео више од две године на месту канцелара. Упркос свим предвиђањима, више од 14 година Аденауер је водио немачку државу, поставио темеље модерне демократије, вратио достојанство и нарушени углед сопственом народу и држави. Знатно је доринео уједињењу Европе.<sup>60</sup> Чињеница је да Савезна Република Немачка није имала пуни суверенитет – имала је ограничења у спољној политици, није смела да има политику одбране, нити сопствену војску и морала је да прихвати формирање Међународне власти за Рур као индустријског седишта Европе. Међутим, питање Рура остало је проблем и за Немачку и за Француску. „Рур је у Француској био

---

<sup>59</sup> Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 34.

<sup>60</sup> Никола Живковић, *Конрад Аденауер: каријера једног државника – Историја Немачке и Европе*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд 2012, 12-13.

синоним за милитаризам и успон нацизма. Контрола над Руром је због тога била суштински интерес Француске, како економски тако и стратешки.<sup>61</sup>

По мишљењу САД-а и западних савезника, Совјетски Савез је као комунистичка земља постао већа опасност за безбедност Европе од Немачке. „Сједињене Америчке Државе посебно инсистирају на поновном наоружавању Немачке, што представља и неку врсту услова који ова држава поставља за појачано присуство властитих снага у Европи које је неопходно за одбрану Западне Европе од совјетске опасности.“<sup>62</sup>

Априла 1949. у Вашингтону се закључује Северноатлантски споразум (*North Atlantic Treaty Organization - NATO*). „Савет се сагласио да што је могуће пре буду успостављене интегрисане снаге под централизованом командом које ће бити довољне да одврате од агресије и обезбеде одбрану Западне Европе.“<sup>63</sup> У Европи је превагнуло мишљење да је НАТО са уједињеном Немачком ефикаснији војни савез за одбрану Европе, него Бриселски пакт, основан као брана од немачког реваншизма.

“Америка, наравно, има потребу за олакшавањем властитог терета и одговорности везане за одбрану Западне Европе и Запада уопште, а то олакшање се може постићи једино већим и ефикаснијим, учешћем самих Европљана у властитој одбрани, што је опет немогуће без ангажовања људских и материјалних ресурса највеће европске нације после Руса, а то су Немци, чак и када се рачуна само њихов западнонемачки део.“<sup>64</sup>

Како се фокус „опасности“ тиме помера са Немачке на Совјетски Савез, врло брзо по оснивању НАТО-а, већ 1955. године Савезна Република Немачка постаје чланица НАТО-а.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 39.

<sup>62</sup> Б. Ракић, *Ibid.*, 43.

<sup>63</sup> North Atlantic Council, "Final Communique", New York, 26. 09. 1950. Извор: NATO On-line library, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c500926a.htm> , 20. 12. 2015.

<sup>64</sup> Б. Ракић, *Ibid.*

<sup>65</sup> Вид.: Stephen Weatherill S., *Cases and Materials on EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, 3-23.; Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 23-37; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 23-37; А. Kaczorowska, 3-8; Б.Кошутић, 31-33; Б. Кошутић, Б.Ракић, Б. Милисављевић, 74-122; Б.Ракић, *Ibid.*, 10-13.; N. Foster, 6.

### 1.3.2. Монеов план и Шуманова декларација

Жан Моне је у време привремене владе генерала Шарла де Гола био директор Плана модернизације Француске, сматрао је да евроинтеграције нема без економски опорављене, стабилне Француске. „Моне је био идеалан избор. Тада у својим касним педесетим годинама, већ је провео свој радни век радећи у приватном и јавном сектору у Француској и у иностранству. Монеово искуство савезничког високог управника током оба светска рата уверило га је у потенцијале мирнодопског економског планирања. Он, такође, није био оптерећен политичким ангажовањем. Моне није имао партијску афилијацију, што је било нетипично за једног Француза који је проживео веома идеологизоване двадесете и тридесете године прошлог века.“<sup>66</sup>

Жан Моне је био противник доношења политичких одлука унутар националних министарстава и био је свестан потребе повећања националне производње, подстицања спољне трговине, максимизирања запослености и подизања животног стандарда у Француској.<sup>67</sup> Како је Черчил одбио јуна 1940. године Монеов предлог стварања нераскидиве уније Француске и Велике Британије, са успостављањем заједничког држављанства, заједничке владе и јединствене ратне стратегије, Моне је после рата сумњао у искреност Черчила као главног заговорника Европског покрета.

Међутим, не може се оспорити чињеница да је Савет Европе, основан маја 1949. године, на чијој Конститутивној седници је одлучено да се започне формирање европске економске и политичке уније, трасирао пут ка Шумановој декларацији, те у том смислу Монеов став према Савету Европе није у целости основан. С друге стране, Моне је био у праву у погледу Велике Британије и Винстона Черчила – њихова улога у погледу евроинтеграција била је искључиво покровитељска, јер се Велика Британија противила било каквом преношењу државног суверенитета и неговала је повезаност са САД-ом и стављала их изнад веза са државама Европе.

<sup>66</sup> Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 17.

<sup>67</sup> Jean Monnet, *Memoirs*, Garden City, New York-Doubleday 1978, 239, преузето из Д. Динан, *Ibid.*, 29.

„Моне је градио свој план француске економске модернизације на казненој политици према Немачкој. Угаљ и челик, два кључна индустријска сектора у Европи средином двадесетог века, били су кључни део тог плана. Послератна француска политика према Немачкој била је усмерена ка обезбеђивању контроле над Саром богатим угљем, који је Француска тада окупирала, као и ка спречавању економске обнове Рура. Не само да је Рур постао синоним за озлоглашени немачки војно-индустријски комплекс, него би и његово оживљавање угрозило француску економску обнову. Моне је своје економско планирање директно засновао на претпоставци да ће рурски угаљ бити доступан француским фабрикама челика, чија би увећања производња нашла своје купце на раздвојеним немачким тржиштима. Немачки економски опоравак, уколико би наступио пре потпуног спровођења Монеовог плана, у великој мери би довео у опасност француске економске шансе, и посебно, француску међународну позицију.“<sup>68</sup>

Стога је Моне, свестан чињенице да САД и ВБ, због супротстављања растућем Совјетском Савезу и комунистичким идејама у Европи, све више попуштају у односима са Немачком, лукаво прихватио да се политика према Немачкој заснује на економском удруживању. Моне <sup>69</sup> је упутио предлог стварања наднационалне заједнице за угаљ и челик председнику француске владе, Рене Плевену и министру иностраних послова Француске, Роберту Шуману. Две суседне, а одувек супротстављене државе, биле би овим планом приморане на сарадњу. Плевен се о Монеовом предлогу није изјаснио, али га је Шуман презентовао и кабинету у Паризу и немачком канцелару, Аденауеру, који га је одмах прихватио. План, подржан од САД-а, Немачке и Француске, је као „Шуманова декларација“ објављен 9. маја 1950. на конференцији за новинаре у Салону са сатом Министарства иностраних послова Француске (*Salon de l' horloge du Quai d'Orsay*). Европски савет је 1985. у Милану одредио дан објаве Шуманове декларације, 9. мај, као Дан Европе.

---

<sup>68</sup> Д. Динан, *Ibid.*, 38.

<sup>69</sup> Martin Holland, *European Integration, From Community to Union*, Pinter Publish., London 1994, 15.



„За Шумана и Монеа европска интеграција у суштини је подразумевала француско-немачку интеграцију.“<sup>70</sup>

„Европа не може бити створена преко ноћи и бити цела заједно, она ће изронити из конкретних достигнућа која ће, пре свега, омогућити искрену солидарност. Да би заједница народа могла да буде створена, превасходно је потребно сузбити вековно непријатељство између Француске и Немачке. Започети процес мора, у првом реду, обухватити Немачку и Француску.“<sup>71</sup>

Што се тиче других земаља Европе, чије је чланство било пожељно у таквој интеграцији, Шуман је имао у виду суседне земље - Белгију, Холандију, Луксембург и Италију, с обзиром да је Источна Европа била „иза гвоздене завесе“, скандинавске земље нису прихватале наднационалност, а Шпанија је била искључена због политике подршке Хитлеру у Другом светском рату.<sup>72</sup>

„Још једно тело, основано у јуну 1950. године, месец дана након Шуманове декларације, је обезбедило кључну потпору за западноевропску сарадњу и постизање просперитета. То је било „дете“ *ОЕЕС*-а, Европска платна унија (*ЕПУ*), промовисана од стране Управе за економску сарадњу и Стејт департамента у Вашингтону, како би се олакшала мултилатерална плаћања (и на тај начин омогућио раст трговине) и на крају (1958) пуна конвертибилност валута међу члановима *ОЕЕС*-а. У овоме се успело и тај раст трговине је био други кључни фактор подршке 1950-им. (Западно) немачки раст је у великој мери завистан од извоза, али тај раст је обезбедио приступ немачком тржишту, од пресудног значаја за суседе ове земље.“<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, 42.

<sup>71</sup> Александра Поповић (ур.), *Европа са душом – Говори који су одредили савремену Европу*, Фондација Конрад Аденауер, Унија европских федералиста, Београд 2009, говор Роберта Шумана „Декларација француске владе о заједничкој немачко-француској тешкој индустрији“, 51.

<sup>72</sup> Вид.: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels, *EUROPA VON A BIS Z - Taschenbuch der Europäischen Integration*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden 2009.; Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 37-47; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 39-43; Б.Ракић, *Ibid.*, 10-13; P.Craig, G.De Búrca, *EU Law Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, New York, 2011, 4-5.

<sup>73</sup> Richard McAllister, *European Union An historical and political survey*, Routledge Taylor and Francis Group, New York 2010, 11.

### 1.3.3. Европска заједница за угаљ и челик

Захваљујући Шумановој декларацији и Монеовом плану, у Паризу је, након преговора које је за Француску водио Моне, а за Немачку Валтер Халштајн, професор права и државни секретар у министарству иностраних послова, 18. априла 1951. године, потписивањем уговора између Белгије, Француске, Холандије, Италије, Луксембурга и Савезне Републике Немачке, створена, на „орочени“ период од 50 година, прва од заједница, која је утрла пут институционализацији Европске уније – Европска заједница за угаљ и челик (ЕЗУЧ), називана „шесторица“. Најважнија одлика ове Заједнице су њени супранационални елементи, који је издвајају и уздижу на виши ниво у односу на друге, дотадашње, међународне организације.

„Шуманова декларација данас се слави као главна прекретница у француско-немачким односима и савременој историји Европе. Они који су чули или читали Шуманове речи из тог времена нису могли да предвиде њену будућност и дају такав суд, али су многи схватили да се око њих дешава нешто ново. Француски и немачки лидери били су тада на истој таласној дужини, јавно мњење је генерално било на њиховој страни, а Сједињене Државе су их снажно подржале. Само су се тврдокорни националисти, комунисти и доктринарни социјалисти у Француској и Немачкој снажно противили Шумановој декларацији. Већ створени интереси у индустрији угља и челика нису били исувише одушевљени због тога, плашећи се да ће их влада изневерити. Могући партнери Француске и Немачке суочавали су се са сличним стањем унутрашњих услова. Због тога је остваривање Шумановог плана, у форми Европске заједнице за угаљ и челик, било мучно.“<sup>74</sup>

Под заједничку контролу наднационалне Високе власти, стављена је производња угља и челика. Одлуке и други правни акти Високе власти су били обавезујући за државе чланице и директно применљиви, без имплементације у правни систем држава чланица. Висока власт је директно убирала порез од предузећа, за потребе финансирања Заједнице, а комунитарне норме су имале примат над националним правом држава чланица. Уговор о стварању ЕЗУЧ (*European Coal*

---

<sup>74</sup> Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 46-47.

*and Steel Community – ECSC*) је предвиђао укидање тарифних квота унутар заједничког тржишта за угаљ, челик, кокс и гвожђе, увођење јединствене тарифе за увоз угља и челика из земаља изван Заједнице, контролу производње и продаје ових производа. Године 1979. уведени су непосредни избори за делегате за Европски парламент, тако да његове чланове од тада бира народ који чини Заједницу, а те године то су били народи тадашњих девет држава чланица.

По Уговору, Висока власт је најважнија институција Заједнице, поред Савета министара, Заједничке скупштине (Парламент) и Суда правде. Управљање ресурсима Заједнице се заснивало на стварању заједничког тржишта и царинске уније, недискриминацији, санкционисању антиконкурентског деловања привредних субјеката, што је гарант за слободу медија и примену закона тржишта. Француска је оставила могућност да се Велика Британија укључи у овај Уговор, али како Моне није био спреман да одустане од принципа подељене суверености, не желећи да „уруши“ новостворену организацију и њену делотворност, Велика Британија је одбила учлањење.

Европска заједница за угаљ и челик је коначно заживела након ратификација, августа 1952. године, од 1968. године губи на значају због тога што водећи енергент постаје нафта, а није довела до политичкиг уједињења због неуспеха формирања Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице.<sup>75</sup> Престала је да постоји 2002. године, истеком рока на који је уговор закључен, а политика угља и челика је имплементирана у Уговор о Европској заједници.

Европска заједница за угаљ и челик је, ипак, разрешила конфликт око угља и челика у „индустријском срцу“ Европе, у Рурској области, између две највеће земље Европе, Француске и Немачке, и створила предуслове за њихово партнерство и сарадњу, након дугог периода непријатељства и сукоба. Увођењем супранационалних елемената у међудржавне облике повезивања, „отворила“ је широко врата Европској унији као новом квалитету повезивања држава и новом правном субјекту, веома

---

<sup>75</sup> Б.Ракић, *Ibid.*, 221-252.

специфичних одлика, повезаном са вишим стадијумом поимања интереса Европе као целине у односу на остатак света.<sup>76</sup>

#### *1.3.4. Покушај оснивања Европске одбрамбене и Европске политичке заједнице*

Винстон Черчил је 11. августа 1950. године пред Скупштином Савета Европе и 12. септембра 1950. године у Доњем дому британског парламента изнео план стварања „Европске војске“, по којем би се у наредне две године формирала европска армија под уједињеном командом као поуздан одбрамбени систем.

„Експерти који су израдили План Шуман припремили су, дакле, и нови план, заправо скицу Европске одбрамбене заједнице, а тај план, односно скицу, председник Министарског савета Француске Рене Плевен, по коме је план и назван Планом Плевен, изнео је пред Народну скупштину Француске 24. октобра 1950. године. Из текста обраћања Ренеа Плевена посланицима Националне скупштине Француске, 24. октобра 1950. године, јасно се може видети намера француског премијера да своје, а како смо видели, и Монеове, за многе учеснике у француском политичком животу у кључним елементима радикалне, идеје о стварању европске одбрамбене организације, уз учешће немачких војника, повеже и уклопи у већ прихваћена и успостављена достигнућа на плану безбедности и европске интеграције, да би на тај начин умањио ризик од отпора и негативних реакција који су се могли очекивати.“<sup>77</sup>

Плевенов план је такође имао наднационалне елементе, а био је одобрен од НАТО-а и Савета Европе. Заједницом (*European Defense Community-EDC-* у даљем тексту ЕОЗ) би руководио европски министар одбране, а органи Заједнице су били исти као код ЕЗУЧ – Комесаријат као централна војна управа изнад националних, Савет, Парламент и Суд. Основни циљ стварања ове заједнице био је да се Савезна Република Немачка овом супранационалном структуром контролише у војном

---

<sup>76</sup> Вид.: Trevor .C. Hartley, *The Foundations of European Union Law – An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2014, 3-12.; Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 51-62; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 43-47; Б.Кошутић, 32; R. McAllister, 10-13; Б.Ракић, *Ibid.*, 105-106 ; P.Craig, G. De Búrca, 5-7.; N. Foster, 7.

<sup>77</sup> Б. Ракић, *Ibid.*, 93-94.

смислу и да се на тај начин осигура мир у Европи. Уговор о оснивању ове заједнице потписао је свих шест чланица ЕЗУЧ маја 1952. године, а Парламент Заједнице је припремио нацрт стварања Европске политичке заједнице, која је у наредне две године требало да замени ЕЗУЧ и ЕОЗ, спајањем њихових органа. То је био добар план за даље уједињавање Европе и њено осамостаљивање од спољних, прекоокеанских утицаја.

Како се у Француској променила влада, јер су присталице Де Гола, заједно са јаким комунистима, освојиле власт, тиме је поново надвладала струја која се противила наднационалном европском интегрисању и одрицању од националног суверенитета, посебно на пољу спољних послова и одбране. Национално веће Француске је, иако је управо Француска иницирала стварање Европске одбрамбене заједнице, августа 1954. године одбило да ратификује Уговор о Европској одбрамбеној заједници. Тиме је напуштена и идеја стварања Европске политичке заједнице, што се сматра несумњивим коракот уназад за процес евроинтеграција. „Био је парадокс то што је ЕОЗ пропала у Француској одакле је и потекла оригинална иницијатива 1950. године, а уговор потписан 1952. У међувремену, Стаљинова смрт и окончање непријатељства у Кореји допринели су попуштању напетости хладног рата и учинили питање немачке ремилитаризације мање ургентним. Штавише, раних педесетих година 20. века Француска је све више постајала заокупљена исцрпљујућим колонијалним конфликтом у Индокини (касније Вијетнам).“<sup>78</sup>

Међутим, питање ремилитаризације Немачке се више није могло ставити *ad acta*, тако да је ова идеја одбрамбеног повезивања западноевропских држава резултирала, одмах по пропасти реализације Европске одбрамбене заједнице, муњевитом иницијативом, ни мање ни више управо Уједињеног Краљевства, да се оживи уговор о Западној унији из Брисела од 17. марта 1948. године, закључен између Уједињеног Краљевства, земаља Бенелукса и Француске. У Паризу се 23. октобра 1954. године оснива Западноевропска унија Уговором о економској, социјалној и културној сарадњи и колективној самоодбрани, чију допуну чини б

---

<sup>78</sup> Raymond Aron, *France Defeats EDC*, New York, 1957., преузето из Д.Динан, *Све ближе Унија-Увод у европску интеграцију*, 41.

Протокола и Декларација којом су Италија и Савезна Република Немачка позване да приступе Бриселском уговору. Резултат ових аката било је, на један начин, стављање Немачке под безбедносну контролу, али и омогућавање њеног лакшег учлањења у НАТО, што је, као и окончање окупационог режима у СР Немачкој, уследило 1955. године. Међутим, Западноевропска унија није имала наднационални карактер, што је био опет уступак заговорницима пуних националних суверенитета.

„Није била случајност то што је ЕОЗ пала на последњој препони, ратификацији у Француској, или што је политичка заједница пропала у свом зачетку. Шесторица су се са великим устезањем ухватила у коштац са питањем одбрамбене заједнице и са једнако застрашујућим изазовом наднационалне политичке заједнице. Исход по оба питања омогућио им је да се, уместо тога, концентришу на врсту интеграције која је педесетих година 20. века и још много година после била политички могућа: на функционалну економску сарадњу.“<sup>79</sup>

Неуспех стварања Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице сматра се највећим неуспехом у историји евроинтеграција. „Иако је покушај стварања Европске одбрамбене заједнице и Европске (политичке) заједнице на концу доживео неуспех, само постојање тих покушаја, начин на који су се догађаји одвијали у те четири године док су они трајали и у годинама које су претходиле и следиле, те, коначно, и сам неуспех тих покушаја, у тој мери су утицали на даљи ток европског интеграционог процеса да је питање да ли би досадашњем успеху самог тог процеса ове две заједнице, да су заживеле и опстале, пружиле допринос већи од оног који му је пружио њихов неуспех, поуке које су из њега извучене и преусмерења која су за њим уследила.“<sup>80</sup>

### *1.3.5. ЕУРОАТОМ и ЕЕЗ*

Када је 1954. године пропао покушај да се са економско-повезујућих и увек лакше остварљивих интеграционих процеса пређе у вишу, политичку сферу

<sup>79</sup> Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 46.

<sup>80</sup> Б. Ракић, *Ibid.*, 237. Вид.: *Ibid.*, 91 и даље.

повезивања, на значају поново добија функционалистичка теорија о поступности стварања фактичке солидарности, првенствено кроз економску интеграцију. Тај повратак функционализму резултирао је, под посебним утицајем „господина Европа“ – Пола Анри Спака, белгијског министра иностраних послова, који је деловао у име Бенелукса, меморандумом са предлогом настављања интеграција по Монеовој идеји стварања заједнице за атомску енергију, али и стварања заједничког тржишта без квота и царина на међусобну трговину, са јединственим заштитним царинама и јединственом трговинском политиком ка „споља“.

Тако је 1957. године, између истих држава потписница Уговора о ЕЗУЧ-у, али из сасвим различитих њихових интереса, и на неодређени период трајања, настала Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (ЕУРОАТОМ), чиме се повезивање европских држава ширило на друге делатности осим производње угља и челика.

„Овога пута, иако су Уговори могли бити политички мотивисани, фокус је посебно био економски. Није било, за разлику од ЕЗУЧ, временског ограничења Уговора. Економски подстицај за Уговоре из 1957. је био јасан, а експлицитни политички циљеви претходног нацрта Уговора о Европској политичкој заједници (ЕПЗ) су били избегнути.“<sup>81</sup>

ЕУРОАТОМ (*European Atomic Energy Community – EAEC*) је настала као директна последица чињенице да су угаљ и нафта (која је потисла угаљ као енергент) губили своју индустријску улогу у корист „револуционарне“ атомске енергије, а како су истраживања у овој области била веома скупа, оснивачима је одговарало да преко ове заједнице поделе трошкове и заједно учествују у њеним „бенефитима“. Ова идеја је била потпомогнута и иницијативом Двајта Ајзенхауера, председника САД, под називом „Атоми за мир“.

Међутим, стварању Европске економске заједнице (*European Economic Community – EEC*, надаље: ЕЕЗ) изазвало је далеко веће конфронтације у Европи, а нарочито у самој Француској, која није била спремна да се одрекне заштите француске индустрије, захтевала је да француски прекоморски поседи буду

---

<sup>81</sup> P.Craig., G. De Búrca, 6.

укључени у заједничко тржиште, а била је прилично уздрмана и египатском национализацијом Суеца.

„Европска економска заједница без Британије је била могућа; Европска економска заједница без Француске била је неостварива. С обзиром на то да је француско-немачко приближавање у сржи ЕЕЗ-а, а да је Европска економска заједница била кључ за немачку послератну рехабилитацију, Аденауер није питао за цену, само да придобије владу у Паризу.

Конференција се завршила низом састанака на високом нивоу у фебруару 1957. године. Резултат су била два уговора, један о Еуроатому и други о Европској економској заједници. Оба су била потписана у марту<sup>82</sup> на једној добро припремљеној церемонији у Риму. Иако се званично оба називају Римски уговори, у пракси је једино уговор о оснивању ЕЕЗ данас познат као Уговор из Рима.“<sup>83</sup> Уговори су ратификовани и ступили су на снагу 1. јануара 1958. године.<sup>84</sup>

Успостављање заједничког тржишта, заснованог на слободи кретања роба, услуга, капитала и лица, стварању царинске уније и заједничких спољних царина, било је средство привредног раста и напретка Заједнице, а свакако је било огроман успех за Европу која је неких петнаестак година раније била у рату, разорена и подељена и готово без шансе за помирење.

Роберт Маржолан (*Robert Marjolin*), саветник Француске о европским пословима, који је учествовао у преговорима о ЕУРОАТОМ-у и ЕЕЗ-у, сматрао је дан закључења уговора из Рима једним од најважнијих момената у историји Европе: „Ко би током тридесетих година 20. века, чак и током десет година које су уследиле након рата, помислио да ће европске државе које су раздирале једна другу током толико векова и од којих су неке, као што су Француска и Италија, још увек имале веома затворене економије, оформити заједничко тржиште са намером да на крају

---

<sup>82</sup> Уговори су потписани у Риму 25. марта 1957. године.

<sup>83</sup> Д. Динан, *Ibid.*, 51.

<sup>84</sup> Вид.: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 68-81; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 47-52; А. Kaczorowska, 8-9; Б. Кошутић, 32; R. McAllister, 14-18; P. Craig, G. De Búrca, 5-7.



оно постане економско подручје које би се могло упоредити са једним великим динамичким тржиштем.<sup>85</sup>

### 1.3.6. Од Римских уговора до Јединственог европског акта

Велика Британија је, свесна да економске и политичке везе унутар Комонвелта слабе и више не обезбеђују испуњење британских интереса, као и да већ има трговинске аранжмане са државама Европе, желела приступ повластицама заједничког тржишта Европе, али без повезивања и интегрисања, посебно без прихватања пољопривредне политике, коју је стално „гурала“ Француска на челу са Де Голом.

Иако се у светској јавности сматра да је Де Гол био противник евроинтеграција, као противник супранационалности и велики заступник потпуног националног суверенитета, чињеница је да је дао кључни допринос европском интеграционом процесу. Као прво, то је учинио заступајући Заједничку пољопривредну политику ЕЕЗ-а, јер је тако обезбедио огромно тржиште за француске пољопривредне производе, њихове високе цене у време светске кризе, као и субвенционисање вишкова ових производа изван граница ЕЕЗ. Економски стабилизујући Француску, као политички и економски тада најважнију чланицу ЕЕЗ-а, значајно је допринео стабилности ЕЕЗ-а. Заједничка пољопривредна политика је тих година била кључ солидарности, основ да се пољопривреда Европе реструктурира, јер без ње не би ни било Заједнице. У својим Мемоарима Де Гол је истакао: „...ако сам у поновном успостављању контроле над нашим пословима заиста и прихватио Заједничко тржиште, то је било колико због наше позиције као пољопривредне земље, толико и због напретка који ће то донети нашој индустрији...Заједничка пољопривредна политика била је *sine qua non* нашег учешћа.“<sup>86</sup> С друге стране, управо улажући

---

<sup>85</sup> Robert Marjolin, *Architect of European Unity: Memoirs, 1911-1986*, London 1989, 306., преузето из Д. Динан, *Све ближе Унија-Увод у европску интеграцију*, 52.

<sup>86</sup> Charles de Gaulle, *Memoirs of Hope: Renewal and Endeavor*, New York, 1971, 167, преузето из Д. Динан, *Мењање Европе-историја Европске уније*, 58.

„вето“ на чланство Велике Британије у ЕЕЗ-у, спречио је да Велика Британија подрије Заједничку пољопривредну политику, а тиме и стабилност Заједнице.

Шарл де Гол (*Charles André Joseph Marie de Gaulle*) је као темељ Европске економске заједнице видео француско-немачку сарадњу. Његов израз "Европа, од Атлантика до Урала", из говора којег је одржао 23. новембра 1959. године у Стразбуру, је често цитиран током историје европских интеграција, а интерпретиран је и као искључивање Уједињеног Краљевства из будућности Европе. Његова визија Европе је била више „европска“, у супротности са „атлантицизмом“ САД, Уједињеног Краљевства и НАТО-а.

Велика Британија је августа 1961. године „капитулирала“ и поднела захтев за чланство у Европској економској заједници, у чему је прате Данска, Ирска и Норвешка. Захтев Велике Британије био је одбијен, као и поновљени захтев 1967. године, због Де Головог јасног „вета“, јер је мислио да Британија нема стварне политичке воље за улазак у Заједницу. Међутим, ни другим државама Европске заједнице тада није одговарало учлањење Велике Британије. Стога су тек јануара 1972. године, када је на челу Француске Жорж Помпиду (*Georges Jean-Raymond Pompidou*), са Великом Британијом, Данском, Ирском и Норвешком потписани уговори о приступању ЕЕЗ-у. Народ Норвешке је, ипак, на референдуму одбио ово чланство.<sup>87</sup>

У међувремену, Велика Британија је покушавала да „заобилазним“ путем приступи повластицама заједничког тржишта Европе - у том циљу је Велика Британија 1969. године са Аустријом, Данском, Норвешком, Португалијом, Шведском и Швајцарском основала Европску асоцијацију слободне трговине (*European Free Trade Association - EFTA*), а затим је понудила повезивање ове организације ЕЕЗ-у. Међутим, државе чланице ЕЕЗ су схватиле да би такво повезивање водило инкорпорацији, а тиме и потписивању Европске економске заједнице и укидању Заједничке пољопривредне политике, стога се супротставила овим предлозима.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Д. Динан, *Све ближе Унија-Увод у европску интеграцију*, 66-78.

<sup>88</sup> *Ibid.*

Пошто је почетком 60-тих година 20. века пропала иницијатива Де Гола да створи „Унију држава“ и нову безбедносну заједницу у Паризу, преточену у Фушеов<sup>89</sup> (*Christian Fouchet*) план, а која је била супротна постулатима Европске заједнице, подстрек евроинтеграцији било је потписивање „Јелисејског уговора“ – Уговора о пријатељству и помирењу између Немачке и Француске јануара 1963. године, од стране немачког канцелара Конрада Аденауера и француског председника Шарла Де Гола. Овим уговором две земље су заокружиле међусобно помирење и политику подржавања и успоставиле распоред редовних билатералних састанака. „С убрзаним побољшањем у француско-немачким односима седамдесетих година 20. века и растућим консензусом у обе земље по питању корисности европске интеграције, ови чести институционализовани контакти постали су главна покретачка сила европске интеграције.“<sup>90</sup>

На иницијативу Немачке, али и ЕЕЗ, у Бриселу је 8. априла 1965. године потписан, а 1. јула 1967. године ступио на снагу Уговор о спајању институција (*Merger Treaty* или *Brussels Treaty*)<sup>91</sup> ради смањења трошкова и поједностављења процедура, којим Савет министара и Комисија постају заједнички органи за све три Заједнице, као и буџет и неке заједничке службе. У правном смислу све три Заједнице, ЕЗУЧ, ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ, су паралелно постојале и функционисале, биле су међусобно тесно повезане, усмерене на међусобну сарадњу, а највише наднационалних елемената имала је ЕЗУЧ.

---

<sup>89</sup> Кристијан Фуше био је француски дипломата, по Де Головим идејама израдио је октобра 1961. године нацрт Плана Фуше I – успостављање Уније држава – конфедерације европских држава са циљем развијања заједничке спољне и одбрамбене политике, културне, образовне и научне сарадње, засноване на међудржавној сарадњи и поштовању идентитета држава чланица и њихових народа, као институције паралелне са Европским заједницама. Партнери су, страхујући од француско-немачке доминације, одбили план и јачање међудржавног карактера институција, јер су то сматрали као претњу наднационалној природи органа Европских заједница. Јануара 1962. године Кристијан Фуше подноси План Фуше II, али и он доживљава неуспех. Извор: Anthony Teasdale, *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*, Лондон 2013, <http://penguincompaniontoeu.com/wp-content/uploads/2013/03/Teasdale-Fouchet-Plan-July-2013.pdf>, 20. 12. 2015.

<sup>90</sup> Д. Динан, *Ibid.*, 61.

<sup>91</sup> Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities – Protocol on the privileges and immunities, потписани у Бриселу 8. 04. 1965, *OJ* 152/13.07.1967.

После „кризе празне столице“ од средине 1965. године изазване сукобом Де Гола са Комисијом око питања финансирања Заједничке пољопривредне политике из „сопствених извора Европске заједнице, која се окончала Луксембуршким компромисом<sup>92</sup> и суштинском Де Головом победом маја 1966. године, Де Гол одлази са политичке сцене априла 1969. године, а његову позицију преузима Жорж Помпиду (*Georges Jean Raymond Pompidou*). У условима јачања економске моћи и политичког самопоуздања Немачке, која се окреће сарадњи са СССР-ом и земљама Источне Европе (*Ostpolitik* канцелара *Willy Brandt*-а, право име *Herbert Ernst Karl Frahm*), приступање Велике Британије Европској економској заједници постаје прихватљиво за Помпидуа, јер је сарадњу са Великом Британијом видео као противтежу растућој моћи Немачке.

После Хашког самита децембра 1969. године на којем је оживљена политика европског заједништва, априла 1970. године, као амандман на Уговор из Рима, усваја се, а касније и успешно ратификује, „Буџетски споразум“ по којем се Заједничка пољопривредна политика финансира из сопствених средстава ЕЕЗ, од дажбина на пољопривредне производе и царина на индустријску робу која се увози у ЕЕЗ, а државе чланице дају допринос до 1% националних прихода од ПДВ (пореза на додату вредност). Европски парламент је добио овлашћење да мења буџет, али у оквиру утврђеног лимита. „Буџетски споразум“ је био значајан јер је истакао наднационална (мада мала) својства Европске економске заједнице.<sup>93</sup>

Народ Норвешке се 1972. године на референдуму о приступању Европској заједници, са 54 % гласова изјаснио против приступања,<sup>94</sup> исте године Данци се

---

<sup>92</sup> Шест месеци је Француска бојкотовала Брисел. Да би се проблем „празне столице“ решио постигнут је Луксембуршки компромис по коме ће Савет када су у питању витални интереси, да се уздржи од доношења одлуке квалификованом већином, већ ће се таква одлука доносити једногласно, чиме је, у ствари, признато државама чланицама право вета на законодавне предлоге. Извор: Extraordinary Session of the Council, Luxembourg, 17- 18, 28-29. 01. 1966., Final Communiqué of the extraordinary session of the Council, Bulletin of the European Communities, 3/66, 5 – 11. [http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/297\\_Luxembourg%20Compromise.pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/297_Luxembourg%20Compromise.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>93</sup> John Mc Cormick, *European Union Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2011, 322.

<sup>94</sup> Clive Archer, "Norway and European Integration since 1994", *Queen's Papers on Europeanisation*, 12/2001.

изјашњавају са 63 %, <sup>95</sup> а Ирци са 83 % за приступање Европској заједници, <sup>96</sup> док у октобру 1972. године Акт о приступању Велике Британије Европској заједници добија одобрење Парламента. У јануару 1973. године ова три кандидата постају чланови Европске заједнице. <sup>97</sup>

У исто време на Париском самиту, на којем је донета декларација која се завршава речима: „државе чланице Заједнице, покретачке снаге европске грађевине, потврђују своју намеру да пре краја ове деценије преуреде читав комплекс својих односа у Европској унији.“ <sup>98</sup> Декларација је показивала тенденцију продубљивања Европске заједнице и покретање многих нових питања. Данска је инсистирала на увођењу стандарда заштите животне средине, данас најразвијенијој области права Европске уније и области са најбржим темпом раста у утврђивању нових европских стандарда. Лео Тиндеманс (*Leonard Clemence (Leo) Tindemans*), белгијски премијер, је на самиту у Паризу добио задатак да предложи мере за унапређење евроинтеграција. Тиндеманс је у извештају поднетом јануара 1976. године, предлогом о „Европи у две брзине“ <sup>99</sup>, у ствари, отворио врата за различите степене интеграција, у зависности од могућности (и жеља) самих чланица. <sup>100</sup>

Први непосредно изабрани Европски парламент јуна 1979. године оживљава Европску заједницу и у периоду до 1982. године усваја осам резолуција којима се

---

<sup>95</sup> Frank Emmert, Siniša Petrović, "The Past, Present and the Future of EU Enlargement", *Forthan International Law Journal*, 5/2014, 1360-1365.

<sup>96</sup> Department of foreign affairs and trade IE, Ireland and the EU – History, <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/irelandintheeu/ireland-in-the-eu-history.pdf>, 20. 12. 2015.

<sup>97</sup> Д. Динан, *Мењање Европе-историја Европске уније*, 127-131.; Fernando Mendez, Mario Mendez, Vasiliki Triga, *Referendums and the European Union: A Comparative inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, 111-113.; Eli Gateva, *European Union Enlargement*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2015.; Council Decision of the European Communities adjusting the instruments concerning the accessing of new Member States to the European Communities, 1. 01. 1973, *OJ L* 2/1.

<sup>98</sup> European Commission, 1972 General Report, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg 1973, тч. 5.16.

<sup>99</sup> Разлози против „Европе две брзине“: дозвољава поделе на мале и велике, богате и сиромашне чиме се директно подрива идеја једнакост на којој се базира ЕУ, уништава идеју солидарности, превише је компликована поред сложене процедуре доношења одлука, базирала би се на слабости и ригидности и суштински би водила урушавању ЕУ. Разлози за „Европу две брзине“: очување основних вредности налаже да се не усклађују сви са најслабијим у низу, препознавање реалности (већ је 10 држава чланица изван еврозоне), универзална величина не постоји, а једна величина не пристаје свима, то је брже, ефикасније и еластичније па тиме и боље за ЕУ. Извор: *Debating Europe*.

<sup>100</sup> N. Foster, 16-27.

врши институционална и реформа јавних политика ЕЗ. Почетком осамдесетих година европско заједништво је поново запало у кризу, али се одржава захваљујући изузетно блиским и честим сусретима Жискара Д'Естена, председника Француске и Хелмута Шмита, канцелара Немачке, који су обновили немачко-француску осовину Европске заједнице. Ипак, фебруара 1982. године Гренланд постаје прва територија која напушта ЕЕЗ. „Британско буџетско питање“ је решено на самиту у Фонтенблоу 1984. године тј. кроз ширу буџетску реформу европског савета 1986. године.<sup>101</sup>

Одбор за институционалне односе је током 1982. године разматрао питања статуса правног лица могуће нове уније и сачинио је Нацрт уговора о оснивању Европске уније, који је усвојен од Европског парламента 1984. године („извештај Спинели“). „Све је било спремно за Јединствени европски акт и програм јединственог тржишта, који су покренули поновно оживљавање Европске заједнице касних осамдесетих година прошлог века.“<sup>102</sup>

### 1.3.7. Јединствени европски акт

Јединствени европски акт (*Single European Act – SEA*) представља прву велику ревизију Римских уговора, био је веома важан у процесу „претварања“ три Заједнице у јединствену Европску унију. Потписан је фебруара 1986. године (17. у Луксембургу, а 28. у Хагу), али је ступио је на снагу 1. јула 1987. године, а његова Преамбула потврђује решеност изградње Европске уније. Деловао је у три правца. Први правац је правац утврђивања оквира за успостављање јединственог тржишта до 31. децембра 1992. године, уз предуслов реализације четири економске слободе - слободе кретања робе, услуга, лица и капитала, као и развијања ближе сарадње у областима очувања животне средине, истраживања и технологије, уз уравнотежење регионалних политика. Други правац је формализовање елемената политичке сарадње држава чланица кроз трећи део Јединственог европског акта, на који начин

---

<sup>101</sup> Вид.: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 85-190; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 53-106; А. Касцорowska, 10-13; Б.Кошугић, 35-41; Б. Кошугић, Б.Ракић, Б. Милисављевић, 135-137; R. McAllister, 21-154; P.Craig, G.De Búrca, 7-10.

<sup>102</sup> Д. Динан, *Ibid.*, 106.

ова област коначно престаје да буде неформални договор министара држава чланица, јер се институционализује у Европску политичку сарадњу (ЕПС). Трећи правац је упућен на институције Заједнице и побољшање ефикасности њиховог рада - чланом 2 овог акта је признато постојање Европског савета, институције коју чине шефови држава или влада држава чланица, као најважнијег политичког органа Заједнице, повећан је број случајева у којима Савет министара одлучује квалификованом већином, појачана је улога првог непосредно изабраног Парламента и основан је Првостепени суд Заједнице.<sup>103</sup>

Носилац даљих реформи био је председник Комисије од 1984. године, Жак Делор (*Jacques Delors*), који се уз Монеа сматра главним „градитељем“ Европске уније. Делор је предложио остварање економске и монетарне уније (*Economic and Monetary Union - EMU*) из Јединственог европског акта, чије стварање је пројектовано у три фазе: прва, од 1. јула 1990. године до стварања јединственог европског тржишта, чији настанак је и циљ прве фазе, уз слободу кретања капитала и реализацију чланства свих држава чланица у *Exchange Rate Mechanism*; друга, од 1994. године до 1996. године, са циљем оснивања Европске централне банке, која поступно преузима функције од националних централних банака и, трећа фаза, од 1997. године до 1999. године, у којој фази Европска централна банка већ има монопол емитовања новчаница у Заједници, јер се уводи заједничка валута у еврозони.<sup>104</sup>

Како је јануара 1981. године Грчка<sup>105</sup> приступила Заједници, а јануара 1986. године Португалија и Шпанија<sup>106</sup>, у чланству Европске заједнице нашле су се и богате и сиромашне чланице. Та чињеница је додатно компликовала процес стварања јединственог европског тржишта и захтевала је изградњу ефикасних механизма за

---

<sup>103</sup> Single European Act, European Communities, OJ L 169/29. 06. 1987.

<sup>104</sup> Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 111-114; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 74-75, 79-80, 90-95.

<sup>105</sup> The Second Enlargement: Greece, <http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/4a6854b3-62e2-4e41-aba6-9ccf2cf5a859>, 20. 12. 2015.

<sup>106</sup> Alice Cunha, "The European Economic Community's Third Enlargement, A Winners Competition for the Member States", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Jean Monnet Chair of the University of Miami, 6/2012.

постизање социјалне и економске кохезије, јачање демократије и либерализације тржишта, али на начин да ти процеси не доведу до продубљивања јаза унутар Заједнице.

Пад Берлинског зида новембра 1989. године окончава хладни рат у Европи и ствара услове да се 1990. године уједине Демократска Република Немачка и Савезна Република Немачка. Јуна 1990. године Француска, Немачка и земље Бенелукса потписују Споразум из Шенгена, којим Европска заједница постаје простор без граница за све чланице, успоставља се сарадња полицијских и граничних служби, а што је логичан наставак процеса европске економске интеграције и креирања слободног тржишта између чланица Заједнице.<sup>107</sup>

### *1.3.8. Од Уговора о Европској унији до покушаја доношења Устава ЕУ*

Уговор о Европској унији потписан је у Мастрихту 7. фебруара 1992. године, а његово ступње на снагу, кроз поступак ратификација у државама чланицама је трајао све до 1. новембра 1993. године, чиме је званично створена Европска унија. Европска политичка сарадња, која је формализована Јединственим европским актом, бива оснажена и преименована у Заједничку спољну и безбедносну политику, а обезбеђена је и правна основа за различите облике међувладине сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова.

Под истим „кривом“ су се по први пут нашле и наднационалне одлике и међувладини облици сарадње. Од овог уговора говори се о Унији три стуба, Европска економска заједница мења назив у Европску заједницу, добија нове надлежности и постаје први стуб Уније, Заједничка спољна и безбедносна политика чине други стуб, а сарадња у правосудној и унутрашњој политици су трећи стуб Уније. Главни органи Заједница постају органи Уније, а као централни орган одређен

---

<sup>107</sup> Вид.: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 195-216; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 107-128; А. Kaczorowska, 14-16; R. McAllister, 155-185; P. Craig, G. De Búrca, 10-13.; Ненад Аврамовић, *Право Европске уније*, Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду, Нови Сад 2011, 38-40; N. Foster, 28-30.



је Европски савет чија је функција да доноси опште политичке одлуке, које се претварају у правну форму на састанцима Савета на министарском нивоу.

„Уговор о Европској унији, закључен у Мастрихту, децембра 1991. године, један је од највећих камена темељаца у историји европске интеграције. Упркос својим очигледним недостацима, уговор је представљао импресивни политички организам – организацију европских држава са снажним федералним атрибутима. Ипак му је одлагање у имплементацији уговора а тиме и покретања ЕУ, због дуге и сложене дебате о ратификацији, однео много од његовог сјаја.“<sup>108</sup>

„Проблеми до којих је дошло приликом ратификације касније су се манифестовали кроз одбијање Велике Британије и Данске да прихвате монетарну политику па се као логично наметнуо закључак да је „Европа различитих брзина“ постала стварност. Касније ће то бити механизам који ће омогућити да се врше реформе које нису општеприхваћене у целости, али које имају подршку од већег броја држава чланица. Тако је и данас у оквиру Европске уније у различитим областима примењива сарадња на више нивоа који суштински не штете Унији као целини већ напротив доводе до ланчане реакције да се вишим нивоима сарадње прикључују и друге чланице које схвате да је то и у њиховом интересу.

Уговор о Европској унији је коначно померио надлежност Заједница са чисто економског поља на остале надлежности и приближио државе чланице тако постепеном остварењу идеје стварања заједничке државе.“<sup>109</sup>

Уговором из Мастрихта се кроз други и трећи стуб проширује сарадња између држава чланица на заједничку спољну и безбедносну политику, као и на област правосуђа и полиције, а унутар првог стуба Европске уније – Европској заједници постоје елементи супранационалности, који не постоје у другом и трећем стубу. Заједничко тржиште је ојачано, уводи се европско грађанство<sup>110</sup> поред националног,

---

<sup>108</sup> Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 219.; Вид: N. Foster, 31-32.; Душко Лопандић (прир.), *Уговор о Европској унији, Рим-Мастрихт-Амстердам*, Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука и Институт економских наука, Београд 1999.

<sup>109</sup> Б. Кошугић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 141.

<sup>110</sup> О појму грађанства ЕУ вид: М. Лукић, „Пресуда *Rottmann* (2010) Повратна веза од статуса грађанина ЕУ ка држављанству државе чланице“, *Правни живот*, 12/2012, 535-548.

по узору на институт двојног држављанства, а 1999. године и заједничка валута, чиме Унија постаје јединствени субјект са елементима државности, а потврђује се и субјективитет Европске уније на међународном плану.

Тиме се Европска унија развија као творевина која истовремено има елементе конфедерације, федерације али и међународне организације, стога представља творевину *sui generis*. С друге стране, државе чланице Европске уније имају три нивоа правних правила која морају поштовати – национално право, право Европске уније са најважнијим делом - комунитарним правом (са којим национална права морају бити усклађена) и међународно право које обавезује и државе чланице и Европску унију као целину.

У складу са постављеним приоритетом проширења, 1995. године учлањују се Аустрија, Шведска и Финска,<sup>111</sup> три економски развијене и демократски стабилне земље, која чињеница чини ово проширење најлакшим у историји проширења Уније. Наредно проширење је 2004. године, када чланице Уније постаје 10 држава различитих по свом економском и другом развоју у односу на државе западне Европе – Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Малта и Кипар.<sup>112</sup> Са сваким проширењем настаје нужност нових институционалних реформи Уније, а како је Европска унија схваћена и као процес који траје, Уговор из Мастрихта је предвидео механизме свога мењања – кроз међувладине конференције - представника шефова држава или влада држава чланица.

Нова међувладина конференција је сазвана након проширења 1995. године и трајала је, прво кроз седнице Европског савета и експертских тимова, од марта 1996. године у Торину до самита тј. међувладине конференције у Амстердаму јуна 1997. године, на којој се расправљало о ревизији Уговора о Европској унији. Током

---

<sup>111</sup> The Fourth Enlargement, <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/167d49c9-64b7-4b47-a3fd-c6553b8b2e1c>, 20. 12. 2015.

<sup>112</sup> The Fifth Enlargement, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae50017>, 20. 12. 2015.; Irina A. Batorshina, "The Fifth Wave of the European Union Enlargement: pro et contra", *Baltic Region*, 3/2011, 42-50.; Piotr Maciej Kaczynski, The Fifth Enlargement of the EU, Five Years On: The Case of Poland and the Czech Republic, *Europe Visions*, 2/2008.; Eneko Landaburu, The Fifth Enlargement of the European Union: the Power of Example, *Fordham International Law Journal*, 1/2002.; Timo Summa, The European Union's 5th Enlargement—Lessons learned, Fellow Program, Harvard University 2008.

припрема за самит, формирана је Група за размишљање – комитет састављен од представника националних влада, са задатком да припреме конференцију тако што ће препознати области у којима је могуће постићи договор између држава чланица, с обзиром да су оне имале различит, па чак често и дијаметрално супротан однос према интеграцији и супранационалности. Кључне области за реформу биле су унапређење људских права, унутрашње безбедности, политике запошљавања и животне средине; а појачана ефикасност, одговорности и демократичност институција Европске уније и јачање спољне и безбедносне политике учинили су Унију делотворнијом у међународним односима.

Извршена је реформа законодавног процеса Уније и оснажен Парламент, а Европски савет, Савет министара, Комисија и Парламент су укључени у заједничку спољну и безбедносну политику Уније. У Уговор о оснивању Европске заједнице унето је ново поглавље о визама, азилу, имиграцији и др. питањима битним за слободу кретања лица, као и о судској сарадњи у грађанским стварима. Трећи стуб се на тај начин приближио првом стубу и његовим наднационалним елементима, реорганизован је и углавном сведен на судску и полицијску сарадњу у кривичној материји. Уведена је институција Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику, облици појачане сарадње држава чланица, а и даље се разрађују одредбе које омогућују Европу различитих брзина.

Уговор из Амстердама<sup>113</sup> је дао дефиницију основних вредности Европске уније: „Унија је заснована на принципима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, принципима који су заједнички државама чланицама.“<sup>114</sup> Уговор је увео и санкционисање држава чланица које те вредности крше, кроз одузимање права гласа,<sup>115</sup> а шенгенски систем је укључен у комунитарно право. Међутим, језик Уговора је остао прилично неразумљив, а сам

---

<sup>113</sup> N. Foster, 33-34.

<sup>114</sup> Treaty of Amsterdam, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg 1997, Part One, art. F, para. 1, 8.; *OJ* 97/c 340/1, 10. 11. 1997.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>, 20.12.2015.;  
<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 20. 12. 2015.

<sup>115</sup> Примењено на Аустрију, због битног нарушавања демократије и владавине права, у време учешћа ултрадесничара у Влади Аустрије.

Уговор обиман и компликован за разумевање, док су многа битна питања остала нерешена. Иако су све државе чланице Европске заједнице потписнице Конвенције из 1950. године о правима човека и основним слободама, 7. децембра 2000. године је потписана и Повеља ЕУ о основним правима која је наднационални пропис и гарантује одређена политичка, социјална и економска права држављанима Уније.

Реформе Уније и њених институција су предвиђене као континуирани процес, који се актуелизује са сваком проширењем. Нова европска конференција одржана је у Ници 2000/2001. године и највише се бавила нерешеним питањима из Амстердама. Уочи новог проширења, прераспоређен је број посланичких места у Европском парламенту, који је добио право да тражи мишљење Суда правде о сагласности уговора Уније са трећим државама или међународним организацијама, са оснивачким актима ЕУ. У Савету министара је извршена нова пондерација гласова и повећан број случајева у којима одлучује квалификованом већином, олакшан је систем појачане сарадње држава чланица, а председник Комисије је добио већа овлашћења у односу на комесаре чијим је радом незадовољан.

Уговором из Нице Европски суд и Првостепени суд добијају по једног судију а Финансијски суд по једног ревизора из сваке државе чланице, а надлежности осам правобранилаца су смањене само на најважнија правна питања.<sup>116</sup> Иако потписана, Повеља о основним правима ЕУ није постала део Уговора потписаног у Ници 26. фебруара 2001. године, који је ступио на снагу тек 1. фебруара 2003. године.<sup>117</sup>

### *1.3.9. Покушај доношења Устава ЕУ*

Процес константног ширења Европске уније и последичне нужности реформи њених институција, довели су до тога да је Европски савет децембра 2001. године у Лаекену донео одлуку о сазивању Европске конвенције о будућности Европе.

---

<sup>116</sup>Deirdre Curtin, Ige Dekkeri, "The European Union from Maastricht to Lisbon Institutional and Legal Unity out of the Shadows", Amsterdam Centre for European Law and Governance, *Working Paper* 2/2010.

<sup>117</sup> Вид.: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, 219-274; Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 128-178; А. Касцоровска, 17-22; Б. Кошуткић, 43-47; Б. Кошуткић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 140-150; N. Moussis, 26-28; R. McAllister, 185-211; P. Craig, G. De Búrca, 13-22.

Конвенција је, стога, била нов метод ревизије оснивачких уговора Уније, који је први пут примењен при сачињавању нацрта Повеље ЕУ о основним правима из 2000. године. Конвенцију о будућности Европе чинили су: 15 представника шефова држава или влада држава чланица (тада је ЕУ имала 15 чланица), 13 представника шефова држава или влада држава кандидата за чланство (из тада 13 држава – кандидата), 30 представника националних парламената држава чланица ( по 2 за сваку чланицу), 26 представника националних парламената држава кандидата ( по 2 за сваког кандидата за чланство у ЕУ), 16 чланова Европског парламента, 2 представника Европске комисије. Посматрачи на Конвенцији били су представници Економског и социјалног комитета, Комитета региона и Европски омбудсман.

Конвенција је започела рад фебруара 2002. године у Бриселу, са задатком да припреми Устав Европске уније, чијим доношењем и каснијом ратификацијом у свим државама чланицама<sup>118</sup>, Европска унија би прерасла у федералну државну заједницу европских народа. Нацрт Уговора о Уставу<sup>119</sup> је усаглашен и донет од Европског савета 18. јуна 2004. године, потписан је од свих држава чланица ЕУ 29. октобра 2004. године у Риму, а било је пројектовано да ће након ратификација ступити на снагу 1. новембра 2006. године, када се очекивало да ће Европска унија имати 27 или 28 чланица. Европски парламент је изгласао Устав 12. јануара 2005. године, са 500 гласова „за“, 137 „против“ и 40 уздржаних. Међутим, Устав је ратификовало 18 држава чланица, укључујући и новопримљене, Румунију и Бугарску, када су референдуми у Француској (25. маја 2005. године) и Холандији (28. маја 2005. године) били неуспели, због чега је Велика Британија одложила референдум, тако да је заустављен даљи процес ратификација. После неуспеха Устава ЕУ<sup>120</sup>, државе чланице су почеле преговоре о новом акту – Лисабонском уговору.

Предлог Устава за Европу је имао Преамбулу и 4 целине, са преко 400 чланова. Устав даје Европској унији статус правног лица и међународноправни

---

<sup>118</sup> Ратификација у свим државама чланицама, након доношења и потписивања уговора, је и даље *conditio sine qua non* за ступање на снагу уговора Европске уније.

<sup>119</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310/ 16. 12. 2004. ; Treaty establishing a Constitution for Europe, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg 2005.

<sup>120</sup> N. Foster, 37-38.

субјективитет, по њему престаје да постоји Европска заједница, а текст Устава замењује оснивачке уговоре Европске заједнице и Мадридски, Амстердамски и Споразум из Нице и има централно место међу прописима комунитарног права. Обједињује све области спољних односа Европске уније у једно поглавље – и политичке (спољна политика, безбедност, укључујући и питања заједничке одбране) и економске (трговина, енергетика, саобраћај, рибарство...), али задржава различит начин одлучивања и то једногласје за класична спољнополитичка и одбрамбена питања, а одлучивање квалификованом већином за економска питања. Уместо Високог представника за спољне послове и безбедност и Комесара спољних послова, уводи функцију Министра спољних послова Европске уније, којег поставља Европски савет, има функцију представљања ЕУ, вођења преговора и управљања дипломатским апаратом ЕУ и истовремено је потпредседник Европске комисије. Устав је предвидео и избор председника Европског савета, који поред Министра спољних послова ЕУ, има такође функцију представљања ЕУ у питањима заједничке спољне и безбедносне политике, тако да након ступања Устава на правну снагу, Европска унија треба да има и свог председника и свог министра иностраних послова.<sup>121</sup>

Устав је јасније дефинисао надлежност Европске уније и њено међународно деловање, направио је разлику између искључиве, експлицитне и имплицитне надлежности, при чијим дефинисањем се руководио тумачењима Суда правде ЕУ. Дефинисао је искључиву надлежност Уније у оквиру заједничке спољнотрговинске политике, која обухвата стране директне инвестиције, трговину услугама и комерцијалне аспекте интелектуалне својине. Устав је извршио и институционализацију политике суседства, по којој Европска унија закључује специфичне споразуме са „суседима“.<sup>122</sup>

По Уставу Парламент има максимално 750 чланова, максимално 96 и минимално 6 из исте државе чланице, при чему би се овај „државни лимит“ смањивао са сваким повећањем броја држава чланица Уније. Дао је Парламенту

<sup>121</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310/ 16. 12. 2004. ; Treaty establishing a Constitution for Europe, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg 2005.

<sup>122</sup> *Ibid.*

законодавну и ратификациону улогу, дели је са Саветом као главним законодавним органом Уније. Устав уводи новину, да Савет ЕУ одлучује квалификованом већином, под условом да за одлуку гласа већина од 55% држава чланица, које чине најмање 65% становништва држава чланица Европске уније, уз могућност да одлука буде и блокирана. У областима спољне политике, одбране, пореске политике и значајних социјалних питања одлуке Савета, по Уставу, морају бити и даље једногласне.<sup>123</sup>

Предлог Устава по први пут формално-правно установљава Европски савет, иако он функционише још од 1974. године, а националним парламентима даје могућност да са 1/3 гласова присиле Комисију, као предлагача прописа, да исти поново размотри. Комисија, осим предлагања прописа, има и извршну функцију. Предлог Устава је предвидео да до 2014. године број чланова Европске комисије буде једнак броју држава чланица ЕУ, а затим да се смањује на 2/3 броја чланица ЕУ, по систему ротације. Устав обликује и неку врсту заједничке одбрамбене политике Уније – предвиђа узајамну помоћ за случај агресије неке од чланица, проширује списак „задатака из Петерсбурга“ тј. када се делује у мировним операцијама, уводи клаузулу солидарности за случај терористичког напада или великих несрећа, формира Европску агенцију за наоружање, истраживање и војне капацитете, а по први пут доноси одредбе које регулишу излазак из чланства Уније.<sup>124</sup>

Други део Предлога Устава чинио је текст Повеље ЕУ о основним правима, усвојене у Ници 2000. године<sup>125</sup>, а трећи, најобимнији део, политике и активности Уније из важећих уговора о европским заједницама (који престају да важе доношењем Устава ЕУ). Четврти део су завршне одредбе, усвајање и ревизија.<sup>126</sup>

Устав је био покушај да Европска унија буде реална политичка заједница држава које деле исти континент и сличну судбину и да се грађанима Европе приближи Унија како би постали свеснији њеног значаја и утицаја на њихов живот.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Вид.: Jad Odermatt, "A Giant Step Backwards? Opinion 2/13 on the EU's Accession to the European Convention on Human Rights", *Social Science Research Network*, 2015, <http://ssrn.com/abstract=2654633>, 20. 12. 2015.; Giorgio Gaja, "The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR", *ESIL Reflections*, 2/2013.

<sup>126</sup> Вид.: фн. 121.

Разлози због којих Предлог Устава за Европу није ратификован су свакако незнатан утицај грађана ЕУ на бриселску бирократију и њена недовољна демократичност, економска криза која је захватила и државе чланице ЕУ, текст Устава био је обиман и нејасан, а велики део грађана ЕУ није био за проширење Уније на државе централне и источне Европе јер је то повећавало трошкове и смањивало привредни раст Уније. Уз то, грађани Француске и Холандије су се противили уласку Турске у Европску унију и та чињеница је утицала на исход референдума у овим земљама.

Науспех Предлога Устава за Европу<sup>127</sup> довео је до нових састанака „на врху“, држава чланица Уније. Усаглашена је Берлинска декларација марта 2007. године<sup>128</sup> чиме је потврђено јединство 27 држава чланица да Европска унија опстане, али многи су декларацији замерали декларативност, без битно нових решења у правцу јачања Уније. Како је и даље постојала потреба за институционалним реформама Уније, то се приступило до тада већ општеприхваћеном систему усвајања новог уговора, изменама постојећих оснивачких уговора, што је резултирало Уговором из Лисабона.

#### **1.4. ACQUIS COMMUNAUTAIRE И ЊЕГОВА УЛОГА У ПОСТУПКУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

*Acquis communautaire* је правна тековина Европске уније и најзначајнији принцип европских интеграција. То је обједињена, стално растућа целина права и обавеза Европске уније, која се стварала свих година настајања Уније до данашњих дана, а у политичком смислу то су сва правна достигнућа Европске уније.<sup>129</sup> Кандидат за чланство је дужан да тај *acquis communautaire* имплементира у

---

<sup>127</sup> Вид.: Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, 179-187; P.Craig, G. De Búrca, *Ibid.*, 22-24.

<sup>128</sup> *Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome (Berlin declaration)*, Berlin, 25. 03. 2007. Извор: [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_en.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf), 20. 12. 2015. Декларацију су потписали председник Европског парламента, *Hans-Gert Pötering*, председница Европског савета, *Angela Merkel* и председник Комисије Европских заједница, *José Manuel Barroso*.

<sup>129</sup> Према стању из маја 2015. године *acquis communautaire* је обухватао око 40.000 правних аката ЕУ, 15.000 судских одлука и око 62.000 међународних стандарда. Извор <http://eu.euabc.com/word/2152>, 20.12.2015.



национални правни систем и да са њим изврши хармонизацију, као услов учлањења којег мора беспоговорно испунити и на том путу је значајна помоћ инструмената претприступне помоћи Уније, која обезбеђују ефикасност и квалитетност тог процеса. Речи *acquis communautaire* на француском језику значе „комунитарна тековина“, док речи „*Community Law*“ на енглеском језику значе „комунитарно право“. У оба случаја, ради се о правном систему насталом деловањем институција Европских заједница и, касније, Европске уније, а пракса Суда правде ставила је *acquis communautaire* у ранг уставног принципа.

Не постоји јединствени став о томе какав је карактер правног система Европске уније – да ли је то међународно право међународне организације, јер је засновано на међународним уговорима о оснивању Европских заједница, потписаним између суверених држава оснивача или има двојни карактер, тј. елементе и међународног и националног права или је то систем *sui generis*. Мора се имати у виду да су државе оснивачи на институције Уније вољно пренеле део својих суверених овлашћења, посебно у области економије. Тако су се стварали комунитарни органи са посебим наднационалним овлашћењима, који стварају прописе, неуобичајене у међународном праву.<sup>130</sup>

Глава улога Европске комисије (*European Commission*) је да изражава интерес Уније и да буде покретачка снага даље интеграције. Она је орган у коме су федерални елементи Европске уније најоучљивији и на њој је одговорност за даље акције Уније, а иако је чине представници држава чланица, Комисија заступа искључиво интересе Европске уније. Сваки правни акт Уније потиче по правилу од Комисије и њених експерата. Комисија руководи коришћењем средстава буџета Уније, разматра предуслове за пријем државе у чланство, а овлашћена је и да директно новчано кажњава правна лица на територији држава чланица уколико је дошло до кршења неке норме комунитарног права. Овлашћена је да покрене поступак против субјеката комунитарног права, па и државе чланице пред Европским судом правде.

---

<sup>130</sup> Вид.: Anthony Arnall, Damian Chalmers (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2015.

Правни систем Европске уније је непосредно применљив и са директним дејством, наднационалан је, има примат над националним правом држава чланица, стога то јесте правни систем *sui generis*, сасвим особен по својој природи. Основни разлог за овакву аутономност комунитарног права је настанак јединственог европског тржишта. Државе чланице су, ради остварења слобода кретања робе, услуга, капитала и лица на том јединственом европском тржишту, прихватиле принцип директне примене комунитарног права, који обезбеђује једнообразност у примени, униформност његовог тумачења од стране Европског суда правде, и гарантује правну сигурност.

„Основна одредница природе права ЕУ, како у пракси Суда тако и у стручној литератури, јесте да је оно „аутономно“. (...) Укратко, природа Европске уније није одређена оснивачким уговорима, већ је као кључна одредница те природе наведено важење права ЕУ. Суд ЕУ је првенствени тумач права ЕУ, а далеко најважнији атрибут који Суд ЕУ придаје праву ЕУ јесте да је оно аутономно. (...) Симптоматично је да се Суд током пет деценија употребе овог атрибута у односу на право ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ доследно уздржавао да изричито саопшти у односу на шта је то право аутономно. Притом, прилично је несумњиво да је у пресудама из прве половине шездесетих година прошлог века Суд подразумевао да је право ЕЕЗ аутономно у односу на права држава чланица. Међутим, као што је већ поменуто, низ аутора у пресудама из друге половине прве деценије овог века види различито, ново значење аутономности права ЕУ, наиме навођење тог квалитета виде као афирмацију аутономије права ЕУ у односу на међународно право.“<sup>131</sup>

Комунитарна норма, да би се могла директно применити, мора бити јасна и прецизна, да би правна и физичка лица могла да се на њу директно позову пред националним судовима држава чланица, било да се ради о „вертикалном“ директном дејству у спору појединца против државе чланице или о „хоризонталном“ директном дејству у спору појединца против другог појединца.

„Принцип непосредне примене представља једну од основних карактеристика правног система ЕУ и значи да прописи комунитарног права стварају права и обавезе

---

<sup>131</sup> М. Лукић, *Аутономија права Европске уније у светлу новије праксе европских судова*, 31-32.

директно према органима ЕУ, државама чланицама и према њиховим грађанима. Прецизније, права и обавезе настале комунитарним прописима примењују се директно, без интервенције и помоћи националних органа власти држава чланица. Обавезна снага комунитарних прописа (уредбе, директиве и одлуке) значи да се они примењују непосредно на територији држава чланица ЕУ, без обавезе њиховог уношења у националне правне системе да би добили на правној важности (поступци ратификације, итд.).<sup>132</sup>

Директиве („*directives*“) као комунитарни прописи, нису директно применљиве на територији држава чланица ЕУ, јер је националним органима држава чланица остављена слобода избора метода и облика њихове примене. Међутим, правна пракса Европског суда правде је и код директива сачувала наднационални карактер комунитарних прописа, јер им је дала директно дејство, али тек по истеку остављеног рока држави чланици за њену имплементацију. Код доношења директива ЕУ није проблем да се утврди које националне прописе треба ускладити са новодонетом директивом, али када је потребно да се врше измене у више области националног права држава чланица, то чини поступак примене комунитарног права далеко дужим и компликованијим.

„Проистиче закључак да је проблем доследне примене принципа примата комунитарног права уско везан са одговором на питање до које мере су државе чланице спремне да се одрекну својих суверених овлашћења, посебно оних која потичу из националних устава. На ово питање пракса функционисања ЕУ није дала дефинитиван одговор, али тиме правни значај и примена принципа наднационалности тј. предности комунитарног над националним правом није умањена.“<sup>133</sup>

„Пракса Суда имала је пресудну улогу у успостављању онога што се данас назива „уставним поретком“ Уније тј. правног система у коме је велики део односа регулисан на нивоу ЕУ, при чему претходно такво регулисање није било предвиђено оснивачким уговорима...Начело непосредног дејства права ЕЕЗ, када је настало,

---

<sup>132</sup> Г. Гасми, 49.

<sup>133</sup> *Ibid.*, 54.

садржало је и правило које се практично може свести на *Kompetenz-Kompetenz* овлашћење Суда – право ЕЕЗ се непосредно примењује, а само је Суд надлежан да оцени у ком случају се има применити право ЕЕЗ. Одмах након начела непосредног дејства установљено је и начело првенства права ЕЕЗ у односу на права држава чланица. Док значајан део стручне јавности заступа тезу да се ради о апсолутном начелу тј. да чак и правило секундарног законодавства има првенство у односу на највише уставне норме држава чланица, уставни судови појединих држава чланица такво апсолутно важење оспоравају. Убрзо после непосредног дејства и првенства права ЕЕЗ, Суд је развио учење о тзв. прећутним искључивим надлежностима ЕЕЗ. На основу тог учења поље примене права ЕЕЗ је и садржински проширено изван оквира изричито утврђених у оснивачким уговорима. Већина садржинских проширења надлежности институција ЕУ извршених на основу примене тог учења постепено је кодификована приликом измена оснивачких уговора, при чему је најобимнија кодификација правила о надлежности ЕУ извршена Лисабонским уговором.<sup>134</sup>

*Acquis* је укупно достигнуће Заједнице тј. Уније. У формалном смислу *acquis* обухвата: оснивачке уговоре као примарно право;<sup>135</sup> међународне уговоре,<sup>136</sup> међународне обичаје и опште правне принципе (начела) Европске уније<sup>137</sup> са правним обичајима;<sup>138</sup> секундарно право тј. законодавство које доносе органи и институције

---

<sup>134</sup> М. Лукић, *Ibid.*, 111-112.

<sup>135</sup> То је Уставна повеља Европске уније, коју чине: Уговор о Европској унији, Уговор о функционисању Европске уније, Повеља о основним правима ЕУ, са пратећим декларацијама, протоколима и анексима.

<sup>136</sup> То су међународне конвенције између држава чланица, споразуми Заједнице/Уније са трећим државама о придруживању и споразуми о сарадњи, трговински споразуми са трећим државама, групама држава или међународним организацијама.

<sup>137</sup> Начела ЕУ се најчешће сврставају у категорију тзв. „природног права“, а то су основне норме и вредности за сваки правни поредак, стога чине најважнији извор правног система Уније, а посебно важну улогу у овој области има Европски суд правде који својим пресудама ствара нова правна начела и попуњава правне празнине комунитарног права, обезбеђује једнообразност у тумачењу, владавину права и правну сигурност у Европској унији

<sup>138</sup> Правни обичаји су неписани извори комунитарног права, општеприхваћена пракса која врши допуну или измену примарног или секундарног комунитарног права, али како Европска унија постоји релативно кратко, ради се превасходно о правним обичајима држава чланица, а не о правној пракси институција Уније.

Европске уније;<sup>139</sup> праксу Суда правде, као и сваку другу обавезу које је преузета од држава чланица у оквиру активности Европске уније.

Да би држава била примљена у чланство Европске уније, потребно је да испуни услове за пријем у чланство: да је европска држава, да испуни „Критеријуме из Копенхагена“, <sup>140</sup> усвојене на седници Европског савета у Копенхагену 1993. године, као и „Мадридске критеријуме“ донете 1995. године,<sup>141</sup> који Европској унији дају право да у сваком конкретном случају процењује да ли је држава кандидат испунила све услове за пријем у чланство Уније.

Држава кандидат је дужна да прихвати комплетан корпус *acquis communautaire*, како током транзиционог периода, тако и касније и о томе нема никаквих преговора. Тај процес се назива процесом хармонизације са правом Европске уније, што конкретно значи да државе кандидати за чланство у Европској унији, морају кроз једнострану процес да изврше усклађивања својих унутрашњих прописа са комунитарним правом и са прописима држава чланица Европске уније, као и да морају бити и потпуно способне да примене и спроведу *acquis communautaire*, тј. да обезбеде одређене услове и створе институционалне капацитете за његово тумачење, поштовање или принудно извршење.

---

<sup>139</sup> То су уредбе (*regulations*), директиве (*directives*), опште и појединачне одлуке (*decisions*), препоруке (*recommendations*) и мишљења (*opinions*).

<sup>140</sup> Уговор о Европској унији у члану 49. дефинише услове, а у члану 6. став 1. дефинише принципе којима мора да се повинује свака држава која жели да постане члан ЕУ. Одређени услови се морају испунити за приступање и познати су као Критеријуми за приступање или Критеријуми из Копенхагена. Усвојени су од стране Европског савета у Копенхагену 1993. године, а допуњени су на Европском савету у Мадриду 1995. године. Критеријуми из Копенхагена обухватају: политичке критеријуме (стабилност институција које су гарант демократије, владавина права, људска права и поштовање и заштита права припадника мањина), економске критеријуме (постојање функционалне тржишне економије и капацитета да се избори са притисцима конкуренције и снагом тржишта у Унији) и правне критеријуме (прихватање целокупне правне тековине Европске уније - *acquis communautaire* и способност преузимања обавеза чланства, укључујући прихватање циљева политичке, економске и монетарне уније). За отварање преговора о приступању држава кандидат мора да испуни први критеријум: стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина. Вид.: V. Van Vooren, R. A. Wessel, *Ibid.*, 517-524.

<sup>141</sup> Мадридски критеријуми су: управни или административни критеријум тј. прилагођавање управне, административне структуре државе кандидата институцијама Уније у циљу стварања услова за постепену и усклађену интеграцију, изградња ефикасног државног система управе за спровођење *acquis communautaire*-а и других обавеза које проистичу из чланства у Унији; други услов је апсорпциони или интеграциони капацитет – институционално оспособљавање Уније да прими у чланство нове државе.

Нагласак у овом процесу је на хармонизацији – усклађивању, јер државе кандидати нису обавезне да изврше стандардизацију, изједначавање са прописима Европске уније, већ имају слободу да у националним прописима задрже и извесне разлике у односу на решења других чланица ЕУ.

„Према поменутиим критеријумима важно је и то да новопримљена држава не нарушава већ постигнути ниво европских интеграција. Неопходно је да се ради о демократској држави у којој постоји владавина права, поштовање људских права и политичких слобода.

Испуњеност услова о стању људских права цени се на основу чланства у Савету Европе и кроз праксу Европског суда за људска права у Стразбуру, али и непосредним увидом у примену права на територији сваке државе кандидата. Економска ситуација у држави мора бити стабилна и морају владати принципи слободног тржишта. То се постиже и чланством у организацији ЕФТА која између осталог припрема тржишта држава за пријем у чланство Европске уније.

После усвајања Критеријума из Копенхагена све нове чланице морају да прихвате евро као валуту и то је један од услова пријема. Овај услов је, међутим, још увек подложен преговорима и не мора нужно бити одмах испуњен.<sup>142</sup>

## **1.5. ПОСТУПАК ПРИДРУЖИВАЊА И НАЈВАЖНИЈИ АКТИ ТОГ ПРОЦЕСА**

Процедура пријема европске државе у чланство ЕУ је дуготрајан процес. Европска унија прво усваја Позитивну студију изводљивости,<sup>143</sup> којом показује да је заинтересована да одређена држава постане њен члан. Након тога следе две фазе на путу ка чланству - фаза придруживања и фаза приступања.

---

<sup>142</sup> С. Вићић, Б.Милисављевић, 82-83.

<sup>143</sup> Студија изводљивости је посебан извештај Европске комисије којим извештава Савет министара ЕУ о спремности одређене државе да ступи у институционалне везе са ЕУ, да ли та држава може у одређеном периоду да потпише Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) и да у будућности постане чланица ЕУ. Уколико Савет министара ЕУ усвоји Студију изводљивости, наложиће Европској комисији да започне званичне преговоре о закључењу ССП. Када се постигне начелни споразум са Европском комисијом, почиње примена само одређених делова ССП, док га не ратификују све државе чланице ЕУ и држава кандидат. Извор: Канцеларија за европске интеграције, 20. 12. 2015.

Простор западног Балкана, био је захваћен вишегодишњим сукобима који су га удаљили од европских интеграционих процеса, стога је било нужно развити посебан процес који ће допринети јачању мира и стабилности у овом региону. Зато је Комисија ЕУ 26. маја 1999. године предложила успостављање Процеса стабилизације и придруживања, као део регионалне политике за западни Балкан, за Албанију, Босну и Херцеговину, Хрватску (која је у међувремену постала члан Уније 2013. године), Србију и Црну Гору (тада СРЈ) и Македонију. То је био нови оквир за сарадњу ових држава са Унијом, а процес је обухватао: закључење Споразума о стабилизацији и придруживању, специфичне трговинске повластице (асиметричне), економску и финансијску помоћ (прво ОБНОВА и PHARE, затим 2000-2006. године CARDS, 2007-2013. године IPA и 2014-2020. године IPA II), хуманитарну помоћ избеглицама, сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова и развој политичког дијалога.

У циљу подршке започетим процесима реформи, Унија је на самиту 2000. у *Santa Maria da Feiri*<sup>144</sup> државама западног Балкана доделила статус потенцијалних кандидата за чланство, предложила увођење подстицајних инструмената и периодичне самите шефова држава или влада држава чланица Уније и држава западног Балкана. Први је одржан у Загребу новембра 2000. године,<sup>145</sup> други у Солуну јуна 2003. године<sup>146</sup> и трећи у Салцбургу 2006. године,<sup>147</sup> уз учешће и представника Европске комисије, Савета ЕУ и регионалних организација. На Самиту у Солуну акценат је дат праву учешћа држава западног Балкана у програмима Уније

---

<sup>144</sup> Santa Maria da Feira European Council, 19 - 20.06.2000. Conclusions of the Presidency, V External relations, D. Western Balkan, arts. 66-75. Извор: [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>145</sup> The Declaration of the Zagreb Summit, 24. 11. 2000. Извор: <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>, 20. 12. 2015.

<sup>146</sup> Вид: Душко Лопандић, *Пре и након Солуна – Резултати самита Европске уније и земаља западног Балкана*, <http://www.emins.org/sr/aktivnosti/konferencije/solun/srpski/konferen/prilozi/lopandic.htm>, 20. 12. 2015.; Eviola Prifti (ed.), *The European Future of the Western Balkans, Thessaloniki 10 (2003-2013)*, The European Union Institute for Security Studies, Paris 2013.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Thessalonikiat10.pdf>, 20. 12. 2015.; 2518th meeting of the European Council, Luxembourg, 16 June 2003. with Anex A - The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, 10369/03 (Presse 166), [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>147</sup> Council of the European Union, Brussels, 11. 03. 2006, 7283/06 (Presse 77) Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/88775.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/88775.pdf), 20. 12. 2015.

до тада резервисаним само за чланице, као и инструментима подршке Twinning и Taix.

У фази придруживања, након дефинисања Претприступне стратегије,<sup>148</sup> којој је циљ да припреми државу за пуноправно чланство у Унији, долази до потписивања Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), међудржавног уговора којим се дефинишу обавезе државе на њеном путу ка чланству у Европској унији. Како ови споразуми регулишу материју која није у искључивој надлежности ЕУ, зову се мешовитим споразумима, тако да поред потписивања од стране Савета, Комисије и придружене чланице, усвајања апсолутном већином у Европском парламенту и једногласно од Савета ЕУ, споразуми морају проћи и поступке ратификације у државама чланицама и придружене државе.

Кроз Споразум о стабилизацији и придруживању земљама западног Балкана постављена су 3 циља – политичка стабилизација и усмерење ка тржишној економији, унапређење регионалне сарадње и чланство у Унији, пружа им се помоћ у изградњи институција и усвајање и спровођење закона Уније и прихватање европских и међународних стандарда. Како се ради о уговору, постоје права и обавезе за обе уговорне стране, развија се партнерство кроз које Унија обезбеђује трговинске повластице, финансијску помоћ, помоћ за развој и др. облике помоћи, а држава кандидат испуњавајући своје обавезе из Споразума се приближава чланству у Унији. Годишњим извештајем (сваке јесени) Европска комисија оцењује постигнути напредак државе кандидата у процесу придруживања Унији.

Уколико се у каснијем периоду утврди да држава успешно примењује ССП и добије се тзв. „зелено светло из Брисела“, држава подноси Европском савету и то држави која председава Саветом<sup>149</sup> формалну молбу за пријем у чланство ЕУ и тај тренутак представља прекретницу за даљи ток процеса пријема.

---

<sup>148</sup>Претприступна стратегија пружа оквир и инструменте подршке приступању државе Европској унији. Подразумева Приступно партнерство и програм државе кандидата за усвајање *acquis communautaire*-а, претприступну помоћ, приступ програмима Заједнице, агенцијама ЕУ, омоћ међународних финансијских институција. Уведена је за земље петог таласа проширења (2004/2007) на састанку Европског савета 1997. године.

<sup>149</sup> Србија је свој захтев предала Фредерику Рајнфелду (*Federico Reinfeld*), председнику Владе Краљевине Шведске, која је тада председавала Саветом.



Уз захтев се предаје и Меморандум Владе са пресеком спроведених реформи, посебно у области примене основних принципа Уније.<sup>150</sup> Уколико Савет ЕУ постигне консензус, предмет се прослеђује Европској комисији на мишљење. Пре давања мишљења Комисија мора да кроз Упитник<sup>151</sup> држави кандидату, изврши увид у степен остварених реформи и усклађеност националног са европским законодавством у свих 35 тематских целина које су правна тековина Уније. Позитивно мишљење Комисије о Одговору на Упитник (*Avis*) – након додатних питања и одговора, представља основ да Савет одлучи о одобравању статуса кандидата и о отварању преговора. О датуму отпочињања преговора консензусом одлучују чланице ЕУ, на препоруку Комисије.

Друга фаза - приступање нове државе Унији, може наступити само уколико је држава кандидат испунила све Критеријуме из Копенхагена.<sup>152</sup> Уочи петог круга проширења, Европски савет је у Мадриду 1995. године додао још два услова за приступање, тзв. „Мадридске критеријуме.“<sup>153</sup> О поднетој молби Европски савет консултује Европску комисију и потребно је да она донесе позитивно мишљење и препоруку за отварање преговора. Након тога Европски парламент двотрећинском већином укупног броја чланова даје сагласност за почетак преговора и, на крају, политичку одлуку о отварању преговора доноси једногласном одлуком Европски савет. Почетак преговора даје држави статус државе кандидата за чланство у ЕУ.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> Од Лисабонског уговора постоји обавеза извештавања Европског парламента и националних парламената држава чланица Уније о поднетом захтеву за чланство.

<sup>151</sup> Упитник је званични инструмент ЕУ за процену спремности државе кандидата да отпочне приступање. Извор: Канцеларија за европске интеграције <http://www.seio.gov.rs/info-service/questions-and-answers.258.html>, 20. 12. 2015.

<sup>152</sup> Вид.: фн. 139.

<sup>153</sup> Вид.: фн. 140.

<sup>154</sup> Европски савет је 1. 03. 2012. године донео одлуку да се Србији додели статус кандидата за чланство у ЕУ, а 14. 12. 2015. године, преговори су започели поглављем 35 - друга питања, што у случају Србије подразумева питање нормализација односа Београда и Приштине, и поглављем 32 о финансијској контроли, уместо уобичајених почетних поглавља 23 и 24. Вид.: European Council, Brussels, 2 03. 2012. EUCO 4/12 CO EUR 2 CONCL 1, *Conclusions*, Chapter IV, art.39. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128520.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128520.pdf), 20. 12. 2015.

Отварању преговора по сваком од поглавља претходи „*screening*“ тј. „преглед усклађености законодавства“<sup>155</sup> који врши Европска комисија.

Преговори се одвијају по поглављима конкретних области хармонизације, али метод преговора се одређује према свакој конкретној држави кандидату. Број поглавља се временом повећавао, до садашњих 35 поглавља.<sup>156</sup> Преговоре води Европска комисија, на билатералним међувладиним конференцијама, у којима учествују представници држава чланица ЕУ, државе кандидата и Европске комисије. Заседања су обично на два нивоа – шефова делегација за преговоре (министри спољних послова), по правилу два пута годишње и заменика шефова делегација за преговоре (главни преговарач), који заседају по договору. Преговори се састоје прво у образлагању кандидата како у поглављу намерава преузети *acquis communautaire* и какви су му административни капацитети да преузето и спроведе, након чега ЕУ заузима преговарачки став, којег предлаже Европска комисија, а једногласно доноси Европски савет.<sup>157</sup>

Након постизања договора о конкретном поглављу, оно се сматра привремено затвореним, о чему се доноси одлука на међувладиној конференцији, на нивоу

---

<sup>155</sup> „*Screening*“ тј. „преглед усклађености законодавства“ је поступак анализе и оцене усклађености националног законодавства кандидата са *acquis communautaire* у конкретној области поглавља, којег спроводи ЕК, од чега зависи одлука Европског савета о томе да ли је кандидат спреман за преговоре по конкретном поглављу. Процес се спроводи заједнички од стране Европске комисије и државе кандидата чије законодавство треба да је компатибилно са правилима ЕУ. Извор: EUR-LEX, Glossary of Summaries, <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/screening.html>, 20. 12. 2015.

<sup>156</sup> Поглавља преговора су (35): слободно кретање робе; слободно кретање радника; право оснивања предузећа и слобода пружања услуга; слободно кретање капитала; јавне набавке; компанијско право; право интелектуалне својине; политика конкуренције; финансијске услуге; информационо друштво и медији; пољопривреда и рурални развој; сигурност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика; рибарство; транспортна политика; енергетика; опорезивање; економска и монетарна политика; статистика; социјална политика и запошљавање; предузетништво и индустријска политика; транс-европске мреже; регионална политика и координација структурних инструмената; правосуђе и основна права; правда, слобода и безбедност; наука и истраживање; образовање и култура; животна средина; заштита потрошача и заштита здравља; царинска унија; спољни односи; спољна, безбедносна и одбрамбена политика; финансијска контрола; финансијске и буџетске одредбе; институције и остала питања. Извор: *Information Concerning the EU accession negotiating process*, Министарство финансија РС; Negotiations Chapters, 35 steps towards the European Union, EU Information centre, Belgrade 2014, [http://europa.rs/images/publikacije/07-35\\_Steps\\_Toward\\_EU.pdf](http://europa.rs/images/publikacije/07-35_Steps_Toward_EU.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>157</sup> У преговарачком ставу се, од петог круга проширења Уније, дефинишу „*benchmarks*“ или „мерила напретка“ - стандарди, минимални предуслови на основу којих се оцењују постигнути резултати за отварање тј. за затварање појединих поглавља преговора. Вид.: *Opening and Negotiation Process by Chapters*, Секретаријат за европске односе Републике Македоније, <http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=12#.VxV5Ff197IU>, 20. 12. 2015.

министара спољних послова. Међутим, може се десити, све до закључивања уговора о приступању, да се преговори у том поглављу, уколико се у тој области донесу нови прописи или држава не испуни преузете обавезе, поново отворе.

Када се сва поглавља привремено затворе, Европски савет закључком објављује завршетак преговора, чији се резултати уносе у Уговор о приступању државе кандидата Европској унији. Европска комисија прати ток преговора и како држава кандидат испуњава преузете обавезе и о томе извештава Европски савет и Европски парламент, годишњим извештајем, а овлашћена је и да препоручи Европском савету привремену обуставу преговора, ако утврди да кандидат стално и озбиљно крши основне вредности и принципе Уније.

О приступању кандидата Унији доноси се једногласна одлука Европског савета, након обављених консултација са Комисијом и сагласности Европског парламента, одлуком донетом већином гласова.<sup>158</sup>

Уговор о приступању се ратификује у свакој држави чланици Уније и у држави кандидату, након чега, на претходно договорени датум, држава кандидат постаје нова држава чланица ЕУ.<sup>159</sup>

Комисија је до сада отварала преговоре поглављима бр. 23 и 24 тј. онима које се односе на правосуђе и основна права, правду, слободу и безбедност, што се очекивало и у случају Србије.

Захтев да се са Републиком Србијом отворе преговори са 35. поглављем – институције и остала питања, показао је да Европска унија наставља политику условљавања Србије признавањем Косова. Блиска будућност ће дати одговор на питање даљег тока процеса евроинтеграција Републике Србије.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Пре Лисабонског споразума захтевала се апсолутна већина гласова.

<sup>159</sup> Владимир Међак, Бранко Будимир, *Водич кроз приступање Србије Европској унији*, ISAC Фонд, Београд 2013, 5-29.

<sup>160</sup> Вид.: В. Међак, Б. Будимир, 19-29.; Дејан Орлић, „Србија и европске интеграције – дуг процес стабилизације и прилагођавања“, *Социолошки преглед*, 4/2010, 639–656 ; Т. Мишчевић, „Мадридски критеријум: административни капацитет као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција*, 1/2008, 97-109.

## 1.6. ЕВРОПСКА УНИЈА ДАНАС И СТАТУС ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

### 1.6.1. Лисабонски уговор и Европска унија данас

Лисабонски Уговор је потписан 13. децембра 2007. године и представља наставак реформе заједнице европских држава. Из текста уговора уклоњене су све сличности са текстом Предлога Устава – назив „устав“, одредбе о примату норми из уговора, израз „европски закон“, сви симболи ЕУ (застава, химна, дан Европе, евро као монета), који би могли да подсећају на симболе који одликују државу. Морало се обазриво приступити ревизији оснивачких уговора Уније, и тај „обазриви приступ“ и његов домет је видљив већ из назива уговора – „Уговор којим се мења и допуњује Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице“. Наиме, закључењем Лисабонског уговора, Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице нису престали да важе, већ су само измењени и допуњени, а Уговор о оснивању Европске заједнице је променио и назив у „Уговор о функционисању Европске уније“.

Међутим, 16 држава Европске уније – Белгија, Бугарска, Немачка, Грчка, Шпанија, Италија, Кипар, Литванија, Луксембург, Мађарска, Малта, Аустрија, Португалија, Румунија, Словенија и Словачка - је усвојило Декларацију о симболима Европске уније, која је као 52. документ, саставни део прилога Ц-Декларације држава чланица, уз Уговор из Лисабона, и којом ове земље декларишу да су застава са кругом 12 златних звезда на плавој позадини, химна заснована на „Оди радости“ из Девете симфоније Лудвига ван Бетовена, мото „Уједињени у различитости“, евро као валута Европске уније и Дан Европе на дан 9. маја, за ове државе и даље симболи који изражавају дух заједништва народа Уније и да су и даље верне овим симболима.<sup>161</sup>

Лисабонски уговор у члану 2. дефинише: „Унија је утемељена на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права

---

<sup>161</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ 2007/C 306/01, 17.12.2007, 52. Declaration of 16 Member Countries on the symbols of the European Union.

и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Ове вредности су заједничке државама чланицама у друштву које одликује плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца.<sup>162</sup>

Члан 3. Лисабонског уговора одређује да је циљ Уније унапређење мира, својих вредности и благостања својих народа, а да Унија својим грађанима пружа подручје слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница, у коме влада слобода кретања лица, у складу са мерама контроле спољних граница, азила, имиграција и превенције и борбе против криминала. Истим чланом се наглашава да Унија успоставља унутрашње тржиште и да се ангажује на трајном развоју Европе, који је могућ уз уравнотежени економски раст, стабилне цене, висококонкурентну тржишну привреду, а што ствара услове за пуну запосленост, друштвени развој, очување и унапређење животне средине. Истакнуто је и да Унија успоставља економску и монетарну унију, са монетом евро, а да у међународним односима подржава и унапређује своје вредности и интересе, доприноси миру, безбедности, развоју планете, солидарности и поштовању међу народима, слободној и правичној трговини, заштити људских права, искорењивању сиромаштва, поштовању и развоју међународног права, посебно Повеље Уједињених нација. Све цитиране циљеве Унија постиже сопственим средствима, у складу са надлежностима које су јој поверене уговорима. Вредности и циљеви Уније су обавезни како за Унију, тако и за њене државе чланице, а органи Европске уније имају задатак да их остваре.<sup>163</sup>

Демократија је владавина народа. У Европској унији се не може говорити о постојању европског народа, европског језика и идентитета. „Стога је немогуће постићи потребну обавештеност грађана Европске уније о основним питањима Уније и обезбедити демократску размену мишљења о тим питањима на подједнако доступном језику свим грађанима. Не могу се ни отклонити, у потребној мери,

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>163</sup> Вид.: R. McAllister, 212-242; P. Craig, G. De Búrca, 24-29.; С. Вићић, Б. Милисављевић, 45-50; Б. Кошутић, 50-55; Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 150-152; N. Foster, 39.; Т. С. Hartley, 38.; Thomas Oppermann, "Die Europäische Union von Lissabon", *Правни живот*, 13/ 2008, 771-806.; Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, art. 3.

дубоке економске разлике и социјалне поделе унутар Европске уније. Стога, нити може Европска унија прерасти у федералну државу, нити се може остварити у њој тако висок степен демократије какав постоји у појединим националним државама.<sup>164</sup>

Међутим, Лисабонским уговором је побољшана „демократичност“ Европске уније – чланом 9. је апострофиран принцип равноправности грађана Европске уније пред њеним институцијама, органима и телима. Унија функционише као представничка демократија, избори за Европски парламент су на сваких 5 година и од 1979. године су непосредни, представнички систем је и у Европском савету и Савету ЕУ, грађани имају право на учешће у демократском животу Уније, право на жалбу омбудсману Европе и на петицију Европском парламенту, настају европске политичке странке... Као облик непосредне демократије постоји право да грађанство Уније, најмање милион грађана из већег броја држава чланица, иницира да Комисија предложи акт о уређењу неког битног питања. Лисабонски уговор је проширио улогу националних парламената у легислативном процесу Уније – кроз надзор супсидијарности легислативних аката Уније, а националне парламенте чине демократски изабрани представници народа.<sup>165</sup>

Владавина права или правна држава је од самог почетка евроинтеграција истицана као један од основних постулата и циљ тог процеса, мада је први пут то јасно дефинисано у Уговору из Амстердама. Немачко, енглеско и француско поимање правне државе се разликује, зато Лисабонски уговор прецизира да начело правне државе обухвата људско достојанство, слободу, демократију, једнакост, поштовање људских права као вредности које чине темељ Уније. По Лисабонском уговору одлике друштава држава чланица Уније су плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца, тако да се може закључити да по Лисабонском уговору, по последњој важећој „верзији“ оснивачких уговора Уније – начело правне државе има и своју формалну и своју материјалну компоненту.

---

<sup>164</sup> Б. Кошутић, 88.

<sup>165</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, art. 9.

Подела власти као начело Европске уније је нужни елемент постојања правне државе и представља организационо начело Уније, које спречава злоупотребу власти. Ово начело прожима одредбе о институцијама Уније, а посебно одредбе о правосудним органима Уније. Уговор из Лисабона прецизира законодавну функцију Парламента и Савета и прихвата начело саодлучивања, а извршну функцију дели између Савета и Комисије, мада право Европске уније превасходно извршавају органи држава – чланица.

Уговор из Лисабона, као реформски уговор,<sup>166</sup> суштински је допуна постојећих оснивачких уговора Заједнице и Уније, али уводи и важну новину – Европској унији коначно даје статус правног лица и право да закључује уговоре са једном или више држава и са међународним организацијама, чиме Унија добија и међународноправни субјективитет. Укинута су три стуба Уније и прерасподељене одредбе из другог и трећег стуба, а иста правна снага и значај дата је Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније.

Уговор садржи највећи део одредаба неуспелог Устава Европе, укључујући дефинисање надлежности Уније, проширење „критеријума из Копенхагена“ за пријем у чланство, одредбе о спољној и безбедносној политици, проширење сарадње у области полиције и правде. Надлежност Уније одређена је системом позитивне еnumerације, у складу са принципима супсидијарности и пропорционалности и вертикално је разграничена од надлежности држава чланица, што значи да све надлежности које нису додељене Унији припадају државама чланицама (очување територијалног интегритета држава чланица, одржавање јавног реда и мира, очување националне безбедности), а органи Уније не могу ширити своја овлашћења без претходне сагласности држава чланица. У Унији постоје три врсте надлежности које су дефинисане по областима – искључива надлежност Европске уније, подељена коју дели са државама чланицама и, наравно, комплементарна надлежност, где Унија

---

<sup>166</sup> Вид.: Damian Chalmers, Giorgio Monti, *European Union Law*, Cambridge University Press, New York 2008, 2-11.; N. Moussis, 29-33, 741-746.

спроводи мере којима подржава, усклађује или допуњује мере држава чланица.<sup>167</sup> Заједничка спољна и безбедносна политика остају ван система комунитарног права и ван надлежности Европског суда правде и представљају засебан систем у Европској унији.<sup>168</sup>

Лисабонски споразум је потврдио двоструко држављанство грађана Уније, које им омогућава слободу кретања Унијом, бирачка права на изборима за Европски парламент, право на жалбу омбудсману Европе и на петицију Европском парламенту, уводи Повељу о основним правима ЕУ као уговорну обавезу, она постаје *ius cogens* за све чланице, осим за Велику Британију и Пољску (*opt-out* клаузула).

Уведено је право државе чланице да се повуче из Уније, али по сложеној процедури у којој учествују скоро сви органи Уније, чиме је онемогућен иступ једностраном одлуком.

„Лисабонским уговором извршене су одређене измене у терминологији глава (наслова) посвећених институцијама Уније. Назив главе треће Уговора о Европској унији (верзија на енглеском) јесте: „Одредбе о институцијама“ (изостављена је реч *тела*), а као институције Европске уније предвиђене су: Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија, Суд правде Европске уније, Европска централна банка, Финансијски суд. Осим тога, предвиђено је да Европском парламенту, Савету и Комисији у раду помажу Економски и социјални комитет и Комитет региона, који имају саветодавну улогу. Одредбе о Европској централној банци и Финансијском суду, као и детаљна регулатива других институција ЕУ, смештене су у Уговор о функционисању Европске уније.“<sup>169</sup>

Национални парламенти свих држава чланица су вршили ратификацију Лисабонског споразума, само се Ирска одлучила за референдум, те како је тек други био успешан, Лисабонски споразум је ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

---

<sup>167</sup> Вид.: Б. Ракић, „Принцип супсидијаритета и расподела надлежности између Европске уније и држава чланица“, *Правни живот*, 12/1995, 603-623; Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *OJ* 2007/C 306/01, 17.12.2007.

<sup>168</sup> А. Касзорowska, 25-31.

<sup>169</sup> Б. Кошутић, 135-136.



### 1.6.2. Земље западног Балкана и Европска унија

Социјалистичка Федеративна Република Југославија је била прва социјалистичка држава која је признала ЕЕЗ, имала са њом економске односе, сталну делегацију при ЕЕЗ од 1968. године и потписане трговинске споразуме са ЕЕЗ 1970. године и 1973. године. Споразум о сарадњи из 1980. године је ступио на снагу 1983. године и увео је и политичку сарадњу СФРЈ и Европских заједница.<sup>170</sup>

Деведесетих година 20. века СФРЈ се распала, букнули су сукоби на њеним просторима, а 1999. године долази до агресије на Србију и бомбардовања од стране чланица НАТО-а, тиме и од стране чланица Европске уније које су приступиле НАТО-у. Проширење Европске уније из 2004. године, када је у чланство примљено 10 европских држава, битно је променило структуру Уније – број становника Уније је повећан за око 100 милиона тј. за 20 %, док се просечни бруто друштвени производ (у даљем тексту: БДП) ЕУ повећао свега за пар процената.

Изван Уније тада је остао још приличан број европских држава – Румунију, Бугарску и Хрватску од чланства је делило неколико година, државама западног Балкана је обећано чланство у будућности, док су Украјина, Молдавија и Русија могле да имају само приступ јединственом тржишту, док су државе чланице Уније уградиле механизме контроле даљег пријема нових чланова Уније.

За разлику од централне и источне Европе, западни Балкан је био захваћен вишегодишњим ратом, стога је приближавање ових држава Унији морало бити засновано на јачању мира и стабилности, демократизацији друштвених односа, успостављању тржишне економије и унапређењу регионалне сарадње. Унија је у том смислу развила посебан регионални приступ овим државама, кроз Процес стабилизације и придруживања, а инструменти које је Унија понудила западном Балкану су били далеко неповољнији од оних које је дала источноевропским

---

<sup>170</sup> Игор Пејић, Однос СФРЈ и Европских заједница, 2015, <http://documents.tips/documents/odnos-sfrj-i-evropskih-zajednica.html>, 20. 12. 2015.

земљама<sup>171</sup> и од балканских држава је захтевала далеко више од услова из Копенхагена, позивајући се на разлоге безбедности.

У Солуну је 21. јуна 2003. године, док је Грчка председавала Европском унијом, усвојена „Солунска агенда за западни Балкан: Кретање према европским интеграцијама“, која је предвидела низ нових инструмената за државе западног Балкана.<sup>172</sup>

Циљ је био да се спречи понављање негативних последица тада наступајућег пријема 10 држава у чланство Уније 2004. године. Агенда је потврдила „европску перспективу“ држава западног Балкана, низом конкретних мера и додатним средствима од око 200 милиона евра за цео регион до 2007. године.

Међутим, већ тада је било јасно да Унија не жели да значајније убрзава процес пријема у чланство држава западног Балкана и да је више окренута развоју институција у овим државама, него улагању у њихов привредни раст и развој.<sup>173</sup>

Последња је у чланство ЕУ примљена Хрватска. Ова држава је поднела формални захтев за учлањење 2003. године, Европска комисија је дала „avis“ 2004. године, стога је Европски савет одобрио исте године Хрватској статус кандидата. Преговори су требали почети у марту 2005. године, али због недовољне сарадње Хрватске са судом у Хагу су одложени до 3. октобра 2005. године.

Број поглавља је у случају Хрватске повећан на 35, са дотадашњих 31, додатна поглавља су се односила на пољопривредну политику. Сва поглавља су затворена средином 2011. године и потписан је Уговор о приступању Републике Хрватске ЕУ, народ Хрватске се 2012. изјаснио позитивно на референдуму и ратификације Уговора о приступању су окончане последњом ратификацијом - од стране Немачке, тако да је

---

<sup>171</sup> ЕУ је према источноевропским државама била дарезљивија у односу на државе западног Балкана, ради елиминисања остатака утицаја некадашњег Варшавског пакта и СССР-а који се распао у периоду 1990-1991. године, а на чијим темељима је никла данашња Русија.

<sup>172</sup> Вид.: фн. 135.

<sup>173</sup> За статус држава западног Балкана у односу на ЕУ вид.:

[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm) , 27. 01. 2016.

1. јула 2013. године Хрватска постала 28. држава чланица Уније, а након Словеније друга бивша СФРЈ која је примљена у пуноправно чланство ЕУ.<sup>174</sup>

У 2015. години и даље су кандидати за чланство у Европској унији: Албанија, Босна и Херцеговина, Бивша југословенска република Македонија (у даљем тексту: БЈРМ), Црна Гора, Србија и Турска. Генерални директорат за економске и финансијске послове пружа помоћ Европској комисији у вези економских анализа и препоручивања политика у вези приступања и држава кандидата.

Албанија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) 12. јуна 2006. године. Албанија је од 2009. године је пуноправни члан НАТО-а, а поднела је захтев за пуноправно чланство у Европској унији 28. априла 2009. године. Од 15. децембра 2010. године, са увођењем биометријских пасоша ушла у шенгенски систем<sup>175</sup>, а 26. јуна 2014. године добила статус кандидата. Пријем у чланство Уније очекује се најраније 2020. године.<sup>176</sup>

Босна и Херцеговина је јуна 2008. године потписала ССП са ЕУ, ушла у шенгенски систем са увођењем биометријских пасоша, средином децембра 2010. године, ССП је ступио на снагу 1. јуна 2015. године, а што се сматра великим

---

<sup>174</sup> Министарство вањских послова и еуропских интеграција Републике Хрватске, *Што доноси чланство у Европској унији, преглед преговарачких поглавља*, Загреб 2011, [http://www.pszupanija.hr/images/stories/Sto\\_donosi\\_clanstvo\\_EU-za\\_web.pdf](http://www.pszupanija.hr/images/stories/Sto_donosi_clanstvo_EU-za_web.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>175</sup> Шенгенски уговор је споразум Белгије, Француске, Немачке, Луксембурга и Холандије потписан 14. 06. 1985. године на броду „Принцепа Мари-Астрид“ на реци Мозел поред Шенгена у Луксембургу, по којем се држављани држава потписница могу слободно кретати у било којој другој држави потписници не показујући било какав документ на граници. Ирска и Уједињено Краљевство имају сопствени визни режим, а у Бугарској, Румунији, Кипру и Хрватској још није спроведена имплементација. Швајцарска, иако није чланица Уније, нити Европске економске области, је потписница овог уговора. Повремено има појединачних случајева суспендовања где држава поново узима право контроле докумената на граници, што је посебно актуелно у данашње време услед велике европске миграционе кризе која је без преседана и која доводи у питање опстанак Шенгена.

Извор: The Schengen area and cooperation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133020>, 20. 12. 2015.;

Николина Тривуновић, Појмовник, Центар за цивилно-војне односе, [http://www.bezbednost.org/upload/document/trivunovic\\_2009\\_engen.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/trivunovic_2009_engen.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>176</sup> EU candidate status for Albania, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-439\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-439_en.htm), 20. 12. 2015.; European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Albania's Progress in the Fight Against Corruption and Organised Crime and in the Judicial Reform, Brussels, 4.6.2014 COM(2014) 331 final.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/al\\_report\\_june\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/al_report_june_2014.pdf), 20.12.2015.

успехом за Босну и Херцеговину, с обзиром на њен специфичан статус и подељеност на ентитете и дистрикт.<sup>177</sup>

Македонија је потписала ССП 9. априла 2001. године, поднела је захтев за пуноправно чланство у Европској унији 22. марта 2004. године, потврђен јој је статус кандидата 16. децембра 2005. године, ушла је у шенгенски систем са увођењем биометријских пасоша 19. децембра 2009. године. Европска комисија је предложила 01. октобра 2009. године почетак преговора, али због тога што Грчка не признаје Македонију под тим именом (већ само под именом – БЈРМ), преговори још увек нису започети.<sup>178</sup>

Црна Гора је потписала ССП са ЕУ 15. октобра 2007. године, поднела је захтев за пуноправно чланство у ЕУ 15. децембра 2008. године, ушла у шенгенски систем са увођењем биометријских пасоша 19. децембра 2009. Црна Гора је добила статус кандидата за чланство 17. децембра 2010. године, „*screening*“ је започео 26. марта 2012. године, а 29. јуна 2012. године су започели преговори. Преговори се одвијају по поглављима, а у јуну 2015. године отворило се 9. (финансијске услуге) и 21. (транс-европске мреже) поглавља.<sup>179</sup>

Србија је тек након петооктобарских промена 2000. године кренула у правцу приближавања Европској унији. Савезна Република Југославија је примљена у Пакт за стабилност за југоисточну Европу октобра 2000. године. Европска унија је од 2000. године укинула плаћање царинских дажбина за све индустријске и пољопривредне

---

<sup>177</sup> European Commission, Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union COM/2003/0692 final, 52003DC0692, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex%3a52003dc0692>, 20.12.2015; European Commission, Press release, IP/15/5086. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_ip-15-5086\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_ip-15-5086_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>178</sup> Council Decision 2008/212/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:r18013&from=EN>, 20. 12. 2015., Вид.: Горги Тоновски, Александар Николовски, Анита Глигорова, „Процес придруживања Европској унији (са освртом на искуство Републике Македоније), *Зборник са конференције EDASOL 2011*, Бања Лука, Зорка Грандов, Санел Јакуповић, (ур.), 531-537.

<sup>179</sup> Council of the European Union, Stabilisation and Association Agreement with the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part, 2007/0123\*AVC(, 21. 09. 2007. 11566/07. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011566%202007%20INIT>, 20. 12. 2015.

производе који се извозе из Србије у Унију, што је представљало најобимније трговинске повластице које је Унија икада одобрила некој држави.

Народна скупштина Републике Србије је 14. октобра 2004. усвојила Резолуцију о придруживању Европској унији, а априла 2005. Европска комисија је донела одлуку да је Србија спремна да закључи ССП. Влада Републике Србије је јуна 2005. усвојила Националну стратегију за приступање Србије ЕУ. ССП је потписан са Србијом 29. априла 2008. године, али је због ситуације у вези противправног признавања Косова и Метохије од стране већине чланица Европске уније, Споразум замрзнут све до јесени 2009. године, када је покренут поступак његове ратификације. Пре тога је Србија почела поступак смањивања увозних дажбина на робу која се увози из Европске уније, јер је иницирала примену трговинског дела ССП-а, названог Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима, и пре његове ратификације.<sup>180</sup>

Србија је ушла у шенгенски систем 19. децембра 2009. године, а 22. децембра 2009. је поднела званичан захтев за пријем у чланство Уније. У фебруару 2010. године ступио је на снагу Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима,<sup>181</sup> по којем се либерализација трговине врши постепено и у корист Србије. Истовремено се радило на борби против монопола, контроли државне помоћи, заштити интелектуалне и индустријске својине, чиме се постепено припремају

---

<sup>180</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning certain procedures for applying the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, and for applying the Interim Agreement between the European Community, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, COM/2011/0938 final -2011/0465(COD), 52011PC0938, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0938&from=en>, 20. 12. 2015.; Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union {SEC(2005) 478}, COM/2005/0476 final, 52005DC0476, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0476&from=en>, 20. 12. 2015.;

Министарство иностраних послова Републике Србије, Chronology of relations between the Republic of Serbia and the European Union, <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/political-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union/12452-chronology-of-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union>, 20. 12. 2015.; Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл.гласник РС-Међународни уговори*, 83/2008.

<sup>181</sup> Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл.гласник РС-Међународни уговори*, 83/2008.; Т. Мишчевић, Т., *Придруживање Европској унији*, ЈП Службени гласник РС, Београд 2009.

произвођачи из Србије за услове либерализоване трговине и конкуренцију из Уније.<sup>182</sup>

Комесар за проширење и суседску политику (у то време), Штефан Филе (Štefan Füle) је уручио 24. новембра 2010. године тадашњем премијеру Србије, Мирку Цветковићу, Упитник Европске комисије, јер на основу одговора државе на Упитник, Комисија припрема мишљење о захтеву конкретне државе за пријем у чланство Европске уније.

Србија је 31. јануара 2011. године предала одговоре на Упитник<sup>183</sup>, а 22. априла 2011. и на Допунски упитник. Европска комисија је, пошто је проучила добијене одговоре, дала Србији „avis“ 14. октобра 2011. године, стога је Србији 1. марта 2012. признат статус кандидата. ССП је коначно ступио на снагу 1. септембра 2013. године, пошто су га ратфиковале државе чланице ЕУ и Република Србија.

Европски савет је 28. јуна 2013. године препоручио Савету ЕУ да почну преговори о чланству са Србијом, 25. септембра 2013. године је почео „screening“ тј. аналитичко испитивање *acquis*-а као припремна фаза приступних преговора. То је фаза у којој учествују Европска комисија и држава кандидат и у којој се утврђује ниво усклађености националне легислативе државе кандидата са законодавством ЕУ и праве планови за даље усклађивање у областима (поглављима) у којима је то неопходно.

Како је ССП ступио на снагу септембра 2014. године, јануара 2014. године Србија је ушла у шесту годину либерализације трговине, али важни производи пољопривреде Србије остаће заштићени све до потпуног учлањења Србије у Европску унију.

---

<sup>182</sup> Европска комисија, Извештаји о напретку Републике Србије 2014 и 2015, SWD(2014)302 са COM(2014)700 и SWD(2015)210-2016 са COM(2015)611.

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinji\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf), 20.12.2015.

<sup>183</sup> Србија је за одговоре на Упитник Европске комисије формирала још 2007. године 35 радних група, по темама из Упитника тј. у складу са поглављима из будућих преговора о приступању. Осим Владе Србије и надлежних министарстава, у припреми одговора је учествовала и Народна скупштина, Народна банка Србије, правосудни органи и бројни други органи и институције, а допринос су дале и организације цивилног друштва. Одговор на упитник је урађен за рекордних 45 дана. Извор: Канцеларија за европске интеграције РС.

Доношење нових прописа у вези стандардизације, јавних набавки, услуга, кретања капитала, ствара услове за привлачење инвестиција и даљу либерализацију трговине и развијање конкурентности у Србији, чиме се српска привреда припрема за оштре услове конкуренције јединственог тржишта Европске уније, а већ низ година извоз производа Србије у Унију има већи раст од увоза производа из Уније у Србију, што доприноси смањењу трговинског дефицита.

У Бриселу је 21. јануара 2014. године одржана прва међувладина билатерална конференција као формални почетак приступних преговора Србије. „*Screening*“ је завршен 25. марта 2015. године, а 14. децембра 2015. године на другој међувладиној конференцији у Бриселу, отворена су прва поглавља у преговорима са Србијом. Иако независност самозвано проглашене „Републике Косова“ није призната од стране 5 чланица Уније, поглавље 35 (друга питања) које је за све друге државе било најлакше, у случају Србије се претвара у поглавље којим се отварају преговори, а ту су имплементира питање спровођења Бриселског споразума<sup>184</sup> и „нормализација односа Београда и Приштине“.

Преговори о приступању су најзахтевнија фаза евроинтеграција, то су преговори о условима под којим држава кандидат приступа Унији и већим делом се односе на испуњење трећег критеријума из Копенхагена, усвајање правних тековина Уније. Како је до ступања државе у чланство потребно ускладити национално законодавство са *acquis communautaire*, то је процес преговора дуготрајан, држава кандидат се мора изјаснити за свако поглавље да ли је спремна да прихвати *acquis communautaire* или јој је потребан прелазни период за његову имплементацију у конкретној области.

---

<sup>184</sup>Бриселски споразум је потписан 19. априла 2013. године у Бриселу од стране тадашњег председника Владе Републике Србије и председника Владе самопроглашене „Републике Косово“. То је први споразум о принципима нормализације односа „Београда и Приштине“. Четрнаеста тачка овог споразума обавезује потписнице да се међусобно не блокирају и не подстичу друге да блокирају напредак неке од страна на њеном европском путу. Скоро смо били суочени са захтевом самопроглашене „Републике Косово“ за пријем у UNESCO, формално поднетим од стране Албаније. Извршни одбор UNESCO-а је подржао овај предлог. Генерална конференција UNESCO-а, која је заседала од 3. до 18. новембра 2015. године одбила је пријем Косова. Генералну конференцију чине представници 195 држава чланица, од којих је 111 признало, а 84 нису признале самопроглашену „Републику Косово“. Извор: Канцеларија за европске интеграције РС, 20. 12. 2015.

Што се тиче тежњи Косова, независност Косова није призната од стране 5 чланица Европске уније – Шпаније, Грчке, Румуније, Словачке и Кипра, али је Косово под Резолуцијом 1244/99 Савета безбедности Уједињених нација<sup>185</sup> обухваћено стратешком политиком Европске уније према државама западног Балкана.<sup>186</sup>

Турска је поднела захтев за чланство у ЕУ још 1987. године, који је потврђен тек децембра 1999. године, приступни преговори су почели октобра 2005. године, али се још увек неке земље (посебно Француска и Холандија) противе чланству Турске у ЕУ. До сада је за преговоре отворено 14 поглавља, затворено је само 1, а 16 је блокирано. У светлу решавања миграционе кризе у Европи, долази до промене позиције Турске по питању приступних преговора.<sup>187</sup>

Спровођење политичких, економских, правних и институционалних реформи подразумева велике финансијске издатке држава западног Балкана, Унија ове реформе финансијски помаже различитим инструментима, од којих се од 2007. године посебно истиче Инструмент за претприступну помоћ западном Балкану и Турској, тзв. ИПА (*IPA*), који је заменио све дотадашње програме помоћи државама у процесу придруживања и приступања Европској унији (*PHARE, ISPA, SAPARD, Инструмент претприступне помоћи за Турску и CARDS*).<sup>188</sup>

Европска унија је и даље у процесу еволуције јер постоје државе Европе које већ годинама покушавају да испуне услове да постану њене пуноправне чланице, али и земље Европе које не желе такав статус. Гренланд је, као део Данске, постао чланица Европске Заједнице 1973. године, али је због спора око риболова постао прва територија која је напустила Заједницу 1985. године. Пошто је то ипак

---

<sup>185</sup> Резолуција Савета безбедности 1244(1999) о ситуацији у вези са Косовом, УН S/RES/1244(1999), 10. 06. 1999. [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/PROPISI/rezolucija\\_1244\\_lat.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/rezolucija_1244_lat.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>186</sup> Council Decision 2014/349/CFSP of 12 June 2014 amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, OJ L 174, 13. 06. 2014.

<sup>187</sup> Decision 1/2006 of the EC-Turkey Association Council of 15.05. 2006. on the implementation of Article 9 of Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council on implementing the final phase of the Customs Union (2006/654/EC), OJ L 271/58; Valeri Modebadze, Fatih Mehmet Sayin, Why Turkey should join the European Union: arguments in favor of Turkish membership, *Journal of Liberty and International Affairs*, 2/ 2015.

<sup>188</sup> Програмима помоћи ЕУ државама у процесу придруживања и приступања Европској унији посвећен је други део овог рада.



прекоморска територија Данске, која је чланица Уније, Унија има неке трговинске олакшице са Гренландом, његови грађани јесу држављани Уније, али без права гласа на изборима за Европски парламент.<sup>189</sup>

Исланд је, на пример, поднео захтев за чланство 2009. године, али је 22. маја 2013. године новоизабрани премијер Исланда, Сигмундур Гунлихсон (*Sigmundur Davíð Gunnlaugsson*) службено обавестио Штефана Филеа (*Štefan Füle*), тадашњег повереника за проширење ЕУ, да Исланд привремено отказује све даље преговоре са ЕУ о учлањењу, да би 12. марта 2015. године Исланд званично повукао захтев за чланство у Унији.<sup>190</sup>

И грађани Норвешке и Швајцарске су се на референдумима изјаснили да не желе да постану део Европске уније. Наиме, Швајцарска је 1992. године предала молбу за чланство, али се на референдуму народ изјаснио против учлањења, што због великих трошкова тог чланства, страха од негативних последица по пољопривредни сектор Швајцарске, губитка традиционалног статуса неутралне земље, па до тога да ће Швајцарци изгубити стечена права да се о битним питањима изјашњавају референдумом у областима у којима одлуке доносе институције Уније. Швајцарска није ни део Европског економског простора (*European Economic Area-EEA*).

Француска је 1962. и 1967. године уложила вето на пријем Норвешке у чланство Заједница, а након тога је Норвешка 1972. и 1994. године одржала референдуме о приступању Унији и оба пута је народ гласао против учлањења. Норвешка је са Исландом и Лихтенштајном члан Европског економског простора (*European Economic Area-EEA*) заједно са 28 чланица Уније, тако да признају слободу кретања робе, услуга, лица и капитала, Норвешка је прихватила и 1/3 обавеза које има свака држава чланица Уније, али не прихвата никакво мешање *EEA* у норвешку пољопривреду, рибарство, правосуђе и унутрашње послове. И Швајцарска је

---

<sup>189</sup> Council Decision 2014/137/EU of 14 March 2014 on relations between the European Union on the one hand, and Greenland and the Kingdom of Denmark on the other, *OJ L* 76, 15. 03. 2014.

<sup>190</sup> Pasquale de Micco, Island: on the verge of withdrawing its EU accession application?, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, Brussels 2014, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014\_15. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing\\_note/join/2014/522331/EXPO-AFET\\_SP\(2014\)522331\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522331/EXPO-AFET_SP(2014)522331_EN.pdf), 20. 12. 2015.

потписала и ратификовала Споразум о слободи кретања лица и спада у земље са врло високим БДП-ом и животним стандардом.<sup>191</sup>

Данас је и даље непознат коначан облик Европске уније, јер ова специфична творевина још увек није добила свој крајњи облик, нити коначну структуру, суочена је са бројним озбиљним проблемима данашњице који за ЕУ представљају прави изазов и од чијег решења зависи њена даља судбина.<sup>192</sup> Ипак, историјски гледано, проширење чланства Уније је њен циљ који представља константан процес и нужно праћен и институционалним променама Уније.<sup>193</sup>

## 1.8. СИНТЕЗА 1. ДЕЛА

У периоду после Другог светског рата идеја заједништва се наметнула као једина прихватљива платформа за превазилажење антагонизма између држава Европе, превасходно одувек зараћених Немачке и Француске, што је био предуслов за обнову порушене европске привреде и њено укључење у светску привреду. Модалитети идеје заједништва били су различити, од конфедерације, федерације, па до унитарности, али суштински је идејна основа био модел Сједињених Америчких Држава, потпомогнут „Маршаловим планом“ преко којег су САД помагале послератну обнову Европе у циљу спречавања ширења социјализма и комунизма.

Ширење комунистичких идеја, синдикалног организовања и револуционарних покрета, иницираних стварањем Совјетског Савеза, појава „хладног рата“ и традиционално лоши „суседски“ односи Француске и Немачке, чинили су „миље“ настанка Европске заједнице за угљ и челик, прве међудржавне организације са израженим наднационалним елементима. Ова заједница је, уз још две Заједнице – Европском економском заједницом и Европском заједницом за атомску енергију,

---

<sup>191</sup> Вид.: N. Moussis, *Ibid.*, 714-720.; B. Van Vooren, R. A. Wessel, *Ibid.*, 561-565.

<sup>192</sup> Бранко Ракић, „Globalisation as a historical pattern of the world society”, *The Old and the New World Order - between European Integration and the Historical Burden: Prospects and Challenges for Europe of 21st Century*, Институт за међународну политику и привреду, Душко Димитријевић (ур.), 2014, 29–61.

<sup>193</sup> Вид.: Милош Јовановић, „Западни Балкан и ЕУ: обрнути перспективу“, *Међународна политика*, 1158-1159/2015, 37-51.; Душан Пророковић, „Неолиберални фундаментализам и евроинтеграције: пример Балкана“, *Међународна политика*, 1158-1159/2015, 5-17.

неких 35 година касније прерасла у Европску унију. Заједнице су за циљ имале изградњу заједничког тржишта, повезивање и хармонизацију економских политика држава чланица и, коначно, складан економски развој, а њихово деловање је било предуслов за даље трајније институционално повезивање Европе, које се остваривало по функционалистичким идејама.

Јединствени европски акт је формализовао надлежности Заједница и ојачао улогу Европског парламента у поступку настајања комунитарног права. Уговором из Мастрихта оснива се Европска унија, добија међународноправни субјективитет, право да закључује уговоре са државама и међународним организацијама, њени органи, институције и представници добијају имунитете и привилегије које имају субјекти међународног права. Унија добија овлашћења да предузима мере према државама чланицама, као и према трећим државама, када оне озбиљно и трајно крше начела слободe, демократије, поштовања људских права и основних слобода, владавине права, важна правила међународног права. По први пут се надлежности Европске уније проширују изван економске области – спољна политика и безбедност, сарадња у полицијским и правосудним питањима, чиме се полако отварају врата за проширење чланства, али и за прихватање „Европе различитих брзина“.

Уговором о Европској унији уводи се право грађанства Уније као „додатак“ на национално држављанство у држави чланици (мада „европски народ“ као посебан народ не постоји), а како је Унија добила међународни субјективитет, то европски држављани добијају дипломатску заштиту – уколико држава чланица нема на територији неке треће земље дипломатско-конзуларно представништво, њен држављанин по основу европског држављанства, има право на заштиту дипломатско-конзуларних органа било које друге државе чланице Уније, која у тој трећој земљи има дипломатско-конзуларне органе.

Унија је од Јединственог европског акта, преко Уговора из Мастрихта, еволуирала кроз продубљења евроинтеграција до Уговора из Амстердама и Нице, прошла је кроз неколико кругова проширења, до данашњих 28 чланица, што је организационо, али и суштински изменило Унију у односу на раније Заједнице.

Неуспех Устава за Европу приписује се страху држава да на Унију пренесу већу меру свога суверенитета, али од утицаја је било и економско заостајање Уније, пораст незапослености и сумња у ком правцу треба даље трансформисати Унију. Како су државе чланице чврсто желеле да Унија опстане, да би се пребродило неуспех Устава за Европу, 2007. године се потписује Лисабонски реформски уговор, који је након ратификација, ступио на снагу 2009. године и на снази је и данас. Овај Уговор је задржао знатан део решења из Устава за Европу, али се вратио традиционалној терминологији, „заобишао“ све изразе који су подсећали на елементе државности (устав, застава, химна, европски закон и др.) и применио је сигурни метод амандмана на претходне оснивачке уговоре, који су, додуше измењени, остали на снази и после Лисабонског уговора.

Уговор из Лисабона је институционално изменио Унију – укинуо је концепт три стуба сарадње и назив „Европска заједница“, реформисао је начин одлучивања и повећао број питања о којима одлучује Савет, ојачао је законодавну улогу Парламента. Увео је могућност напуштања Европске уније, мада по сложеној процедури, функцију председника Европског савета и Високог представника у домену спољне политике и безбедности, ојачао је сарадњу држава чланица у областима унутрашњих, правосудних и кривичноправних питања, реформисао је механизам појачане сарадње.

Лисабонски уговор је и трансформисао Унију, признао јој је статус правног лица, правни субјективитет у међународним односима, развио је концепт заједничке спољне и безбедносне политике, посебно заједничке политике безбедности и одбране и створио предуслове да Унија постане и војноодбрамбени пакт. Укинуо је поделу између спољне политике и међународних економских односа, јер је обе ове функције поверио Високом представнику, чиме је осигурао бољу ефикасност и усклађеност рада Уније у међународним односима. По Лисабонском уговору, председник Европског савета *de facto* врши функцију председника Уније, док Високи представник - функцију министра иностраних послова Уније. Јасније су дефинисане надлежности Уније, јер су раздвојене њене искључиве надлежности од заједничких,

које дели са државама чланицама, и искључивих надлежности држава чланица, а институционализована је и „политика суседства“ Уније и њених суседа.

Процес ширења Европске уније данас је успорен, али прекид овог процеса би зауставио ширење демократских вредности, стабилности, безбедности и економског просперитета у делу Европе ван граница Уније. То би се лоше одразило и на саму Унију и њен међународни положај, стога је Европска комисија предложила консолидацију Уније, наставак политике успостављање комуникације са грађанима Уније, као и политике условљавања. Дошло се до закључка да се мора уважити мишљење грађана Уније да процес проширења не може тећи брзо, да се морају поштовати сви постављени критеријуми за чланство у Унији, јер само у том случају пријем нових чланица неће пореметити или угрозити Унију. Проширење мора да буде и даље процес помоћи европским државама за спровођење свеобухватних реформи а оне могу постати део Уније тек по имплементацији свих европских вредности у њихов унутрашњи систем.

У данашње време, економске кризе, незапосленост, миграције са ваневропских подручја су појаве са негативним ефектима на стабилност Европске уније и на положај и статус садашњих држава кандидата за чланство у ЕУ. Како се ради о државама које и економски заостају за Европском унијом, то су њихове „припремне фазе“ за чланство знатно продужене. Због тог продуженог трајања статуса кандидата за чланство, посебно на значају добијају претприступни фондови Европске уније, као средства убрзања испуњавања услова тих држава за чланство у Европској унији.

## 2. ПРОГРАМИ, ФОНДОВИ И ИНСТРУМЕНТИ<sup>194</sup> ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРОЦЕСУ ПРОШИРЕЊА

### 2.1. ПРОГРАМИ, ФОНДОВИ И ИНСТРУМЕНТИ ПОМОЋИ ЕУ

Процес интеграција држава чланица Уније на економском, политичком, социјалном, културном и др. пољима, подразумева доношење заједничких одлука о питањима битним за све чланице и за Унију као целину, чиме се обликују заједничке политике Уније. Ради реализације тих превасходно унутрашњих политика ЕУ, на начин који унапређује сарадњу држава чланица у различитим областима, дефинишу се активности опредељене по временским периодима, које представљају програме Европске уније.

Тако би се могло рећи да су програми ЕУ низ интегрисаних мера намењених јачању сарадње међу државама чланицама ЕУ у дефинисаним областима политика, које се финансирају из заједничког буџета ЕУ и то средствима намењеним развоју различитих приоритетних области као што су животна средина, енергетика, транспорт, развој предузетништва и конкурентности, са посебним акцентом на помагању мање развијеним регионима и мање развијеним државама чланицама, а под одређеним условима и другим корисницима.

Први пут су програми успостављени 1958. године у области нуклеарне безбедности и животне средине и од тада се константно шире на друге области – заштиту потрошача, образовање, равноправност полова, правду, слободе и др.

---

<sup>194</sup> Финансијски инструменти су нови облици финансијске помоћи којима Европска унија уклања недостатке у изворима финансирања за крајње кориснике. Обухватају врло широк круг интервенција, укључујући улагање у имовину, различите облике гаранција, разне варијанте преузимања и поделе ризика улагања између ЕУ и других финансијских институција, да би се подржале значајне инвестиције. Смисао финансијских инструмената је подстицај економском развоју кроз лакши приступ финансирању за предузећа, као и привлачење других јавних и приватних инвеститора кроз примере добре праксе.

Вид.: Jorge Núñez Ferrer (et al.), *The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives, Implications for EU and National Budgets*, CEPS Speial report, Brussels 2012. ; European Commission, International Cooperation and Development, *Building partnership for change in developing countries*, [https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments_en) 20. 12. 2015.

Углавном су вишегодишњи, имају јасно дефинисане циљеве, критеријуме и циљне групе корисника и део су буџета ЕУ. Финансирање у оквиру ових програма обично се заснива на принципу кофинансирања пројеката и оперативних трошкова, уз реализацију путем јавних набавки или позива за подношење понуда. Програмима се управља или централизовано, од стране Европске комисије или одређене агенције или децентрализовано, од стране националног тела државе чланице програма, мада постоје и други, прелазни, начини управљања.

Програми ЕУ су били намењени искључиво чланицама Уније, јер је било логично да државе које доприносе буџету ЕУ, имају приступ тим средствима за сврхе у којима Унија препознаје своје приоритете, али и јер државе чланице већ имају изграђене структуре јавне администрације за управљање фондовима, имплементирани европске прописе и стандарде, као и развијене капацитете крајњих корисника фондова, који их чине способним и спремним за програмску имплементацију и коришћење на прописани начин и за одобрене намене. Од 1997. године ЕУ почиње да пружа помоћ и државама кандидатима за чланство, а нешто касније и потенцијалним кандидатима, затим државама у блиским односима са ЕУ (нпр. земље ЕФТА или *EEA*), неевропским земљама, државама које су део европске политике суседства (*ENP*) и државама у развоју. Од 2000. године програми ЕУ реализују циљеве Лисабонске стратегије по којој ЕУ треба да буде најконкурентнија и најдинамичнија привреда света.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> "У марту 2000. године, Европски савет у Лисабону је донео десетогодишњу стратегију да Унија постане "најконкурентнија и најдинамичнија економија заснована на знању у свету, способна за одрживи економски раст, са бројнијим и бољим радним местима и већом социјалном кохезијом". Овај циљ је допуњен димензијом животне средине и одрживим развојем на Европском савету у Гетеборгу годину дана касније. Лисабонска стратегија је обавеза влада ЕУ да концентришу своје напоре ка једном свеобухватном циљу - да доведу до економске, социјалне и обнове животне средине у ЕУ.(...) Према Стратегији, јача привреда ће довести до отварања нових радних места, упоредо са социјалним и економским политикама које обезбеђују одрживи развој и социјалну инклузију. Од тог времена, годишњи Пролећни самит Европског савета је посвећен дебатама о питањима која се односе на Лисабонску стратегију и проверама напретка постигнутог од стране ЕУ и њених чланица. Приоритети се анализирају и дефинишу на бази извештаја Европске комисије." Циљеви Лисабонске стратегије су економска достигнућа, запошљавање, истраживање, иновације и образовање, економска реформа, социјална кохезија, животна средина. Од 2005. године фокусирана је само на одрживи развој и бројнија и боља радна места. Заменила је стратегија Европа 2020. Clementina Ivan-Ungureanu, Monica Marcu, "The Lisbon Strategy", *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 1/2006, 74, 75-83.

Земљама западног Балкана приступ програмима Европске уније, уз испуњавање дефинисаних услова, отворен је на Самиту у Солуну 2003. године.<sup>196</sup> Посматрајући последње буџетске циклусе Уније, 2007-2013. и 2014-2020. године, уочава се да програми Уније прате европске приоритете, да се интегришу у шире програме који обезбеђују већи степен ефикасности, једноставнију процедуру и управљање, децентрализацију и преношење активности на национална тела.<sup>197</sup>

Када је одређени програм Уније доступан и државама нечланицама, које не партиципирају у буџет Уније, условљене су уплатом чланарине за учешће у програму, за сваку годину трајања програма и потписивањем Меморандума о разумевању за конкретан програм, који дефинише услове, критеријуме учешћа, механизме контроле, ревизије и др. битна питања. Државама нечланицама ЕУ је допуштено да наведене чланарине, плаћају делом и из средстава посебних, претприступних фондова Европске уније која су им додељена, тако да је терет финансирања чланарина подељен између националног буџета и буџета претприступне помоћи. Испуњавањем наведених услова, држава нечланица Уније обезбеђује својим правним и физичким лицима, државним органима и институцијама, исти третман у оквиру конкретног програма, којег имају и државе чланице ЕУ.

ЕУ Финансијска уредба (ЕУ, Еуроатом) 966/2012 Европског парламента и Савета од 25. 10. 2012. године,<sup>198</sup> измењена Уредбом (ЕУ, Еуроатом) 2015/1929 од 28. 10. 2015. године, као и њена Правила о примени, измењена 30. 10. 2015. године, увеле су битне измене у постојеће модалитете управљања. Европска унија има два модалитета управљања ЕУ фондовима: децентрализовано (данас индиректно) управљање, које је примењено на структурне фондове и на Кохезиони фонд, и

---

<sup>196</sup> Вид.: фн. 146.

<sup>197</sup> Јасминка Кроња, *Програми Европске заједнице*, Фонд за отворено друштво, Европски покрет у Србији, Београд 2009, 7-9.; Ј.Кроња, *25 програма Европске уније*, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ, Београд 2005, 7-8.

<sup>198</sup> Regulation (EU, Euratom) 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25. 10. 2012. on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, *OJ L* 298, 26. 10. 2012.; Uredba (EU, EURATOM) 2015/1929 Европског парламента и Вјећа од 28. listopada 2015. о измјени Уредбе (EU, Euratom) br. 966/2012 о финансијским правилима која се примјенјују на опћи прораџун Уније, *OJ L* 286/1, 30. 10. 2015.



централизовано (данас директно), које је примењено на ЕУ директне фондове и екстерне програме сарадње (помоћи) Европске уније.

Код централизованог система управљања фондовима (*Centralised management-CIS*) главни уговарач је Европска комисија, која врши избор уговорног партнера-корисника средстава, спроводи тендерску процедуру, закључује уговор са одабраном институцијом и врши исплату. Овим програмима управља директно Европска комисија из Брисела, а ако то ради преко Делегације Европске комисије у конкретној држави, онда се ради о децентрализованом систему управљања (*Centralised deconcentrated management*).

Код децентрализованог управљања (*Decentralised Implementation System – DIS*) одговорност за управљање фондовима пренета је на националне институције државе кориснице, након акредитације од стране Европске комисије, и тада националне институције спровode тендерски поступак, врше уговарања и плаћања. Европска комисија врши или *ex-ante* – претходну контролу, одлучујући претходним одобрењем о свим битним питањима, или *ex-post* контролу, када Европска комисија спроводи само ревизију, након завршетка пројекта. Децентрализованим управљањем држава се припрема да након учлађења управља структурним фондовима ЕУ.

Постоји и заједничко управљање (*Joint management*) код имплементације пројеката са међународним организацијама који имају донаторе, стога се одеђени послови препуштају међународној организацији. У претходном периоду, постојало је и индиректно централизовано управљање (*Indirect centralised management*), где Европска комисија делегира послове европским националним агенцијама или телима, (образовање), као и подељено управљање (*Shared management*), када је одговорност за имплементацију пројекта пренета на државе чланице (прекогранична сарадња).<sup>199</sup>

Постоје три врсте фондова, финансијских инструмената Европске уније:

---

<sup>199</sup> Practical Guide to financial and contractual procedures, Version 2016.0, 15. 01. 2016. art. 2.2. <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=2.2> , 30. 01. 2016.; Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, 124/07, чл.5.; Jorge Núñez Ferrer (*et al.*), 2-5.

- структурни фондови и Кохезиони фонд, који су прави „унутрашњи“ фондови, доступни само државама чланицама Уније, којима се управља индиректно, децентрализовано, на националном нивоу;
- програми (директни) Европске уније (раније програми Заједнице - *Community programmes*), који су доступни чланицама, а под дефинисаним условима и нечланицама, којима директно, централизовано управља Европска комисија из Брисела и
- екстерни програми сарадње (помоћи) ЕУ, намењени нечланицама, којима управља Делегација Европске комисије у конкретној држави и координира Канцеларија за сарадњу *EuropeAid* - Генерални директорат Европске комисије који обезбеђује развојну помоћ широм света, у које спадају претприступни фондови Европске уније, намењени државама кандидатима (и потенцијалним кандидатима).<sup>200</sup>

Програми претприступне помоћи ЕУ у начелу финансирају исте циљеве као структурни фондови, само што структурни фондови на располагању имају далеко већа средства и доступни су чланицама тек након уласка државе у чланство Европске уније, до ког тренутка држава кандидат мора да „научи“ и развије капацитете за управљање фондовима ЕУ. С друге стране, програми претприступне помоћи користе се и за плаћање чланарине држава кандидата, за учешће ових држава у директним програмима ЕУ, стога ће се на наредним страницама дати кратки прикази и структурних и директних фондова ЕУ и, касније у раду, извршити анализа сличности и разлика ове две врсте фондова у односу на фондове претприступне помоћи Европске уније.

### 2.1.1. Структурни фондови и Кохезиони фонд

Регион је „област, рејон, зона, крај, суседство, површина, округ, подручје, поље, простор, место, предео. У контексту једне конкретне државе, независно од њене величине, регион представља њен територијално заокружени део. Он има, са

---

<sup>200</sup> Jorge Núñez Ferrer (*et al.*), 2.

једне стране, скуп карактеристика које га повезују са целином државе, а са друге стране, скуп (других) карактеристика које га чине специфичним.<sup>201</sup>

Европска унија са 28 држава чланица је територија која се састоји од великог броја региона, међусобно различитих по степену развијености, и по многим другим одликама, те како економске различитости угрожавају јединствено тржиште и заједничку валуту, то је ублажавање ових диспаритета основни циљ регионалне политике ЕУ.<sup>202</sup>

Више од трећине буџета Уније је намењено остварењу циљева регионалне политике, ради уклањања економских, социјалних и територијалних неусаглашености широм Европе, реструктурирања заостајућих и непрофитабилних индустријских регија, трансформација руралних области са стагнирајућим и опадајућим аграрним политикама, а ради јачања конкурентности региона, економског раста и повећања запослености.<sup>203</sup>

У регионалну политику Уније<sup>204</sup> укључени су и шири изазови везани за климатске промене, развој нових обновљивих извора енергије, као и процес

---

<sup>201</sup> Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као монитор економског развоја*, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2012, 15.

<sup>202</sup> „Из одредби Уговора из Рима и Јединственог европског акта јасно се види да је главни разлог постојања регионалне политике Европске уније политичке природе, са циљем да изједначи животни стандард свих становника Уније, али исто тако да се прикаже да Европска унија почива на принципу солидарности између држава чланица. (...) Уколико напредак захтева интеграцију тржишта, слободно кретање људи, уклањање протекционистичких баријера, одрицање од националних валута итд., нормално је очекивати да је одређена власт истовремено одговорна за то да омогући свим регионима и свим грађанима Европе да се прилагоде овим променама, да смањи трошкове интеграције и избегне ризике. Управо је из овог разлога Унији била неопходна заједничка политика која ће омогућити државама чланицама и њиховим грађанима корист од јединственог тржишта и валуте.“  
*Ibid.*, 16-17.

<sup>203</sup> Ана Фресл у „Пословање у Еуропској унији“, *Рачуноводство, ревизија и финансије*, 6/2011, 112, наводи да су структурни и Кохезијски фонд елементи регионалне (кохезијске) политике ЕУ, успостављени још 1975. године у циљу солидарности, редистрибуције финансијских средстава најмање развијеним регијама, ради смањивања разлика међу регијама које се продубљују након стварања заједничког тржишта, увођења заједничке валуте или ради провођења неке друге заједничке политике. „Како би се могла користити структурним фондовима ЕУ, основни предуслов који РХ мора остварити јест постати чланицом ЕУ. То ће значити да мора судјеловати односно допринијети заједничком прорачуну ЕУ кроз чланарину у Унији. Осим овог увјета, претпоставља се да ће до тада национални закони бити усклађени са законима ЕУ. Морају постојати успостављене структуре државне и јавне управе за управљање фондовима ЕУ те оне морају бити оперативне и искусне. Претпоставка за успјешно кориштење структурним фондовима су развијени капацитети крајњих корисника и свих оних који у некој од фаза судјелују у саставу provedбе фондова.“

<sup>204</sup> N. Moussis, 297-320.

глобализације. Опредељеност Европе ка развоју регионалне политике, ради обезбеђења развоја Европе као целине, постала је видљива још 1951. године, када је основан Савет општина и региона Европе у циљу вођења усклађених политика и заштите интереса региона и општина.

У време оснивања Европских заједница тј. почетној фази стварања Европске уније, сматрало се да ће разлике у економском развоју појединих делова Европе бити превазиђене деловањем закона тржишта и интервенцијама самих држава чланица. То је била прва фаза регионалне политике Заједнице од 1958. године, када су основани структурни фондови Европски социјални фонд и Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди, до периода првог проширења. Иако је у овом временском периоду чланство чинило само шест држава готово једнаког степена економског развоја (осим југа Италије), већ 1968. године је основан Генерални директорат за регионалну политику, што је указивало да су чланице свесне потребе праћења и контроле неуједначености развоја региона. Већ са првим проширењем показало се да је неопходна примена наднационалне интервенције у овој области.<sup>205</sup>

Од 1975. године, са оснивањем Европског фонда за регионални развој (*European Regional Development Fund-ERDF*),<sup>206</sup> након првог проширења, почиње друга фаза уобличавања регионалне политике. У Стразбуру се 1985. године оснива Скупштина европских региона (*Assembly of European regions-AER*)<sup>207</sup> као политичка организација за промоцију учешћа региона у креирању европске политике и међурегионалне сарадње у Европи. Долази до другог (1981. Грчка) и трећег (1986. Шпанија и Португалија) проширења и испољавају се све последице неравномерности развоја регија Заједнице и ова фаза регионалне политике ЕУ траје до 1986. године.<sup>208</sup>

Доношење Јединственог европског акта 1986. године отвара трећу фазу регионалне политике ЕУ. Овај акт је утврдио основе кохезионе политике у поглављу

---

<sup>205</sup> О. Мирић, 19-20.

<sup>206</sup> *Ibid.*, 37.; European Regional Development Fund (ERDF) (2007-2013) Summaries of EU legislation <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ag24234>, 20. 12. 2015.

<sup>207</sup> АЕР је највећа независна мрежа региона шире Европе, окупља више од 200 региона из 35 земаља. 1994. формира се Комитет региона и Комора региона у оквиру Конгреса локалних и регионалних власти. Извор: Скупштина европских региона, 20. 01. 2016.

<sup>208</sup> О. Мирић, 20.

„Економска и социјална кохезија“, извршио је измене у структурним фондовима, 1992. је основан Кохезиони фонд (*Cohesion Fund-CF*),<sup>209</sup> као и саветодавни Комитет региона којег чине представници регионалних и локалних власти.<sup>210</sup>

Четврта фаза регионалне политике Уније обухвата период 2000-2006. године, велико проширење Уније, другу реформу структурних фондова, јер и поред претприступних фондова, региони држава проширења 2004. године нису постигли ниво развоја региона западне Европе. „Европски савет је децембра 2005. године алоцирао 347 милијарди евра кроз структурне фондове и Кохезиони фонд, од чега се 81,5% односи на регионе који потпадају под циљ конвергенције.“<sup>211</sup>

Од 2007. до 2013. године, траје пета фаза регионалне политике ЕУ и највећег учешћа структурних фондова у буџету Уније, поједностављења процедура и највећег улагања у најсиромашније регије Уније. „На основу поједностављених процедура, пре краја 2007. године, усаглашено је готово свих 436 програма који обухватају све регионе и државе чланице. Новину представља и повећање средстава намењених животnoj средини и борби против климатских промена.“<sup>212</sup> Дефинисана су три циља регионалне политике ЕУ: конвергенција, регионална конкурентност и запосленост, као и европска територијална сарадња и остварују се кроз средства Европског фонда за регионални развој, Европског социјалног фонда и Кохезионог фонда.<sup>213</sup>

„Конвергенција означава настојање да се промовишу услови за повећање раста и фактори који воде ка стварној конвергенцији најслабије развијених земаља чланица

---

<sup>209</sup> *Ibid.*, 37.: Cohesion Fund (2007-2013), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ag24233>, 20. 12. 2015.

<sup>210</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> *Ibid.*, 21-22.

<sup>213</sup> Еволуција регионалне политике: 1957. године први пут споменута у преамбули Уговора из Рима, 1958. године основан Европски социјални фонд, 1975. године основан Европски регионални развојни фонд, 1986. године Јединствени европски акт чл. 130а поставља правни основ регионалној политици, без јасних смерница, 1988. године структурни фондови интегрисани у кохезиону политику, 1993. године Уговор из Мадрихта уводи Кохезиони фонд, Комитет региона и принцип супсидијарности, 1994-99. година средства за регионални развој су 3. место у буџету ЕУ, 1995. године у фокусу су региони Финске и Шведске, а 2000-04. године претприступна помоћ за земље придруживања ЕУ, 2004. године пријем 10 чланица источне Европе и 22 милијарде евра за њихов регионални развој, 2007-13. године буџет за регионални развој је 347 милијарди евра, а 2014-20. године 351,8 милијарди евра, за истраживање и развој, дигиталну агенду, подршку малим и средњим предузећима, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије. Извор: European Commission, Regional policy, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg 2014, 4.

и региона. (...) Регионална конкурентност и запошљавање доприносе јачању конкурентности, атрактивности и запошљавању на два начина. Прво, развојни програми помажу регионима да предвиде и промовишу економске промене кроз иновације и промоцију друштва знања, предузетништва и заштите животне средине и побољшање њихове доступности. Друго, више квалитетнијих послова биће подржано прилагођавањем радне снаге и инвестирањем у људске ресурсе. (...) Европска територијална сарадња намењена је јачању прекограничне сарадње кроз заједничке локалне и регионалне иницијативе, затим јачању транснационалне сарадње усмерене на интегрисани територијални развој, као и јачању интеррегионалне сарадње и размени искустава. (...) Остварење овог циља се заснива на искуствима раније иницијативе Заједнице под називом *INTERREG*.<sup>214</sup>

Нова фаза у регионалној политици Уније настала је са 2014. годином и у функцији је остварења Старегије Европа 2020.<sup>215</sup>

Постоје разлике у спровођењу регионалне политике ЕУ, у зависности од тога којој од три категорије регион припада: мање развијене регије, са БДП по становнику мањим од 75% просека ЕУ; регије у транзицији, са БДП по становнику између 75% и 90% просека Уније и развијене регије, са БДП по становнику вишим од 90% просека ЕУ, док се средства Кохезионог фонда користе за државе чланице као целине (не за регије), које имају БДП по глави становника нижи од 90% од просека ЕУ.<sup>216</sup>

ЕУ је почев од 2005. године одвајала највеће износе, преко Европског фонда за регионални развој, Европског социјалног фонда и Кохезионог фонда, за финансирање развоја региона, за мање развијене регионе, са БДП испод 75% од европског просека. То су углавном региони свих новопримљених држава, затим највећи део Јужне Италије, Грчке, Португлије и неки делови Уједињеног Краљевства и Шпаније. У овим регионима се финансирају пројекти унапређења основне

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, 35-37.

<sup>215</sup> Council of the European Union, Council conclusions on Europa 2020, 2010.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/113395.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/113395.pdf), 20. 12. 2015.

European Commission, EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM/2010/2020 final, 52010DC2020,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>, 20. 12. 2015.

<sup>216</sup> О. Мирић, 37.

инфраструктуре, изградње или модернизације токова отпада и објеката за прераду вода, унапређења приступа брзом интернету.<sup>217</sup>

Регије у транзицији, са БДП по становнику између 75% и 90% просека Уније примају средњи ниво финансирања, између мање развијених и више развијених фондова и ту спадају регије Бургерланд у Аустрији, цела Валона у Белгији (осим Валон Брабанта), део Данске, Француске, у Немачкој цела област која је чинила Источну Немачку (осим Берлина и Лајпцига), делови Грчке и Италије, цела Малта, делови Шпаније и Уједињеног Краљевства.<sup>218</sup>

Сви преостали региони чине више развијене регионе Европске уније<sup>219</sup>, са БДП-ом по глави становника већим од 90% од ЕУ просека. Ове се регије финансирају углавном ради отварања нових радних места, путем повећања конкурентности и привлачења страних инвестиција, финансирају се пројекти из области саобраћаја, подршке развојним центрима, малим и „start-up“ предузетницима, универзитетима, и то из Европског фонда за регионални развој и Европског социјалног фонда.<sup>220</sup>

Инвестициона и структурна улагања Уније у периоду 2014-2020. године, у циљу остварења стратегије Европа 2020, биће усмерена ка регијама, према степену њихове развијености о расподели средстава одлучује Европска комисија, с тим што развијене регије могу добити суфинансирање до 50%, а мање развијене до 80%.

Европском територијалном кооперацијом се бришу границе унутар Европе, како између, тако и унутар држава, а има три облика сарадње: прекограничну, транснационалну и интеррегионалну, које све скупа добијају само 2,5% регионалног буџета Уније. Реализује се искључиво преко Европског фонда за регионални развој.

„Политика економске и социјалне кохезије се скраћено назива кохезионом или регионалном политиком. У литератури се ова два појма – кохезиона и регионална

---

<sup>217</sup> *Ibid*, 33.

<sup>218</sup> European Commission, Regional policy, 3.

<sup>219</sup> То су: делови Аустрије, Фландрија и Валон Брабант у Белгији, цео Кипар, Праг у Чешкој, скоро цела Данска и Финска, делови Француске и Немачке, цела Ирска, део Мађарске, Емилија-Романа и Фриули-Венеција у Италији, цео Луксембург и Холандија, део Пољске и регија Лисабона и Мадере у Португалији, Букурешт у Румунији, Братислава у Словачкој, део Словеније, делови Шпаније, цела Шведска, велики делови Уједињеног Краљевства. *Ibid.*, 3.

<sup>220</sup> Eurostat, Regions in the European Union, Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS 2013/EU-28, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

политика користе као синоними, а означавају политику чији је циљ смањење разлика између земаља чланица ЕУ, постојећих и оних које су настале стварањем заједничког тржишта, увођењем заједничке валуте или спровођењем неке од заједничких политика ЕУ.<sup>2</sup> Међутим, када говоримо о кохезионој (регионалној) политици треба имати на уму да се не ради само о регионалном развоју у ужем смислу те речи, већ да појам кохезионе политике има много ширу димензију и као таква представља настојање да се смањењем постојећих разлика у развијености региона утиче на кохезију и смањење диспаритета на нивоу читаве ЕУ. Циљеви кохезионе политике постижу се коришћењем средстава структурних и Кохезионог фонда, који су настали у различитим временским периодима у зависности од потреба Уније и проблема које је у том тренутку требало ријешити.<sup>221</sup>

Структурни и Кохезиони фонд чине део регионалне политике ЕУ. Циљ им је смањење јаза у развоју између држава чланица и регија ЕУ и промовисање економске, социјалне и територијалне кохезије, пружање помоћи мање развијеним државама чланицама да равноправно учествују на европском тржишту, јачање конкурентности, запошљавање и повећање БДП-а. У периоду 2007-2013. године вредност ових фондова чинила је 35% укупног буџета ЕУ (друга тачка буџета ЕУ).

Четири су основна принципа управљања структурним фондовима: принцип програмирања, концентрације, кофинансирања и партнерства. Сви су уведени 1988. године, осим принципа кофинансирања или суфинансирања који је уведен 1975. године са оснивањем Европског фонда за регионални развој. Програмирање (*programming*) подразумева израду вишегодишњег програма трошења средстава структурног фонда на дефинисане циљеве, унутар алокација средстава за конкретну државу чланицу. То је прва фаза пројектног циклуса, одвија се кроз сарадњу држава прималаца средстава и Европске комисије. Концентрација (*concentration*) је усмеравање фондова где су најпотребнији, на унапред дефинисане циљеве и у одређене регионе који испуњавају утврђене критеријуме. Заснива се на НУТС

---

<sup>221</sup> Катарина Живковић, „Кохезиона политика Европске уније“, *Билтен 19 (јануар-март 2010) Министарства финансија Црне Горе*, 25. са фн. 2 - Назив регионална политика је старији назив. Устаљено коришћење назива кохезиона политика почело је усвајањем Извештаја о друштвено-економској кохезији, фебруара 2007. године.



територијалној класификацији, те је повезана са географским тј. економским критеријумом. Уведена је од стране Жака Делора. Суфинансирање или кофинансирање (*co-financing*) или принцип додавања (*additionality*) подразумева да део улагања у дефинисане циљеве долази из домаћих извора, а део од Уније. Уводи се са оснивањем Европског фонда за регионални развој 1975. године.<sup>222</sup> Партнерство (*partnership*) подразумева сарадњу свих нивоа власти државе чланице са Европском комисијом, у каснијем развоју овај принцип укључује и економске и социјалне партнере, организације за промоцију заштите животне средине, родне равноправности, а данас укључују и цивилно друштво и невладине организације.<sup>223</sup>

Пројектни циклус структурних фондова обухвата више фаза.<sup>224</sup> Свака држава чланица има специфичну институционалну организацију, у складу са њеним административним уређењем (централизовано, децентрализовано, федерално тј. регионално) и нивоом финансирања, а може бити: диференцијалног приступа – структуре за спровођење кохезионе политике су одвојене (Холандија, Шведска, Велика Британија); јединственог приступа – средства се усмеравају кроз национална тј. регионална министарства и агенције (Аустрија, Шпанија, делови Немачке и већина новопримљених држава чланица); комбинованог приступа – спој претходна два приступа (Финска, Француска, Италија).<sup>225</sup>

Данас је у функцији 5 структурних и инвестиционих фондова Уније (*European Structural and Investment Funds – ESI*), који се међусобно допуњују и обезбеђују

---

<sup>222</sup> Фонд покрива до половине трошкова развојних пројеката у квалификованим регионима, остатак се финансира из националних средстава, што се јасно наводи у документацији. О. Мирић, 39.

<sup>223</sup> *Ibid.*, 39-42.

<sup>224</sup> Прво на предлог Европске комисије одлуку о буџету и правилима коришћења фонда доносе Савет и Европски парламент; Комисија утврђује, кроз консултације са државама чланицама, Стратешке смернице о кохезији, а држава чланица у складу са Смерницама припрема Национални стратешки референтни оквир и Оперативне програме које жели да спроведе; Комисија одобрава Оперативне програме, државе и региони обухваћени циљем конвергенције су обавезни да алоцирају 60% трошкова на приоритете из Лисабонске стратегије (раст и запошљавање), а они обухваћени циљем конкурентности и запошљавања -75%, државе су обавезне да дефинишу износе суфинансирања; након одлуке Комисије, држава чланица или њени региони врше одабир и спровођење програма преко Тела за управљање у свакој држави тј. региону; Комисија алоцира трошкове и омогућује држави чланици да започне програм; Комисија исплаћује сертификовани трошак држави чланици; Комисија врши мониторинг сваког оперативног програма (и држава чланица); Комисија и државе чланице припремају и предају Стратешке извештаје током целог финансијског периода; током и након окончања пројекта врши се његова евалуација и ревизија. *Ibid.*, 40-41.

<sup>225</sup> *Ibid.*, 41.

опоравак раста и запошљавања у Европи, којима управља Генерални директорат за регионалну политику:

- Европски социјални фонд (*European Social Fund-ESF*)<sup>226</sup> успостављен 1960. године, улаже у људски потенцијал кроз запошљавање, прилагођавање економским променама, развој тржишта рада које није обухваћено циљем конвергенције (за жене, националне мањине, омладину, особе са посебним потребама и сл.), социјално укључивање осетљивих категорија становништва, борбу против дискриминације, смањење сиромаштва, улагања у едукацију, обуке, целоживотно учење, заштиту животне средине, јачање институција и ефикасности јавне администрације и др. То је оквирни структурни фонд, са више под-програма и има буџет за период 2014-2020. година од 84 милијарде евра. Доступан је локалним и регионалним властима, центрима за обуку, администрацији, невладиним организацијама, малим и средњим предузећима, универзитетима, непрофитним организацијама.

- Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund-ERDF*)<sup>227</sup> је основан 1975. године за остварење регионалне политике Европе кроз превазилажење разлика у развијености региона, улагањима у конвергентност, регионалну конкуренцију, запошљавање и европску територијалну сарадњу (прекогранична, транснационална и међународна). Усмерен је на производне инвестиције за отварање радних места, инфраструктурне инвестиције (енергетика, животна средина, саобраћај, ИКТ), улагања у социјалну, здравствену и образовну инфраструктуру, истраживања и иновације, техничку помоћ, локални и развој малог и средњег предузетништва. Корисници су истраживачки центри, локалне и регионалне организације, школе, корпорације, државна управа, мала и средња предузећа, факултети, задруге, јавна тела, неке организације приватног сектора, невладине организације, а страна предузећа лоцирана у конкретној регији само уз поштовање европских правила о јавним набавкама. За период 2007-2013. година буџет фонда је био 201 милијарду евра, а за раздобље 2014-2020. година је 183,3

<sup>226</sup> *Ibid.*, 37.; ESF: European Social Fund, Summaries of EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:l60016>, 20.12.2015.

<sup>227</sup> Вид.: фн. 206.

милијарде евра. Представља оквирни програм, са више под-програма, усмерен на раст и запошљавање, територијалну кооперацију и 11 тематских области.

• Кохезиони фонд (*Cohesion Fund-CF*)<sup>228</sup> је успостављен 1994. године ради побољшања економске солидарности у ЕУ у областима животна средина, обновљиви извори енергије, одрживи развој и развој транспортне инфраструктуре, кориснице су државе чланице ЕУ са БДП по становнику мањим од 90% од просека ЕУ (свих 28 чланица), под условом да спроводе економски програм конвергенције у оквиру Пакта стабилности и раста.<sup>229</sup> Финансира највише до 85% трошкова пројекта. Критеријум алокације је површина и број становника конкретне земље.<sup>230</sup> Корисница је дужна изградити низ стратешких докумената, посебно Национални стратешки оквир за развој<sup>231</sup> и Оперативне програме<sup>232</sup>. Финансијска помоћ овог фонда може бити обустављена одлуком квалификоване већине Савета, уколико држава има изразити јавни дефицит и није предузела одговарајуће мере.

---

<sup>228</sup> Вид.: фн. 209.

<sup>229</sup> Jost Angerer, "Briefing, Stability and Growth Pact-An Overview of the Rules", European Parliament, *IPOL, EGOV*, PE 528.745, 18. 12.2015.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/528745/POLECON\\_NT\(2014\)528745\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/528745/POLECON_NT(2014)528745_EN.pdf), 20. 01. 2016.

<sup>230</sup> За период 2014-2020. средства овог фонда (укупно 63,4 милијарди евра) су расположива Бугарској, Хрватској, Кипру, Чешкој Републици, Естонији, Грчкој, Мађарској, Летонији, Литванији, Малти, Пољској, Португалији, Румунији, Словачкој и Словенији. Комисија је утврдила циљеве које жели финансирати у наведеном периоду и у односу на одређене регионе: за конвергенцију (нова радна места, инфраструктура, улагање у људски капитал) је 82% Кохезионог фонда резервисано за НУТС 2 регије; за регионалну конкурентност и запошљавање (улагање у производњу, инфраструктурне иновације, доступност превозним и телекомуникационим услугама од општег интереса, смањење незапослености, обука запослених, јачање институција тржишта рада, активне мере запошљавања инвалида, националних мањина) је 15,7% средстава кохезионе политике резервисано за остале НУТС регије; за европску територијалну сарадњу је 2,3% средстава кохезионе политике резервисано за остале НУТС регије које се граниче са др.чланицама тј. имају морску границу тј. се граниче са државама ван Уније. Cohesion Fund: country eligibility in 2014-2020. , <http://insideurope.eu/art-countries> , 20. 12. 2015.

<sup>231</sup> То је: анализа друштвено-економског стања у држави и усклађеност приоритета са правним тековинама Уније и смерницама Европске комисије, индикативни финансијски план по години са увидом у европску додатну вредност, преглед процеса управљања, надзора и евалуације и доказ о партнерству државних институција међусобно и са локалним органима.

<sup>232</sup> То је наставак Националног стратешког оквира за развој, обично их је 4-7 и односе се на животну средину, саобраћај, регионалну конкуренцију, развој људских потенцијала, садрже опис националне политике, социјално-економски концепт области, претходну евалуацију програма, оцену циљева, потреба, приоритета, стратегију и одлуке, синергију програма са другим изворима средстава и др.

- Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*Agricultural Fund for Rural Development-EAFRD*)<sup>233</sup> суштински не спада у структурне, ни у Кохезиони фонд, већ се базира на Заједничкој пољопривредној политици ЕУ и покрива инвестирање у пољопривредна газдинства, ради подизања конкурентности и еколошке одрживости, модернизације, оспособљавање младих пољопривредника кроз саветовања и обуку, подстицање развоја шумарства, диверзификацију делатности (предузетништво и туризам), изградњу и обнову основне руралне инфраструктуре, очување села и др.

- Европски фонд за поморство и риболов (*European Maritime & Fisheries Fund-EMFF*) је почео као Финансијски инструмент за помоћ рибарству (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*) за период 1994-2006. година, затим као Европски фонд за рибарство (*The European Fisheries Fund*) за период 2007-2013. година. Успостављен је за период 2014-2020. година у функцији Стратегије Европа 2020. Суштински не спада у структурне, ни у Кохезиони фонд, већ се базира на Заједничкој рибарској политици ЕУ. Обухвата инвестиције: модернизацију рибарске флоте и лука, уравнотежава излов, развија аквакултуру, модернизује прераду, маркетинг, олакшава приступ фондовима, подржава диверзификацију европских обалних економија, финансира пројекте нових запошљавања, побољшање квалитета живота на обалама Европе.<sup>234</sup>

Европски инвестициони фонд (*European Investment Fund*)<sup>235</sup> није структурни фонд. Основан је 1994. године, власништво је Европске инвестиционе банке (*European Investment Bank*)<sup>236</sup> и Европске заједнице, деоничари су и банке и др. финансијске организације. То је финансијско тело ЕУ, пружа подршку малим и средњим предузећима, обезбеђујући предузетнички капитал и гаранције финансијским институцијама за зајмове одобрене овим предузећима, користи сопствена или средства Европске инвестиционе банке или Уније. Делује у државама

---

<sup>233</sup> European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A160032> , 20. 12. 2015.

<sup>234</sup> [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

<sup>235</sup> <http://www.eif.org/> , 20. 12. 2015.

<sup>236</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

чланицама, кандидатима, земљама ЕФТА/ЕЕА – Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и др. земљама Европе.

#### 2.1.1.1. Статистичке регије

Кориснице ЕУ структурних фондова нису државе чланице у целини, већ поједине регије<sup>237</sup> стога је ЕУ увела заједничко разврставање територијалних јединица, ради лакшег прикупљања, анализе и објављивања усклађених регионалних статистичких података у ЕУ тј. ради дефинисања неопходних регионалних показатеља без којих се не би могла спровести регионална политика Уније, нити распоредити средства фондова. Важан актер у разврставању територијалних јединица, прикупљања, анализе, објављивања и упоређивања статистичких података на нивоу ЕУ је Европски завод за статистику (*Statistical Office of the European Communities-EUROSTAT*), са седиштем у Луксембургу.<sup>238</sup>

Процес утврђивања европских територијалних јединица је започео 1970-тих година, сарадњом националних статистичких организација држава чланица Заједнице са Европским заводом за статистику, ради хармонизације на нивоу Заједнице и располагања неопходним упоредивим подацима за целу европску територију. Правни основ успостављања овакве регионалне поделе била је Уредба Европске заједнице бр. 1059/2003 Европског парламента и Савета од 26. маја 2006., више пута од тада мењана, као што су уредбама Европске комисије мењани и прилози, а најновија подела треба да ступи на снагу 1.01.2016. године.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> За разлику од Кохезионог фонда, код којег су кориснице државе чланице у целини, Вид.: фн. 209.

<sup>238</sup> Основан је још 1953. да за потребе Европске заједнице за угљ и челик пружи податке на европском нивоу који омогућују компарацију између држава чланица и њихових регија. Временом му се поље рада ширило и када је 1958. основана Европска комисија, постао је Генерални директорат Европске комисије задужен за утврђивање европских територијалних јединица у функцији регионалне статистике, која је даље у функцији расподеле европских структурних и Кохезионог фонда. <http://ec.europa.eu/eurostat>, 20. 12. 2015.

<sup>239</sup> Четврта, ванредна измена анекса је усвојена Уредбом Комисије ЕУ - Commission Regulation (EU) No 868/2014, која је ступила на снагу 8. августа 2014. године и примењиваће се, у вези са преносом података Комисији од 1. јануара 2016. године. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>, 20. 12. 2015.

Територије држава чланица Уније подељене су на три нивоа хијерархијски поређаних регија<sup>240</sup> тзв. НУТС (Номенклатура просторних јединица за статистику - *Nomenclature d'unités territoriales statistiques*) – НУТС 1, НУТС 2 и НУТС 3, које су у функцији спровођења регионалне, кохезионе политике ЕУ. Ради упоредивости регионалних статистика, територијалне области морају бити сличне по површини и броју становника, а за упоређивање се користе статистички показатељи као бруто друштвени производ (БДП) по глави становника, стопа незапослености и др.<sup>241</sup>

Ниво НУТС-а којем припада нека управна јединица одређује се према броју становника: НУТС 1 - од 3 до 7 милиона становника, НУТС 2 - од 800.000 до 3 милиона становника (представљају основне регионе за реализацију регионалне политике и помоћ структурних фондова, као и циљ конвергенције), а НУТС 3 - од 150.000 до 800.000 становника (и представљају регионе са посебним потребама). Када је укупан број становника државе чланице мањи од најмањег броја становника у НУТС 3, та држава чланица чини једну територијалну јединицу тог нивоа НУТС-а, а ако за државу чланицу не постоји довољно велика управна јединица, онда ће се ниво одредити спајањем одговарајућих мањих територијално повезаних управних јединица и тако спојене зваће се „неуправне јединице“. Свака нова држава чланица утврђује територијалне јединице у складу са овом методологијом и утврђена подела је важећа у наредном трогодишњем периоду.

#### 2.1.1.2. Други инструменти реализације кохезионе политике Европске уније

„Наведени инструменти представљају најчешће коришћене инструменте за реализацију циљева кохезионе политике. Међутим, важно је напоменути да ова политика своје циљеве остварује и кроз заједничке иницијативе Европске комисије, Европске инвестиционе банке и других међународних финансијских институција. У периоду 2007-2013. године постоје три такве иницијативе: *JASPERS* – Заједничка

<sup>240</sup> Обухватају и припадајући ваздушни простор, територијалне воде, епиконтинентални појас и сл.

<sup>241</sup> Важећа НУТС 2013 класификација је на снази од 1. 01. 2015. године и има 98 региона НУТС 1, 1.276 региона НУТС 2 и 1.342 региона НУТС 3 нивоа. Еуростат, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>, 20. 12. 2015.

подршка пројектима у европским регионима, *JEREMIE* – Заједнички европски ресурси за микро, мала и средња предузећа, *JESSICA* – Заједничка европска подршка одрживим инвестицијама у градским подручјима и *JASMINE* – Иницијатива Европске комисије за подстицај развоја макро-кредита у Европи.<sup>242</sup>

*JASPERS* се остварује кроз партнерство Европске комисије, Европске инвестиционе банке, Европске банке за обнову и развој и других финансијских партнера за подршку инфраструктурним пројектима државама чланицама Уније. Нуди бесповратну техничку помоћ за регионе чланице обухваћене циљем конвергенције и тиме помаже припрему пројектне документације за велике инвестиционе пројекте, омогућава им да брже, квалитетније и више пројеката поднесу на одобравање. Државе западног Балкана у оквиру Вишекорисничке *IPA* имају на располагању програм *Infrastructure Project Facility*, врло сличан *JASPERS*-у.

*JEREMIE* је заједничка иницијатива Европске комисије, Европске инвестиционе банке, Европског инвестиционог фонда и других финансијских партнера за промоцију бољег приступа финансијама за развој малих и средњих предузећа у регијама ЕУ. Државе западног Балкана у оквиру Вишекорисничке *IPA* имају на располагању програм *European Fund for South-East Europe*, врло сличан *JEREMIE*-у.

*JESSICA* је заједничка иницијатива Европске комисије, Европске инвестиционе банке, Развојне банке Савета Европе и других финансијских партнера за промоцију одрживог развоја, раста и запошљавања у урбаним подручјима Европе. Издвајања из програма имају револвинг карактер (нису грантови), средства из програма се користе за финансирање зајмова које фондови за урбани развој обезбеђују крајњим корисницима.

---

<sup>242</sup> К. Живковић, *Ibid.*, 27. фн.8: Joint Assistance in Support of Projects in European Regions-*JASPERS*, Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises-*JEREMIE*, Joint European Support to Sustainable Investment in City Areas-*JESSICA*, European Commission Initiative to reinforce development of micro-credit in Europe – *JASMINE*. Вид.: Memorandum of understanding in respect of joint assistance in supporting projects in European regions (*JASPERS*) between the European Commission, the European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development, 30. 05. 2006., <http://www.eib.org/attachments/documents/mou-jaspers.pdf>, 20. 12. 2015.; European Investment Fund, *JEREMIE* Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000038001-000039000/000038622.pdf>, 20. 12.2015.

Поред наведене три иницијативе, *JASMINE* је посебан фонд, за лакши приступ малих и средњих предузетника финансијама, то је техничка помоћ селектованим корисницима, покренута 2009. године као заједничка иницијатива Европске комисије, Европске инвестиционе банке и других финансијских партнера.

ЕУ је у ранијем периоду створила четири посебна програма, финансирана из структурних фондова и то су: *EQUAL*, *URBAN*, *LEADER* и *INTERREG*. *EQUAL* је као експериментални програм, финансиран из средстава Европског социјалног фонда, одобрен од Европске комисије 2001. године на период од 8 година. Циљ му је био борба против дискриминације и неједнакости у запошљавању и приступу тржишту рада. За овај програм је издвојено око 3,3 милијарде евра, али су улагања истовремено кофинансирана и из националних фондова.<sup>243</sup>

*URBAN* је европска иницијатива успостављена 1994. године у циљу подршке одрживог развоја урбаних подручја, до 2007. године имао је 2 фазе, 1994-1999. и 2000-2006. године, а имао је и пилот пројекат 1989-1999. година. Финансиран је из Европског фонда за регионални развој. Престао је да постоји 2007. године јер су његови циљеви постали саставни део циљева европске регионалне политике.<sup>244</sup>

*LEADER* (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, енгл. *Links between the rural economy and development actions*) је иницијатива Заједнице успостављена 1991. за подршку руралном подручју, имао је 3 фазе – *LEADER I* (1991-1995.), *LEADER II* (1996-1999.) и *LEADER+* (2000-2006.). Рурални развој је део Лисабонске (2000-2005.) и Гетеборшке стратегије (2001.) о конкурентности и одрживом развоју, а обухвата 4 области – конкурентност пољопривреде, прехранбене производе и шумарство, управљање земљиштем и животну средину, квалитет живота и разноликост руралних подручја. Финансиран је из структурног фонда - Европског фонда за усмеравање и гаранције у пољопривреди (*EAGGF*),<sup>245</sup> средствима у износу

---

<sup>243</sup> [www.networkforeurope.eu/equal-0](http://www.networkforeurope.eu/equal-0), 20. 12. 2015.; European Commission, *EQUAL Guide on Gender Mainstreaming*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2015, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal\\_consolidated/](http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/) 20. 12. 2015.

<sup>244</sup> [www.networkforeurope.eu/urban-ii-0](http://www.networkforeurope.eu/urban-ii-0), 20. 1. 2015.

<sup>245</sup> The financing of the common agricultural policy (CAP), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A160024>, 20. 12. 2015.



5,05 милијарди евра. У периоду 2007-2013. година постао је сегмент деловања Европског пољопривредног фонда за рурални развој (*EAFRD*).<sup>246</sup>

*INTERREG (Interregional cooperation)* је као иницијатива Заједнице покренут 1990. године ради уравнотежења развоја европских регија путем подстицања сарадње: прекограничне,<sup>247</sup> транснационалне<sup>248</sup> и међурегионалне.<sup>249</sup> Обухвата програме *INTERREG I* (1990-1993.), *INTERREG II* (1994-1999.), *INTERREG III* (2000-2006.), *INTERREG IV* (2007-2013.) и *INTERREG V* (2014-2020.) или *INTERREG Europe*,<sup>250</sup> који има буџет од 10,1 милијарду евра за преко 100 програма кооперације између регионалних и територијалних партнера, уз подршку и из других програма нпр. претприступне помоћи и инструмента за прекограничну сарадњу.

#### 2.1.1.3. Постигнути резултати и будући правац кохезионе политике ЕУ

Успешност примене структурних и Кохезиоог фонда и успешност кохезионе политике Уније директно зависи од апсорпционих моћи држава чланица. Ове моћи су условљене административним капацитетима тих држава, успешношћу њихових управних апарата, добрим националним стратегијама развоја и искуством и стручношћу крајњих корисника средстава наведених фондова, стога је важно ангажовање искусних консултаната и правилна примена јавних набавки. Уколико апсорпциони капацитет државе чланице тј. крајњег корисника средстава није адекватан, јављају се промашаји у погледу одабира адекватних пројеката, долази до ненаменских и/или прекомерних трошења средстава фондова, који доводе до

---

<sup>246</sup> Постојање јединственог фонда *EAFRD* и јединственог сета правила програмирања, финансирања, извештавања и контроле свакако поједностављује примену политике. Вид: Европска комисија, Политика руралног развоја ЕУ за период 2007-2013., *Канцеларија за официјелне публикације Европске комисије*, Луксембург 2006.

<sup>247</sup> Прекогранична сарадња обухвата мало и средње предузетништво, туризам, културу и прекогранична трговина, управљање природним ресурсима, повезивање урбаних и руралних подручја, транспортних и комуникационих мрежа, побољшање инфраструктуре, запошљавање.

<sup>248</sup> Транснационална сарадња регионалном развоју даје европску димензију, а поље примене су иновације, заштита животне средине, приступ транспортним и комуникационим мрежама, одрживи развој урбаних подручја.

<sup>249</sup> Међународна сарадња пружа подршку размени искустава између регионалних и локалних заједница.

<sup>250</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/), 20. 12. 2015.

негативних налаза ревизора Европске комисије и обавезе поврата дела примљених средстава. Због све већег ефекта преливања и велике интегрисаности европских економија, општи је интерес да се унапреди развој мање развијених чланица Уније, како би се избегли негативни утицаји на заједничко тржиште.

„Из тог угла регионална политика Европске уније могла би се дефинисати као механизам који дозвољава једној држави чланици да активно стимулише економску активност друге. Уколико би регионалне неравномерности биле мање, сви ефекти интеграције би се праведније распоредили међу регионима и државама чланицама. Истовремено, сиромашније државе чланице би повећањем своје ефикасности могле, кроз порез, више да допринесу буџету Европске уније. Други разлог за постојање регионалне политике јесте чисто економски – висока цена за државе чланице. Немају све земље исти број неразвијених региона. Неке земље имају јако велике проблеме (Грчка, Португалија, већина новопримљених земаља), а друге релативно мале (Данска и Холандија). Овим земљама би било тешко да своје сиромашне регионе саме финансирају. Само се на нивоу Заједнице могу сакупити неопходна средства из богатих региона неких држава чланица (као што су Немачка и Француска) и доделити најзаосталијим регионима Европске уније.(...) Основна сврха остваривања кохезионе политике је доказ грађанима Европе да Европска унија има јасно изражену вољу да омогући једнак животни стандард свим својим грађанима. (...) Трећи разлог је да заједничка регионална политика унапређује већу политичку кохезију и „дух заједнице“. Тако сиромашне земље немају осећај да су напуштене. Ово је веома важно јер, иако су узроци за заостајање различити, постоји јасно успостављен јаз „центар-периферија“ између богатих и сиромашних региона. Велики део најзаосталијих региона по правилу је груписан на периферији. То значи да би ове земље вероватно нерадо наставиле са даљом интеграцијом, ако знају да ће морати саме да сnose трошкове. Проширењем се број држава са израженим разликама у степену развијености појединих региона повећао.“<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> О.Мирић, 107.

Европска комисија је објавила резултате кохезионе политике за период од 2007. до 2013. године,<sup>252</sup> из којих се закључује да је постигла успех, мада је суштински само неколико региона Уније изашло из циља конвергенције, са изузетком Немачке у којој је то постигло чак 4 региона. Аргументи за и против субвенција су подељени, од тога да то поспешује Европу различитих брзина и аргументе против евроинтеграција, до тога да то помаже уједначавању разлика између региона и равномерном распореду ресурса. Међутим, чињеница је да региони који су најразвијенији имају највећу стопу досељавања, због чега слабије развијени региони трпе миграцију најобразованије радне снаге.

„Главни проблем је што нове чланице нису економски конкурентне старим и што њихова економија зависи од помоћи ЕУ. Као што смо видели од почетка кризе, параметри: незапосленост, смањење БДП-а, јавни дуг су махом расле у новијим државама чланицама. Државе доживљавају придружење ЕУ као спас, а средства која добијају из структурних фондова као субвенције, које се углавном троше супротно од прописаних циљева. Државе треба да буду свесне примера Грчке и Шпаније, држава које су дуг низ година добијале средства из фондова, али их је погрешна политика довела до финансијског колапса, упркос огромној финансијској помоћи ЕУ. Уместо тога, боље решење је да се окрену ка себи, да путем унутрашњих мера учине државу привлачнијом за инвестиције, јер је доказано да су те мере ефикасније и да брже доводе до напретка него искључиво ослањање на помоћ из фондова.“<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Повећан је бруто друштвени производ по глави становника у регионима обухваћеним циљем конвергенције на 62.7% просека Европске уније до 2010. године, отворено је око 769.900 нових радних места, сваке године око 15 милиона становника учествује у хиљадама пројеката финансираних из средстава Европског социјалног фонда широм Уније, 2,4 милиона учесника у помоћи при запошљавању Европског социјалног фонда је нашло запослење у периоду од 6 месеци, 225.560 микро, малих и средњих предузећа је добило директну помоћ а 101.970 „start up“-а је подржано, 274.000 је новоосновано, подржано је 72.920 истраживачких пројеката, 5 милиона становника је покривено „broadband“ конекцијом, 27.800 кооперационих пројеката је подржано, створено је 35.125 дугорочних истраживачких послова, модернизован је систем снабдевања водом за 4,2 милиона грађана, 11.050 пројеката унапређења атрактивности и одрживости градова и села, 1800 km путева и 1355 km пруга је створило транс-европску транспортну мрежу.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/key-achievements/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/key-achievements/), 20. 12. 2015.

<sup>253</sup> Бранко Поповић, *Проширење Европске уније и политика економско-социјалне и територијалне кохезије*, Мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 44.

У сваком случају, кохезиона, регионална политика је саставни део агенде Европске комисије „Региони 2020“ донете 2008. године,<sup>254</sup> која садржи циљеве ове политике до 2020. године, а то су: глобализација (која највише погађа најнеразвијене регионе јужне и југоисточне Европе), демографске промене (константно старење грађанства Уније, миграције), климатске промене (најугроженији југ Европе), енергетске промене (најугроженији региони источне и јужне Европе, потреба за новим, чистим, лако обновљивим изворима енергије).

Европска комисија је марта 2010. године донела и стратегију „Европа 2020“ која се наставља на претходни документ и представља пут којим ће се ЕУ борити против озбиљне економске кризе која је захватила целу Европу. Ова стратегија ставља у фокус три приоритета – паметан раст, који развија економију засновану на знању и иновацијама, одржив раст, који промовише ефикасније ресурсе и конкурентнију економију и инклузиван раст, развијање економије високе стопе запослености и јаке социјалне и територијалне кохезије.<sup>255</sup>

Трећи документ, којег је Европска комисија донела у складу са претходна два, је предлог како кохезиона политика Уније треба да изгледа у периоду 2014-2020. година. Усмерена је на регионе, који су највише и погођени економском кризом, форсираће паметан, одржив и инклузиван раст, фокусираће се на резултате и користиће средства фондова Европске уније на најкомпетентнији и најефикаснији начин. Између региона ће се развијати територијална кооперација, територијална

---

<sup>254</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Disability Strategy 2010-2020: a renewed commitment to a barrier-free Europe, COM/2010/0636 final, Brisel, 15. 11. 2010., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52010DC0636>, 20. 12. 2015. ; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>255</sup> Комисија је дефинисала које конкретне циљеве треба постићи до 2020. године – да 75% популације старости од 20 до 64 године треба да буде запослено; да 3% бруто друштвеног производа Европске уније треба да буде уложено у истраживање и развој; смањење емисије гасова за најмање 20% у односу на ниво из 90-тих година или за 30% ако се испуне услови; повећање удела обновљиве енергије у финалној потрошњи на 20% и повећање енергетске ефикасности за најмање 20%; смањење особа које напуштају школовање испод 10%; да најмање 40% становништва има диплому факултета; да се елиминише ризик сиромаштва код 20 милиона људи. European Commission, Europe 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2010) 2020, 3. 03.2010.

кохезија и одрживи урбани развој, а одређени су и конкретни тематски циљеви који ће се финансирати из структурних или Кохезионог фонда.<sup>256</sup>

### 2.1.2. Програми Европске уније (раније *Community programmes* или *EU direct funding*)

Другу врсту фондова Уније представљају Програми ЕУ који спадају у директне ЕУ фондове или интра-ЕУ фондове којима управља Европска комисија из Брисела (раније „програми Заједнице“ – *Community programmes* или *EU direct funding*), који су, за разлику од структурних фондова, доступни и државама чланицама и нечланицама Уније, под одређеним условима.

Програми Уније су крајње разнолики, креирала их је Европска комисија да би у одређеном периоду подржала сарадњу између држава чланица Уније у областима повезаним заједничким политикама. Финансирају се из општег буџета Уније. Све државе приступања и државе кандидати имају могућност да учествују у овим програмима, али под условом да у буџет Уније уплате чланарину за учешће.

Унија одлучује о типу програма, његовом буџету и трајању. Сва правна лица, а у неким случајевима и физичка лица, су овлашћена да поднесу предлог по позиву и то, по правилу, у конзорцијуму, у којем учествују најмање две или више организација из више држава чланица Уније, што се прецизира у позиву за достављање предлога. Подносиоци су у директном контакту са службеницима Европске комисије, за све време трајања пројекта, од фазе подношења предлога па све до закључења пројекта. Свака држава учесница формира Националну канцеларију за програме или агенцију, при надлежном министарству или при независној организацији, која има задатак да

---

<sup>256</sup> Дефинисани циљеви су: јачање истраживања, технолошког развоја и иновација, олакшан приступ и коришћење и квалитетније информационе и комуникационе технологије, побољшање конкурентности микро, малих и средњих предузећа, подршка преласку на нискокарбонске економије, промовисање прилагођавања на климатске промене, превенција ризика и управљање ризицима, заштита и очување животне средине и промоција ефикасности коришћења ресурса, промоција одрживог транспорта и унапређење мреже инфраструктуре, промовисање одрживог и квалитетног запошљавања и подршка радној мобилности, социјална инклузија и борба против сиромаштва и сваког облика дискриминације, улагање у едукацију, обуке и целоживотно учење, побољшање ефикасности јавне администрације. Буџет ЕУ за период 2014-2020. година износи 1.082 милијарде евра, од тога је за кохезиону политику планирано 351,8 милијарди евра.

European Commission, An introduction to EU Cohesion Policy 2014-2020, 2014.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_en.pdf), 20. 1. 2015.

прикупља информације и посредује у циљу пружања подршке националним апликантима. У неким случајевима посебну одговорност и улогу има национални координатор програма. Подношење, евалуација и плаћање пројеката, као и пуно администрирање врши администрација конкретног Генералног директората Европске комисије, надлежног за односну област. Фондови се трансферишу директно од Комисије на кориснике, који средства буџета користе за имплементацију одобраног пројекта. Директним фондовима се углавном финансирају иновативне идеје које се реализују кроз партнерство са другим државама.<sup>257</sup>

Ови ЕУ фондови су подељени искључиво по областима политика ЕУ, стога их корисници могу лакше лоцирати. Циљ сваког је решење неког европског проблема карактеристичног за одређену област, стога се овим програмима постижу конкретни циљеви корисни Европској унији, а државе нечланице, учествујући у пројектима финансираним из Брисела, одржавају „корак“ са ЕУ, припремајући се за будуће чланство. Како је позив отворен свим државама чланицама, а од 1997. и онима које то нису, то је конкуренција далеко већа него код пројеката који се финансирају из фондова претприступне помоћи.<sup>258</sup>

Европска комисија врши директне финансијске контрибуције пројектима или организацијама од интереса за Унију или врши контрибуцију имплементацији конкретне политике или програма ЕУ. Таква плаћања се називају грантови или субвенције. То су бесповратна средства којима Европска комисија директно плаћа непрофитне активности (истраживања, образовање, здравство, заштита потрошача, заштита животне средине, хуманитарни циљеви и др.) унапред дефинисаном типу корисника (приватне или јавне организације, а ретко физичка лица), способном да

---

<sup>257</sup> “Економска, социјална и политичка интеграција земаља чланица Европске уније значи да ове земље морају да доносе заједничке одлуке о многим питањима и због тога дефинишу заједничке политике у низу различитих области. Ради спровођења договорених политика утврђују се вишегодишњи програми Заједнице, акциони планови за остваривање утврђених циљева са финансијском подршком из буџета ЕУ. (...) Програми Заједнице, такође, представљају један од значајних инструмената претприступне стратегије ЕУ и омогућавају непосредно упознавање земаља кандидата за чланство у ЕУ и њихових грађана са политикама и методама рада Уније.“

Ј. Кроња, *Програми Европске заједнице*, 7.

<sup>258</sup> Technical Assistance for the IPA Training and Support Facility, *Guidelines on IPA implementation for final beneficiaries*, Lattanzio E Associati Spa, Рим 2012.

[http://tc.sep.gov.mk/Portals/0/dokumenti/priracnici/IPA\\_GuidelinesFinal%20Beneficiaries.pdf](http://tc.sep.gov.mk/Portals/0/dokumenti/priracnici/IPA_GuidelinesFinal%20Beneficiaries.pdf), 20. 12. 2015.

примени односни пројекат, у циљу спровођења мера и испуњења приоритета политика Уније. „ За ЕУ грантове процедура аплицирања се дефинише у позиву за достављање предлога за одређени програм и предлагачи пројекта подносе предлог директно Европској комисији или извршној агенцији која води конкретан програм.“<sup>259</sup>

Грантови су веома различити, а заједничке одлике су им: облик су комплементарног финансирања, јер Унија финансира обично мање од 75% трошкова пројекта, остатак средстава се обезбеђује из националних фондова, од спонзора или из сопствених ресурса (учешће запослених, коришћење канцеларијског простора) и мора се доказати конкретном документацијом; не могу да представљају извор профита за своје кориснике; не могу се одобрити ретроактивно за радње које су већ спроведене; само један грант може бити одобрен пројекту; средства гранта треба да се искористе у целости, неискориштени вишак се враћа даваоцу; не додељују се *ad hoc* већ плански, по годишњем радном програму Одељења Комисије.<sup>260</sup>

Постоје бројне форме и облици ЕУ пројеката, али је типичан пример да га реализује конзорцијум партнера из различитих држава, од којих је један координатор и у директној је вези са Европском комисијом. Обично има за циљ повећање мобилности, развој нових знања, јачање европских димензија. Величина, обим и

---

<sup>259</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>260</sup> „Грантови се не додељује од случаја до случаја. Уместо тога, они су предмет годишњег програмирања. До 31. марта сваке године, одељењима Комисије које управљају програмима грантова објављују свој годишњи програм рада на свом интернет сајту. Програм рада одређује широке области грантова који су предвиђени током године ( подручје деловања, циљеви, распоред, расположива средства, услови доделе, итд...). Консултујући ове програме рада могу се идентификовати области које вас занимају. Након тога, Одељења Комисије објављују позиве за подношење предлога на њиховим интернет сајтовима; позиви за предлоге позивају кандидате да представе, у оквиру датог рока, предлог за акцију која одговара постављеним циљевима и испуњава потребне услове. Ови позиви за предлоге могу бити објављени у Службеном листу Европске уније - Ц серије Све апликације се прегледају и оцењују на основу критеријума који су јасно најављени у позивима за предлоге, уз обезбеђивање равноправног третмана , а кандидати се појединачно обавештавају о коначној одлуци у вези њиховог предлога. Неки грантови су изузетно додељују директно одређеним корисницима, без позива за подношење предлога. Ово може бити због њихових специфичних компетенција или карактеристика, што би значило да су искључиви корисници одређенх радњи (монопол ситуације) или је у питању хитна акција (посебно хуманитарна помоћ). Како су грантови јавна средства, Европска комисија примењује принцип транспарентности. Тако, до 30. јуна сваке године, Одељења Комисије објављују на својим интернет страницама листу грантова који су награђени током претходне године, са изузетком оних који се додељују у виду стипендија за појединце.“

European Commission, Introduction to EU funding,  
[http://ec.europa.eu/grants/introduction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/grants/introduction_en.htm) , 20. 12. 2015.

унутрашња организација пројекта је веома различити од области до области. Генерални директорат Европске комисије може вршити имплементацију Програма Уније. ЕУ пројекат такође може бити основан да координира или подржи активности и политике (мреже, размена, транснационални приступ инфраструктури, студије, конференције итд.). Чак и индивидуални пројекти су такође могући у ситуацији када је пројекат основан из разлога подршке другом пројекту којег спроводи индивидуални национални или међународни тим. Пројекат може бити установљен и у циљу пружања подршке мрежној обуци или обуци особља агенције.

Апликационе процедуре за грантове ЕУ су дефинисане у позивима за конкретне програме и подносиоци пројеката се пријављују директно Европској комисији или извршној агенцији која води конкретан програм. Генерални директорат Европске комисије може, поред грантова, да врши имплементацију фондова помоћу јавних уговора који се закључују кроз позив за тендере, по процедури јавних набавки, у широј области (студије, техничку помоћ и обуку, консултације, организацију конференције, ИТ опрему и др.) за куповину услуга, робе или радова, у циљу обезбеђења операција институција или програма ЕУ.

Комисија има највећу одговорност да обезбеди да је сав новац из буџета Уније потрошен коректно. Али и националне владе држава чланица су одговорне за спровођење провера и периодичних ревизија, јер се око 80% фондова Уније спроводи на националном нивоу. Државе нечланице Уније и међународне организације су одговорне за управљање малим делом буџета ЕУ који је алоциран у корист програма имплементираним од стране Црвеног крста и Уједињених нација.

Европска комисија управља буџетом преко Генералних директората и извршних агенција. ЕУ државе поверавају управљање фондовима ЕУ углавном органима управљања као што су министарства или јавна тела, која су одговорна за организовање позива за понуде или тендерске процедуре.<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> За све модалитете управљања средствима ЕУ вид.: [http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding_en), 20. 12. 2015. ;

New 2016 version of Practical Guide to contract procedures for EU external actions (PRAG), art.2.2 <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=2.2>, 30. 01. 2016.



Пошто Европска унија одлучи да лансира одређени програм, Службени лист Уније објављује позив на свим званичним језицима Уније, као и *EEA Supplement* за достављање предлога (на адреси: <http://eur-lex.europa.eu/>). Пројекти обухватају широко поље деловања, од запошљавања, регионалног развоја, истраживања и образовања до животне средине, хуманитарне помоћи и друге. Да би Европска унија могла да финансира такве активности, све државе чланице су дужне да доприносе заједничком буџету Уније, а тако алоцирана средства онда се троше на области од заједничког интереса, захваљујући координацији и сарадњи држава чланица и ЕУ институција.

Могло би се рећи да је буџет Европске уније важно средство којим се спроводе политике Уније и финансирају активности које државе чланице не могу саме финансирати или које се могу успешније финансирати удруживањем ресурса. Буџет ЕУ<sup>262</sup> доноси се демократским поступком, јер га припрема Европска комисија као извршни орган Уније, о њему расправља Савет ЕУ и Европски парламент. Донетим буџетом управљају државе чланице Уније и Комисија или директно Комисија, али у пракси буџетом највише управљају националне или регионалне управе. Бесповратним средствима, зајмовима и другим облицима финансирања из буџета Уније даје се финансијска подршка градовима и регијама, малим и средњим предузећима, невладиним организацијама, научницима, студентима.

Извор буџета су сопствена средства Уније – царине на увоз из држава које нису чланице Уније, порез на додату вредност наплаћен у Унији, чак 74% од доприноса држава чланица према уделу бруто националног дохотка (БДП) у бруто дохотку Уније, из осталих извора (порез на доходак администрације европских институција, казне предузећима за кршење прописа Уније). Доноси се за период од 7 година, циљ

---

<sup>262</sup> Сваке године Европска комисија подноси предлог буџета ЕУ (за 2016. годину је поднела 27. 05. 2015.), унутар лимита одређеног Вишегодишњег финансијског оквира за седмогодишњи временски период 2014-2020. године. О поднетом предлогу изјашњавају се Европски парламент и Савет. За ову годину Савет се изјаснио у јулу, да би га званично усвојио 4. септембра 2015. године, док га је Парламент усвојио на пленарном заседању 28. октобра 2015. године. По правилу постоје разлике у мишљењу ова два органа, која онда разлике усаглашавају кроз поступак преговарања који се зове „поступак мирења“.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5942\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5942_en.htm); , 20. 12. 2015.

му је омогућити функционисање Уније, при чему се води рачуна о могућностима држава чланица.

Око 94% средстава Уније троши се на разне политике Уније и посредно се опет враћа државама чланицама, а 6% буџета се троши на функционисање институција Уније (плате и пензије службеника Уније, превођења, зграде и сл.). Унија има око 55.000 европских службеника, али и Унија спроводи мере штедње тако да се планира да се до 2020. године смањи број запослених у Унији за 5%.<sup>263</sup>

Унија је 2007. донела нову генерацију Програма Уније (директних фондова) – за финансијски период до 2013. године и они су намењени стимулисању иновација, економском расту и запошљавању, фаворизују се политике одрживог економског прогреса, солидарности, безбедности и јача улога Европе у свету. Да би се приступило овим фондовима неопходно је да пројекат има европску димензију – јасно исказан европски циљ који пројекту даје европску додатну вредност. Али сам облик те европске димензије пројекта варира од пројекта до пројекта. С друге стране, Европска комисија често захтева да резултати пројекта имају значаја и ван држава које су укључене у пројекат.

Главни извор информисања о пројектима Европске уније је Национална контактна тачка (NCN) програма,<sup>264</sup> канцеларије Европске комисије и информационе мреже Уније, као и Делегације Европске уније у трећим државама. Националне

---

<sup>263</sup> „Чланице ЕУ су постигле договор о величини буџета и да се финансира неколико година унапред (седмогодишњи буџетски период). Буџет ЕУ подржава отварање радних места, у оквиру кохезионе политике финансира инвестиције за премошћавање јаза између држава и региона у ЕУ, пружа помоћ сеоским подручјима Европе. Три главна извора прихода су: одређени проценат бруто националног дохотка (обично око 0,7%) даје свака држава чланица ЕУ и то је највећи извор прихода буџета ЕУ, основни принципи су солидарност и способност да се плати, мада износ може да се усклади тако да се избегне претерано оптерећивање одређене земље; мали проценат стандардизоване вредности ПДВа за сваку чланицу (обично око 0,3%); велики удео увозних дажбина на производе изван ЕУ (земља која прикупља дажбине задржава мали проценат). ЕУ такође убире порез на доходак физичких лица од особља ЕУ, доприносе земаља које нису чланице ЕУ на одређене програме ЕУ и казне за предузећа која крше правила и прописе ЕУ.“

[http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

<sup>264</sup> „Националне контактне тачке се успостављају и финансирају од стране 28 чланица ЕУ и држава које су повезане са конкретним оквирним програмом. Пружају персонализовану подршку на лицу места и на матерњим језицима апликаната. Могу да се разликују од државе до државе, од децентрализованих до централизованих, разни су и актери који узимају учешћа у овом систему, од универзитета до министарстава, истраживачких центара и агенција, до приватних консултантских компанија, што најчешће зависи од конкретног програма.“

[http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/national\\_contact\\_points.html](http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/national_contact_points.html), 20.12.2015.

контактне тачке често организују семинаре на тему партиципације у ЕУ програмима, издају смернице, брошуре и упутства о аплицирању и управљању пројектима, а информације се могу добити и од Европске комисије.

Директни или интра фондови ЕУ могу бити подељени на две главне области: Европске програме у којима сарађују државе чланице (мада је већина отворена за учешће и других држава нечланица, потенцијалних кандидата и кандидата за чланство у ЕУ, као и трећих држава) и Спољне програме помоћи који су правни оквир помоћи ЕУ трећим и државама у развоју.

Већина пројеката Уније захтева бар два партнера из различитих држава, а проналажење одговарајућег конзорционог партнера је најважнији део процеса. Пројектни конзорцијум се обично формализује путем конзорционог споразума, којим се дефинишу улоге партнера у пројекту, расподела фондова, лидерска позиција, „расејавање“ и коришћење резултата пројекта, укључујући и споразуме о правима интелектуалне својине и решавање несугласица. Успешни пројекти обично имају неколико искусних и неколико нових партнера, а координатор пројекта је организација, тело или предузеће са ранијим искуством на пројектима Уније.<sup>265</sup>

Комисија је све време трајања пројекта отворена за разне облике помоћи и одговоре на питања до рока предаје пројекта, обично преко „*help desk*“- а, а посебно у периоду док је позив отворен пружа помоћ у тражењу партнера на пројекту (тзв. „*clinics*“). *The Europa website* ([http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm)) пружа најпотпунији преглед отворених позива, а информације о предмету позива, критеријуму за доделу и формату апликације пружа Генерални директорат за конкретну област програма.

Позив је обично отворен од 4 до 12 недеља, али има и оних који су отворени у континуитету, са фиксним датумима за вршење одабира. Пријава пројекта се подноси у оглашеном року, а листа ЕУ директних фондова, по секторима, је доступна на: [http://tc.sep.gov.mk/Portals/0/dokumenti/priracnici/IPA\\_GuidelinesFinal%20Beneficiaries](http://tc.sep.gov.mk/Portals/0/dokumenti/priracnici/IPA_GuidelinesFinal%20Beneficiaries).

---

<sup>265</sup> *Ibid.*; European Commission, *Beginners Guide for EU Funding*, Brussels 2015. За грантове вид.: New 2016 version of Practical Guide to contract procedures for EU external actions (PRAG), art. 6.1.2. <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=6.1.2>, 30. 01. 2016.

*pdf* и [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/grants\\_en.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/grants_en.htm). Пријава на позив се шаље директно Европској комисији или извршној агенцији у Бриселу или Луксембргу, мада има програма у којима националне агенције управљају комплетним процесом. Апликационе форме су доступне „online“, у електронској форми на *website*-у Националне контактне тачке или Комисије.

Пре самог подношења апликације за ЕУ фонд, веома је важно да се има јасна слика који циљ пројекат настоји да постигне и да се обезбеди да су сви партнери на пројекту свесни тог циља и да га подржавају. Пројектна идеја се мора проверити у односу на циљ програма и све формалне критеријуме позива. Европска додата вредност мора бити изричита већ у раној фази процеса и мора укључити јасну слику дистрибуције резултата пројекта по његовом окончању. Одређивање буџета пројекта је дуготрајан процес јер захтева да буде реалистичан и кохерентан.

Писање апликације тј. пријаве пројекта садржи обавезно следеће елементе: идеја се мора јасно дефинисати, оно што је посебно у конкретном пројекту, иновативно, као и шта се пројектом жели постићи, за кога, како и када; циљеви се морају хијерархијски поређати, са квантитативним показатељима ресурса и временом које је потребно да се спроведе пројект; методе и технике пројекта се морају објаснити у смислу остварења дефинисаних циљева са фазама пројекта, кључним тачкама и појединачним циљевима, дефинисаним роковима сваке поједине фазе; партнери на пројекту и допринос сваког од њих се мора навести, начин њихове сарадње на пројекту, уз наглашавање европске додате вредности; информисање, расејавање и експлоатација резултата пројекта се морају објаснити тј. како, коме и када се подносе извештаји, како ће се пренети знање и остварени резултати другима; буџет пројекта се мора јасно приказати и мора бити реалан да би обезбедио успешност пројекта.<sup>266</sup>

ЕУ финансирање се обично заснива на три типа грантова: рефундација законитих трошкова (*grant*), плаћање укупне суме или финансирање у ратама. Може

---

<sup>266</sup> За нпр. HORIZON 2020 вид.: European Commission, Directorate General for Research and Innovation, Grants Manual - Section on: Proposal submission and evaluation, Version 1.4, 28. 05. 2015. [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants\\_manual/pse/h2020-guide-pse\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/pse/h2020-guide-pse_en.pdf), 20. 12. 2015.

се користити један модалитет плаћања да покрије укупну ЕУ финансијску контрибуцију или се могу комбиновати. Друга два начина финансирања ће се више користити у новим програмима. Када пројекат започне, његов координатор пријављује трошкове и резултате рада на пројекту Комисији, једногодишњим или двогодишњим извештајем. Комисија спроводи регуларну ревизију пројекта, у свету испуњења опредељених циљева и формалних критеријума.<sup>267</sup>

#### 2.1.2.1. Најзначајнији директни програми ЕУ у периоду 2007-2013. године

Најзначајнији од наведених програма ЕУ у периоду 2007-2013. година су:

Европа за грађане<sup>268</sup> (*Europe for Citizens*) је програм активног укључивања грађана ЕУ у процес евроинтеграција, развијања индентитета европског грађанина и припадности ЕУ, поштовања међусобних разлика, развој интеркултурне сарадње, прихватање заједничких вредности. Програмом административно управља Агенција за образовање, аудиовизуелну област и културу (*EACEA - The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*),<sup>269</sup> а буџет за период 2007-2013. година је био 215 милиона евра. Реализовао се кроз братимљење градова (Активни грађани за Европу), подршку пројектима организовања цивилног друштва (Активно цивилно друштво за Европу), подршку пројектима испитивања јавног мњења и информисања о „европским“ активностима ради подизања свести о активном грађанину ЕУ (Заједно за Европу), подршку акцијама очувања истине о прошлости Европе, нацизму и стаљинизму и превазилажењу проблема прошлости (Активно европско сећање).

Програм доживотног (интегрисаног) учења (*The Lifelong Learning Programme - LLP*)<sup>270</sup> пружао је могућност квалитетног образовања током целог живота, широм Европе, уз примену информационих и комуникационих технологија (ИКТ), имао је

---

<sup>267</sup> Lattanzio E Associati Spa.; European Commission, *Beginners Guide to EU Funding*, 2015, [http://ec.europa.eu/budget/file/9/download\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/file/9/download_en.pdf). 20.12.2015.; .

<sup>268</sup> J. Кроња, 11-12.; [http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index_en.htm) , 20. 12. 2015. ; Council Regulation (EU) 390/2014, 14 04. 2014. establishing the ‘Europe for Citizens’ programme for the period 2014-2020 , *OJ L* 115, 17. 04. 2014.

<sup>269</sup> [https://eacea.ec.europa.eu/about-eacea\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/about-eacea_en) , 20. 12. 2015.

<sup>270</sup> J. Кроња, 13-14.; [http://ec.europa.eu/education/tools/llp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/tools/llp_en.htm) , 20. 12. 2015.

буџет за период 2007-2013. године од скоро 7 милијарди евра, а конкретна држава је морала основати националну агенцију за имплементацију програма, акредитовану (за управљање и контролу средстава ЕУ) код Европске комисије, која је обављала све послове, од прикупљања предлога и одабира пројекта до исплате, мониторинга и информисања. Окончан је 31. 12. 2013. године. Заменио је ранија четири одвојена образовна програма ЕУ: *COMENIUS*,<sup>271</sup> *ERASMUS*,<sup>272</sup> *LEONARDO DA VINCI*<sup>273</sup> и *GRUNDTVIG*.<sup>274</sup>

Посебно је функционисао Трансверзални програм,<sup>275</sup> за развој хоризонталне сарадње између ових свих програма и под-програма, спроводио је и акције за генерално унапређење квалитета и транспарентности образовних процеса у државама ЕУ.

*JEAN MONNET*<sup>276</sup> је програм намењен искључиво универзитетима, са циљем да се кроз наставу, истраживање и дебате о ЕУ продуби знање о евроинтеграцијама. Јединствен је по томе што је отворен и за треће државе, које имају програме европских интеграција, има три правца активности – стимулише учење и истраживање на тему европских интеграција (*Jean Monnet Modules, Chairs and Centres of Excellence*), суфинансирање институција за европске интеграције (*Jean Monnet support to Associations*) и политичке дебате са академским светом (*Jean Monnet Networks and Jean Monnet Projects*).

---

<sup>271</sup> Програм за предшколско, основно и средње образовање, добио назив по чешком филозофу, педагогу и теологу 17. века, Џону Амосу Комениусу - *Jan Amos Komenský*.

<sup>272</sup> *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*, установљен 1987. године за високо образовање, са циљем да стипендирањем и студентском разменом обухвати 3 милиона студената и преко 300.000 професора и другог стручног кадра у високом образовању, преко 4.000 институција у 33 државе, добио је назив по Еразму Ротердамском, холандском ренесансном хуманисти, католичком свештенику, теологу и педагогу, био је инкорпорисан у програм *SOCRATES*. [http://eacea.ec.europa.eu/erasmus\\_mundus/funding/scholarships\\_students\\_academics\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/funding/scholarships_students_academics_en.php), 20. 12. 2015.

<sup>273</sup> Програм за стручно образовање и обуку приправника, професионалаца на тржишту рада. [http://www.citizensinformation.ie/en/education/european\\_education\\_programmes/leonardo\\_da\\_vinci.html](http://www.citizensinformation.ie/en/education/european_education_programmes/leonardo_da_vinci.html), 20. 12. 2015.

<sup>274</sup> Програм за едукацију одраслих, [http://eacea.ec.europa.eu/llp/grundtvig/grundtvig\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/llp/grundtvig/grundtvig_en.php), 20. 12. 2015.

<sup>275</sup> <http://www.europski-fondovi.eu/content/transverzalni-program>, 20. 12. 2015.

<sup>276</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/jean-monnet\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/jean-monnet_en), 20. 12. 2015.

*Tempus (Trans-European Mobility Scheme for University Studies)*<sup>277</sup> је програм Заједнице за модернизацију високог образовања ширег круга земаља у окружењу Уније и подршка је сарадњи и развоју партнерства између држава чланица и др. земаља у области високог образовања, покренут је 1990. године и отворен за земље источне Европе, Русију, централну Азију, западни Балкан и Медитеран, северну Африку, средњи Исток, у складу са Лисабонском стратегијом 2000-2005. године и Болоњским процесом 1999. године и један је од најстаријих и најуспешнијих програма сарадње ЕУ.

Реализује се кроз *joint projects* - заједничке националне или мултинационалне пројекте. Програмом администрира Агенција за образовање, аудиовизуелну област и културу (*EACEA - The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*), а у Комисији Генерални директорати за образовање и културу, за проширење и за помоћ, јер су и учеснице различите земље, стога се у реализацији програма користе 3 финансијска инструмента ЕУ – Инструмент за претприступну помоћ (*Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA*), Инструмент за суседство и партнерство (*Neighbourhood and Partnership Instrument-NPI*) и Инструмент за развој и сарадњу (*Development and Cooperation Instrument-DCI*). Конкурси за подношење предлога за пројекте су годишњи, а у последњем *TEMPUS IV*<sup>278</sup> је укупни буџет био 129,8 милиона евра<sup>279</sup> и радило се о великим пројектима од ширег значаја појединачне вредности од 500.000 до 1.500.000 евра, у трајању до 36 месеци.

*Erasmus mundus*<sup>280</sup> је започет 2004. године ради побољшања квалитета европског високог образовања, ради промоције европских мастер и докторских студија у свету, као и да се Европска унија препозна као центар изузетности, у реализацији Лисабонске агенде и Болоњске декларације.<sup>281</sup> Програм има 3 правца активности: *Erasmus mundus* заједничке мастер и докторске студије, са доделом

---

<sup>277</sup> Основни циљ *Tempus*-а је да допринесе стварању области кооперације на пољу вишег образовања између ЕУ и земаља које су *Tempus* партнери.

[http://eacea.ec.europa.eu/Tempus/programme/about\\_tempus\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/Tempus/programme/about_tempus_en.php), 20. 12. 2015.

<sup>278</sup> Ј. Кроња, 15-17.

<sup>279</sup> [http://www.welcomeurope.com/european-funds/tempus-iv-196+96.html#tab=onglet\\_details](http://www.welcomeurope.com/european-funds/tempus-iv-196+96.html#tab=onglet_details), 20. 12. 2015.

<sup>280</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/erasmus\\_mundus/programme/action2\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/programme/action2_en.php), 20. 12. 2015.

<sup>281</sup> Заједничка декларација европских министара образовања, Болоња, 19. 06. 1999. године <http://www.magna-charta.org/resources/files/text-of-the-bologna-declaration>, 20.12. 2015.

стипендија и акцентом на „европском“ квалитету образовања, формирају се конзорцијуми високошколских институција и окончава се добијањем вишеструких или заједничких диплома; *Erasmus mundus* сарадња која обухвата студентску и научно-наставну стипендирану размену са партнерским и/или европским државама; мере јачања атрактивности Уније за похађање постдипломских студија, ширење партнерства интернационализацијом високог образовања и међусобним признавањем квалификација са партнерским државама, развијају се и мере техничке подршке. Програм администрира Агенција за образовање, аудиовизуелну област и културу (EACEA). *Erasmus mundus II*<sup>282</sup> је трајао од 2009. до 2013. године и имао је буџет од 950 милиона евра.

Омладина у акцији (*Youth in Action*)<sup>283</sup> је програм ЕУ за период 2007-2013.године, са буџетом од 885 милиона евра, за подстицање солидарности, толеранције и активне улоге младих у стварању будућности ЕУ, окупља младе унутар и ван ЕУ, потенцира неформално учење и међукултурни дијалог, узраста од 15 до 28 година, наследник је програма Млади (2000-2006.). Реализује се кроз више активности: Омладина за Европу (*Youth for Europe*) су пројекти размене младих и њихово активно учешће у демократском животу; Европска волонтерска служба (*European Voluntary Service*) пружа подршку волонтирању младих у оквиру и изван Уније; Омладина и свет (*Youth in the World*) је подршка развоју прекограничне сарадње и размене младих и њихових организација; Систем подршке младима (*Youth Support System*) је подршка Европском форуму младих, невладиним организацијама које се баве младима и пројектима обуке и иновацијама младих; Подршка европској сарадњи (*Support for European Cooperation in the Youth Field*) је дијалог младих и организација Уније које дефинишу политике које се баве питањима младих. Програм администрира Агенција EACEA, али уз оснивање националних агенција за имплементацију програма у конкретним државама, акредитованим код Комисије.

---

<sup>282</sup> Ј. Кроња, 18-19.

<sup>283</sup> Ј. Кроња, 20-21.; [http://eacea.ec.europa.eu/youth/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.php) , 20. 12. 2015.  
[http://ec.europa.eu/youth/tools/youth-in-action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/tools/youth-in-action_en.htm), 20. 12. 2015.



Програм ЕУ усмерен на јачање заједничког европског културног простора, сарадње у области културе, посебно између стваралаца и институција, културног и интелектуалног дијалога између држава које учествују у програму, циркулације уметничких дела и стварања европског грађанства је програм Култура 2007<sup>284</sup> (*Culture 2007*), трајао је од 2007. до 2013. године, са буџетом од 400 милиона евра. Од 2014. године замењен је програмом *Creative Europe*.

Програм *Media 2007*<sup>285</sup> је проистекао из „Телевизије без граница“ , која директива је донета још 1989. а допуњена 1997. године и њоме је гледаоцима и слушаоцима у свим државама чланицама ЕУ гарантован приступ програмима и сигнаlima пореклом из било које друге државе, усклађени су стандарди оглашавања и осигурано да више од 50 % програма у јавној радиодифузији буде европска продукција, наставак је програма *Media I* (1991-1995.), *Media II* (1996-2000.) и *Mediaplus/MediaTraining* (2001-2006.). Агенција *EACEA* је задужена за администрирање, а свака држава учесница оснива контактне пунктове ради информисања и подршке. Од 2014. године заменио га је програм *Creative Europe*. Србија је фебруара 2008. потписала Меморандум о разумевању за учешће у овом програму и у њему од тада активно учествује, надлежно је Министарство културе и информисања, а за имплементацију је била задужена организација Тачка културног контакта.

Седми оквирни програм за истраживања, технолошки развој и огледне активности – *FP7 (Seventh Framework Programme for Research, Technological Development and Demonstration Activities – FP7)*<sup>286</sup> за период 2007-2013. године, са буџетом од 50,5 милијарди евра, обједињује све иницијативе ЕУ у области истраживања, наставак је Оквирних програма из 1984. године и један од кључних инструмената за реализацију Лисабонске стратегије путем троугла образовање-

---

<sup>284</sup> Ј. Кроња, 22-23.; [http://eacea.ec.europa.eu/culture/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/culture/index_en.php), 20. 12. 2015.  
[http://eacea.ec.europa.eu/culture/programme/about\\_culture\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/culture/programme/about_culture_en.php), 20. 12. 2015.

<sup>285</sup> Ј. Кроња, 36-37.; MEDIA 2007: programme of support for the European audiovisual sector, Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l24224a>, 20. 12. 2015.; [http://eacea.ec.europa.eu/media/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/media/index_en.php), 20. 12. 2015. ;

<sup>286</sup> Ј. Кроња, 25-28.; [https://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](https://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm), 20. 12. 2015.  
[http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html), 20. 12. 2015.  
[https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is\\_en.html](https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is_en.html), 20. 12. 2015.

истраживање-иновација. Циљеви програма су груписани у четири под-програма: сарадња (*Cooperation-Collaborative research*) – транснационална сарадња универзитета, истраживачких центара, индустрије и јавне администрације унутар и изван ЕУ, буџет 32,4 милијарде евра, области су здравље, храна, пољопривреда, ИКТ, енергија, животна средина, климатске промене, транспорт, нанотехнологије и др.; идеје (*Ideas*) – подршка креативном научном истраживању у граничним научним областима, спроводи га Европски истраживачки савет (*European Research Council*) кроз такмичење најталентованијих научника европског нивоа, буџет 7,5 милијарди евра; људски ресурси (*People*) – подршка истраживачима у циљу побољшања њихових потенцијала и повећања броја запослених у областима истраживања и технолошког развоја, има пет под-програма, буџет 4,7 милијарди евра; капацитети (*Capacities*) – стварање истраживачке инфраструктуре, подршка малим и средњим предузећима, реализује се у седам области, буџет скоро 5 милијарди евра. Посебни програми су *Euroatom* (2007-2011), са буџетом од 2,7 милијарди евра и Заједнички истраживачки центар (*Joint Research Center - JRC*). Србија је јуна 2007. потписала Меморандум о разумевању са ЕУ и од тада равноправно учествује у FP7. Активности су подељене између Министарства културе и информисања и Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Програм *FP7* замењен је програмом ЕУ за период 2014-2020. године *Horizon 2020*.

Оквирни програм за конкурентност и иновативност (*The Competitiveness and Innovation Framework Programme - CIP*)<sup>287</sup> подстичући конкурентност европских предузећа, коришћење ИКТ, обновљивих видова енергије и енергетску ефикасност, доприноси изградњи Уније засноване на знању и реализацији кохезионе политике Уније. За период 2007-2013. године имао је буџет од 3,6 милијарди евра. Има три под-програма: - Програм за предузетништво и иновације (*EIP*) којим управља Генерални директорат Европске комисије за предузећа и индустрију, Програм за

---

<sup>287</sup> Ј. Кроња, 28-32.; Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) (2007-2013) Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:n26104> , 20. 12. 2015. <http://www.een.rs/ukratko-%C5%A1ta-je-to-okvirni-program-za-konkurentnost-i-inovacije-cip>, 20. 12. 2015. <http://ec.europa.eu/cip/> 20. 12. 2015.

подршку политици информационо-комуникационих технологија (*ICT PSP*) којим управља Генерални директорат Европске комисије за информационо друштво и медије, и Програм „Интелигентна енергија за Европу“ (*IEE*) 1 (2003.-2006.) и 2 (2007.-2013.) којим управља Генерални директорат Европске комисије за енергију и транспорт, имплементацију врши Агенција за конкурентност и иновације (*EACI*). Република Србија се укључила у под-програм за предузетништво и иновације крајем 2008. године, а у под-програм за подршку политици информационо-комуникационих технологија од 2010. године. За период 2014-2020. године програмске компоненте *CIP*-а су замењене и подељене између *Horizon 2020* и програма *Cosme*.

Сигурнији интернет плус (*Safer Internet Plus*)<sup>288</sup> је програм ЕУ за период 2009-2013. године, има буџет од 55 милиона евра, циљ је сигурнија употреба интернета и осталих комуникационих технологија, а посебно заштита деце. Република Србија је остварила могућност учествовања у овом програму новембра 2011. године, потписивањем Меморандума о разумевању.

*Progress*<sup>289</sup> је наставак сличних програма ЕУ ранијег периода, успостављен за период 2007-2013. године, са буџетом од 750 милиона евра, као програм ЕУ за запошљавање, недискриминацију, равноправност полова, друштвену солидарност и једнаке могућности, према Социјалној агенди ЕУ (2008.) и Лисабонској стратегији за раст и запосленост (2000-2005.). Спроводи Европску стратегију запошљавања и сродан је Европском социјалном фонду, само што *Progress* има изразиту европску димензију, а Европски социјални фонд реализује европске политике из области запошљавања и социјалне кохезије на националном нивоу чланица Уније Србија је потписала Меморандум о разумевању са Комисијом октобра 2007. године. Овај програм је, заједно са још неколико програма из исте области, у периоду 2014-2020. година замењен програмом *Rights, Equality and Citizenship Programme* и програмом *EaSI – Employment and Social Innovation*.

---

<sup>288</sup> Ј. Кроња, 32-33.; Safer Internet Programme 2005-2008 (Safer Internet Plus) Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l24190b>, 20. 12. 2015.

<sup>289</sup> Ј. Кроња, 39-41.; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=987&langId=en>, 20. 12. 2015.

*Marco Polo II*<sup>290</sup> је програм ЕУ за период 2007-2013. године, са буџетом од 450 милиона евра, за подршку транспорту, смањење друмског и подстицање других облика транспорта, за транспорт који је зеленији, чистији и јефтинији. Наставак је програма *Marco Polo* (2003-2006.). Подржава развој јавно-приватног партнерства, усмерен је на смањење загушења у саобраћају и унапређење заштите животне средине. Имплементира га Европска агенција за конкурентност и иновације (EACI),<sup>291</sup> а од 1.01.2014. године *Innovation and Network Executive Agency (INEA)*,<sup>292</sup> позиви за предају предлога пројеката су годишњи, а пројекти морају обухватати територију најмање две државе чланице ЕУ или једне чланице и њој географски блиске треће државе. Овај програм је интегрисан са *Connecting Europe Facility Programme (CEF)* за период 2014-2020. године.

*Single European Sky ATM Research Programme - Sesar*<sup>293</sup> је програм ЕУ за техничку подршку иницијативи Јединствено европско небо,<sup>294</sup> са јединственим управљањем ваздушним саобраћајем (ATM) ЕУ. Нови систем ATM се очекује до 2020. године, циљ је безбедност и несметано одвијање ваздушног саобраћаја и развој европског система управљања ваздушним превозом. За период 2007-2013. године, заједнички је финансиран од ЕУ, *EUROCONTROL*-а и индустрије, а након тога је планирано да пређе на приватно финансирање, али до тога још увек није дошло. Планирано је да се обједине ресурси, синхронизују планови и управљање ваздушним саобраћајем, да се утврдује постојећи капацитети, повећа безбедности на фактор 10, смањи лош утицај на животну средину за 10% и трошкови управљања

---

<sup>290</sup> J. Кроња, 43-44.; <http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/>, 20. 12. 2015.

<sup>291</sup> Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aai0005>, 20. 12. 2015.

<sup>292</sup> The Innovation and Networks Executive Agency, Summaries of EU legislation, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A010204\\_1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A010204_1), 20. 12. 2015.

<sup>293</sup> J. Кроња, 44-46.; [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>294</sup> Јединствено европско небо је пакет мера за задовољење будуће потребе за капацитетима и сигурности ваздуха. Односи се на цивилни и војни сектор и обухвата регулаторне, економске, безбедносне, технолошке, институционалне и аспекте заштите животне средине. Циљ ове иницијативе је да се оконча дотадашњи начин организовања и управљања ваздушним саобраћајем, који је непромењен од 1960. године а што је главни разлог загушења ваздушног сабраћаја у данашње време. Framework for creation of the Single European Sky (SES), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A124020>, 20. 12. 2015.

ваздушним саобраћајем за 50%. Програм је продужен Одлуком Савета ЕУ до 2024. Усвојен је додатни буџет за период 2014-2020. године од 1,5 милијарди евра, по 500 милиона евра од ЕУ, *EUROCONTROL*-а и индустрије и додатних 85 милиона евра у оквиру *Horizon 2020*.<sup>295</sup>

Србија је јуна 2006. потписала Мултилатерални споразум о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја.<sup>296</sup>

*LIFE+*<sup>297</sup> је нови финансијски инструмент за заштиту и унапређење животне средине за период 2007.-2013. године, подршка је Шестом акционом програму за животну средину (*EAP*) и наставак је програма *LIFE*, који „живи“ још од 1992. године. Има 3 компоненте: природа и биоразноликост, политика животне средине и управљање, информације и комуникације. Подељен је на два периода – 2007-2010. и 2011-2013. година и два под-програма – животну средину и климатске мере. Један од циљева овог програма је и усмерење ка ефикасним ресурсима, ниско-карбонској и климатски-прилагодљивој економији. Кроз овај програм је имплементирано преко 4.000 пројеката и уложено је око 3,4 милијарде евра у заштиту животне средине, очување природе, климе. Ова област је финансирана и из структурних и др. фондова и програма ЕУ. Продужен је и за период 2014-2020.

Програм активности ЕУ у области јавног здравља (*Community Action in the Field of Public Health*)<sup>298</sup> успостављен је за период 2008-2013. године, са буџетом од 321,5 милиона евра, ради унапређења јавног здравства, побољшања здравствене сигурности и здравља грађана, њихове едукације и информисања о здравству и унапређења националних здравствених политика. Активности обухватају и мере за смањење конзумације дувана, алкохола и наркотика, размену знања, унапређење

---

<sup>295</sup> Ј. Кроња, 46-47.; <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm> , 20. 12. 2015.

<sup>296</sup> Закон о потврђивању Мултилатералног споразума између Европске заједнице и њених држава чланица, Републике Албаније, Босне и Херцеговине, Републике Бугарске, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Исланд, Републике Црне Горе, Краљевине Норвешке, Румуније, Републике Србије и Мисије привремене управе Уједињених нација на Косову (у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 од 10. јуна 1999.) о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја, *Сл. гласник РС*, 38/2009.

<sup>297</sup> <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm> , 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014> , 20. 12. 2015.; LIFE 2014-2020 Regulation (EC) No 1293/2013, *OJ L* 347/185, 20. 12. 2013.

<sup>298</sup> Ј. Кроња, 49-50.; [http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/index_en.htm), 20. 12. 2015.

прекограничне сарадње у овој области и др. Имплементацију спроводи Извршна агенција за здравље и потрошаче (ЕАНС), позиви и тендери се објављују годишње, максимално суфинансирање је до 60% од укупног буџета пројекта. Србији је учешће у овим програмима ЕУ важна припрема за коришћење других инструмената ЕУ.

Програм за подршку потрошачкој политици (*A programme of Community action in the field of consumer policy*)<sup>299</sup>, за период 2007-2013. године, са буџетом од 156,8 милиона евра је програм ЕУ који има за циљ унапређење заштите здравља и сигурности потрошача, њихових права на информисање, едукацију и самоорганизовање и представља наставак програма подршке у овој области из ранијих периода. Усмерен је на спровођење Стратегије ЕУ за заштиту потрошача. Имплементацију програма спроводи Извршна агенција за здравље и потрошаче (ЕАНС).

Оквирни програм „Основна права и правосуђе“ (*Fundamental Rights and Justice Framework program*)<sup>300</sup> 2007-2013. године, са буџетом од око 543 милиона евра, је један од три оквирна програма из ове области, циљ је реализација Хашког програма и поштовање Повеље ЕУ о основним правима и слободама, борба против расизма, антисемитизма, јачање сарадње правосудних органа. Има пет под-програма: борба против насиља (над децом, младима, женама, ризичним групама - *Daphne III*),<sup>301</sup> сузбијање наркотика и информисање (спроводи ЕУ Стратегију о наркотицима - *The Drug Prevention and Information*),<sup>302</sup> основна права и држављанство (сигурност грађанима Уније - *Fundamental Rights and Citizenship*),<sup>303</sup> грађанско правосуђе (сарадња, размена информација, транснационални пројекти – *Civil Justice*)<sup>304</sup> и кривично правосуђе (олакшан приступ правосуђу, прекогранична сарадња у овој

---

<sup>299</sup>Programme of Community action in the field of consumer policy (2007-2013) Summaries of EU legislation <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l32052>, 20. 12. 2015.

<sup>300</sup> Ј. Кроња, 53-55.; [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_en.htm), 20. 12. 2015.  
[http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/call\\_2013\\_frc\\_ag\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/call_2013_frc_ag_en.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>301</sup>[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/daphne-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/daphne-programme/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>302</sup> 'Drug prevention and information' programme (2007-2013), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33274>, 20. 12. 2015.

<sup>303</sup> [http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>304</sup> Ј. Кроња, 59.; [http://ec.europa.eu/justice/civil/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/index_en.htm), 20. 12. 2015.

области и др.- *Criminal Justice*).<sup>305</sup> У периоду 2014-2020. године замењен је програмом *Rights, Equality and Citizenship Programme*, а под-програм *Criminal Justice* је замењен програмом *Justice Programme*.

Оквирни програм „Безбедност и заштита слобода“ (*Security and Safeguarding Liberties*)<sup>306</sup> за период 2007-2013. године је имао буџет од 745 милиона евра и циљ му је била пуна сарадња у борби против тероризма и криминала и његова превенција. Имао је два под-програма, борба против криминала и борба против тероризма, обухвата и рад *EUROPOL*-а (*European Police Office*) и *CEPOL*-а (*European Police College*). Циљеви су усмерени на спречавање и приправност и на управљање последицама. За имплементацију је задужен Генерални директорат Европске комисије за правосуђе, безбедност и слободе.

Оквирни програм „Солидарност и управљање миграционим токовима“ (*Solidarity and Management of Migration Flows Framework Programme*)<sup>307</sup> је програм ЕУ за период 2007-2013. године, са буџетом од скоро 5,9 милијарди евра, за побољшање управљања миграцијама унутар ЕУ и јачању солидарности чланица. Има четири под-фонда: Европски фонд за избеглице (*European Refugee Fund – ERF*)<sup>308</sup> из 2004. године који је уграђен у Оквирни програм и веома је актуелан данас, бави се избеглицама, и азилом; Фонд за спољне границе (*External Frontiers Fund*)<sup>309</sup> за подршку државама које чувају спољне границе ЕУ и Шенген зоне, за подршку политици виза; Европски фонд за интеграције (*European Integration Fund*)<sup>310</sup> помоћ за бржу и бољу интеграцију имиграната у ЕУ; Европски фонд за повратак (*European Return Fund*)<sup>311</sup> борба против илегалне имиграције и враћање особа из држава

---

<sup>305</sup> J. Кроња, 58.; [http://ec.europa.eu/justice/criminal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>306</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/index_en.htm), 20.12.2015.

<sup>307</sup> J. Кроња, 64-66.;<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l14509>, 20.12.2015.

<sup>308</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

<sup>309</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

<sup>310</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

<sup>311</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

нечланица Уније које нелегално бораве у ЕУ. У периоду 2014-2020. године заменио га је програм *Asylum, Migration and Integration Fund*.

Финансијски инструмент за цивилну заштиту (*Civil Protection Financial Instrument*)<sup>312</sup> је програм ЕУ за период 2007-2013. година, са буџетом од скоро 190 милиона евра, циљ му је заштита људи, животне средине, имовине, културне баштине, бави се и овим питањима у случају природних и делом људи изазваних катастрофа, развија међдржавну сарадњу у овој области. На европском нивоу је основан Центар за праћење и информације (*MIC*) и Заједнички информациони систем (*CECIS*). Имплементација се врши путем грантова, пружањем транспортне помоћи, могу учествовати сва правна лица, јавна и приватна, из држава чланица ЕУ, Исланда, Лихтенштајна, Норвешке, као и држава кандидата за чланство. У периоду 2014-2020. година овај програм је замењен програмом *Union Civil Protection Mechanism*.

Фискалис (*Fiscalis*)<sup>313</sup> је програм ЕУ за период 2007-2013. године, са буџетом од 175,3 милиона евра, има за циљ да допринесе да порески систем на унутрашњем тржишту ЕУ буде поузданији и функционалнији, да развија сарадњу у овој области, усаглашава системе. Поспешује се размена информација и искустава по питању ПДВ-а, пореза на доходак и капитал, акциза, пореза на премије од осигурања, побољшавају пореске процедуре, пружа помоћ државама кандидатима и потенцијалним кандидатима и учесницима у Европској политици суседства. Спроводи се кроз активности развоја система комуникација и информисања, успостављања мултилатералне контроле, организацију семинара. Програм је намењен пореским администрацијама држава учесница. Србија учествује у овом програму од априла 2009. и ступања на снагу Меморандума о разумевању. Заменио га је програм Фискалис 2020.

---

<sup>312</sup> Ј. Кроња, 66-67.; [http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection\\_en](http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection_en), 20. 12. 2015.

<sup>313</sup> Ј. Кроња, 69.; Уредба (ЕУ) 1286/2013 Европског парламента и Савета од 11.12.2013. године успостављају акциони програм у циљу унапређења фискалног система у УН у периоду 2014-2020.; [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_cooperation/fiscalis\\_programme/fiscalis\\_2020/essentials\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis_2020/essentials_en.htm), 20. 12. 2015.



Херкул (*Hercule*)<sup>314</sup> је програм ЕУ за спречавање финансијских проневера јачањем транснационалне и мултидисциплинарне сарадње држава чланица ЕУ, Европске комисије и Европске канцеларије за спречавање проневера (*European Anti-Fraud Office – OLAF*)<sup>315</sup>. За период 2007-2013. године имао је буџет од 98,5 милиона евра, за креирање мрежа за размену информација и искустава у овој области, техничку помоћ националним агенцијама, ширење програма на цео систем ЕУ, јачање мера против шверца цигарета и фалсификовања. Имплементира се кроз годишње планове рада и расписивање позива за предлагање пројеката и тендере. Финансијска подршка су или грантови или уговори о јавним набавкама. Суфинансирање је до 50%, а право учешћа имају надлежни органи, националне и регионалне власти, истраживачке и образовне институције, непрофитна правна лица. *OLAF*, основан 1999. године, је окончао око 3.500 истрага, повратио је у буџет ЕУ око 1,1 милијарду евра и издејствовао је око 900 година затворских казни за 335 лица. За период 2014-2020. године актуелан је *Hercule III*.

Царина (*Customs 2013*)<sup>316</sup> је програм за унапређење рада царинских администрација ЕУ, јачање капацитета за борбу против злоупотреба и мера за безбедност грађана држава чланица, развој и примену царинских прописа и процедура и код држава кандидата, уједначавање контролних радњи на граници ЕУ. За имплементацију је задужена Европска комисија са државама чланицама, према заједничкој политици коју одређује Група за царинску политику. Програм је намењен царинским администрацијама. Србија је у програму учествовала од 2009. Од 2014. године замењен је програмом *Customs 2020*.

Интероперабилно пружање услуга европских е-влада јавној администрацији, предузећима и грађанима (*IDABC - Interoperable Delivery of European eGovernment*

---

<sup>314</sup> Ј. Кроња, 70-71.

<sup>315</sup> Европска канцеларија за борбу против превара ОЛАФ истражује корупцију која је озбиљан прекршај у институцијама ЕУ, као и преваре у вези буџета ЕУ. Генерално подржава и помаже развој борбе против превара у ЕУ. European Anti-Fraud Office (OLAF), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134008>, 20. 12. 2015.  
[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/fraud-in-figures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_en.htm), 20. 12. 2010.  
[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/hercule/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/hercule/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>316</sup> Ј. Кроња, 73.

*Services to public Administrations, Businesses and Citizens*)<sup>317</sup> је програм ЕУ за период 2005-2009. Године са буџетом од 148,7 милиона евра. Уз примену ИКТ пружа прекограничне услуге јавног сектора грађанима и предузећима ЕУ, унапређује сарадњу и ефикасност европских јавних администрација и доприноси да Европа постане атрактивна за живот, посао и инвестиције. Интероперабилност је способност система да коришћењем ИКТ-а функционише боље и ефикасније. Програм је у складу са Лисабонском стратегијом и реализацијом све четири слободе кретања. Имплементира се кроз пројекте за примену ИКТ у разним ЕУ областима политика, искључиво путем јавних тендера, само за јавне администрације.

Транс-европске енергетске мреже (*TEN-E Trans-European Energy Networks*)<sup>318</sup> је оквирни програм ЕУ за енергију, електричну енергију и природни гас, важан за изградњу транс-европских мрежа као битног елемента јединственог тржишта ЕУ. За период 2007-2013. године имао је буџет од 8,01 милијарду евра за транспорт и 0,16 милијарди евра за енергију. Основни циљ је обезбеђење ефикасног функционисања унутрашњег тржишта Уније, посебно тржишта енергије и јачање социјално-економске кохезије. Доступан је и државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, фондом управља Trans-European Transport Network Executive Agency (*TEN-T EA*), основана од Европске комисије 2006. године. За период 2014-2020. године замењен је програмом ЕУ Повезивање постројења Европе (*CEF – Connecting Europe Facility*).

Европска служба за запошљавање (*EURES – European Employment Services*)<sup>319</sup> је оквирни програм ЕУ из 2007. године са више под-програма, 2010-2013. године био је мрежа за сарадњу са јавним службама за запошљавање, синдикалним организацијама и организацијама послодаваца, са годишњим буџетом од 21 милион евра. Циљ му је олакшати слободно кретање радника унутар 28 држава чланица, као

---

<sup>317</sup> J. Кроња, 34-35.; European Commission, *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*, Luxembourg 2004.; <http://ec.europa.eu/idabc/> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:i24147b>, 20. 12. 2015.

<sup>318</sup> Trans-European energy networks, Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:i27066> , 20. 12. 2015.; European Commission-Directorate General for Energy and Transport, *Trans-European Energy Networks, TEN-E priority projects*, Luxembourg 2004.; [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.8.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.8.2.html), 20. 12. 2015.

<sup>319</sup> <https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services>, 20. 12. 2015.

и Швајцарске, Исланда, Лихтенштајна и Норвешке, а мрежу чини Европска канцеларија за координацију (*European Coordination Office-ECO*), Националне канцеларије за координацију (*National Coordination Office-NCOs*), *EURES* партнери и придружени *EURES* партнери. Прибављају информације и врше регрутовање за потребе послодавца и оних који траже посао. *EURES* је посебно важан за раднике на границама еврорегиона. Услуге се пружају преко портала и људске мреже (преко 1000 саветника који су дневно у контакту са тражиоцима запослења и са послодавцима широм Европе). Активности у оквиру овог програма су запошљавање, едукација, обука. Замењен је у периоду 2014-2020. године програмом ЕУ Запошљавање и социјалне иновације - *EaSI – Employment and Social Innovation*.

Здравствени програм ЕУ (*Health for Growth Programme*)<sup>320</sup> је оквирни програм јавног здравља за периоде 2003-2007. и 2008-2013. године и био је усмерен на улагање у здравствено осигурање грађана, унапређење здравства чиме се доприноси просперитету и солидарности, као и у ширење едукације на тему здравља. У периоду од 2008. до 2013. године годишњи буџет му је био 48,3 милиона евра. На бази годишњих радних планова су објављивани позиви за подношење предлога пројеката, бесповратна средства се обезбеђују преко грантова за одабране пројекте, а организују се и конференције и заједничке акције. Био је доступан истраживачким центрима, локалним и регионалним властима, корпорацијама, државној администрацији, малим и средњим предузећима, универзитетима, непрофитним организацијама, међународним организацијама у ЕУ, државама кандидатима, Европској економској области, земљама Медитерана, државама Балкана. Извршна агенција за потрошаче, здравље и храну помаже Европској комисији у имплементацији овог програма.

Фонд солидарности ЕУ (*The European Union Solidarity Fund-EUSF*)<sup>321</sup> је успостављен 2002. године као ефикасан и флексибилан инструмент помоћи код великих природних катастрофа или криза у државама чланицама и земљама у

---

<sup>320</sup> [http://www.welcomeurope.com/european-funds/health-programme364+264.html#tab=onglet\\_details](http://www.welcomeurope.com/european-funds/health-programme364+264.html#tab=onglet_details)  
20. 12. 2015.

<sup>321</sup> The European Union Solidarity Fund, Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ag24217>, 20. 12. 2015.

приступном процесу ЕУ. Израз је европске солидарности за регије Европе које су се нашле погођене природним катастрофама, а непосредни повод успостављања овог фонда биле су велике поплаве које су у лето 2002. године захватиле централну Европу. До сада је фонд коришћен у преко 70 различитих катастрофа као што су поплаве, шумски пожари, земљотреси, олује. Око 24 европске државе су подржане средствима из овог фонда у износу од преко 3,7 милијарди евра. Средствима овог фонда се може финансирати обнова основне инфраструктуре (енергија, вода, здравство, образовање), привремени смештаји и хитне службе за случај природних катастрофа, обезбеђење заштите инфраструктуре, мере за заштиту културног наслеђа, операције чишћења. Држава коју је задесила катастрофа може да у року од 12 недеља од катастрофе поднесе захтев Европској комисији, која предлаже финансијску помоћ Савету и Европском парламенту на одобрење.<sup>322</sup>

#### 2.1.2.2. Актуелни (директни) програми Европске уније за период 2014-2020.

Седмогодишњи буџет Европске уније за период 2014-2020. године<sup>323</sup> усмерен је на финансирање циљева обухваћених Стратегијом Европа 2020, што обухвата одрживи развој, заснован на знању. Стратешки циљеви су усмерени на запошљавање, истраживање и развој (*R&D*), климатске промене и животну средину, образовање, сиромаштво и социјалне изузетке.

Полазећи од тако дефинисаних стратешких циљева ЕУ, у наредном седмогодишњем буџетском периоду се предвиђа груписање више појединачних програма из претходног буџетског периода. Тако ће *HORIZON 2020* заменити *FP7*, *Creative Europe* ће објединити програме *Culture* и *Media*, а *Erasmus for All* ће објединити *Lifelong Learning Programme (Erasmus, Comenius, Leonardo, Grundtvig)* и *Youth in Action*. Поједностављују се процедуре аплицирања, децентрализује се управљање фондовима, а услед међусобног спајања програма, њихов укупан број је

---

<sup>322</sup> European Commission, *Beginners Guide for EU Funding*, 34-36.

<sup>323</sup> О буџету ЕУ Вид.: фн. 263.

далеко мањи него у ранијем периоду, стога су у смислу проналажења фонда који је адекватан потребама апликанта, доступнији подносиоцима предлога пројеката.<sup>324</sup>

*Horizon 2020*<sup>325</sup> је актуелни, највећи оквирни програм ЕУ за науку и иновације у периоду 2014-2020. вредан 80 милијарди евра, који се реализује кроз више под-програма. Омогућава веће учешће приватног сектора у пројектима, има поједностављени систем управљања, услед смањења администрирања пружа више времена за истраживање. Програм има 3 стуба – јачање достигнућа у науци Уније са планираним буџетом од 24 милијарде евра, омогућава најталентованијим научницима да се посвете модерним основним истраживањима; повећање индустријског вођства Уније са буџетом од 18 милијарди евра, има за циљ да Европа постане атрактиван амбијент за фирме - инвеститоре у развој и иновације; трећи стуб, са буџетом од 32 милијарде евра, посвећен је решавању великих друштвених изазова - здравствена заштита, пољопривреда, обновљиви извори енергије, климатске промене и др. Схватајући да је истраживање инвестиција у будућност, имплементира се Иновациона унија као водећу иницијативу Европе 2020. Преко овог програма се обезбеђује да Европа производи науку светског нивоа, уклањају се границе за иновације, олакшава заједнички рад приватног и јавног сектора. Програм је усмерен на иновације на пољу климатских промена и заштите животне средине, ефикасном коришћењу природних ресурса и сировина, са посебним акцентом на токове отпада и коришћење водених ресурса, транзицији у правцу „зелене“ економије. Заменио је *FP7* и део је Оквира за компетитивност и иновације. Доступан је истраживачким центрима, локалним и регионалним органима власти, корпорацијама, малим и средњим предузећима, непрофитним и међународним организацијама, у државама

---

<sup>324</sup> На линку: <http://www.welcomeeurope.com/list-european-funds.html> је списак програма свих ЕУ фондова којима управља Европска комисија и ЕУ, ажурирана за 2016. годину. На линку [http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm) је списак свих програма који су обухваћени вишегодишњим финансијским оквиром за период 2014-2020. година, износи који су алоцирани за сваки од тих програма појединачној њихов правни основ.

<sup>325</sup> Regulation (EU) 1290/2013 of the European Parliament and of the Council , 11. 12. 2013. laying down the rules for participation and dissemination in "Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020)" and repealing Regulation (EC) 1906/2006/EC , OJ L 347, 20. 12. 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1290> , 20.12.2015.

чланицама, државама кандидатима, новим независним државама, Европској економској области, медитеранским државама, Швајцарској, земљама у развоју, Азији и централној Америци.

*Cosme (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises - SMEs)*<sup>326</sup> је оквирни програм ЕУ, са више под-програма, намењен јачању конкурентности предузећа, посебно малих и средњих и има планирани буџет 2014-2020. године од 2,3 милијарде евра. Мала и средња предузећа су веома важна јер пружају 85% свих нових радних места, стога је циљ овог програма да им омогући лакши приступ финансијама (лакше добијање кредита посредством националних тј. локалних финансијских институција у конкретној држави) и тржиштима (Уније и ван ње, преко *Enterprise Europe Network* – Мреже европских предузећа и неколико европских портала), да подржи предузетништво (преко едукације, различитих водича, подршке специфичним групама) и повољније услове за креирање и раст њиховог пословања (смањење администрирања, примери иновативне праксе)

Програм покрива области : индустрија, истраживања, иновације, политика развоја предузетништва тј. малих и средњих предузећа, туризам као област која се последњих година брзо развија, трговина, а намењен је локалним, регионалним и националним органима власти, корпорацијама, синдикалним савезима, државној администрацији, коморама, малим и средњим предузећима тј. корисницима из ЕУ, државама кандидатима за чланство, медитеранским државама, државама Балкана, Европској економској области. Програм наставља акције Програма за предузетништво и новације (*Entrepreneurship and Innovation Programme-EIP*) из Оквирног програма за копетитивност и иновације (*Competitiveness and Innovation Framework Programme-CIP*) за 2007-2013. годину. Програмом за ЕК управља

---

<sup>326</sup> Regulation (EU) 1287/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (COSME) (2014 - 2020) and repealing Decision 1639/2006/EC, *OJ L* 347, 20.12.2013.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1287>, 20. 12. 2015.

Извршна агенција за мала и средња предузећа (*Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises-EASME*).<sup>327</sup>

*Connecting Europe Facility-CEF*<sup>328</sup> је нови програм ЕУ за период 2014-2020. године који обезбеђује циљане инвестиције у европске инфраструктурне приоритете - развој, изградња и унапређење транс-европских мрежа и инфраструктуре у области транспорта, енергетике и телекомуникација, са буџетом од 33,3 милијарде евра. Инвестирањем у транс-европске мреже повећава се енергетска сигурност Европе, шири употреба обновљивих извора Европе и прекогранично повезивање јавних управа, предузећа и грађана. Подељен је на 3 под-програма или сектора: *CEF* транспорт, *CEF* енергетика и *CEF* телеком. Доступан је истраживачким центрима, локалним и регионалним органима власти, корпорацијама, државној администрацији, универзитетима, развојним невладиним организацијама, малим и средњим предузећима из ЕУ. У оквиру сектора *CEF* телеком, креира се Дигитална агенда за Европу<sup>329</sup> која обухвата 132 акције и циљ јој је да грађанима Европе пружи максимум

---

<sup>327</sup> Извршна агенција за мала и средња предузећа је заменила Извршну агенцију за конкурентност и иновације, која је управљала Мрежом европских предузећа (*Enterprise Europe Network*), Интелгентном енергијом-Европа, еко-иновацијама и програмом *Marco Polo*. О Извршној Агенцији за МСП (*Executive Agency for SMEs- EASME*) вид.: <https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>, 20. 12. 2015.

<sup>328</sup> Regulation (EU) 1316/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing the Connecting Europe Facility, amending Regulation (EU) 913/2010 and repealing Regulations (EC) 680/2007 and (EC) 67/2010, *OJ L* 348, 20.12.2013,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013R1316>, 20. 1. 2015.

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>, 20. 12. 2015.

<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>, 20. 12.2015.

<sup>329</sup> Дигитална агенда за Европу је једна од седам водећих иницијатива 2020 Стратегије Европа, изложена да дефинише кључну улогу употребе информационих и комуникационих технологија (ИЦТ) за остварење циљева ове стратегије. Извор: Стратегија Европа 2020.

од дигиталних технологија, која се даље трансформише у Јединствено европско дигитално тржиште,<sup>330</sup> приоритет Европске комисије.

Правда (*Justice Programme*)<sup>331</sup> је нови оквирни програм Уније за 2014-2020. годину са укупним буџетом од 378 милиона евра, и са више под-програма, а задатак му је да обезбеди развој и унапређење у области правосуђа и сарадње у грађанским и кривичним предметима. Наставак је програма *Civil Justice (JCIV)*, *Criminal Justice (JPEN)* и *Drug Prevention and Information Programme (DPIP)*. Усмерен је на области јавног управљања, едукације и обуке, правосуђа и безбедности. Апликанти могу бити истраживачки центри, државна администрација, локални и регионални органи власти, школе, центри за обуку, универзитети, непрофитне организације, међународне организације из ЕУ(осим УК и Данске), држава кандидата, Европске економске области, државе Балкана. Да би био финансиран, конкретан програм мора да доведе до резултата чије користи прелазе оквира само једне државе-чланице, мора допринети ефикасности, услађености и континуитету примене правних инструмената Уније и њених политика у овој области, побољшати свест о правима, вредностима и принципима законодавства ЕУ, допринети прекограничној сарадњи, расејавању искустава и најбоље праксе у овој области, имати транснационални утицај, створити практичне алате и решења за прекограничне или изазове европског нивоа.

---

<sup>330</sup> Стратегија Јединственог дигиталног тржишта је усвојена 6. 05. 2015. године и обухвата 16 иницијатива којима је циљ да се до краја 2016. године створе услови за нови почетак и очување постојећих предузећа на тржишту ЕУ од преко 500 милиона становника. Ово тржиште би могло доприносити преко 415 милијарди евра годишње европској економији, створити нова радна места и потпуно трансформисати јавне услуге. Подразумева да грађани овладају дигиталним вештинама, што ће им омогућити приступ информацијама и побољшати услове за запошљавање, а промовише на тај начин и савремену, отворену управу. Стратегија Јединственог дигиталног тржишта базира се на три стуба: приступ (бољи приступ за потрошаче и предузећа дигиталним робама и услугама широм Европе), окружење ( стварање правих услова и равноправан терен за дигиталне мреже и иновативне услуге) и привреда и друштво (максимизирање потенцијала за раст дигиталне економије). <https://ec.europa.eu/digital-single-market/node/77880>, 20. 12. 2015.

<sup>331</sup> Regulation (EU) 1382/2013 of the European Parliament and of the Council, 17.12. 2013 establishing a Justice Programme for the period 2014 to 2020, *OJ L 354*, 28.12.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1382>, 20. 12. 2015. [http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm), 20. 12.2015.



*Employment and Social Innovation - EaSI*<sup>332</sup> је нови оквирни програм ЕУ за 2014-2020. годину са више под-програма и буџетом од 920 милиона евра. Циљ му је да ојача координацију у области запошљавања, социјалних питања и инклузија, да подржи иновативне социјалне мере, унапреди мобилност тржишта рада, подржи социјална предузећа, унапреди систем социјалне заштите, модернизује и осигура ефикасну примену законодавства Уније, заштити осетљиве групе, микро и социјална предузећа и олакша им приступ изворима финансирања и тржишту рада. Настао је спајањем 3 програма из периода 2007.-2013.: *PROGRESS* (програм за област запошљавања и социјалне политике) – за модернизацију запошљавања и социјалне политике, са учешћем у буџету програма од 61%; *EURES* (Европске мреже јавног запошљавања) – мобилност запошљавања, са учешћем у укупном буџету програма од 18%; Програм за микрофинансирање (*European Progress Microfinance Facility*) – са учешћем у укупном буџету програма од 21% (приступ микрофинансирању за осетљиве групе које оснивају микро предузеће, изградња капацитета за микрокредитирање, подршка социјалним предузећима). Реализује се у државама ЕУ, Исланду, Норвешкој, државама кандидатима и то Албанији, Македонији, Црној Гори, Србији и Турској (али без приступа *EURES*-у). Апликанти могу бити органи националне, регионалне и локалне власти, службе за запошљавање, специјална тела Уније, социјални партнери, невладине организације, истраживачке и институције вишег образовања, државне статистичке канцеларије, синдикати, удружења послодаваца и др.

Програм имплементира Европска комисија преко Генералног директората за запошљавање, социјалну политику и инклузије. Чести услов за апликанте је доказ да им је промет средстава преко рачуна у протеклој финансијској години еквивалентан

---

<sup>332</sup> Regulation (EU) 1296/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. on a European Union Programme for Employment and Social Innovation ("EaSI") and amending Decision 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion, *OJ L* 347, 20.12.2013., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1296>, 20. 12. 2015.; [http://vojvodinahouse.eu/index.php?mact=ListIt2euprogrami,cntnt01,detail,0&cntnt01item=easi&cntnt01template\\_summary=eu-programi-osnovni](http://vojvodinahouse.eu/index.php?mact=ListIt2euprogrami,cntnt01,detail,0&cntnt01item=easi&cntnt01template_summary=eu-programi-osnovni) [en&cntnt01category=osnovna\\_grupa&cntnt01template\\_detail=det\\_podgrupa\\_eng&cntnt01exclude\\_items=14&cntnt01returnid=162](http://vojvodinahouse.eu/index.php?mact=ListIt2euprogrami,cntnt01,detail,0&cntnt01category=osnovna_grupa&cntnt01template_detail=det_podgrupa_eng&cntnt01exclude_items=14&cntnt01returnid=162), 20. 12. 2015.

вредности пројекта. Комисија финансира максимално 80% вредности пројекта, а апликант мора поднети доказе да је обезбедио средства од 20% од вредности пројекта.<sup>333</sup>

Од 2014. године програм Култура 2007 је замењен програмом *Creative Europe* 2014-2020.<sup>334</sup> чији је буџет 1,46 милијарди евра, циљ му је да подржи културну и језичку различитост Европе и да буде допуна структурном фонду Уније за инвестирање у културне и креативне секторе, обнову и очување наслеђа прошлости, културну инфраструктуру и културне услуге. То је сада оквирни програм Европске комисије за подршку култури и аудиовизуелном сектору. Има под-програме за културне и за аудиовизуелне области: Иницијативе за културни сектор (прекогранична сарадња, платформе, мреже, књижевни преводи) и Иницијативе аудиовизуелног сектора (промоција развоја, дистрибуције или приступа аудиовизуелним радовима). Кроз програме се одобравају грантови за очување и унапређење културне и језичке различитости и јачање конкурентности културних и креативних сектора, уз коришћење дигитализације и глоблизације. Овај фонд обезбеђује средства за 2.500 уметника и културних радника, 2.000 биоскопа, 800 филмова, превођење 4.500 књига, а током 2016. године ће се обезбедити финансијске гаранције до 750 милиона евра за мала и средња предузећа.

Објединио је раније одвојене програме Култура и Медији, а право аплицирања имају локални и регионални органи, корпорације, државна администрација, невладине организације, мала и средња предузећа, универзитети, непрофитне организације. Примењује се на ЕУ, државе кандидате, нове независне државе, Европску економску област, медитеранске земље, Швајцарску, Балкан. Уговоре са

---

<sup>333</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>, 20. 12. 2015.

<sup>334</sup> Regulation (EU) 1295/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing the Creative Europe Programme (2014 to 2020) and repealing Decisions 1718/2006/EC, 1855/2006/EC and 1041/2009/EC, *OJ L* 347, 20.12.2013.,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1295>, 20.12.2015.

[http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/opportunities/index\\_en.htm#menu-no-arrow](http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/opportunities/index_en.htm#menu-no-arrow), 20. 12. 2015.

Европском комисијом за овај програм закључиле су Албанија, БиХ, БЈР Македонија, Грузија, Молдавија, Црна Гора, Србија, Турска.<sup>335</sup>

Интегрисани Програм за доживотно учење је од 2014. године замењен програмом *Erasmus for All* или *ERASMUS+ (European Region Action Scheme for the Mobility of University Students-Erasmus)*<sup>336</sup> за период 2014-2020. године са буџетом од 14,7 милијарди евра, што је у функцији остварења стратегије Европа 2020 – Европа заснована на знању. Главни циљ му је унапређење вештина и знања у функцији лакшег запошљавања и модернизација система едукације, обука и рада са младима, пружање могућности за учење, тренинг, стицање радног искуства и волонтерски рад у иностранству за око 5 милиона Европљана, стварање услова за развој транснационалних партнерстава.

Објединио је седам дотадашњих ЕУ програма из ове области у један (*Lifelong Learning Programme* који обухвата *Erasmus*, *Leonardo da Vinci*, *Comenius* и *Grundtvig*, затим *Youth in Action* и пет међународних програма кооперације - *Erasmus Mundus*, *Tempus*, *Alfa*, *EduLink* и програм за кооперацију са индустријским земљама). По први пут је обезбедио подршку и спорту, а као јединствени програм нуди далеко веће могућности у односу на претходне појединачне програме ове области и поједностављује правила фондова. Програм *Erasmus for All* подржава 3 вида активности: могућност учења за појединце у Европској унији и ван ње, сарадњу између образовних институција, организација младих, пословног сектора, локалних и регионалних власти, невладиних организација и подршку реформама политика у државама чланицама и сарадњу са неевропским земљама. Два нова елемента су део овог програма – програм гаранција за кредите којим се омогућава студентима финансирање мастер студија у иностранству и стицање способности неопходних за

---

<sup>335</sup> *Ibid.*

<sup>336</sup> Regulation (EU) 1288/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing 'Erasmus+': the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Decisions 1719/2006/EC, 1720/2006/EC and 1298/2008/EC, OJ L 347, 20.12.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1288>, 20. 12. 2015.

обављање одређених занимања. институције из Србије могу учествовати кроз партнерства, уз услов да доносе bitnu dodatnu вредност пројекту.<sup>337</sup>

Уредба Савета ЕУ 390/2014 од 14.04.2014. године, објављена у Службеном листу ЕУ, *OJ L 115/3* од 17.04.2014. године<sup>338</sup> представља правни основ програма *Europe for Citizens* за 2014-2020. годину, који има за циљ очување сећања на заједничку прошлост (*European Remembrance* – Европа као мировни процес)<sup>339</sup> и унапређење грађанског учешћа на нивоу ЕУ (*Democratic engagement and civic participation*),<sup>340</sup> са буџетом од 185,5 милиона евра. Европи је потребно да њени грађани активно учествују у креирању европских политика. Под-програми су: *Twinning* за градове, пројекти цивилног друштва, градске мреже, пројекти европског сећања. Спровode се кроз грантове за пројекте и оперативне грантове, а право аплицирања имају јавна тела и непрофитне организације из држава чланица ЕУ, држава у приступању, кандидата и потенцијалних кандидата, чланице ЕФТА које су део *ЕЕА*. На западном Балкану у програму учествују Албанија, Македонија, Црна Гора и Србија. Србија је основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом<sup>341</sup> и плаћа годишњу чланарину од 55.000 евра за учешће у овом програму, а на сајту Канцеларије је могуће приступити *Monitoring Matrix*-у са подацима у вези развоја цивилног друштва Србије и других држава у окружењу – Албанија, БиХ, Хрватска, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, БЈР Македонија, Црна Гора, Турска.<sup>342</sup>

<sup>337</sup> Erasmus + Програмски водич, верзија 2 од 7. 01. 2016. године доступна је на линку <http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources#tab-1-0>.

<sup>338</sup> Council Regulation (EU) 390/2014, 14. 04. 2014. establishing the 'Europe for Citizens' programme for the period 2014-2020, *OJ L 115*, 17. 04. 2014., [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL\\_2014\\_115\\_R\\_0002](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_115_R_0002), 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0390&from=EN>, 20. 12. 2015.

<sup>339</sup> [http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index_en.htm), 20.12.2015.

<sup>340</sup> *Ibid.*

<sup>341</sup> <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.8.html>, <http://monitoringmatrix.net/>, 20. 12. 2015.

<sup>342</sup> Извршна Агенција за образовање, аудио-визуелност и културу (*The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency-EACEA*), је одговорна за управљање деловима програма ЕУ фондова на пољу едукације, културе, аудиовизуелности, спорта, грађанства и волонтирања. Са новим сетом фондова ЕУ, од 1. 01. 2014. године је надлежна за *Creative Europe*, *Erasmus +*, *Eurydice Network*, *Europe for Citizens*, *EU Aid Volunteers*. [http://eacea.ec.europa.eu/about-eacea\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/about-eacea_en), 20. 12. 2015. [http://ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.html)

Права, једнакост и грађанство (*Rights, Equality and Citizenship Programme*)<sup>343</sup> је програм Уније за период 2014-2020. године за даљи допринос унапређењу људских права и једнакости међу људима, у духу Лисабонског уговора и Повеље о основним правима ЕУ, као и међународних конвенција о људским правима. Располаже седмогодишњим буџетом од 439 милиона евра. Дефинисано је 9 специфичних циљева, а активности које се у оквиру програма спроводе су размена кадрова, развој модула обуке, кооперација, размена добрих искустава и праксе, развој ИКТ алата, расејавање знања, конференције. Главни учесници у програму су европске невладине организације, државни органи чланица који имплементирају право ЕУ. Сваки програм мора имати јасно дефинисану европску додату вредност тј. да користи од програма превазилазе интересе саме државе чланице која га спроводи. Примењује се у државама чланицама Уније, Исланду, део програма се реализује и у Лихтенштајну, а овај програм је заменио 3 програма из периода 2007-2013. година – *Fundamental rights and Citizenship Programme, Daphne III Programme* и *Progress Programme: Anti-discrimination and Gender Equality strands*.<sup>344</sup>

Царина 2020 (*Customs 2020*)<sup>345</sup> је програм сарадње ЕУ који обезбеђује да националне царинске администрације размењују информације и искуства, доприноси развоју транс-европске информационо-технолошке мреже кроз партнерство и повезивање разних мрежа националних канцеларија широм Европе. Програм је

---

<sup>343</sup> Regulation (EU) 1382/2013 of the European Parliament and of the Council of 17. 12. 2013. establishing a Justice Programme for the period 2014 to 2020, *OJ L* 354, 28.12.2013.,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1382>, 20. 12. 2015.

<sup>344</sup> Све активности које ће се финансирати из програма морају дати резултате чије користи превазилазе једну државу чланицу, морају имати „ЕУ додату вредност“, као и сви директни програми ЕУ, што значи да ЕУ мора имати користи од конкретног пројекта који се финансира из овог програма, било да се решава неки европски проблем или се доприноси напретку у одређеној области од којих има користи више чланица ЕУ (више од једне). Пројекат мора да испуни и друге захтеве - да допринесе ефикасној, свеобухватној и доследној примени закона, инструмената и политика Уније; да побољша јавну свест и знање о правима, вредностима и принципима који проистичу из закона Уније; да побољша разумевање потенцијалних питања која се тичу ових права; да доприноси развоју узајамног поверење између држава чланица и да побољша прекограничну сарадњу; шта је његов транснационални утицај; да ли доприноси разради и ширењу најбољих пракси; да ли ће створити практичне алате и решења прекограничне сарадње или ширих размера Уније. [http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>345</sup> Regulation (EU) 1294/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing an action programme for customs in the European Union for the period 2014-2020 (Customs 2020) and repealing Decision 624/2007/EC, *OJ L* 347, 20.12.2013.,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1294>, 20 12. 2015.

наставак истоименог програма из претходног периода и има буџет од 547,3 милиона евра за период 2014-2020. године. Обезбеђује повећање прихода од пореза и царина ЕУ и државама чланицама, обезбеђује заштиту и корист грађанима Уније и предузећима јер спречава небезбедан и илегалан увоз и трговину фалсификатима, обезбеђује да царинске администрације држава чланица Уније буду потпуно опремљене и обучене за све изазове будућности на овом пољу.<sup>346</sup> Република Србија учествује у овом програму од 2014. године.

Трећи Здравствени програм Уније (*Health for Growth Programme III*)<sup>347</sup> за 2014-2020. годину је главни програм за спровођење Стратегије ЕУ 2020, у домену јавног здравља. Има четири основна циља : промовише здравље, врши превенцију болести и подстиче окружење да подржи здраве стилове живота, узимајући у обзир принцип "здравље у свим политикама"; штити грађане Уније од озбиљних прекограничних опасности по здравље; доприноси иновативним, ефикасним и одрживим здравственим системима; олакшава приступ бољој и сигурнијој здравственој заштити грађана Уније.

Укупан буџет програма је 449.4 милиона евра. Комисији у имплементацији програма помаже Извршна агенција за потрошаче, здравство и храну (*Consumers, Health and Food Executive Agency- CHAFEA*).<sup>348</sup>

Иницијатива запошљавања младих (*Youth Employment Initiative - YEI*)<sup>349</sup> пружа посебну помоћ млађим од 25 година, из региона у којем је незапосленост младих већа од 25% у 2012. години. Посебно се помоћ пружа младима који се не школују, нису запослени и нису на обукама (*NEETs*), који су дуго незапослени или нису регистровани да траже посао. Програм је усмерен на обезбеђење шегртовања, обука,

---

<sup>346</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/cooperation\\_programmes/customs2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs2020/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>347</sup> Regulation (EU) 282/2014 of the European Parliament and of the Council, 11. 03. 2014. on the establishment of a third Programme for the Union's action in the field of health (2014-2020) and repealing Decision 1350/2007/EC, OJ L 86, 21. 03. 2014., <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/282/oj>, 20. 12. 2015. [http://ec.europa.eu/health/programme/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/programme/policy/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>348</sup> <http://ec.europa.eu/chafea/>, 20. 12. 2015.

<sup>349</sup> European Council, Conclusions 37/13, 8. 02. 2013., <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2037%202013%20INIT>, 20. 12. 2015.

проналажења запошљења и настављања школовања које води ка стицању квалификација. Укупан буџет ми је 6,4 милијарде евра.<sup>350</sup>

### 2.1.2.3. Други програми ЕУ настављени у буџетском периоду 2014-2020.

Поред наведених програма Уније, у новом периоду од 2014. до 2020. године функционишу и следећи програми: • Фонд за азил, миграције и интеграције (*Asylum, Migration and Integration Fund*) са укупним буџетом од 3,1 милијарду евра, који је заменио Оквирни програм „Солидарност и управљање миграционим токовима“; • *HERKUL III* за период 2014-2020. године са буџетом од 70 милиона евра; • ФИСКАЛИС 2020 има буџет од 234,2 милиона евра и обухвата период 2014-2020. године и наставак је истоименог програма из претходног програма; • *Union Civil Protection Mechanism* је заменио Финансијски инструмент за цивилну заштиту, са буџетом од 368,4 милиона евра, од којих ће се 223,7 милиона евра употребити за превенцију и акције унутар ЕУ, а 144,6 милиона евра за акције изван ЕУ; • *СЕСАР (Single European Sky ATM Research Programme - SESAR)* има одобрен додатни буџет за период 2014-2020. године од 1,5 милијарди евра, по 500 милиона евра од Европске уније, *EUROCONTROL*-а и индустрије предвиђено је за истраживања обезбедити додатних 85 милиона евра у оквиру *HORIZON 2020*<sup>351</sup>; • *Financial Instrument for the Environment and Climate Action – LIFE*<sup>352</sup> има одобрен буџет за период 2014-2020. године од 3,5 милијарди евра, подељен на две области – животну средину и климу, а један од важних приоритета је имплементација 7. програма акција за животну средину; • Фонд за солидарност<sup>353</sup> по новој регулативи ЕУ из 2014. године је продужен за нови период, процедуре су упрошћене, разјашњени критеријуми и проширен је и на суше као природне катастрофе. Да би средства фонда била доступна, укупна директна штета изазвана катастрофом мора да премашује износ од

<sup>350</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176>, 20. 12. 2015.

<sup>351</sup> [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>352</sup> <http://ec.europa.eu/environment/life/about/>, 20. 12. 2015.

[http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/life/life\\_infoday\\_2014\\_salsi.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/life/life_infoday_2014_salsi.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>353</sup> The European Union Solidarity Fund, Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:g24217>, 20. 12. 2015.

3 милијарде евра или 0,6% националног бруто дохотка, који је износ нижи. Помоћ је доступна и за случај регионалних катастрофа. Фонд могу користити државе чланице и државе које преговарају о чланству у ЕУ. Финансира се изван редовног буџета ЕУ, од додатних средстава прикупљених од држава чланица, максималан годишњи буџет је 500 милиона евра + преостала средства из претходних година ако их има.<sup>354</sup>

### 2.1.3 Екстерни програми помоћи Европске уније (*External Assistance Programmes*)

Екстерни програми помоћи су трећа врста програма финансираних од Европске уније, којима Унија промовише европске вредности у свету - демократију, владавину права, универзалност и неодвојивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, принципа једнакости и солидарности и пружа спољну помоћ нечланицама Уније – трећим земљама и земљама у развоју. У ове фондове спадају и програми претприступне помоћи кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ, којима управља Делегација Европске комисије у конкретној држави и координира Канцеларија за сарадњу *EuropeAid* - Генерални директорат Европске комисије који обезбеђује развојну помоћ широм света.<sup>355</sup>

Регулативе и одлуке Савета и Европског парламента, које се доносе на предлог Европске комисије представљају правни оквир, правне инструменте тј. правну основу спољашње помоћи Европске уније земљама у развоју, укључујући спољне политике Уније, као и развојну сарадњу Уније.

Постоје две врсте правних инструмената Уније:

- *географски инструменти* који се примењују на специфичну регију или државу и
- *тематски или хоризонтални инструменти* који се односе на специфичну тему или област развојне сарадње и примењују на све екстерне односе.

Комисија је у децембру 2011. године усвојила пакет од 9 екстерних инструмената, којима је планирано да се из буџета Уније покрије целокупна област екстерне помоћи, чиме би Унија остварила своју улогу у светским размерама – борбу

<sup>354</sup> За актуелне програме у 2016. години вид.: фн. 324.

<sup>355</sup> <http://www.welcomeurope.com/interview-europe/programmes-cooperation-exterieure-353+253.html#afficherTexte>, 20. 12. 2015.



против сиромаштва, промоцију демократије, мир, стабилност и просперитет. Инструменти се односе на државе у развоју, државе у суседству ЕУ и државе које се припремају за чланство у Унији, а такође доприносе ојачању улоге Европске уније у свету и промоцију европских вредности, па и интереса.<sup>356</sup>

Пакет усвојених инструмената се састоји од заједничке акције Европског парламента и Савета под називом „Глобална Европа“,<sup>357</sup> предлога 9 географских и тематских инструмената са предлогом буџета од 96,2 милијарде евра за период 2014-2020. године, као и имплементације заједничке регулативе.

Четири географска инструмента су:

- Инструмент за развојну сарадњу (*The Development Cooperation Instrument – DCI*) са 2 тематска програма: *Global Public Goods and Challenges (GPGC)* који је посвећен животnoj средини и климатским променама, одрживој енергији, људском развоју, укључујући пристојан посао, социјалну правду и културу, безбедност хране, одрживу агрокултуру, миграције и азил; други је *Pan-African programme*;<sup>358</sup>
- Инструмент за претприступну помоћ - ИПА (*The Instrument for Pre-Accession Assistance- IPA*) који јача институције и законодавство у партнерској земљи ради трасирања пута ка чланству у Унији, сада је актуелан ИПА II за државе кандидате и потенцијалне кандидате западног Балкана;<sup>359</sup>
- Инструмент за европску политику суседства и партнерства (*The European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) кроз који се спроводе програми прекограничне сарадње (*CBC*) дуж екстерне границе Уније, који јача улогу права у државама са којима се граничи Унија, циљ му је јачање демократије и људских права, одрживи развој и прелаз на тржишну економију у суседним земљама и у оквиру политике суседства постоје два облика – програми за копнену границу или ближу морску границу, као што су Финска-Русија, Румунија-Украјина-Молдавија,

---

<sup>356</sup> *Ibid.*

<sup>357</sup> European Commission, Press-Release, The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments, МЕМО/11/878, Brussels, 7. 12. 2011. , [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-878\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-878_en.htm?locale=en) , 20. 12. 2015.

Strengthening Europe's place in the world: An external budget for 2014-2020 to respect EU commitments and promote shared values, IP/11/1510 , [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1510\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1510_en.htm) , 20. 12. 2015.

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> *Ibid.*

Италија-Тунис и мултилатерални програми који обухватају морски басен – Црно море, Медитеран, Балтик; део инструмента који се односи на партнерство са трећим државама је иновативни инструмент за унапређење и промовисање ЕУ интереса, посвећен сарадњи са земљама које су светски лидери у расту и иновацијама;<sup>360</sup>

• Инструмент за сарадњу са индустријским земљама (*The Instrument for Co-operation with Industrialized Countries – ICI*).<sup>361</sup>

Пет инструмената са тематским – хоризонталним фокусом који покривају највећи део екстерне помоћи Уније на глобалној бази су: • Европски инструмент за демократију и људска права (*The European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR*) који помаже успостављању демократије, владавине права и заштиту људских права и основних слобода; • Инструмент за стабилност и мир (*Instrument for Stability and Peace – IfSP*) који помаже у спречавању и решавању криза и ствара безбедну и стабилну животну средину у партнерској, трећој држави, обезбеђује нуклеарну сигурност, помаже борбу против трговине људима, организованог криминала и тероризма; • Инструмент за хуманитарну помоћ (*Instrument for Humanitarian aid – IHA*); • Инструмент за макро-финансијску помоћ (*The Macro-Financial Assistance – MFA*); • Инструмент за сарадњу у области нуклеарне безбедности (*The Instrument for Nuclear Safety Co-operation – INSC*).<sup>362</sup>

Постоји и посебан Инструмент за Гренланд (*Instrument for Greenland*), развија партнерство између ЕУ, Гренланда и Краљевине Данске, подржавајући одрживи развој Гренланда, као области од посебног, геостратешког значаја за климатске промене и очување животне средине, што спада у најважније политике Уније.<sup>363</sup>

Од свих 9 инструмената посебно територијално важни за ЕУ су: ИПА са буџетом од 14,1 милијардом евра, упрошћене процедуре, флексибилан, оријентисан ка резултатима, прилагођен посебним потребама; ЕНПИ са буџетом од 18,2

---

<sup>360</sup> *Ibid.*

<sup>361</sup> *Ibid.*

<sup>362</sup> *Ibid.*

<sup>363</sup> *Ibid.*

милијарде евра, усмерен на билатералне, регионалне и прекограничне програме, (као инструмент за Гренланд, са буџетом од 219 милиона евра).<sup>364</sup>

У оквиру ове нове правне структуре<sup>365</sup> наставило се 5 ранијих глобалних развојних програма који покривају недржавне учеснике, безбедност хране, људски и социјални развој, животну средину и азил и миграције, али сада се реализују у оквиру Инструмента за развојну сарадњу (*DCI*), који иако је сврстан у географске инструменте, има и своју тематску компоненту.<sup>366</sup>

Екстерни програми Уније врше финансирање на два начина: први, кроз подршку буџету путем трансфера у готовини из партнерских земаља, размену добре праксе између ЕУ и државе примаоца, и надзор јавних политика у земљи у развоју од стране експерата Уније; други, суфинансирање сарадње, између европских актера и структура у партнерској држави Уније, преко грантова који се пласирају по основу позива за подношење предлога пројеката, које објављује Европска комисија.<sup>367</sup>

Помоћ за развој је политика Уније усмерена на искорењивање сиромаштва и постоји од самог почетка интеграција, али тек Уговором о ЕУ добија правни основ. Почела је као сарадња држава чланица али се касније ширила на друге земље и међународне институције. Развојна помоћ Европске уније делом се издваја из ЕУ буџета, а делом из посебног Европског развојног фонда (*European Development Fund-*

---

<sup>364</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm) , 20. 12. 2015.

<sup>365</sup> Структура претходних инструмената се задржава, са неким изменама: више диференцијација (помоћ се даје у складу са потребама једне земље, обавезама, перформансама и потенцијалним утицајем у оквиру ЕУ); концентрација спољне потрошње; већа флексибилност; поједностављена правила и процедуре за програмирање и пружање помоћи; већи фокус на људска права, демократију и добро управљање. Главни правни основ су чланови 209 (1) (развој програма сарадње) и 212 (2) (економска, финансијска и техничка сарадња са трећим земаљама) Уговора о функционисању Европске уније. Инструменти могу имати додатне законске основе. У децембру 2011. године, Европска комисија је објавила "Глобалну Европу", Коминике и пакет предлога инструмената ЕУ за спољне акције за период 2014-20. Инструменти су дефинисани у контексту раније договореног Вишегодишњег финансијског оквира 2014-2020, посебно његовог поглавља 4 са ресурсима од 66,3 милијарде евра , што представља повећање од 3% у односу на претходни оквир, али је мање за 16% у односу на иницијални предлог Европске комисије. Нова правила треба да се примењују од 1. 01 2014. године. <http://epthinktank.eu/2013/12/08/eu-financial-instruments-for-external-action/>, 20. 12. 2015.

<sup>366</sup> European Commission, Press-Release, The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments, МЕМО/11/878, Brussels, 7. 12. 2011. , [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-878\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-878_en.htm?locale=en) , 20. 12. 2015.

Strengthening Europe's place in the world: An external budget for 2014-2020 to respect EU commitments and promote shared values, IP/11/1510 , [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1510\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1510_en.htm) , 20. 12. 2015.

<sup>367</sup> *Ibid.*

*EDF*). То је сасвим посебан фонд којим се руководи изван оквира званичног буџета ЕУ, јер су му извори фондови држава чланица на бази договорених добровољних контрибуција, који обезбеђује највећи износ европске помоћи једној специфичној географској регији – Африци, Карибима и Пацифику (АСР), прекоморским државама и територијама (ОСТ).<sup>368</sup>

Европска унија је развила програме екстерне помоћи јер од Лисабонског уговора развија модернију спољну политику ради бољег позиционирања Европске уније на глобалном нивоу. Унија је један од највећих трговинских блокова у свету и највећи донатор развојне помоћи.

Међутим, Унија се суочава са тешкоћама око спровођења политичких циљева у реалности, јер треба помирити европске вредности и циљеве развоја са сопственим унутрашњим економским, политичким и безбедносним интересима. У том циљу је Унија развила нови оквирни програм помоћи и развојне сарадње под називом „Агенда за промене“.<sup>369</sup>

Буџет екстерних фондова Уније за период 2014-2020. године износи преко 85 милијарди евра, чиме је Унија избила на прво место у свету као донатор помоћи, за преко 100 држава-корисника, усмерена на више приоритетних области. Међутим, Европска унија још увек није достигла постављени циљ – да издваја 0,7% од

---

<sup>368</sup> Европског фонда за развој (*European Development Fund -EDF*) датира још из 1957. године (Римски уговор) и имао је за циљ давање техничке и финансијске помоћи, у почетку афричким земљама са којима су неки чланице имале историјске везе. Овај фонд још не потпадају под општи буџет ЕУ, финансиран је од стране земаља чланица, подлеже сопственим финансијским правилима и управљању. Наставља да функционише и у периоду 2014-2020. Сваки од финансијских циклуса до сада је пратио циклусе партнерства, последњи је 11. и износи 30,5 милијарди евра са додатком од 2,6 милијарди евра на располагању од Европске инвестиционе банке у виду кредита из сопствених извора.

European Development Fund (EDF), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ar12102>, 20. 12. 2015.

<sup>369</sup> „Агенда за промене“ је усвојена 2011. године, представља основ развојне политике ЕУ. Примарни циљ Агенде за промене је да се значајно повећа утицај и ефикасност развојне политике ЕУ и, у том смислу, низ кључних промена ради постизања дефинисаних циљева за текући 2014-2020 период. Кључни принципи и приоритети Агенде су: диференцијација (помоћ се пружа где је најпотребнија), концентрација (највише у 3 сектора партнерске земље), координација (избегава се фрагментација) и повезаност. Приоритети су: људска права, демократија и други кључни елементи доброг управљања, и инклузивни и одрживи развој.

[https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en), 20. 12. 2015.

просечног бруто дохотка уније у званичну развојну помоћ (*Official Development Assistance - ODA*).<sup>370</sup>

## **2.2. ПРОГРАМИ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДРЖАВАМА КАНДИДАТИМА ЗА ЧЛАНСТВО АКТУЕЛНИ ДО 2007. ГОДИНЕ**

Посебну групу екстерних програма помоћи Европске уније представљају програми претприступне помоћи државама кандидатима за чланство у Унији, јер је Европска унија одувек имала посебан интерес да пријем нових чланица не изазове унутрашње поремећаје Уније. Основни циљ ових фондова је подршка процесу испуњавања услова за чланство, усклађивања националних са законодавством Европске уније, како би државе након пријема биле у стању да ефикасно испуњавају обавезе чланица.<sup>371</sup>

Потребно је нагласити да неки фондови имају извесних сличности са програмима претприступне помоћи, али то суштински нису – тако Европски фонд за југоисточну Европу, успостављен 2005. године, као наставак европског фонда из 1998. године за БИХ, Косово под Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99, Црну Гору и Србију, у циљу обнове југоисточне Европе, не спада у претприступне фондове Европске уније.<sup>372</sup>

Ни *SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)* није фонд претприступне помоћи Европске уније, већ је активност комплементарна инструментима ЕУ. То је заједничка иницијатива ЕУ и Организације за економску

---

<sup>370</sup> European Union, Secretariat for European Affairs, *Technical Assistance for the IPA Training and Support Facility, Guidelines on IPA implementation for Final Beneficiaries*, Brusel 2012; Concord, *Guide to EuropeAid funding instruments 2014-2020*, Brusel 2014.; Regulation (EU) 233/2014 of the European Parliament and of the Council, 11. 03. 2014. establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020, *OJL 77*, 15. 03. 2014.,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0233> , 20. 12. 2015.

<sup>371</sup> N. Moussis, ,316-317.

<sup>372</sup> Европски фонд за југоисточну Европу (*European Fund for Southeast Europe–EFSE*) је микрокредитни фонд, јавно-приватно партнерство, донатори су из јавног, а инвеститори из приватног сектора – Европска комисија, Европска инвестициона банка, Европска банка за обнову и развој. Фонд обухвата Албанију, БИХ, Бугарску, Црну Гору, Косово по Резолуцији СБ УН 1244/99, Македонију, Молдавију, Румунију, Србију и Украјину. <http://www.efse.lu/about-the-fund/mission/> , 20. 12. 2015.

сарадњу и развој, за јачање система државне управе и јавне администрације и функционише већ преко 20 година. Тимови експерата *SIGMA*-е за реформу јавне администрације пружају помоћ државама у транзицији у областима јавних услуга, јавних набавки, управљања јавним финансијама и сл. *SIGMA* постављене циљеве остварује у сарадњи са Европском комисијом, Генералним директоратом за суседске односе и преговоре о проширењу, на бази посматрања процеса реформи и саветовања о приоритетима и имплементацији, а данас има активности у Албанији, БиХ, БЈР Македонији, Косову под резолуцијом СБ УН 1244/99, Црној Гори, Србији и Турској, у земљама учесницама европске политике суседства – Алжир, Азербејџан, Белорусија, Египат, Јерменија, Грузија, Израел, Јордан, Либан, Либија, Молдавија, Мароко, Тунис и Украјина.<sup>373</sup>

Европска комисија је прве програме претприступне помоћи реализовала одмах после пада комунизма у државама средње и источне Европе 1989. године. Припремајући државе средње и источне Европе за чланство у Унији, основана су три претприступна фонда: *PHARE*<sup>374</sup> (јача институције неопходне за приближавање Унији и финансира инвестиционе пројекте у инфраструктури, развоју предузетништва, образовању), *ISPA*<sup>375</sup> (увођење европских стандарда на пољу промета и заштите животне средине) и *SAPARD*<sup>376</sup> (подршка пољопривреди и

---

<sup>373</sup> <http://www.sigmaweb.org/about/>, 20 12. 2015.

<sup>374</sup> Најстарији програм претприступне помоћи, дизајниран је 1989. године, само за Мађарску и Пољску, али је брзо проширен на све државе источне Европе, па чак и на неке земље западног Балкана. У почетку је био обликован према потребама земаља и био је широк транзициони програм, али се касније претворио у програм фокусиран искључиво на пружање помоћи државама у процесу придруживања, са акцентом на област јавне управе, цивилног друштва, социјалне и економске кохезије. <http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=29#3>, 20 12. 2015.

<sup>375</sup> *ISPA* је инструмент за структурне политике за претприступну помоћ, уведен је 2000. године и по узору на Кохезиони фонд. Поред помагања државама приступања у инвестицијама за саобраћај и животну средину, овај фонд је имао задатак да припреми ове државе за сложене процедуре европских фондова. *Ibid.*

<sup>376</sup> *SAPARD* је "Специјални програм приступања за пољопривреду и рурални развој", нови програм покренут 2000. године, дизајниран да припреми земље приступања за пољопривредне политике ЕУ, а посебно за политике руралног развоја (на које одлази растући удео аграрног финансирања унутар ЕУ). *Ibid.*

руралном развоју), а за коришћење је овим државама био доступан и *TAIEX*<sup>377</sup> (техничка помоћ и размена информација). Како су три наведена програма била функционална све до 2007. године, била су доступна и Хрватској и Македонији (Бивша Југословенска Република Македонија), а постојали су и специјални финансијски инструменти за поједине државе кандидате – Турску, Малту и Кипар.

Посебан програм ОБНОВА, имплементиран је за државе западног Балкана 1996. године и циљ му је био послератна обнова западног Балкана, држава које су биле захваћене ратом 90-тих година, након распада старе Југославије. Овај програм је 2000. године имплементиран у програм *CARDS*.

Предуслови које је држава морала да испуни да би јој претприступни фондови били доступни је оснивање националног фонда за примање и усмеравање помоћи, обезбеђење суфинансирања и израда националног развојног плана са дефинисаним приоритетима по регионима и општинама. Национални фонд је располагао средствима Уније, водио документацију, обезбеђивао суфинансирање и био дужан да поштује правила финансијског пословања Уније (за сваки поједини пројекат се водио посебан рачун). Министарства задужена за финансије су формирала агенције за имплементацију програма *PHARE* и *ISPA*, а министарство задужено за пољопривреду - агенције за имплементацију програма *SAPARD*. Добијање средстава из ових фондова је зависило искључиво од квалитета пријављених пројеката. Пројекте је предлагала агенција земље кориснице, избор је вршила Европска комисија, а држава корисница је морала обезбедити суфинансирање сопственим средствима ( 10% за *PHARE*, 20 % за ОБНОВУ, 25% а некада и 35% за *ISPA* и *SAPARD*). Крајњи корисник је морао самостално да обезбеди почетна средства, јер се финансирање одвијало по принципу поврата средстава из фондова Уније и националног суфинансирања.<sup>378</sup>

---

<sup>377</sup> TAIEX је инструмент Европске комисије за техничку помоћ и размену информација. Припрема јавне управе за хармонизацију са законодавством ЕУ и подстиче размену најбоље праксе, функционише на три начина – кроз радионице, експертске мисије и студијске посете. [http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/taix/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/taix/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>378</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council - General Report on pre-accession assistance (PHARE – ISPA – SAPARD) in 2003 {SEC(2005)558} / COM/2005/0178 final .

Тај период претприступне помоћи од 90-тих година све до 2007. године сматрао се периодом без стратегије и без система у давању претприступне помоћи, поготово што се Европска унија на територији југоисточне Европе и западног Балкана сусрела са ситуацијом да уместо да се бави релативно развијеном и отвореном старом Југославијом која је имала добре шансе да брзо постигне чланство у Унији, Европска унија је морала да изгради потпуно нови систем односа са новооснованим државама, од којих је већи део управо изашао из рата.

У буџетском периоду 2007-2013. године Инструмент претприступне помоћи (*Instrument for Pre-accession Assistance - IPA*) је објединио све претходне, као један и јединствен фонд претприступне помоћи, а поред држава кандидата је укључио и потенцијалне кандидате.<sup>379</sup>

Сви наведени фондови претприступне помоћи Европске уније немају исте одлике, нити исти циљ, стога би се могли поделити у 3 групе:

- фондове који пружају хуманитарну и хитну помоћ, ОБНОВА,<sup>380</sup> PHARE (који је првобитно био намењен подршци реформи Пољске и Мађарске, па проширен на државе централне и источне Европе, да би на крају обухватио и хуманитарну помоћ за државе западног Балкана), а у исту групу би се условно могла разврстати и помоћ коју пружа *European Community Humanitarian Office (ECHO)*;<sup>381</sup>
- фондове који су подршка развоју и стабилизацији, као што је *CARDS*;<sup>382</sup>

---

<sup>379</sup> Commission Regulation (EC) 718/2007, 12. 06. 2007. implementing Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), OJ L 170, 29. 06. 2007.

<sup>380</sup> ОБНОВА је програм покренут 1996. године ради пружања помоћи обнови бивших југословенских република. То је био први општији приступ Европске уније финансијској подршци западног Балкана. Због околности, потреба корисница и недовољних финансијских средстава, његови резултати су били ограничени. У 2000. години се променио приступ овом проблему и ОБНОВА је замењена новим финансијским инструментом ЕУ за западни Балкан, програмом CARDS. Tamás Szemlér, "EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?", *Using IPA and other EU funds to accelerate convergence and integration in the Western Balkans*, Center for EU Enlargement Studies Central European University, Budapest 2008, 9.

<sup>381</sup> ЕУ заснива своје деловање на основним принципима хуманости, неутралности, непристрасности и независности, а њене акције се састоје од три елемента помоћи: хитна помоћ, помоћ у храни и помоћ за избјеглице и расељена лица. Хуманитарна канцеларија Европске заједнице координира ове акције и сарађује са партнерима на терену, посебно са Уједињеним нацијама и невладиним организацијама. [http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian\\_aid.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D04](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian_aid.html?root_default=SUM_1_CODED%3D04), 20. 12. 2015.

<sup>382</sup> The CARDS programme (2000-2006), Summaries of EU legislation,



- фондове који пружају праву и пуну претприступну помоћ, подржавају будућу чланицу Уније стога јој помажу у изградњи институција, административних капацитета, хармонизацији националног законодавства са законодавством Уније и њеним правним тековинама, достизању европских стандарда, а то је Инструмент за претприступну помоћ – ИПА.<sup>383</sup>

Када се изврши међусобно поређење инструмената помоћи Европске уније државама западног Балкана, долази се до следећих закључака о основним одликама ових програма:

- програм ОБНОВА је био активан у периоду 1996-31.12.1999. године, кориснице (са територије западног Балкана) биле су Босна и Херцеговина, БЈРМакедонија, Хрватска, Албанија, СРЈ (и Косово), укупан буџет је био 400 милиона евра, примарни циљ је био послератна реконструкција, а управљање централизовано;
- програм *PHARE* је био активан у периоду 1990-2000. година, кориснице (са територије западног Балкана) биле су Босна и Херцеговина, БЈРМакедонија, Хрватска, Албанија и СРЈ, укупна средства су износила 1,184 милијарди евра, примарни циљ је био послератна реконструкција, а управљање је било централизовано;<sup>384</sup>
- програм *ECHO* је био активан у периоду 1990-2000. година, кориснице (са територије западног Балкана) биле су Босна и Херцеговина, БЈРМакедонија, Хрватска, Албанија, СРЈ, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, укупна средства су износила 2,196 милијарди евра, примарни циљ је био такође послератна реконструкција, а управљање централизовано;<sup>385</sup>

---

<sup>383</sup> Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) је средство којим ЕУ подржава реформе у земљама проширења, посебно у изградњи капацитета током процеса придруживања, што доводи до позитивних промена у региону. За период 2007-2013. ИПА је имала буџет од 11,5 милијарди евра, а његов наследник, ИПА II има буџет од 11,7 милијарди за период 2014-2020. године.

Тренутни корисници су: Албанија, Босна и Херцеговина, Бивша Југословенска Република Македонија, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, Црна Гора, Србија, и Турска.

[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>384</sup> Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee 2013, Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility), COM/2014/ 0610 final, Brussels 2014.,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0610>, 20. 12. 2015.

<sup>385</sup> Вид: фн. 381.

- програм CARDS је био активан у периоду 2000-2006. година, кориснице (са територије западног Балкана) биле су Босна и Херцеговина, БЈРМакедонија, Хрватска, Албанија, СРЈ, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, укупна средства су износила 5,385 милијарди евра, примарни циљ је већ био на вишем стадијуму у односу на претходна три програма – развој и стабилизација, а управљање је било путем различитих метода,<sup>386</sup>
- програм ИПА (сада је актуелан ИПА II 2014-2020.) је био активан у периоду 2007-2013. година, код ИПА-е се испољава тесна веза између буџетског и стратешког аспекта проширења Уније, кориснице (са територије западног Балкана) нису биле само суседи ЕУ већ су биле у време имплементације програма државе кандидати – Хрватска, БЈРМакедонија, Црна Гора и Турска и државе потенцијални кандидати - БиХ, Србија, Албанија, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, укупна средства су износила 5,189 милијарди евра (без Турске), примарни циљ је већ био на највишем стадијуму у односу на претходне програме – изградња институција и усаглашавање са *acquis*-ом и европским стандардима, имплементација европских вредности тј. тековина, а управљање је било прогресивна децентрализација.<sup>387</sup>

По пријему у чланство ЕУ, новопримљена држава губи право приступа претприступним фондовима, али „отварају“ јој се моћнији структурни фондови и Кохезиони фонд, који са ИПА фондовима имају сличност у циљевима, принципима и начину управљања средствима.

### 2.2.1. Обнова

ОБНОВА (*Reconstruction*)<sup>388</sup> је програм европске помоћи успостављен 1996. године Уредбом Савета ЕУ бр.1628/96 за помоћ државама бивше Југославије, тј. за послератну обнову држава западног Балкана, програм је предвиђен за период до 31.12.1999. године, са одобреним буџетом од 400 милиона евра.<sup>389</sup>

<sup>386</sup> *Ibid.*

<sup>387</sup> *Ibid.*

<sup>388</sup> Council Regulation (EC) 1628/96 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia, *OJ L* 204, 14. 08. 1996.

<sup>389</sup> T. Szemplér, 11.

Био је намењен регионалној и прекограничној сарадњи, обнови инфраструктуре и објеката оштећених у рату, припреми за економски опоравак, али и консолидацији демократије и цивилног друштва у државама примене, повратку и поновном укључивању избеглица, прогнаника и демобилисаних лица у професионални живот, развоју малог и средњег предузетништва, невладиних организација, културних и образовних установа. Помоћ је првенствено била намењена послератној обнови, отуда и назив фонда. Од 2000. године га је заменио напреднији програм претприступне помоћи ЕУ – *CARDS*.

ОБНОВА је била, у ограниченом смислу, први општи приступ Европске уније финансијској подршци за западни Балкан, те како се радило о ургентним послератним потребама, а финансијска средства су била недовољна, резултати ове помоћи су били ограничени.

На иницијативу Савета, Европска комисија је 23. јуна 1999. године поднела предлог да се Уредба о ОБНОВИ измени у смислу потреба хитне послератне (1999.) реконструкције Косова, те да се оснује Европска агенција за реконструкцију<sup>390</sup> са задатком да технички управља програмима реконструкције. Стога је донета Уредба Савета ЕУ бр.1628/98, а Агенција је имала задатак да идентификује, прикупља, анализира и информисе Европску комисију о оштећењима, потребним средствима за реконструкцију и повратак избеглица и расељених лица и областима у којима је неопходна хитна помоћ, припреми годишњи план реконструкције и поднесе Европској комисији на усвајање, врши имплементацију пројеката, закључује финансијске споразуме и потписује уговоре, користи изворе средстава за финансирање инвестиционих пројеката, заједно са Европском инвестиционом банком и међународним финансијским институцијама. Оперативни центар је био у Приштини, Скопљу, Подгорици и Београду, а седиште у Солуну. Тесно је сарађивала са *UNMIK*-ом.

---

<sup>390</sup> Независна агенција Европске уније, *European Agency for Reconstruction-EAP* је одговорна Савету и Европском парламенту а надзирао је Управни одбор састављен од представника 27 (у то време) земаља чланица ЕУ и Европске комисије. Агенција је првобитно имала мандат од пет година (од 2000. до краја 2004. године), који је продужен два пута одлукама Савета и трајао је до краја 2008. године. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/agency/agency.htm> , 20. 12. 2015.

Агенција је од оснивања фокусирао помоћ на рехабилитацију инфраструктуре и јавних предузећа, ради обнове нормалних услова за живот на Косову, а посебно у области енергије, транспорта, воде, предузећа, некретнина, пољопривреде и здравља. У октобру 2000. године Агенција је проширила своје активности на целокупну СРЈ.<sup>391</sup>

У оквиру програма ОБНОВА помоћ се пласирала преко грантова, а право приступа фонду имале су регионалне и међународне организације, јавна и полујавна тела, организације за подршку пословању, кооперативци, друштва капитала, предузетници, удружења, фондације, невладине организације. Пројекти се процењују по утврђеним критеријумима, посебно је важан аспект утицаја на поврат избеглица и расељених лица, преферира се децентрализовани систем управљања, пројекат може бити ко-финансиран или паралелно финансиран од стране државе чланице, а финансијске одлуке, закључење споразума и уговора, мониторинг и финансијску контролу врши Европска комисија, као и Европски ревизор.<sup>392</sup>

Трошкови које је признавао фонд били су: увоз робе и услуга, локални трошкови неопходни да се реализује пројекат, програм камате на зајмове Европске инвестиционе банке; нису се признавале све врсте пореза, царине и таксе, стицање непокретности. Средства фонда су покривала максимално 80% укупних трошкова пројекта, разлику је суфинансирао корисник или се суфинансирање обезбеђивало из других извора средстава. Право учешћа на тендерима имала су правна и физичка лица из држава чланица Уније и држава корисница. Комисија је вршила имплементацију и евалуацију пројекта у погледу постизања дефинисаних циљева, обавештавала је о томе квартално Европски парламент и Савет, а извештај им је подносила до 30. априла сваке године. Ова Уредба је била обавезујућа на целој територији ЕУ и директно се примењивала у свим државама чланицама. Посебан

---

<sup>391</sup> Фондови помоћи ЕЗ делегирани на управљање Агенцији у 2006. години износили су око 244 милиона евра, већина је од програма CARDS. Од 2000. године, Агенција је управљала кумулативним износом од 2,86 милијарди евра ЕУ пореских обвезника. Рад Агенције је део ширег процеса стабилизације и придруживања - кључна стратегија ЕУ за регион западног Балкана.  
<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/agency/agency.htm>, 20. 12. 2015.

<sup>392</sup> Т. Szemplér, 11.

Анекс је дефинисао правила процедуре. Агенција је угашена децембра 2008. године.<sup>393</sup>

### 2.2.2. *Phare*

Помоћ Пољској и Мађарској за обнову и развој (*Poland & Hungary: Assistance for Restructuring their Economies-PHARE*),<sup>394</sup> успостављен је 1989. године Уредбом Савета, прво као помоћ само Пољској и Мађарској. Био је један од 3 претприступна програма помоћи Заједнице/ЕУ земљама централне и источне Европе (Бугарска, Чешка, Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија, касније и Румунија и Бугарска) у оквиру њихових припрема за приступање Европској унији, што говори о важности коју је Европска унија придавала учлањењу управо ових земаља, у светлу растућег утицаја СССР-а и чињенице да су ове земље припадале његовој сфери утицаја.<sup>395</sup>

Започео је као техничка помоћ економској и политичкој транзицији, али је убрзо пружао конкретну инвестициону помоћ државама кандидатима за приступање Унији, за јачање јавне администрације и изградњу институција како би биле способне да ефикасно функционишу у оквиру ЕУ. Помагао је усклађивање националних законодавстава са законодавством ЕУ и промоцији економске и социјалне кохезије. Реформама 1997. године уведен је систем децентрализованог управљања програмом у државама корисницама - надлежности Европске комисије пренете су на делегације Комисије у држави корисници, а све фондове *PHARE*-а је каналисало Национално тело државе кориснице. Уведени су *Twinning* инструменти, побољшан мониторинг и евалуација програма.

*PHARE* се ширио са политиком проширења ЕУ и обухватио је западни Балкан – Албанију, БИХ, Хрватску, Македонију, Србију и Црну Гору. Програмирање се

---

<sup>393</sup> Council Regulation (EC) 1628/96, 25.06.1996. relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, *OJ L* 204/1, 14. 08. 1996. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae50004>, 20. 12. 2015.

<sup>394</sup> B. Van Vooren, R. A. Wessel, 527.

<sup>395</sup> Council Regulation (EEC) 3906/89, 18. 12. 1989. on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic, *OJ L* 375, 23.12.1989.

одвијало на основу Приступних партнерстава, која су дефинисала приоритете сваке поједине државе у припремама за прикључење Унији, а конкретан програм помоћи јој је обезбеђивао средства да те приоритете и спроведе.<sup>396</sup>

*PHARE* је имао два приоритета – да ојача административан капацитет земље за спровођење *acquis communautaire* и да пружи помоћ држави кандидату да развој индустрије и основне инфраструктуре достигне стандард ЕУ. Како је подржавао пројекте из истих области као и програм *ISPA* – нпр. инфраструктурне пројекте животне средине тј. транспорта, да би били финансирани из програма *PHARE* пројекти су морали бити део интегралног индустријског реструктурирања или развојног регионалног програма.<sup>397</sup>

Крајњи корисници средстава били су државна управа, локална и регионална самоуправа, институти и универзитети, физичка и правна лица из држава корисница, владине и невладине организације, а приватне фирме као учесници на тендерима за јавне набавке или бесповратна средства помоћи. Средства су се делила на 30% за изградњу институција, а 70% за инвестиције за примену законодавства ЕУ.<sup>398</sup>

*PHARE* је имао 2 облика: национални и прекогранични. Држава је доносила национални програм за усвајање *acquis communautaire*, са временском пројекцијом спровођења хармонизације и трошковником, уколико би га одобрила Европска комисија, као Национални програм развоја постајао је основ за финансирање из програма *PHARE*. *PHARE CBC* – прекогранична сарадња је покренута 1994. године ради припреме држава кандидата за касније учешће у *INTERREG* програму, убрзања економске конвергенције држава кандидата „обода“ Уније и избегавања стварања периферних економских зона. У оквиру *Multy country PHARE* Европска Комисија је преносила *PHARE* улог у фонд у оквиру Међународних финансијских институција, које су управљале овим програмом.<sup>399</sup>

---

<sup>396</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae50004> , 20. 12. 2015.

<sup>397</sup> *Ibid.*

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> European Parliament, Briefing no 33 the Phare Programme and the Enlargement of the European Union [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2\\_en.htm#5](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#5) , 20. 12. 2015.

Грантови су додељивани путем позива за пријављивање предлога пројеката, по Упутству за апликанте за некомерцијалне пројекте, у функцији дугорочних циљева ЕУ политика. Суфинансирање је било обавезно, са 20-30%, није било дозвољено кумулативно или ретроактивно финансирање. Због проблема недостатка подршке малом и средњем предузетништву у државама средње и источне Европе, због чега су њихова приступања каснила, *PHARE* програм је успоставио у том циљу нови финансијски инструмент – *SME Finance Facility*.

Износи финансирања појединачних пројеката у државама средње и источне Европе били су 5-15 милиона евра, максимални износ за крајње кориснике 250.000 евра. Прихватљивост предузетника зависила је од тога да ли се уклапао у дефиницију ЕК малих и средњих предузећа, да ли је имао већинско приватно власништво или је у финалној фази приватизације, да се не баве коцком, некретнинама, банкарством, осигуравајућим или финансијским посредовањем, производњом или купопродајом оружја. *PHARE* је пружао помоћ и агро бизнису, туризму, хотелијерству, енергетици, заштити животне средине, грађевинарству, трговини и услугама. Заменио га је 2000. године програм *CARDS*.<sup>400</sup>

### 2.2.3. Cards

Помоћ Европске уније за обнову, развој и стабилизацију (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS*) био је главни програм финансијске помоћи Европске уније државама западног Балкана – Албанији, БиХ, Хрватској, Бившој југословенској републици Македонији, Србији, Косову под резолуцијом СБ УН 1244/1999 и Црној Гори. Био је део процеса стабилизације и

---

<sup>400</sup> Вид.: Канцеларија за придруживање Европској унији, *Процес стабилизације и придруживања*, Београд 2013.; ISAC Фонд, *Водич кроз придруживање Европској унији*, Београд 2007.; Сузана Видовић, *Инструмент за претприступну помоћ Европске уније (IPA) Подрика Републици Србији процесу европских интеграција*, мастер рад, Универзитет Сингидунум, Београд 2013.; Марија Бурић и др., *Фондови и програми Европске уније са освртом на Црну Гору*, Централна банка Црне Горе, Подгорица 2006.; Aidan Cox, Janny Chapman, *The European Community External Cooperation Programmes – Policies, Management and Distribution*, European Commission, Brussel 2000.; Ј. Маџар, „Претприступна помоћ Европске Уније земљама југоисточне Европе – од програма CARDS до програма IPA“, *Финансије часопис за теорију и праксу финансија*, 1/6/ 2009, 33-35.

придруживања, који је започет 1999. а поново потврђен 2003. године. Иако је донет 2000. године, постао је оперативан тек 2001. године, јер је на почетку подржао пројекте који су били претходно финансирани из програма *PHARE* и ОБНОВА, које је заменио.<sup>401</sup>

*CARDS* је имао далеко већи структурни приступ него програми ове врсте пре њега, укључивао је како билатералну сарадњу прилагођену специфичним потребама западног Балкана, тако и регионалну кооперацију између истих држава. Финансијска помоћ по овом програму износила је укупно 4,65 милијарди евра (5,6 милијарди евра укупно, ако се урачунају и давања која су настављена кроз *PHARE* и ОБНОВУ који су реализовани у првој години овог новог периода). *CARDS* је првенствено замишљен да буде главно средство за задовољење потреба држава западног Балкана.<sup>402</sup>

Приоритети овог инструмента су: правда и унутрашњи послови, обнова и демократска стабилизација; повратак избеглица и обнова њихове имовине; развој институционалног и законодавног оквира као подршка демократији; владавина права и права мањина, цивилно друштво, независност медија и тржишна економија; одрживи економски и социјални развој; смањење сиромаштва, образовање, стручно усавршавање и заштита животне средине; промоција регионалне, транснационалне и прекограничне сарадње између корисница, између корисница и чланица ЕУ, између корисница и држава кандидата за чланство у ЕУ.<sup>403</sup>

Помоћ се састојала од финансирања програма изградње и јачања институција, инвестиционих програма и уложена средства су била бесповратна. *CARDS* је условљени програм помоћи – за добијање ове помоћи држава је морала испунити следеће услове: поштовање принципа демократије и владавине права; поштовање људских права и права мањина; поштовање основних слобода и принципа међународног права. Имао је 2 компоненте: националну (државну) која је чинила

---

<sup>401</sup> Council Regulation (EC) 2666/2000, 5. 12. 2000, on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, *OJ* L 306, 07. 12. 2000., repealing Regulation (EC) 1628/96 and amending Regulations (EEC) 3906/89 and (EEC) 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.

<sup>402</sup> The *CARDS* programme (2000-2006), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ar18002>, 20. 12. 2015.

<sup>403</sup> *Ibid.*



90% укупних средстава и регионалну. Кориснице националне компоненте су државе и то свака појединачно, а кориснице регионалне компоненте биле су све државе региона. Припрема пројеката је била веома централизована и највећи део активности се одвијао у седишту Европске комисије. Регионални *CARDS* је био замишљен као допуна националним програмима у областима у којима је регионална сарадња успешнија у решавању одређених питања од уско-националних програма.<sup>404</sup>

Хијерархија докумената је започињала Споразумом о стабилизацији и придруживању који је основни правни уговор Европске комисије и државе кориснице, следио је Правилник *CARDS*-а ЕК/2666/2000 као финансијски инструмент Комисије, затим је Европска комисија припремала националну стратегију за период 2000-2006. година за сваку државу појединачно (национални *CARDS*), које су садржале Вишегодишњи индикативни програм (обично трогодишњи, где се препознају приоритетни сектори). На основу Вишегодишњег плана израђивао се годишњи план активности, а тек на основу њега конкретни пројекти.<sup>405</sup>

Код регионалне копоненте *CARDS* прво је Европска комисија припремала регионалну стратегију за период 2000-2006. година за регион, која је садржала Регионални вишегодишњи индикативни програм, на основу којег су припремани годишњи планови активности, а тек на основу годишњих планова конкретни пројекти.

За Србију и Црну Гору План активности са листом пројеката ( и описом пројекта, који садржи циљеве, активности и позадину пројекта) се израђивао у ресорним установама (министарствима заинтересоване управне организације) у сарадњи Европске агенције за реконструкцију и Министарства за економске односе са иностранством. Тек након тога се закључивао финансијски споразум конкретне државе и Комисије.<sup>406</sup>

---

<sup>404</sup> *Ibid.*

<sup>405</sup> Јелена Тодоровић, „Улога инструмената претприступне помоћи у процесу придруживања Европској унији“, *Политичка ревија*, 2/2010, 391-392.

<sup>406</sup> СРЈ до фебруара 2003. године, а након тога државна заједница СЦГ до јуна 2006. године, када је Црна Гора након спроведеног референдума прогласила независност.

Пре реализације пројеката било је потребно да се сваки подели на појединачне уговоре на основу којих се израђују документа којима се уговори разрађују на пројектне задатке са подацима о пружању услуга, техничким спецификацијама за набавку роба тј. трошковницима за извођење радова, све у зависности од начина реализације конкретног пројекта. Додела пројеката на управљање се вршила на основу тендерског поступка Европске комисије, тј. Европске агенције за реконструкцију у случају Србије и Црне Горе.<sup>407</sup>

Приоритетни сектори за *CARDS* помоћ Србији и Црној Гори били су међуетнички однос и цивилно друштво, развој трговине и приватног сектора, развој инфраструктуре, реформа правосуђа, интегрисано управљање границама, имиграција и азил, борба против криминала. Право на коришћење помоћи *CARDS* имале су Албанија, БиХ, Хрватска, СРЈ и БЈРМакедонија, ентитети под јурисдикцијом и администрирањем Уједињених нација, савезна, национална и локална тела, јавна и полујавна тела, социјални партнери, организације за подршку пословању, кооперанти, друштва капитала, удружења, фондације, невладине организације. Међутим, у Хрватској су пројекти морали имати регионални аспект за приступ средствима програма *CARDS*.

*CARDS* је имао за циљ да омогући државама југоисточне Европе да учествују у стабилизационом и процесу придруживања, пружао је помоћ у форми грантова, инвестиција и програма за изградњу институција. Од трошкова, за накнаду су се признавали трошкови припремања, имплементације, мониторинга, провере и евалуације пројеката, програма и информација, а нису се признавали порези, царине и таксе, као ни стицање непокретности. Средства овог фонда могла су се користити за суфинансирање, када је то било изводљиво.<sup>408</sup>

---

<sup>407</sup> Council Regulation (EC) 2667/2000, 5. 12. 2000, *OJ L* 306, 07.12.2000. извршила је измене регулативе о Европској агенцији за реконструкцију.

<sup>408</sup> Фазе пројектног циклуса Европске комисије и надлежног националног органа за овај програм су: програмирање, идентификација пројеката, процена пројекта, преговарање и финансирање, спровођење и праћење пројекта и, на крају, оцена, а опис пројекта се не може предати без Матрице логичког оквира (инструмент планирања пројекта описује циљеве, очекиване резултате, уложена средства или начине интервенисања).

Даниел Добровољец, *CARDS-Управљање пројектним циклусом у Србији*, Канцеларија за придруживање ЕУ, Београд 2004., 35-73.

Право на учешће у позиву на тендер и уговарању имала су сва физичка и правна лица из државе чланице, државе кориснице програма и државе кандидата. Европској комисији у раду помагао је Комитет *CARDS*, а Комисија је сваке године, најкасније до 30. јуна подносила Европском парламенту и Савету извештај о пруженој помоћи државама југоисточне Европе по овом програму.

Предности *CARDS*-а биле су у томе што је то био брз и флексибилан програм са јединственим приступом помоћи – Агенција је могла брзо да прилагоди профил особља које је радило у Агенцији промењеним потребама и да ангажује кадар потребне стручности, остваривала је управљање и сарадњу са ЕУ породицом, извештаје је подносила Европском парламенту и Савету, тесно је сарађивала са *OLAF*-ом, антикорупцијским телом, доприносила је ојачавању владавине права и безбедност од сектора до сектора; спроводила је модернизацију правосуђа, пружала обуке судијама и судском особљу, модернизовала и реформисала полицију и царину, демилитаризовала граничне прелазе, реформисала централну и локалну управу, радила на унапређењу водних ресурса, путева, образовања, подржавала је цивилно дрштво и остваривала бројне друге циљеве.

Програм *CARDS* је замењен 2007. године новим претприступним програмом помоћи – Инструментом за претприступну помоћ (ИПА), а према подацима Европске уније, *CARDS* је одобрио средства Србији у износу 1,3 милијарде евра, од тога је уговорено за конкретне одобрене пројекте 1,1 милијарда евра, али је наплаћено 921 милион евра, што значи да су признати трошкови у наведеном износу.<sup>409</sup>

*CARDS* је био најважнији извор финансијске и техничке помоћи реконструкцији у региону, али је имао и мана – централизовано управљање није било ни брзо нити флексибилно, знатно је успоравало комплетан процес, али су зато морала да се стрикно поштују постављена правила, програм је имао слабо изражену регионалну димензију, неадекватан је био систем програмирања, имплементацију

---

<sup>409</sup> European Commission, Commission Staff Working Document, Background document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility) {COM(2014) 610 final}, Brussels, 30. 09. 2014. SWD(2014) 287 final. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf), 20. 12. 2015.

програма је била дуална и испољио је слабост у изградњи институција, равноправности полова, праву мањина и реформи правосуђа. Замењен је 2007. године Инструментом претприступне помоћи (ИПА).<sup>410</sup>

#### 2.2.4. *Ispa*

Инструмент за структурне политике у претприступном периоду (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession - ISPA*), утврђен је Уредбом Савета ЕУ бр. 1268/1999 и један је од 3 финансијска инструмента претприступне помоћи за период 2000-2006. године, намењена земљама централне и источне Европе, које су биле кандидаткиње 5. круга проширења Европске уније – Бугарска, Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија.<sup>411</sup>

*ISPA* је обезбедила помоћ државама кандидатима за чланство у Европској унији у припремама за учлањење у областима транспорта и заштите животне средине, са циљем да се ове државе ускладе са стандардима Европске уније у тим областима и припреме за коришћење фондова ЕУ након приступања Унији. Други циљ овог инструмента био је да припреми тадашње државе кандидате за чланство, да након пријема буду способне да користе средства Кохезионог фонда. Након проширења ЕУ 2004. године средства овог фонда су усмерена на Румунију и Бугарску, а од 1. маја 2005. године и на Хрватску.

*ISPA* је пружала техничку помоћ при избору, припреми, спровођењу инвестиција, али је обезбеђивала финансирање само до 75% укупних трошкова пројекта, остатак од 25% државе кориснице фонда су биле дужне да обезбеде суфинансирањем, из сопствених средстава. У тренутку ступања у чланство Уније, држава је губила право да користи средстава из *ISPA* фонда, с тим што су већ закључени уговори реализовани до краја, али су зато новоучлањеној држави

---

<sup>410</sup> Вид.: Канцеларија за придруживање Европској унији, *Процес стабилизације и придруживања*, Београд 2013.; ISAC Фонд, *Водич кроз придруживање Европској унији*, Београд 2007.; С. Видовић, *Ibid.*; М. Бурић и др. *Ibid.*; А. Сох, J. Шарман, *Ibid.*; Л. Маџар, 26-53; Д. Добровољец, 13-14.

<sup>411</sup> Council Regulation (EC) 1267/1999, 21. 06. 1999. establishing an Instrument for Structural Policies. Pre-accession Instrument for structural policy for pre-accession, Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A160022>, 20. 10. 2015.

постајала доступна средства Кохезионог фонда. Земље кориснице фонда су морале имати Националног *ISPA* координатора – то је обично био министар или други државни службеник који се бавио европским интеграцијама.

*ISPA* је пружала помоћ за усклађивање националног законодавства са законодавством Уније, финансирала је и пружала техничку помоћ код припреме конкретних пројеката (нпр. из области заштите животне средине - отпадне воде, загађење, одлагање опасног отпада или из области саобраћаја - доприноси стварању транс-европске саобраћајне мреже). Крајњи корисници били су органи државне управе, јавна предузећа, јединице локалне самоуправе, невладине организације. Основни услов за финансирање пројекта из *ISPA* фонда био је да је у питању инфраструктурни пројекат везан за животну средину или транспорт и да је вредност пројекта већа од 5 милиона евра (6 - 100 милиона евра за пројекте из животне средине, а 6 - 300 милиона евра за пројекте из области транспорта), чиме се, уз неке друге додатне механизме, избегава преклапање са програмом *PHARE*.<sup>412</sup>

*ISPA* програм је имао укупан буџет од 7 милијарди евра за инвестиције у животну средину (вода за пиће, пречишћавање отпадних вода, чврстог отпада, загађење ваздуха) и транспорт (изградња коридора и *TINA* мреже - *Transport Infrastructure Needs Investments* – транс-европске транспортне мреже), развој железнице, путева, аеродромских и лучких инфраструктура. Био је повезан је са Приступним партнерствима и Националном *ISPA* стратегијом за животну средину и транспорт, која одређује и приоритете и начине остварења. Општине, предузећа и др. корисници су пројектне идеје подносили Националаном *ISPA* координатору, који их је подносио Европској комисији, на процену пројеката, на бази утврђених приоритета, економске оправданости, финансијских услова, институционалних капацитета. Одобравао их је Управни одбор фонда, којег су чинили представници држава чланица Уније. Након одобрења, за имплементацију је била одговорна само држава чији је пројекат одобрен, а реализација се спроводила искључиво путем

---

<sup>412</sup> *Ibid.*

уговора (за услуге, робу и радове), а не преко грантова. *ISPA* програм је 2007. године замењен Инструментом претприступне помоћи (ИПА).<sup>413</sup>

### 2.2.5. *Sapard*

Специјални приступни програм за пољопривреднике и рурални развој (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development- SAPARD*) један је од 3 финансијска инструмента претприступне помоћи ЕУ намењена земљама централне и источне Европе, кандидаткињама 5. круга проширења ЕУ – Бугарска, Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија, за период 2000-2006. године.<sup>414</sup>

Циљ овог програма је да обезбеди помоћ државама-кандидатима за чланство у Европској унији у припремама за учлањење и решавању проблема структурног прилагођавања у пољопривредном сектору и сеоским подручјима, као и пружање подршке усвајању и спровођењу *acquis communautaire* у области заједничке пољопривредне политике и политике јединственог тржишта. Након проширења ЕУ 2004. године кориснице овог инструмента остале су Бугарска и Румунија, а 2006. године приступ овом фонду добиле су и Хрватска и Турска.<sup>415</sup>

Прописано је да ће се приоритетна питања дефинисати за сваку државу кандидата понаособ, а помоћ ће се пружати кроз повећање инвестиција у пољопривредна газдинства, побољшање прераде и маркетинга пољопривредних и рибарских производа, побољшање квалитета ветеринарских и биљних здравствених контрола у циљу добијања квалитетнијег производа и ради заштите потрошача, имплементацију метода пољопривредне производње који боље штите животну

---

<sup>413</sup> Вид.: Канцеларија за придруживање Европској унији, *Процес стабилизације и придруживања*, Београд 2013.; ISAC Фонд, *Водич кроз придруживање Европској унији*, Београд 2007.; А. Сох, Ј. Шарман, 108-109.; Маџар Л., 35-37.

<sup>414</sup> SAPARD је оквир Заједнице за подршку одрживом развоју пољопривреде и руралном развоју у 10 држава централне и источне Европе током претприступног процеса 2000-2006. Намењен је решавању проблема имплементације заједничке пољопривредне политике Заједнице и повезаних политика. Програм је успостављен Уредбом Савета (ЕЦ) 1268/99 од 21. 06. 1999. , *OJ L* 161, 26.06.1999. Pre-accession agricultural instrument (SAPARD), Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A160023> , 20. 12. 2015.

<sup>415</sup> *Ibid.*

средину и истовремено ће допринети одржању живота на селу, развој и повећање различитих облика економских активности као алтернативних прихода, успостављање и боље управљање фармама, повезивање произвођача у групе, обнову и развој села и очување руралног наслеђа, побољшање квалитета земљишта, успостављање и ажурирање катастра непокретности, омогућавање стручног усавршавања пољоприврених произвођача, развој руралне инфраструктуре, пољопривредно управљање водним ресурсима, заштиту шума, пошумљавање пољопривредних површина, обезбеђење техничке помоћи, помоћ за припрему и праћење програма и обезбеђење информисања јавности и јавних кампања.<sup>416</sup>

Да би Коисија пренела управљање програмом држави кандидату, морали су да се испуне три предуслова: • да Комисија усвоји Национални план руралног развоја државе кандидата за период 2000-2006. година, који мора да садржи опис стратегије, циљева, приоритета, а држава се сама према сопственим потребама опредељује за поједине од понуђених 15 мера; • да се потпише и закључи међународни споразум о финансирању између Комисије и сваке државе понаособ, по којем је Комисија обавезна да провери у свакој земљи систем управљања *SAPARD* програмом пре одобравања конкретних средстава, као и Вишегдишњи финансијски споразум који прописује начин имплементације програма по принципима потпуне децентрализације управљања на националну агенцију, финансирања на бази диференцираних апропријација и примене процедура Европског фонда за управљање и гаранције (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund- EAGGF*); • да Комисија одобри акредитацију националној *SAPARD* агенцији конкретне земље.<sup>417</sup>

Националне *SAPARD* агенције су биле задужене за избор и управљање пројектима, управљање финансијама и спровођење контроле. Свака се састојала од

---

<sup>416</sup> *Ibid.*

<sup>417</sup> Заједничка пољопривредна политика (*Common Agricultural Policy – CAP*) је најважнија заједничка политика ЕУ. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)* је основан Уредбом 25 из 1962. године о финансирању *CAP*, измењеном Уредбом (ЕЕС) 728/70. Заменила су га 2007. године два фонда - Европски пољопривредни гаранцијски фонд (*EAGF*) који финансира директна плаћања пољопривредницима и мере регулација или подржавања пољопривредних тржишта, и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*EAFRD*) који финансира ЕУ допринос руралном развоју. Фондовима управља Европска комисија и државе чланице, Комитет фонда којег чине представници држава чланица и Комисије. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_en.htm), 20. 12. 2015.

две агенције – Агенције за планирање, која је била задужена за финансије и Агенције за спровођење, која је била задужена за пројекте. Ревизију рада агенција вршила је Европска комисија. Када би Национални фонд утврдио да национална агенција испуњава услове Европске уније, о томе је обавештавао Комисију. Комисија је тада спроводила поступак контроле и Националног фонда и агенције, и уколико би утврдила сагласност са прописима ЕУ, одобравала је акредитацију.<sup>418</sup>

Пројекти који су финансирани из *SAPARD* програма морали су бити усаглашени са националним програмом за усвајање *acquis communautaire* и Заједничком пољопривредном политиком Уније. Министарство надлежно за послове пољопривреде било је управљачко тело *SAPARD* програма.

Критеријуми по којима се вршио одабир пројеката за финансирање били су поседовање гаранција квалитета и сертификата производа, еколошка производња, чланство у професионалним и маркетиншким организацијама, да апликант најмање 50% дохотка остварује унутар пољопривредне делатности, да пројекат има позитиван утицај на развој локалне средине и запошљавање, да велики пројекти имају квалитетну студију изводљивости, да апликант најмање 3 године послује у економској делатности у којој аплицира за *SAPARD* програм, да не постоје други извори финансирања, као и да постоји усклађеност са националним програмом пољопривредног и руралног развоја и са регионалним програмом.<sup>419</sup>

Крајњи корисници *SAPARD* програма су били директни произвођачи, јер је овај програм био првенствено намењен приватним предузетницима у пољопривредној производњи и прехранбеној индустрији, али и извођачима јавних радова код локалне инфраструктуре, у циљу унапређења руралног развоја.<sup>420</sup>

*SAPARD* програми су били суфинансирајући. Европска унија је финансирала максимално до 75% од вредности пројекта, док преосталих 25% су финансирали крајњи корисници, који су морали имати обезбеђена средства пре почетка пројекта

---

<sup>418</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A160023>, 20. 12. 2015.

<sup>419</sup> *Ibid.*

<sup>420</sup> *Ibid.*



јер се финансирање вршило по принципу поврата признатих реално насталих трошкова.<sup>421</sup>

Сагласност са акредитационим критеријумима и са управљачким и контролним системом практично је значило да иако су нпр. последња плаћања по овом програму окончана 2009. године, и у наредних 5 година од финалног плаћања по пројекту, држава корисница је била обавезна да верификује да пројекат није доживео модификације.<sup>422</sup>

Искуства су показала да су већу корист од програма имали већи пољопривредни произвођачи и већи прерађивачи. Највећем броју мера из овог програма циљ је био модернизација пољопривредних имања и домаћинстава, како би производи испуњавали ЕУ стандарде у погледу сигурности прехранбених производа, фитосанитарних стандарда, заштите потрошача, услова рада, контрола производних процеса.

*SAPARD* је 2007. године замењен Инструментом претприступне помоћи.<sup>423</sup>

#### 2.2.6. *Taiex*

Техничка помоћ и размена информација (*Technical Assistance and Information Exchange Instrument*) је инструмент Одељења Генералног директората Европске комисије за проширење успостављен 1996. године који има за циљ да осигура краткорочну конкретну помоћ свим актерима приватног и јавног сектора који имају улогу у хармонизацији, имплементацији и спровођењу законодавства Европске уније (*acquis communautaire*), као и у процесу изградње институција. Намењен је новим државама чланицама ЕУ – Бугарској, Румунији, Хрватској, државама кандидатима за чланство и потенцијалним кандидатима – Македонији, Турској, северном (турском) делу Кипра, Албанији, БИХ, Црној Гори, Србији, Косову под Резолуцијом СБ УН

---

<sup>421</sup> *Ibid.*

<sup>422</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/agri\\_aar\\_/agri\\_aar\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/agri_aar_/agri_aar_en.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>423</sup> Вид.: Канцеларија за придруживање Европској унији, *Процес стабилизације и придруживања*, Београд 2013.; ISAC Фонд, *Водич кроз придруживање Европској унији*, Београд 2007.; А. Сох, Ј. Шарман, *Ibid.*; Ј. Маџар, 37-38.

1244/99, земљама које су део европске политике суседства – Алжир, Азербејџан, Белорусија, Египат, Јерменија, Грузија, Израел, Јордан, Либан, Либија, Молдавија, Мароко, Палестинска територија, Сирија, Тунис, Украјина, а од других држава - Русији. *TAIEX* има улогу посредника у преносу искустава Европске комисије и држава чланица ЕУ земљама у процесу придруживања Унији.<sup>424</sup>

*TAIEX* пружа техничку помоћ и саветује при усклађивању националних законодавстава са правним тековинама ЕУ и изградњи институција; повећава транспарентност, обезбеђује несметани ток информација између службеника земаља придруживања ЕУ и стручњака за техничку помоћ; ствара базу података о расположивој помоћи и постигнутом напретку у хармонизацији са ЕУ.<sup>425</sup>

*TAIEX* своје акције финансира из сопствених средстава. Конкретна помоћ корисницима подразумева слање експерата искључиво из држава чланица у земље-кориснице ради пружања саветодавне помоћи у спровођењу хармонизације и изградњи институција; организовање студијских посета за представнике државе кориснице искључиво у државе чланице ЕУ ради изучавања практичних решења око примене *acquis communautaire*; организовање семинара и радионица за едукацију, а обука за пренос техничких знања инспекторима из државне администрације; врши контролно-надзорне мисије ради уочавања и корекције грешака, обучава за коришћење база података и информатичких оруђа, помаже око превођења *acquis communautaire*-а.<sup>426</sup>

Услуге *TAIEX*-а користе државни службеници сва три нивоа власти (национални, регионални, локални), посланици и службеници скупштинских и законодавних одбора, удружења (синдикална, послодаваца, професионална), законодавне, извршне и судске институције, лектори и преводиоци законодавних текстова. Није намењен цивилном друштву, физичким лицима или предузећима.

---

<sup>424</sup> <http://www.kombeg.org.rs/Komora/centri/CentarZaEkonomskeOdnoseSaInostranstvom.aspx?veza=3394>, 20. 12.2015.

<http://www.seio.gov.rs/training/taiox.79.html>, 20. 12. 2015.

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> *Ibid.*

*TAIEX* има сопствене базе експерата, средства су му ограничена и није кредитни програм ЕУ.<sup>427</sup>

Програмом координира централно национални координатор, али може и децентрализовано, преко захтева за добијање директне помоћи који се не достављају *TAIEX*-у већ националном координатору за *TAIEX* (у Србији то је Канцеларија за европске интеграције). *TAIEX* има и функцију да упозна будућу чланицу Уније са начинима коришћења средстава.<sup>428</sup> Државе великог проширења ЕУ имале су у периоду 2000-2006. година на располагању око 21,8 милијарди евра (укључујући и данашње кандидате), али је искоришћеност ових средстава била ниска – свега 20-30%.<sup>429</sup>

### 2.2.7. *Twinning*

*TWINNING* или Партнерство је инструмент Европске комисије успостављен 1998. године ради помоћи државама кандидатима за чланство у ЕУ и потенцијалним кандидатима, као и државама учесницама у европској политици суседства, у изградњи институција. То је техничка претприступна помоћ, са циљем да се у тим државама развије модерна и ефикасна администрација, способна да у сваком погледу спроведе *acquis communautaire*.<sup>430</sup>

Овај програм подразумева ангажовање стручњака из држава чланица ЕУ на одређени период у администрацији државе корисника, јер је у питању инструмент за институционалну сарадњу између јавне администрације државе чланице Уније и државе кориснице. Уз дугорочни *TWINNING* који траје најмање 12 месеци, 2001. године уведен је и *TWINNING LIGHT*, средњорочни од 6 месеци.<sup>431</sup>

Пренос знања у оквиру *TWINNING*-а остварује се кроз сарадњу и размену административног искуства држава чланица ЕУ које мобилишу стручњаке из јавне управе и полујавних тела. Два лидера пројекта, један у име државе чланице ЕУ која

---

<sup>427</sup> *Ibid.*

<sup>428</sup> *Ibid.*

<sup>429</sup> *Ibid.*

<sup>430</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index_en.htm)

<sup>431</sup> *Ibid.*

води пројекат, други у име администрације кориснице, и стални *TWINNING* саветник (*PTA*) су окосница *TWINNING* пројеката. *PTA* уступа држава чланица Уније држави корисници на период од 12 до 36 месеци, током трајања имплементације акција и он координира активности на пројекту.<sup>432</sup>

Рад на *TWINNING* пројекту обично обухвата краткорочне и средњорочне експертске мисије, конкретне обуке, типа радионица, у држави корисници, саветовања и студијске посете држави чланица, које доприносе даљем обучавању представника државе кориснице. Програм *TWINNING LIGHT* је осмишљен да понуди далеко флексибилнији програм који има средњорочни приступ до 6 месеци и одвија се без присуства сталног саветника.<sup>433</sup>

Партнер корисник у *TWINNING* пројекту је јавна управа која има довољно кадра и апсорпционе способности за рад са државама чланицама чије институције имају сличну структуру. Држава партнер мора мобилисати свој кадар да покаже трајну посвећеност циљу који се жели постићи, који је прилагодљив и спреман да прихвати искуства државе чланице Уније.

Не ради се о средству једносмерне помоћи већ о заједничкој обавези, а резултат који се постигне на крају пројекта представља заједнички успех обе земље. За државе кандидате *TWINNING* је симбол хармонизације са законодавством ЕУ, са *acquis communautaire*, а за државе из програма суседске сарадње је више приближавање законима и стандардима ЕУ.<sup>434</sup>

Успеси *TWINNING* пројеката засновани су на практичном раду и размени најбољих искустава, учењу на примерима, више него на теоретском учењу. *TWINNING* данас је поступак пружања савета и подршке коју државе чланице пружају државама корисницама Инструмента за претприступну помоћ у усвајању и спровођењу правних тековина ЕУ, који подразумевају углавном дугорочно

---

<sup>432</sup> *Ibid.*

<sup>433</sup> *Twinning Ligh*" је обликован тако да нуди флексибилнији и средњерочни приступ до 6 месеци, а у изузетним случајевима се може продужити до 8 месеци и одвија се без присуства сталног *twinning* саветника (*Resident Twinning Advisor*). *Ibid.*

<sup>434</sup> *Ibid.*

делегирање државних службеника државе чланице у исту такву институцију у држави корисници , а примењује се и у оквиру ЕНП.<sup>435</sup>

## 2.3. ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТУПНУ ПОМОЋ

### 2.3.1. Општи појмови о ИПА

ЕУ је почетком 21. века користила десетак инструмената за пружање претприступне помоћи. Инструменти нису били координирани, нити засновани на уједначеним критеријумима. Стога се јавила потреба да се сви инструменти за доделу и праћење реализације програма претприступне помоћи Уније обједине у један јединствен инструмент. Циљ је био поједноставити процедуре, како би се финансијска средства Уније најефикасније искористила, постигли најбољи резултати, обезбедила делотворнија контрола. Резултат таквог настојања био је предлог Европске уније из септембра 2004. године о успостављању новог инструмента за претприступну помоћ за буџетски период 2007-2013. година.<sup>436</sup>

Инструмент за претприступну помоћ (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*) је нов, јединствен финансијски инструмент Европске уније, успостављен 17. јула 2006. године Уредбом Савета (ЕЗ) 1085/2006 (Оквирна уредба), за буџетски период 2007-2013. године, као помоћ државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у Унији, тј. државама у поступку приступања Европској унији. У складу са чланом 17. Оквирне уредбе и чланом 7. Уредбе ЕК (ЕЗ) 718/2007 о спровођењу Уредбе Савета (ЕЗ) 1085/2006 о успостављању ИПА, свака држава корисница закључује са Европском комисијом оквирни споразум којим се

<sup>435</sup> У оквиру ИПА корисници *twining*-а су Албанија, БиХ, Хрватска (и као корисник, али и као давалац помоћи) , БЈРМакедонија, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, Црна Гора, Србија и Турска. У оквиру ЕНП корисници су за ЕНП Југ Алжир, Египат, Израел, Либан, Мароко и Тунис, а за ЕНП Исток Јерменија, Азербејџан, Грузија, Молдавија и Украјина. *Ibid.*

<sup>436</sup> Септембра 2004. године Европска комисија је представила Европском парламенту и Савету предлог новог Инструмента за претприступну помоћ (ИПА), Proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) (COM(2004) 627 final 2004/0222 (CNS)). Комитет региона је дао мишљење (OJ C 231, 20. 09. 2005.) о поднетом предлогу, а цео процес је окончан доношењем Уредбе Савета (ЕЗ) 1085/2006 , 17. 07. 2006. године, OJ L 210, 31.07.2006.

дефинишу правила и принципи сарадње. Укупан ИПА буџет за период од 2007. до 2013. године је износио 11,468 милијарди евра, од којих је 1,4 милијарде евра било намењено Републици Србији. Општи оквир, принципи спровођења помоћи, области и форме помоћи дефинисани су Уредбом Комисије ЕУ 718/2007 од 12. јуна 2007. године, Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром и Вишегодишњим индикативним планским документом.

ИПА је потпуно заменила и суштински објединила све претходне претприступне фондове Европске уније – *PHARE*, *ISPA*, *SAPARD*, *CARDS* и финансијски инструмент за Турску. За разлику од својих „претходника“ ИПА је програм сличнији структурним фондовима, по роковима, начину и периоду програмирања пројеката, националној структури управљачких институција, акредитацији од стране Европске комисије. Представља напреднији програм и бољи инструмент за припрему за чланство у Унији, и будуће коришћење структурних фондова Уније, када држава постане њен члан. ИПА је интервенисала како на националном и регионалном нивоу преко националних програма, тако и преко вишекорисничких програма и прекограничне сарадње.

Генерални циљеви ИПА-е су пружање помоћи држави корисници да се суочи са изазовима евроинтеграција, имплементира реформе нужне за испуњење захтева Европске уније и напретка у процесу стабилизације и придруживања, створи темеље за испуњење Критеријума из Копенхагена и Мадрида за чланство у Европској унији, што преваходно подразумева усклађивање националног законодавства са *acquis communautaire*, његово спровођење и изградњу институција по „стандарду“ европских вредности и довољних капацитета. Кроз све наведено ИПА испуњава још један важан циљ - припрема државу корисницу за коришћење структурних и Кохезионог фонда Европске уније када постане чланица Уније, што ће јој додатно олакшати преузимање дужности које са собом носи чланство у Унији. Наведене генералне циљеве ИПА остварује тако што помаже држави корисници да ојача демократске институције, промовише и штити људска права и основне слободе и осигурава поштовање права мањина, развија цивилно друштво, регионалну и прекограничну сарадњу.

Као нов, флексибилан инструмент помоћи државама у њиховом настојању да постану чланице ЕУ, намењен је истовремено и државама кандидатима и државама потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ – Хрватској, БЈРМакедонији и Турској, које су у време доношења овог инструмента биле кандидати за чланство, као и Албанији, БИХ, Црној Гори, Србији, Косову под Резолуцијом СБ УН 1244/99, које су све у то време биле потенцијални кандидати за чланство. Суштина примене свих претприступних фондова, па и ИПА је увек да се држава корисница припреми да, када постане члан Уније, преузме и испуњава све обавезе чланице Уније.

### *2.3.2. ИПА као фактор спровођења кохезионе политике ЕУ изван граница ЕУ кроз SEE програм и АП*

Програм ЕУ за југоисточну Европу (*South East Europe Transnational Cooperation programme – SEE*) је програм за развој транснационалних партнерстава у областима од стратешког значаја, ради побољшања територијалне, економске и социјалне интеграције и доприноса кохезији, стабилности и конкурентности региона. Програм финансијски подржава висококвалитетне и стратешке пројекте, који промовишу бољу интеграцију међу земљама чланицама Уније, земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима и суседским земљама.<sup>437</sup>

Регионална сарадња у југоисточној Европи је од суштинског значаја, без обзира на различите фазе интеграције земаља учесница, јер су стабилност, просперитет и безбедност региона од виталног интереса за ЕУ, а управо транснационалне сарадње подстичу одржив и уравнотежен развој европске територије. У новом оквиру кохезионе политике, циљ - Европска територијална сарадња је постао циљ сам за себе, на истој равни са циљевима Конвергенције и Регионалне конкурентности и запошљавања, а заменио је иницијативу Уније *INTERREG III*.

Општи циљ транснационалне сарадње јесте да подстакне уравнотежен територијални развој и територијалну интеграцију у оквиру приоритетних области

---

<sup>437</sup> Програм ЕУ за југоисточну Европу је програм за европску област у транзицији, на путу ка интеграцији. То је програм који има транснационални приступ територијалном развоју и интеграцији. [http://www.southeast-europe.net/en/about\\_see/programme\\_presentation/index](http://www.southeast-europe.net/en/about_see/programme_presentation/index), 20. 12. 2015.

сарадње, које су дефинисане Лисабонском и Гетеборшком агендом: иновација, животна средина, приступачност и одрживи урбани развој. Оно што овај Програм чини специфичним није само број земаља учесница (16), већ чињеница да покрива највећу област и обухвата земље међусобно потпуно различите по свим могућим параметрима, које су, ради успеха програма, биле дужне да пруже пуну партиципацију програму, иако многе од њих нису ни биле а нису још увек ни данас, чланице Европске уније. Повезујући фактор за ове земље са програмом ЕУ - *South East Europe Transnational Cooperation Programme* била је чињеница да су те земље кориснице средстава претприступне помоћи ЕУ и средстава фонда за европску суседску политику, тако да су ИПА и ЕНП омогућили да се дејство овог програма прошири на подручја далеко изван територије ЕУ-на државе кандидате, потенцијалне кандидате, па и на треће земље учеснице суседске политике. Овако постављени глобални, општи циљеви *SEE* програма су подржани конкретнијим циљевима – подршка иновацијама, предузетништву и економији заснованој на знању и иновационом друштву; одрживи развој и квалитетна животна средина; уравнотежење капацитета за развој транснационалне сарадње на свим нивоима; подршка атрактивности региона и урбаних средина у циљу веће приступачности.

Постигнућа *SEE* програма за период 2007-2013. године је сарадња 2.140 партнера из 16 земаља на 122 пројекта – развијено је и пружено 228 нових услуга од којих је корист имало 5.536.579 људи, имплементирано је 184 пилот-активности, пружене су консултације за 300 иновативних комерцијалних идеја, развијено је 146 иновативних производа и 422 предлога инвестиција, издвојено је за инвестиције 27,6 милијарди евра, реализоване су заједничке инвестиције у износу од 3.037.002,-евра, мобилисано је 677 приватних инвеститора, спроведена је обука за 19.955 полазника, 4.258 појединаца је учествовало у шемама размена, повећан је капацитет за 5.018 партнерских службеника, а 326 политика је развијено и унапређено. Остварено је јединствено финансијско управљање средствима Европског фонда за регионални развој у износу од 194.290.148,- евра и ИПА средствима у износу од 4.850.850,- евра,



посебно су повучена средства од Европског инструмента за суседство и партнерство у износу од 640.231,- евра.<sup>438</sup>

Од 13 атрактивних транснационалних програма који су током 2007-2013. године реализовани у оквиру овог програма, истакла се Јадранско-јонска иницијатива (*Adriatic-Ionian Initiative*), покренута на Конференцији о безбедности и развоју Јадранског и Јонског мора у Анкони 2000. године. Конференцији су писуствовали министри иностраних послова Албаније, БиХ, Грчке, Хрватске, Италије и Словеније. Усвојена је Анконска декларација, а за седиште иницијативе је одређена Анкона. Циљ ове иницијативе је унапређење развоја и безбедности у Јадранско-Јонске регије, развој сарадње између држава региона, подршка државама региона у транзицији. Остварује се кроз два форума – за размену мишљења, и кроз форум за мултилатералну сарадњу у бројним областима. Како се ова иницијатива остварује и кроз реализацију пројеката, а део чланица је у статусу потенцијалних кандидата тј. кандидата за чланство у Унији, то се средства за финансирање њихових пројеката обезбеђују кроз ИПА, јер је ИПА инструмент који се користи у склопу дефинисаних европских политика и иницијатива.<sup>439</sup>

Јадранско-јонска иницијатива данас има 8 чланица из ове регије, 7 са изласком на једно од мора – Албанија, БиХ, Црна Гора (примљена јуна 2007. године), Грчка, Хрватска, Италија, Словенија и, по основу сукцесије чланства, Србија, која је без излаза на море. председавање Иницијативом је по абecedном реду према енглеском

---

<sup>438</sup> Програм SEE је креирао стратегију тематске капитализације, за поједностављење процеса стварања синергије између пројеката који раде на сличним темама и резултата ранијих иницијатива, знања која су генерисана од стране великог броја транснационалних партнерстава, чиме се постижу бољи и бржи резултати, избегавају грешке уочене у ранијим пројектима и фокусира на спрегу знања и искуства. [http://www.southeast-europe.net/en/achievements/capitalisation\\_strategy/](http://www.southeast-europe.net/en/achievements/capitalisation_strategy/)

Вид.: Ј. Кроња, Д. Лопандић., *Regional cooperation in Southeast Europe and the European Integration Process – searching for Necessary Complementarity*, European Movement in Serbia and Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2012. ; Dimitar Bechev, "Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 1/2006, 27- 43.

<sup>439</sup> 17. 12. 2013. године ЕУ пакет Кохезионе политике 2014-2020 је усвојен након две године преговора Европске комисије, Савета и Европског парламента. На снагу је ступило шест нових прописа ЕУ којима су дефинисани услови за инвестирање 325,15 милијарди евра за подршку паметном, одрживом и инклузивном расту у Европи. Усвојена је и Уредба (ЕС) 1301/2013 о Европском фонду за регионални развој и Уредба у вези Европске територијалне сарадње (ЕУ) 1299/2013. Ове уредбе су дале правни основ за 3 нова програма SEE за наредних 7 година - АДРИОН, Балканско-медитерански и Дунав. [http://www.southeast-europe.net/en/about\\_see/adriaticionianprogramme/index](http://www.southeast-europe.net/en/about_see/adriaticionianprogramme/index) , 20. 12. 2015.

називу држава, на годину дана, а енглески језик је службени језик. Србија је била председавајућа од 1. јуна 2011. до 31. маја 2012. године, а сада је то Хрватска од јуна 2015. до маја 2016. године.

Највише тело Иницијативе је Јадранско-јонски савет, чине га министри иностраних послова чланица и заседа једном годишње. Комитет високих функционера координира активностима Иницијативе, припрема састанке Савета министара, а одлуке се доносе консензусом. Активности се одвијају у оквиру 4 округла стола: за туризам, културу и међууниверзитетску сарадњу; за транспорт и поморску сарадњу; за заштиту животне средине и заштиту од пожара и за сарадњу малих и средњих предузећа. Стални секретаријат Јадранско-јонске иницијативе основан је 2007/2008. године са седиштем у Анкони, пружа административно-техничку и организационо-координирајућу сарадњу, којим управља главни секретар, а именују га земље чланице.

Европска комисија је прихватила предност регионалне сарадње кроз Стратегију ЕУ за Подунавље и Стратегију ЕУ за Балтик, као и Дунавску стратегију, стога је изградила и Стратегију ЕУ за Јадранско-јонски регион – *EUSAIR*, којем је основа у Поморској стратегији ЕУ из 2012. године. Четири стуба *EUSAIR*-а су добила описне називе ради лакше комуникације (четири округла стола) – стуб 1 – плави раст; стуб 2 – повезивање региона са 2 подгрупе за „транспорт“ и за „енергетику“; стуб 3 – квалитет животне средине и стуб 4 – одрживи туризам.<sup>440</sup>

Хоризонтална питања „јачања капацитета“, „истраживање и иновације, креирање нових радних места, подстицање конкурентности“, „климатске промене“, „управљање ризиком од катастрофа“ и „просторно планирање“ су саставни део сваког стуба Стратегије. У Бриселу је док је Италија председавала Саветом ЕУ, новембра 2014. године одржана конференција која је обележила званично покретање Стратегије ЕУ за јадранско-јонски регион.<sup>441</sup>

---

<sup>440</sup> <http://www.adriatic-ionian.eu/about>, 20. 12. 2015.

<sup>441</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region, COM/2014/0357 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0357>, 20. 12. 2015.

Земље учеснице имају потребу да се преко Јадранско јонске иницијативе међусобно повезују и размењују информације, а повремено се ангажују и експерти из појединих области из једне од чланица.<sup>442</sup> Дешава се да дође и до усаглашавања заједничког деловања Јадранско јонске иницијативе са другим иницијативама и програмима који делују у региону, под патронатом Европске уније, а врши се и подстицање билатералне сарадње у региону. Самим потписивањем приступања, држава се обавезује на сарадњу и очување мира, стабилности и просперитета у региону, развој добросуседских односа у области транспорта, енергетике, туризма, заштите животне средине и промоцији поморске привреде.

Влада Републике Србије је децембра 2014. године формирала Радну групу за сарадњу са ЕУ у Јадранско-јонском региону.<sup>443</sup> Поводом израде ЕУ Стратегије за Јадранско јонски регион у Бриселу наглашавају да се ова област суочава са многобројним изазовима које ће „лакше решити заједно него на националном или локалном нивоу“. Тако се, поред осталог, указује на проблеме социјално-економских разлика у региону, пропуста у области транспорта, како копненог (путног и железничког), тако и ваздушног и поморског. Наводи се даље и неодрживост сектора риболова, опасност од загађења мора, неадекватна повезаност енергетских мрежа, али и недовољни административни капацитети у региону.

Поред изазова и проблема, ЕУ указује и на „обећавајуће могућности“ региона, међу којима се препознају природне лепоте, богато културно и историјско наслеђе, што је велики потенцијал за одржив развој. Прекомерни риболов, загађење, саобраћајне гужве, транспортне везе и сезонски туризам нису проблеми специфични за само једну земљу. Једини смислени начин да се они превазиђу јесте уједињен приступ. У Комисији ЕУ наглашавају да је примарни циљ ове стратегије управо промоција одрживе економске и друштвене добити у региону засноване на побољшању повезаности, привлачности и конкурентности, уз очување природне

---

<sup>442</sup> Д. Кекић, „Јадранско-јонска иницијатива“, *Међународни проблеми*, 3-4/ 2003, 413-433.

<sup>443</sup> Европска Комисија је 18. 06. 2014. године објавила Меморандум са питањима и одговорима о Стратегији за Јадранско јонски регион и њеној битности .

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-429\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-429_en.htm), 20. 12. 2015.

<http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/regional-initiatives/aii>, 20. 12. 2015.

средине и здравих морских и приобалних екосистема, као и боља интеграција западног Балкана у ЕУ.

Новац за пројекте требало би да буде обезбеђен кроз европске структурне и инвестиционе фондове, а за државе учеснице које су у статусу кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ, кроз фондове Претприступне помоћи (ИПА). У Бриселу наглашавају да је ЕУ у позицији да помогне и координише сарадњу у почетној фази примене Стратегије, али да ће на земљама чланицама Јадранско-јонске иницијативе бити да покажу лидерство и резултате у остваривању договорених пројеката.

*SEE* програм ће имати посебног уплива на трошење ИПА средстава у наредном буџетском периоду од 2014. до 2020. године.

### 2.3.3. Најважнија правна документа ИПА

ИПА је кохерентан и свеобухватан инструмент, са пет компоненти, обавезно усклађен са Стратегијом за проширење,<sup>444</sup> коју доноси Комисија, са Европским партнерством тј. Приступним партнерством<sup>445</sup> и са годишњим извештајем Европске комисије о напредовању кандидата.

---

<sup>444</sup> European Commission Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU, Enlargement Strategy {SWD(2015) 210-216 final}, Brussels, 10.11.2015. COM(2015) 611 final.

Овај коминике поставља средњорочну стратегију за политику проширења ЕУ, за период мандата Комисије. Она даје јасне смернице, поставља оквир и инструменте за подршку заинтересованих земаља за решавање суштинских питања и захтева процеса приступања. Она пружа јасну прилику за амбициозне државе да направе значајан напредак на свом путу ка ЕУ у наредном периоду, као и да се уберу користи од ближе интеграције већ пре приступања. Политика проширења ЕУ представља улагање у мир, сигурност и стабилност у Европи. То обезбеђује побољшане економске и трговинске могућности на обострану корист Европске уније и држава чланица. Изгледи за чланство у ЕУ имају снажан ефекат трансформације тих земаља кроз уграђивање позитивних демократских, политичких, економских и друштвених промена.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>445</sup> Приступно партнерство дефинишу оквир процеса придруживања, кључне приоритетне области у којима земље кандидати морају да остваре напредак, приоритете наведене у мишљењу Европске комисије о захтеву за чланство у ЕУ, затим претприступне помоћи, а свака земља кандидат припрема национални програм за усвајање тековина ЕУ (НПАА), као и акциони план за јачање административних и судских капацитета. Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

„Претприступна помоћ се пружа на основу одговарајућег стратешко-политичког и програмског оквира што значи да ће подршка бити усмерена на реализацију оних приоритета који су дефинисани стратегијом проширења ЕУ, приступним или европским партнерствима у зависности од статуса корисника помоћи и годишњим извештајима о напретку у процесу приступања ЕУ. Наиме, Европска комисија (ЕК) сваке јесени (најчешће у октобру) представља Стратегију проширења ЕУ у којој се описује тренутно стање у процесу проширења ЕУ с кратким пресеком стања, одговарајућим приоритетима и највећим изазовима у државама које се налазе у процесу придруживања и приступања ЕУ. Овај пресек стања, изводи се из редовних годишњих извештаја ЕК којима се даје детаљан преглед реформских активности предузетих у државама западног Балкана и Турској и на та начин даје преглед достигнућа остварених у протеклој години. Такође, на овај начин, ЕК оцењује достигнути степен реформи, али и указује на извесне слабости, заостајања или недостатке. С обзиром на тако дефинисано стање, Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром (*MIFF*) одређује се износ укупне помоћи и помоћи по компонентама за сваку државу корисницу. Такође, полазећи од такве оцене ЕК приступа се изради вишегодишњих индикативних планских докумената (*MIPD*) за сваку државу појединачно којима се прецизирају конкретни хоризонтални и секторски циљеви, активности и индикативни износи помоћи за сваку државу појединачно. На основу тако идентификованих циљева и активности приступа се изради појединачних пројеката усмерених ка решавању конкретних проблема идентификованих у претходно поменутих документима и на тај начин спровођењу реформи које су претпоставка за напредак у процесу европских интеграција. Изабрани пројекти представљају саставни део једногодишњих националних ИПА програма којима представљају анексе Финансијских споразума између Владе Србије и Европске комисије.<sup>446</sup>

Први документ којег доноси Европска комисија у процесу програмирања је Вишегодишњи индикативни финансијски оквир (*Multi-annual Indicative Financial Frame-work*). То је оквирни план потрошње средстава по компонентама и државама

---

<sup>446</sup> В.Међак, Б. Будимир, 26-27.

који није фиксан, стога се може ревидирати на годишњем нивоу – Европска комисија њиме дефинише износ који је наменила конкретној држави за дефинисани период (а да ли ће тај износ заиста бити имплементиран, зависи од државе кориснице и њених апсорпционих моћи), као и приоритетне области за које се алоцирају ИПА средства.

На основу наведеног оквира, Европска комисија у сарадњи са владом државе кориснице припрема Вишегодишњи индикативни плански документ (*Multi-annual Indicative Planning Document*) за период од три године (припрема се за сваку државу посебно), којим се дефинишу приоритети трошења средстава у складу са „Критеријумима из Копенхагена“<sup>447</sup> тј. оним што држава кандидат мора да постигне да би испунила услове чланства у ЕУ.

Како су ови приступни критеријуми подељени на политичке (стабине демократске институције, владавина права, поштовање људских права и основних слобода, као и мањинских права), економске (функционисање тржишне економије, конкурентност) и правне (способност преузимања обавеза чланица, способност администрације да усвоји и спроводи тековине ЕУ), по њима се дефинишу области конкретне државе у које се усмеравају средства у наредне три године.

Због специфичног начина програмирања ИПА обично се средства која су издвојена за одређену годину користе тек након две године, јер толико је потребно времена да се окончају фазе које претходе реализацији пројекта. Вишегодишњи индикативни плански документ има годишње ревизије, што га чини флексибилним оквиром, прилагодљивијим променама. У њему је садржан став Европске комисије о главним областима у којима је потребно интервенисати и главним приоритетима које земља корисница помоћи треба детаљно да разради у програмским документима, чиме се обезбеђује усклађеност компоненти ИПА. Свака држава усваја национални програм за сваку компоненту ИПА која јој је доступна. Комисија их усваја, након консултација са корисницима и др. заинтересованим странама. Након тога се на годишњем нивоу реализује циклус одабира пројеката који ће се финансирати из ИПА фонда, на основу чега се врши алокација средстава.

---

<sup>447</sup> Вид.: фн. 140.

Свако физичко и правно лице са пребивалиштем тј. седиштем у држави корисници ИПА у оквиру одговарајуће компоненте може да аплицира за финансирање из средстава ИПА, али мора бити добро упознато са правилима и поступком програмирања, јер су критеријуми одабира веома оштри. Помоћ која се добија кроз ИПА може имати више формалних облика: инвестиције, јавне набавке, уговори и субвенције; административна сарадња, која укључује и ангажовање експерата из држава чланица (нпр. *twinning*); акције од стране ЕУ које су у интересу земље кориснице; мере подршке процесу имплементације и управљање програмима; подршка буџету која се одобрава само у изузетним случајевима и предмет је посебно детаљне контроле.

Припрема пројеката који се финансирају из ИПА, као и из других фондова Европске уније, је веома сложена, обухвата вишефазан поступак програмирања и поступак спровођења, након потписивања финансијског споразума. У поступак програмирања укључени су предлагачи пројеката, Европска комисија, органи локалне самоуправе, организације цивилног друштва, мада су кориснице ИПА компоненти ипак највише државне институције.<sup>448</sup>

„Национални програм садржи детаљну листу предлога пројеката који ће бити финансирани, а који су припремљени на основу приоритета дефинисаних у Европском партнерству, Вишегодишњем индикативном планском документу и националним стратешким документима. Ова фаза пројектног циклуса нарочито захтева стратешки приступ, планирање „одозго на доле“ (прво се дефинишу приоритети, па онда конкретне активности), међуминистарске консултације, координацију између институција и одговарајуће капацитете државне управе да идентификује приоритете и припреме предлоге пројеката. Како би предлог пројекта одговарао критеријумима које захтева Европска комисија, од ресорних

---

<sup>448</sup> Поред географског програмирања, ЕУ такође има програме специфичног тематског фокуса и улазних тачака. Они се програмирају од стране централе кроз тематске вишегодишње индикативне програме. *EuropeAid* је развио систем квалитета тј. механизме за подршку квалитета који имају за циљ да обезбеде потребан квалитет програмских докумената. То су програмске групе за подршку квалитета, које интервенишу убрзо након што је нацрт програмских докумената израђен и даје своју оцену и препоруке о документима пре него што се они подносе за унутрашње процесе одлучивања и одобравања. Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

министарстава захтева се дефинисање предлога пројеката који обухватају више ресора и истовремено доприносе остваривању широко постављених приоритета.<sup>449</sup>

Национални програм је годишњи и припрема га Национални ИПА координатор. На листу пројеката даје своје коментаре Делегација Европске уније у конкретној земљи, ради унапређења предлога пројеката (*project fiche*), а рок за усвајање коначне листе пројеката и достављање Европској комисији је јул текуће године. Пошто Комисија преко надлежних директората оцени пројекте, сви одобрени пројекти у току једне програмске године чине национални програм, усваја га ИПА одбор, којег чине представници свих држава чланица ЕУ, а након њега званично и Европска комисија. Пројекти се спроводе тек по потписивању финансијског споразума између Комисије и владе државе кориснице ИПА.

#### 2.3.4. Праг

Свим инвестицијама ЕУ које се спроводе изван граница Уније и из средстава Уније, свим спољним активностима ЕУ које се финансирају из општег буџета ЕУ и средстава Европског фонда за развој (*EDF*), управља се у складу са Практичним водичем кроз процедуре уговарања за спољне акције ЕУ – ПРАГ (*Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions-PRAG*).<sup>450</sup>

Финансирање спољне активности је регулисана важећим ЕУ и *EDF* финансијским уредбама, заједничким правилима и процедурама за реализацију инструмената ЕУ за финансирање спољних активности (*CIR*) и релевантним основним актима, као што су уредбе о програмима *DCI*, *ENI*, *IPA II*, *EIDHR* за

---

<sup>449</sup> А.Пејовић и др., *ИПА - Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007–2013.*, Европски покрет у Србији, Београд 2011, 27.

<sup>450</sup> *Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions-PRAG* – верзија ПРАГ 16 се може применити на поступке у којима су најаве уговора тј. смернице за кандидате објављене од 15. 01. 2016. године. ПРАГ објашњава уговорне процедуре за ЕУ уговоре екстерне помоћи финансиране из ЕУ општег буџета и 10. Европског развојног фонда. Има различита правила за уговоре о услугама, испоруци роба, радовима и грантовима, од утицаја је и вредност уговора као и извор средстава. Извор: ПРАГ 16.



активности које се финансирају из буџета ЕУ, и Котонски споразум<sup>451</sup> за активности које се финансирају из *EDF*.

Први такав водич под називом Кориснички водич за тендере и уговоре финансиране од Европског развојног фонда (*User's Guide for Tenders and Contracts financed by the European Development Fund*) донет је 1994. године, ступио је на снагу 1. октобра 1996. године и важио је све до 2000. године. Већ 2001. године водич се доноси под називом који се и данас користи.

Практични водич пружа корисницима информације о фазама и процедурама јавних набавки или пријава пројеката за бесповратна средства - *grant*<sup>452</sup>, објашњења за све облике управљања средствима, текстове релевантних прописа и појашњења појмова. Представља веома користан алат свим апликантима, јер су процедуре јавних набавки различите за сваку категорију уговора, разликују се и у оквиру исте категорије уговора у зависности од вредности уговора, али и од извора средстава (буџет ЕУ или средства Европског развојног фонда).

ПРАГ је једини извор објашњења за строга правила која одређују начин на који се уговори додељују, а која се обавезно примењују и на средства из ИПА фондова. Ова правила осигуравају да се одговарајући квалификовани понуђач изабере без предрасуда и да се добије највиша могућа вредност за одређени новчани износ, уз потпуну транспарентност поступака ради постизања адекватне употребе јавних средстава.

ПРАГ дефинише критеријуме прихватљивости понуђача према 3 правила:

- *Правило националности* подразумева да је учешће у набавци и поступцима доделе бесповратних средстава отворено под једнаким условима за сва физичка и правна

---

<sup>451</sup> Котонски споразум (The Cotonou Agreement) - партнерски споразум 15 држава ЕУ и 79 земаља Африке, Кариба и Пацифика, закључен на 20 година јуна 2000.г. (на снази од 2003.г.), имао 2 ревизије – 2005. и 2010. Сукцесор је Yaoundé Conventions, Cameroun (прва из 1963.г.) и Lome Conventions, Togo (прва из 1976.г.).

<sup>452</sup> Средства ЕУ су јавна средства пореских обвезника Уније, стога бесповратна средства (*grant*) имају за циљ улагање у опште, јавно добро а не приватно и није им намена остваривање профита (дозвољена су улагања у развој унутрашњег капацитета предузећа, нпр. образовање запослених, модернизација пословања, ради веће конкурентности на тржишту). Не могу се кумулирати (1 пројекат – 1 *grant*), не могу се ретроактивно примењивати нпр. на трошкове настале пре потписивања уговора, транспарентни су и обезбеђују једнак третман (оцена пројеката по унапред дефинисаним критеријума, истим за све апликанте).

лица из државе чланице ЕУ, државе чланице Европске економске области, званичне државе кандидата тј. потенцијалне државе кандидата кориснице ИПА, државе која је директни корисник помоћи додељене јој путем одговарајућег основног акта, земље у развоју, по дефиницији Комитета за равнојну сарадњу *OECD*-а у случају набавке и бесповратне помоћи финансираних из неког тематског програма, неке треће земље, земаља које су кориснице одлуке о реципрочном приступу екстерној помоћи ЕУ, међународних организација; • *Правило о пореклу роба* подразумева да сва роба (робе и материјали) набављена на основу уговора који се финансира кроз неки инструмент ЕУ мора потицати из ЕУ или неке прихватљиве земље; • *Правило којим се описују основе за искључење* подразумева да кандидати тј. понуђачи могу бити искључени из учешћа у процедурама набавке у одређеном броју ситуација које су дефинисане ПРАГ-ом.

За све уговоре и све фазе поступка набавке, тело за уговарање може да захтева различите доказе - да понуђач поштује локално законодавство, да није банкротирао или у стечају, да њихово руководство није осуђивано за било које кривично дело или непрофесионално понашање, да испуњавају обавезе на основу локалних прописа о запошљавању и плаћању пореза, да нису под истрагом због преваре, да им није изречена мера забране обављања регистрованом делатности.

Овај Водич се не примењује: на уговоре које Европска комисија закључује као наручилац у своје име и за свој рачун; на уговоре у којима Комисија не делује као наручилац искључиво у име и за рачун партнерске земље; на операције хуманитарне помоћи и хитне операције *ECHO*-а; када је наручилац партнерска земља, међународна организација или национални орган које је Европска комисија овластила да примене сопствена правила и процедуре за јавне набавке тј. *grant*-ове, или су се донатори тако договорили. Такође и *twinning* има своја Заједничка упутства о *twinning*-у (*Common Twinning Manual*), док се програми прекограничне сарадње базирају на њиховим посебним правилима.

Практични водич користе Генерални директорати и стручне службе Европске комисије задужене за инструменте финансирања и имплементацију екстерних

активности, углавном *GD DEVCO* (развојна помоћ преко географских, тематских и мешовитих инструмената, међу којима је и ИПА II).

### 2.3.5. Управљање ИПА-ом

Управљање ИПА-ом има три облика, а трећи облик има два модалитета:

- *централизовано управљање* - директно од стране Европске комисије у Бриселу и Делегације Европске комисије у држави корисници;
- *децентрализовано управљање* које, након спроведене процедуре акредитације од стране Европске комисије, спроводе органи државе кориснице као треће земље (уз претходну или накнадну контролу Европске комисије и везано је за испуњење минималних критеријума и услова - трошите средства брзо због рокова и избегавања поврата средстава - благовременост; трошите средства правилно - законитост; трошите средства на најбољи начин - ефикасност);
- *делегирано управљање* које постоји када средствима помоћи управља једна од држава чланица ЕУ која учествује у програму прекограничне сарадње (*дељено управљање-shared management*) или управља заједно са међународном организацијом (*заједничко управљање-joint management*).

За државу корисницу је најкорисније да се ради о децентрализованом управљању, јер се на тај начин обучава да након приступања ЕУ самостално управља фондовима ЕУ, пословима јавних набавки, уговарањем, плаћањем, контролом.

ИПА представља бесповратну помоћ држави кандидату, али подразумева „принцип додавања“ (*additionality principle*) што подразумева да је држава кандидат из свог буџета већ издвојила одређена средства за спровођење реформи, а средства ИПА су додатак за ту намену. Уз то, државе кандидати, којима је доступно свих пет компоненти ИПА, морају испунити још један услов да би могле користити средства ИПА – морају имати акредитован децентрализован систем управљања (*Decentralised Implementation System – DIS*). Код децентрализованог управљања Европска комисија преноси управљање пројектом на државу корисницу ИПА, али задржава коначну одговорност за извршење буџета. У држави корисници надлежа министарства морају

формирати посебна тела и службе које запошљавају стручни кадар, одговарајућег образовања и искуства, за управљање средствима ИПА и реализацију и контролу пројеката, по прописаним процедурама.<sup>453</sup>

Пре него што на државу корисницу пренесе конкретно управљање ИПА-ом, Европска комисија је дужна да провери да ли су изграђени систем државе кориснице и њене утврђене процедуре за ИПА-у у складу са минималним критеријумима и условима прописаним уредбама ЕУ о оснивању и спровођењу ИПА.<sup>454</sup>

Уколико Комисија утврди да су прописани услови испуњени, извршиће акредитацију ДИС-а конкретне државе. Проверу успостављеног ДИС-а врше ревизори Европске уније и она је веома важна због будућег чланства конкретне државе кориснице, јер ће приступањем Европској унији остварити право приступа далеко „моћнијим“ фондови регионалне политике Европске уније – структурним фондовима, као и Кохезионом фонду, чије коришћење као предуслов захтева постојање оперативног ДИС-а. Комплетан процес програмирања ИПА координира Национални ИПА координатор (*National IPA Coordinator – NIPAC*).<sup>455</sup>

Средства из ИПА се могу користити на четири начина: као техничка помоћ, што подразумева ангажовање експерата и консултаната као саветника за израду пројектне документације, припреме стратегија, обуке; као twinning, вид партнерства сличних институција, где институција у држави чланици – учесници twinninga, преноси своја знања и искуства из хармонизације, институцији у држави корисници ИПА; као инвестициони пројекат за набавку опреме, извођење радова или спровођење финансијских аранжмана са другим финансијским институцијама, уз припрему пројектне документације, студија изводљивости, анализа; као грант тј. донација, бесповратна средства за организације цивилног друштва и реализацију пројеката који задовољавају неке потребе друштва.<sup>456</sup>

---

<sup>453</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding_en), 20. 12. 2015.

<sup>454</sup> Commission Regulation (EC) 718/2007, 12. 06. 2007. implementing Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), OJ L 170/1/ 2006.

<sup>455</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

<sup>456</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

„Према Уредби о успостављању ИПА уколико земља корисник помоћи не уважава принципе демократије, основних слобода и мањинских права и слобода као и обавеза у односима са ЕУ (Европско партнерство, Партнерство о приступању ЕУ), Савет Европе квалификованом већином, на предлог Европске комисије, може донети одлуку о конкретним потезима за сваку компоненту, то јест могу укинути даљу реализацију средстава. ИПА ће бити средство контроле и битног утицаја на државе кориснице.“<sup>457</sup>

### 2.3.6. Компоненте ИПА

Инструмент за претприступну помоћ – ИПА се састоји од 5 компоненти, прве 2 намењене су свим корисницама, а преостале 3 искључиво кандидатима за чланство у ЕУ.

Прва компоненте је помоћ у транзицији и развоју институција.

Друга компонента је прекогранична сарадња држава чланица и кандидата, држава чланица и потенцијалних кандидата, кандидата и потенцијалних кандидата.

Трећа компонента је регионални развој, финансирање инфраструктурних пројеката у области животне средине, транспорта, промоција конкуренције, уједначавање регионалног развоја, припрема за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој.

Четврта компонента је развој људских потенцијала, припрема за кохезиону политику и за коришћење средстава Европског социјалног фонда.

Пета компонента је рурални развој тј. припрема заједничке пољопривредне политике.<sup>458</sup>

---

<sup>457</sup> Б. Кошуткић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 174.

<sup>458</sup> Вид.: фн. 454.

### 2.3.6.1. Компонента I – Помоћ транзицији и изградња институција

Компонента I – помоћ транзицији и изградњи институција (*Transition Assistance and Institution Building - TAIB*) обезбеђује средства за изградњу институција и сродне инвестиције, подржава мере за стабилизацију и транзицију ка демократском друштву и тржишној економији. Доступна је свим државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ, а овом компонентом у име Европске комисије управља Генерални директорат за проширење. За буџетски период 2007-2013. година за компоненту I било је издвојено 5,5 милијарди евра, од тога око 1,4 милијарде евра за Србију.

„Прва ИПА компонента осмишљена је са циљем да пружи подршку у процесу приближавања Европској унији у испуњавању критеријума и стандарда које намеће приступање, у преношењу законодавства и, посебно, у јачању капацитета институција чији је ово посао. Такође, ова компонента обухвата важне аспекте *acquis communautaire* и омогућује учествовање земље, која је потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, у Програмима Заједнице и у раду агенција ЕУ.“<sup>459</sup>

Вишегодишњи индикативни плански документ опредељује главне области у држави кандидату у којима је, по мишљењу Европске комисије, потребно интервенисати, и из тих области се и предлажу пројекти за финансирање из средстава ИПА.<sup>460</sup>

За ИПА компоненту I утврђено је 7 таквих области – правосуђе и унутрашњи послови, реформа јавне управе, друштвени развој, развој приватног сектора, транспорт, заштита животне средине, климатске промене и енергија, пољопривреда и рурални развој, а средства у оквиру ове компоненте могу да се користе као техничка помоћ (обезбеђење услуга спољних стручњака за припрему пројектне документације,

---

<sup>459</sup> А.Пејовић *et al.*, 23.

<sup>460</sup> Програм за развој капацитета у заједничкој акцији са Владом Црне Горе, Фондације Институт за отворено друштво и Програма УН за развој је 2009. године припремио Оперативно упутство за програмирање Компоненте I ИПА, а Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи Министарства финансија Републике Србије је припремио Приручник за израду логичке матрице: кључни инструмент за управљање пројектним циклусом, као и Приручник за припрему пројеката финансираних из средстава ИПА (*IPA project fiche*). Данас су доступна разна упутства, радни материјали и семинари који пружају едукацију на ову тему.

обуке и сл.), *twinning* (пружање савета и подршке државе чланице држави корисници ИПА, првенствено за усвајање и спровођење правних тековина Уније, на бази *twinning* уговора са дугорочним делегирањем стручњака на период од 12 до 36 месеци, али и кроз обуке, студијске посете и сл.), лаки *twinning* (не ангажује сталног саветника и траје најдуже до 10 месеци и вредност пројекта је до 250.000 евра), инвестиције (набавка опреме, спровођење радова на реконструкцији и изградњи и спровођење финансијских аранжмана) и грантови (бесповратна средства, донације – за пројекте или организације које доприносе спровођењу политика ЕУ, пријављује се тако што се одговара на позив за подношење пројекта - *Calls for proposals*).<sup>461</sup>

### 2.3.6.2. Компонента II – Прекогранична сарадња

Компонента II – Прекогранична сарадња (*Cross-Border Cooperation - CBC*) подржава сарадњу суседних држава – чланица Уније са суседном државом кандидатом тј. потенцијалним кандидатом за чланство у Унији, тј. суседних држава кандидата и потенцијалних кандидата, а то су државе по „ободу“ Европске уније, погранични региони који, по својој природи (граница) заостају у развоју. У ову групу спадају и транснационални програми сарадње (под структурним фондовима) и програми морских басена (под Европским инструментом за суседску политику и партнерство).

Ова компонента је доступна свим државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, а компонентом у име Европске комисије управљају Генерални директоријати за проширење и за регионалну политику. Претече ове ИПА компоненте, у периоду 2000-2006. година у оквиру CARDS-а, били су Суседски програми, који доживљавају експанзију након самита у Солуну 2003. године на ком су Солунском агендом државе западног Балкана прихваћене као потенцијални кандидати за чланство у Унији. У то време суседски програми су обухватили суседску сарадњу чланица Уније са државама кандидатима, ради смањења економског јаза између њих

---

<sup>461</sup> А.Пејовић *et al.*, 23-43.

пре пријема у Унију, стога се нису односили на државе западног Балкана које су тада биле потенцијални кандидати за чланство.<sup>462</sup>

У прекограничној сарадњи државе чланице Уније и држава кандидата тј. потенцијалних кандидата за чланство, управљање пројектима је заједничко, фонд је заједнички јер обе државе уплаћују свој допринос, пројекте бирају заједно и обавезно је учешће партнера из суседне државе у сваком пројекту. Авансно плаћање је максимално 20% од вредности пројекта, тако да корисник мора да финансира активности до поврата средстава. Када се ради о прекограничној сарадњи држава западног Балкана, свака земља има национална средства којима финансира пројекте на својој територији, а њима управља Делегација Европске уније конкретне државе.<sup>463</sup>

За ИПА компоненту II је за 2007-2013. годину издвојено око 350 милиона евра за државе кандидате и потенцијалне кандидате, од чега је Србији било на располагању 70 милиона евра. Тела за координацију и реализацију програма у овој компоненти била су заједнички надзорни одбор (*Joint Monitoring Committee – JMC* надзире спровођење програма), заједнички управни одбор (*Joint Steering Committee – JSC* врши одабир пројеката), директорат (*Managing Authority – MA* одговоран је Европској комисији за управљање пројектом), тело за сертификацију (*Certifying Authority – CA* оверава изјаве о расходима и захтеве за исплату пре слања Комисији), ревизорско тело (*Audit Authority – AA* самостално тело за верификацију управљања и контроле), заједнички технички секретаријат (*Joint Technical Secretariat – JTS*). Србија је у периоду 2007.-2013. година учествовала у 6 оваквих програма – са Мађарско, Бугарском, Румунијом, Хрватском, БиХ, Црном Гором и у 2

---

<sup>462</sup> Најважнији део пројекта је идеја, мора бити у складу са главним циљем прекограничног програма (економски развој, посебно туризам, заштита животне средине, еколошка заштита и промоција, иновација и истраживања, мали пројекти који промовишу социјалну кохезију и „људима“ пројекти). Неопходно је да су све институције које се пријављују за пројекте непрофитабилне, а суфинансирање сопственим средствима је до 15%. Расте интерес за ове пројекте а разлог је у партнерствима која се развијају кроз претходне пројекте.

<sup>463</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.



трансационална и међурегионална програма – *IPA* Јадрански програм и Програм југоисточне Европе.<sup>464</sup>

Предлоге пројеката су могле да поднесу искључиво непрофитне организације (локална управа, јавна комунална предузећа, болнице, школе, библиотеке, невладине организације, привредне коморе, јавна управа, органи за заштиту природе и др.), под условом да су регистроване, да послују на подручју државе кориснице обухваћеном програмом прекограничне сарадње и да имају најмање једног прекограничног партнера регистраног на територији суседне земље, који је укључен у тај исти програм.

ИПА компонента II дели се на ИПА IIa – прекограничну сарадњу са суседним државама које су чланице Уније и ИПА IIb – прекограничну сарадњу са суседним државама које нису чланице Уније.

Програм прекограничне сарадње финансира пројекте из области заштите животне средине, заштите културне баштине, туризма, предузетништва тј. малих и средњих предузећа, а који дају решења за проблеме или потребе специфичне одређеном пограничном подручју.<sup>465</sup>

### 2.3.6.3. Компонента III – Регионални развој

Компонента III – Регионални развој (*Regional Development*) финансира инвестиције и повезане мере техничке помоћи у областима саобраћајне инфраструктуре (националне и транс-европске мреже), животне средине (регулисање токова отпада и отпадних вода, водоснабдевање, квалитет ваздуха, енергетска ефикасност, обновљиви извори енергије) и економске кохезије и регионалне конкурентности (приступ и употреба информативних и комуникационих технологија, унапређење технолошког развоја, истраживања и иновација, развој пословних мрежа

---

<sup>464</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије и ISDACON-Информациони систем за координацију развојне помоћи Републике Србије, 20. 12. 2015.

<sup>465</sup> А.Пејовић *et al.*, 45-82.

и група, обезбеђење локалних инфраструктура, инфраструктура за образовање и обуку и сл.).<sup>466</sup>

Доступна је само државама кандидатима, које имају акредитован децентрализован систем управљања средствима Европске уније (*Decentralized Implementation System – DIS*), а овом компонентом у име Европске комисије управља Генерални директорат за регионалну политику.<sup>467</sup>

#### 2.3.6.4. Компонента IV – Развој људских ресурса

Компонента IV – Развој људских ресурса (*Human Resources Development*) за циљ има већу прилагодљивост запослених, предузећа и предузетника (доживотно учење, едукација, обука, иновативне и продуктивне форме организације посла), бољи приступ запошљавању, одрживо укључивање у тржиште рада људи који траже посао, спречавање незапослености младих, боља друштвена инклузија и интеграција људи са отежаним приступом тржишту рада, супротстављање свим облицима дискриминације на тржишту рада, промовисање партнерства и иницијатива за сарадњу, повећање инвестиција у људски капитал, јачање институционалног капацитета и ефикасности државне администрације и јавних услуга на свим нивоима, као и снажење социјалних партнера и невладиног сектора, са циљем реформи и добре управе у области запошљавања, образовања и обуке, доприноси социјалној и економској кохезији и остварењу Европске стратегије запошљавања.<sup>468</sup>

Доступна је само државама кандидатима, које имају акредитован децентрализован систем управљања средствима Европске уније (*Decentralized Implementation System – DIS*), а овом компонентом у име Европске комисије управља Генерални директорат за запошљавање, социјалне односе и једнакост.

---

<sup>466</sup> *Ibid.*, 83-102.

<sup>467</sup> Трећа компонента је доступна земљама кандидатима ради припреме за имплементацију и управљање кохезионом политиком Заједнице, за коришћење Европског фонда за регионални развој и Кохезионог фонда. Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 20. 12. 2015.

<sup>468</sup> Циљ ове компоненте је да припреми земље кандидате за програмирање, имплементацију и управљање Европским социјалним фондом у оквиру Европске стратегије запошљавања. Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 20. 12. 2015.

Компонента III и IV се разликују по типу пројеката – у оквиру компоненте III сви пројекти су велики пројекти (*major projects*), минималне вредности од 10 милиона евра, са изузетком пројеката за припрему пројектне документације, док су сви пројекти компоненте IV мали пројекти до 10 милиона евра (*non-major projects*).

Европска унија финансира до максималног износа од 85% укупних трошкова пројекта, разлику до пуне вредности пројекта обезбеђује држава корисник из националног буџета или кредита међународних финансијских институција.<sup>469</sup>

Код великих инвестиционих пројеката веома је важно благовремено припремити пројектну документацију и окончати све пратеће активности – решити имовинско-правна питања, основати јавна предузећа за управљање објектима и сл.

Припремне радње, које ће бити кључне и када држава након учлањења буде користила средства Европског фонда за регионални развој или Кохезионог фонда су бројне: израда генералног пројекта, претходне студије изводљивости, усаглашавање са Оперативним програмом и Уредбом о спровођењу ИПА, израда идејног пројекта, студије изводљивости, провера студије о процени утицаја на животну средину, израда главног пројекта, провера усаглашености са ПРАГ-ом и Приручником за ИПА компоненту III.<sup>470</sup>

#### 2.3.6.5. Компонента V – Рурални развој

Компонента V – Рурални развој (*Rural Development*) помаже одрживост пољопривредног и руралног развоја, подржава реструктурирање пољопривреде у складу са стандардима Европске уније за области животне средине, јавног здравља, очувања животињског и биљног света, изградњу пољопривредне инфраструктуре.

Ова компонента је доступна само државама кандидатима, које имају акредитован децентрализован систем управљања средствима Европске уније (*Decentralized Implementation System – DIS*), и има циљ да припреми државу кандидата да након приступања имплементира и управља Заједничком

---

<sup>469</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

<sup>470</sup> А.Пејовић *et al.*, 83-102.

пољопривредном политиком ЕУ. Овом компонентом у име Европске комисије управља Генерални директорат за пољопривреду и рурални развој, а у периоду 2007-2013. година 43% укупног буџета Уније било је намењено руралном развоју и спровођењу пољопривредне политике Европске уније.<sup>471</sup>

Основни предуслов за приступ средствима компоненте V је усвојен и одобрен ИПАРД програм од стране Европске комисије и закључивање Оквирног, Секторског и Финансијског споразума и преношење управљачких овлашћења Европске комисије. Управљачко тело (*Managing Authority*) државе корисника припрема оперативни програм ИПАРД, а након његовог усвајања од стране Европске комисије, обавља мониторинг и евалуацију и дужно је да формира и Надзорни одбор (*Monitoring Comitee*) за праћење имплементације програма. ИПАРД агенција (*IPARD Agency*) је најважнији орган јер за компоненту V не важи децентрализација са *ex-ante* контролом од стране Европске комисије, већ од самог почетка мора постојати проширени *DIS*.<sup>472</sup>

Наиме, ИПАРД агенција врши коплетно одобравање и контролу свих обавеза, плаћања, извршавање плаћања, рачуноводствене послове. Њен рад контролише интерна ревизија саме ИПАРД агенције, Ревизорско тело, ЕУ Генерални директорат за пољопривреду, Европски ревизорски суд, Надзорно тело.

ИПА компонента V остварује следеће циљеве – побољшање тржишне ефикасности и спровођење стандарда Уније, врши припреме за спровођење агро-економских мера, развој руралне економије. Дефинисане циљеве остварује мерама инвестирања у пољопривредна газдинства (изградња и реконструкција објеката, изградња складишта и сл.), подршке произвођачима, улагања у маркетинг

---

<sup>471</sup> Крајем 2007. године је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде РС, због недостатка комуникације са произвођачима и слабе информисаности пољопривредника покренуло пројекат „Мрежа за подршку руралном развоју“.

Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 20. 12. 2015.

<sup>472</sup> Правни основ ИПАРД-а чини низ прописа и других аката: Закон о пољопривреди и руралном развоју, Стратегија пољопривредног и руралног развоја Републике Србије 2014-2020. донета августа 2014. године, Национални програм за пољопривреду 2015-2020, Национални програм за рурални развој 2015-2020, Годишње уредбе о расподели подстицајних средстава у пољопривреди и руралном развоју, ИПАРД програм 2014-2020, НПАА Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ. Основни принципи ИПАРД-а су: подела обавеза међу свим актерима, ефикасна унутрашња контрола, дефинисање јавних процедура за управљање ИПАРД-ом, независна екстерна ревизија, транспарентне јавне набавке, кофинансирање. <http://www.leader.org.rs/ipard/lat/IPARD>, 20. 12. 2015.

пољопривредних и рибарских производа, спровођењем пилот пројеката за заштиту животне средине, припремом и спровођењем локалних стратегија развоја села, подстицањем руралног предузетништва, инвестирањем у микро и мала предузећа, занатство и сеоски туризам, улагањем у кадрове, техничком помоћи у спровођењу ИПАРД програма.<sup>473</sup>

Допринос Европске уније спровођењу пројеката из ове компоненте не прелази максимум од 75% укупних трошкова, уз неколико изузетака: 80% за мере припрема спровођења агро-еколошких мера и стратегија локалног развоја села; 80%-100% у случају техничке помоћи и 85% за инвестиционе пројекте који се спроводи у подручјима где Комисија утврди да је дошло до посебних природних катастрофа.<sup>474</sup>

За Републику Србију компоненте III, IV и V су отворене са добијањем статуса кандидата за чланство, 1. марта 2012. године, међутим да би могле да се користе неопходна је изградња неопходних капацитета Републике Србије за њихово коришћење, првенствено изградња ДИС-а, обука кадрова за захтевне процедуре и правила ЕУ, обезбеђење суфинансирања предфинансирања, што није нити кратак, нити једноставан задатак, посебно када се ради о компоненти V – руралном развоју (ИПАРД).

### *2.3.7. Децентрализовани систем управљања ИПА-ом*

Уредбом Европске комисије 718/2007 од 12. јуна 2007. године о имплементирању Уредбе Савета (ЕУ) 1085/2006 о успостављању Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) је уз позивање на чл. 56(2) Уредбе (ЕС, Euratom) 1605/2002, регулисало да се децентрализовани систем управљања примењује увек у случају ИПА. Децентрализовани систем управљања подразумева да се одговорност за имплементацију пројеката, организовање јавних набавки, управљање уговорима, вршење исплата корисницима тј. извођачима и контрола ових процеса у реализацији програма ИПА преноси са Европске комисије тј. Делегације Европске комисије у

<sup>473</sup> А.Пејовић *et al.*, 103-124.

<sup>474</sup> *Ibid.*

држави корисници програма на институције и службе те државе, на њене националне органе власти.<sup>475</sup>

Пре него што на националне структуре пренесе управљање ИПА-ом, Европска комисија врши проверу да ли су успостављене структуре способне да управљају и користе средстава Уније, да ли је држава корисница средстава ИПА -е формирала институције на такав начин да државна администрација по успостављеним структурама, дефинисаним процедурама, израђеним упутствима и приручницима може самостално да врши програмирање и имплементацију пројеката. Управљање средствима обухвата програмирање, расписивање тендера, уговарање, исплате, мониторинг и евалуацију укупног процеса. Уколико Европска комисија утврди да је при формирању децентрализованог система управљања средствима ИПА држава корисник поштовала прописе Европске уније, донеће одлуку о акредитацији конкретне државе за самостално планирање, управљање и правдање трошења средстава ИПА фондова.<sup>476</sup>

Европска комисија је, доношењем Одлуке С(2014) 1722 од 20. марта 2014. године о преносу права на управљање ИПА компонентом I – помоћ у транзицији и изградња институција ИПА-е на Републику Србију и Одлуке С(2014) 1777 од 21. марта 2014. године о преносу права на управљање ИПА компонентом II – програми прекограничне сарадње ИПА -е на Републику Србију, пренела права и обавезе за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру ИПА компоненте I и II на акредитована одговорна лица и тела у Републици Србији. Међутим, одговорност за извршење буџета и даље је на Европској комисији у целисти.<sup>477</sup>

Сврха децентрализованог управљања фондовима је да се држава корисник тих средстава оспособи да њима управља на законит, ефикасан и благовремен начин и без одобрења или провера од стране Европске комисије, да се са тим средствима

---

<sup>475</sup> Council Regulation (EC) 1085/2006, 17. 07. 2006. establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), OJ L 210/82, 31. 07. 2006.

Commission Regulation (EC) 718/2007, 12. 06. 2007. implementing Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) L 170/1, 29. 06. 2007.

<sup>476</sup> А.Пејовић *et al.*, 135-136.

<sup>477</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

понаша као „добар домаћин“. Сва средства из фонда која држава корисник не искористи или не оправда на законити начин у складу са прописима Европске уније, држава корисник је дужна да врати Европској комисији.<sup>478</sup>

Постоје два облика децентрализованог управљања: управљање са *ex-ante* контролом Европске уније и управљање без *ex-ante* контроле Европске уније. Код децентрализованог управљања са *ex-ante* контролом Европске уније ради се о облику управљања у ком тендерске процедуре, закључивање уговора и плаћања извршавају тела и институције из националне администрације државе кориснице средстава фонда, али уз претходну контролу достављене комплетне документације и одобравање од стране Европске комисије тј. Делегације Европске комисије у конкретној земљи. Тек по добијању одобрења национални органи задужени за децентрализовано управљање средствима ИПА су овлашћени да предузму конкретне радње – закључе уговор, исплате средства. Стога је веома важно да институције и тела задужена у конкретној држави корисници за управљање средствима ИПА морају да успоставе такав систем управљања и контроле који ће обезбедити исправне трансакције, по правилима Европске уније, јер ће се само на такав начин обезбедити да Делегација Европске комисије не одбије достављену тендерску документацију. Други облик управљања, без *ex-ante* контроле Европске уније може се увести само уколико држава корисница константно беспрекорно програмира и управља средствима ИПА, а то је углавном везано за државе чланице и начин коришћења фондова ЕУ након приступања.<sup>479</sup>

Управљање ИПА компонентом I и II одвија се на централизован начин, управљање ИПА компонентама III и IV обавља се децентрализовано са *ex-ante* контролом Европске уније, док је управљање ИПА компонентом V децентрализовано и без *ex-ante* контроле Европске уније. Што се тиче Републике Србије, у случају ИПА компоненте V – ИПАРД, због кашњења у акредитацији надлежних

---

<sup>478</sup> Вид.: ПРАГ

<sup>479</sup> А.Пејовић *et al.*, 136-137.

институција, пренос овлашћења за управљање без *ex-ante* контроле Европске уније планира се за 2016. годину.<sup>480</sup>

Успостављања оперативног децентрализованог система управљања фондовима ЕУ подразумева именовање носилаца одређених функција и одговорности и изградњу одређених институција, као и њихову акредитацију од стране Европске комисије. У систему децентрализованог управљања програмима претприступне помоћи ЕУ, у оквиру ИПА компоненте I, одговорна лица и тела су:

- Национални ИПА координатор (*National IPA Coordinator – NIPAC*) – високи представник владе државе кориснице обично надлежан за евро-интеграције, одговоран је за укупни процес стратешког планирања, координацију програмирања, надзор над спровођењем, процене и извештавања, обезбеђује координацију са органима државне управе и другим донаторима, координира учешће државе кориснице у програмима територијалне сарадње, обезбеђује да се у овој области остварују циљеви дефинисани у Стратешком документу, координира припрему документације и предаје их Европској комисији, припрема годишњи извештају о спровођењу ИПА, доприноси да су програми прекограничне сарадње кохерентни циљевима стратешких докумената ИПА;<sup>481</sup>
- Национални службеник за акредитацију (*Competent Accrediting Officer – CAO*) – државни службеник високог ранга, обично представник владе, задужен за издавање, надгледање и евентуално суспендовање функција националног службеника за одобравање и Националног фонда;<sup>482</sup>
- Национални службеник за одобравање (*National Authorising Officer – NAO*) је такође високи представник владе државе кориснице који је одговоран за финансијско управљање ИПА -ом, за легалност и регуларност трансакција, управљање рачунима и финансијским операцијама и ефикасност интерних система контроле спровођења ове

---

<sup>480</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 20. 12. 2015.

<sup>481</sup> Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године, *Службени гласник РС*, 86/2015.

<sup>482</sup> *Ibid.*



помоћи, успоставља управљачку оперативну структуру коју чине Национални фонд и Канцеларије за подршку;<sup>483</sup>

- Национални фонд (*National Fund – NF*) – тело одговорно за управљање централним рачуном на који Европска комисија уплаћује фондове за државу корисницу по потписивању Финансијског споразума;<sup>484</sup>

- Оперативна структура за спровођење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА – компонента I (*Operating structure*), је скуп особа и служби у оквиру државне управе који је задужен за спровођење, праћење, информисање, извештавање тј за оперативно извршење управљања програмом ИПА – компонента I и коју чине:

- Технички секретаријат националног ИПА координатора – координира програмирање ИПА средстава и утврђује приоритете за финансирање; • Службеник за одобравање програма – одговоран је за организацију и реализацију послова из надлежности Тела за уговарање, за послове Оперативне структуре у вези спровођења уговора и за законитост и регуларност активности које спроводи;<sup>485</sup>

- Службеник за програме помоћи – помаже Службенику за одобравање у припреми и техничком спровођењу уговора; • Тело за уговарање – одговорно је за спровођење јавних набавки, уговарање, плаћање, рачуноводство, праћење спровођења уговора и финансијско извештавање; • ИПА унутрашње јединице у ресорним министарствима – пружају оперативну подршку службенику за програме помоћи, послове програмирања и послове спровођења и праћења секторских програма, мера и пројеката (обављају се одвојено у оквиру ИПА унутрашње јединице).<sup>486</sup>

У систему децентрализованог управљања програмима претприступне помоћи ЕУ, у оквиру ИПА компоненте IIb, одговорна лица и тела су:

- Национални ИПА координатор (*National IPA Coordinator – NIPAC*) – високи представник владе државе кориснице обично надлежан за евро-интеграције, одговоран је за укупни процес стратешког планирања, координацију програмирања, надзор над спровођењем, процене и извештавања, обезбеђује координацију са

---

<sup>483</sup> *Ibid.*

<sup>484</sup> *Ibid.*

<sup>485</sup> *Ibid.*

<sup>486</sup> *Ibid.*

органима државне управе и другим донаторима, координира учешће државе кориснице у програмима територијалне сарадње, обезбеђује да се у овој области остварују циљеви дефинисани у Стратешком документу, координира припрему документације и предаје их Европској комисији, припрема годишњи извештају о спровођењу ИПА, доприноси да су програми прекограничне сарадње кохерентни циљевима стратешких докумената ИПА;<sup>487</sup>

- Технички секретаријат националног ИПА координатора (*National IPA Coordinator Technical Secretariat – NIPAC TS*) – прикупља и анализира редовне и годишње извештаје о спровођењу програма у оквиру ИПА компоненте II (циљеви које одређује влада и резултати);<sup>488</sup>

- Национални службеник за акредитацију (*Competent Accrediting Officer – CAO*) – државни службеник високог ранга, обично представник владе, задужен за издавање, надгледање и евентуално суспендовање функција националног службеника за одобравање и Националног фонда;<sup>489</sup>

- Национални службеник за одобравање (*National Authorising Officer – NAO*) је такође високи представник владе државе кориснице који је одговоран за финансијско управљање ИПА -ом, за легалност и регуларност трансакција, управљање рачунима и финансијским операцијама и ефикасност интерних система контроле спровођења ове помоћи, успоставља управљачку оперативну структуру коју чине Национални фонд и Канцеларије за подршку;<sup>490</sup>

- Национални фонд (*National Fund – NF*) – тело одговорно за управљање централним рачуном на који Европска комисија уплаћује фондове за државу корисницу по потписивању Финансијског споразума;<sup>491</sup>

- Заједнички одбор за праћење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIb (*Joint Monitoring Committee for the implementation of the pre-accession assistance programmes under IPA Component IIb – JMC*) – тела која се образују

---

<sup>487</sup> *Ibid.*

<sup>488</sup> *Ibid.*

<sup>489</sup> *Ibid.*

<sup>490</sup> *Ibid.*

<sup>491</sup> *Ibid.*

посебно за сваки програм прекограничне сарадње и одговорна су за доношење одлука у вези програма и праћење његовог спровођења;<sup>492</sup>

- Заједнички технички секретаријат (*Joint Technical Secretariat – JTS*) – посебна тела за стручне и административно-техничке послове за потребе Заједничког одбора;<sup>493</sup>
- Оперативну структуру за управљање програмом ИПА – компонента Пб (*Operating structure*), коју чини скуп особа и служби у оквиру државне управе који је задужен за спровођење, праћење, информисање, извештавање тј за оперативно извршење управљања програмом ИПА – компонента Пб чине:
  - Одговорно лице за послове оперативне структуре, управља програмима ИПА – компонента Пб, одговоран је за законитост и регуларност текућих трансакција и финансијско управљање, одговорни су Националном службенику за одобравање и Националном ИПА координатору за постизање циљева и резултата;
  - Службеник за одобравање програма – именује га Национални службеник за одобравање, управља Телом за уговарање, одговоран је за спровођење уговора и за законитост и регуларност активности;
  - Одговорно лице за послове Тела за програме прекограничне сарадње – послови програмирања и праћења спровођења програма прекограничне сарадње из оквира ИПА – компоненте Пб;
  - Тело за уговарање – одговорно је за спровођење јавних набавки, уговарање, плаћање, рачуноводство, праћење спровођења уговора и финансијско извештавање;
  - Тело за програме прекограничне сарадње – програмирање и праћење програма прекограничне сарадње на програмском нивоу, у сарадњи са телима партнерских држава, израда критеријума и процедура за прикупљање предлога пројеката и за оцену пројеката.<sup>494</sup>

Предвиђена су и два нивоа одбора за праћење :

- Одбор за праћење ИПА (*IPA Monitoring Committee – IPA MC*), који обезбеђује делотворност и квалитет спровођења свих програма и операција у светлу остварења циљева из финансијских споразума и стратешких докумената, а на бази извештаја

---

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> *Ibid.*

<sup>494</sup> *Ibid.*

Секторских одбора за праћење. Чине га представници ЕК, НИПАК, међународних финансијских институција, цивилног друштва, приватног сектора и др.;<sup>495</sup>

• Секторски одбори за праћење (*Sectoral Monitoring Committees– SMCs*), по појединим областима политике или по програмима, чине их представници националних институција, ЕК и др. заинтересованих страна, обезбеђују делотворност и квалитет спровођења програма у одређеној области политика.<sup>496</sup>

У области политике Пољопривреда и рурални развој, Оперативну структуру чине специфичне функције и институције: • Управљачко тело – на националном нивоу, припрема и спроводи ИПАРД програм, мере, промоцију, координацију, евалуацију, надзор и извештавање о програму; • Агенција надлежна за рурални развој - врши одабир пројеката, одобрава, контролише и књижи обавезе и плаћања и извршава плаћања.<sup>497</sup>

Ревизорско тело (*Audit Authority*) је експертско тело, независно од других органа и тела у систему ДИС, одговорно је за верификацију функционисања система управљања и контроле.<sup>498</sup>

Европска комисија је у радном документу „План активности ЕК за ДИС у оквиру ИПА“ (*EC Roadmap to DIS for IPA*), дефинисала фазе изградње овог овог система: Фаза 0 је успостављање система управљања и система контроле; Фаза 1 је утврђивање недостатака; Фаза 2 је отклањање недостатака; Фаза 3 је процена усклађености; Фаза 4 је национална акредитација и подношење захтева за пренос овлашћења; Фаза 5 је припрема за одлуку Европске комисије, уз њену *ex ante* контролу; Поновљена Фаза 5 је коначан циљ, када Комисија постепено повлачи све *ex-ante* контроле по компонентама.<sup>499</sup>

---

<sup>495</sup> *Ibid.*

<sup>496</sup> *Ibid.*

<sup>497</sup> *Ibid.*

<sup>498</sup> А. Пејовић, *et. al.*, 139 – 148.

<sup>499</sup> Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године, *Службени гласник РС*, 86/2015.

Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II), *Службени гласник РС*, 86/2015.

### 2.3.8. Вишекорисничка ИПА

“Осим тога што појединачно подржава земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ, ИПА подржава и заједничке приоритете земаља кандидата (Хрватска<sup>500</sup>, Турска, БЈР Македонија) и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ (Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, укључујући и Косово и Метохију у складу са Резолуцијом УН 1244, и Црна Гора), корисница националне компоненте ИПА. Реч је о Вишекорисничкој компоненти ИПА (*Multi Beneficiary IPA*), чији је циљ допуна националних ИПА програма у областима у којима је регионална сарадња плодотворнија и доводи до бољих резултата у решавању одређених питања од општег интереса за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ.“<sup>501</sup>

Вишекорисничка ИПА или програм за више држава корисница, пружа подршку регионалној сарадњи између држава кандидата и земаља потенцијалних кандидата за чланство у Европској унији, у циљу јачања региона у целини, заједно са националним ИПА програмима. Ови програми доприносе јачању добросуседских односа и мултилатералног искуства корисница.

Најважнија документа за ову компоненту ИПА су Вишекориснички вишегодишњи индикативни плански документ (*Multi Beneficiary Multi-Annual Indicative Planning Document – MB MIPD 2009-2011*), који је заснован на Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру (*Multi Annual Indicative Financial Framework – MIFF*) којим су, на трогодишњој бази, индикативно расподељена средства по земљама корисницама и компонентама. MB MIPD представља главни стратешки планско-програмски документ Вишекорисничког ИПА и базу за годишње планове. Заснован је, између осталог, на Стратегији проширења и главним изазовима 2008-2009. и тежи да буде сагласан националним MIPD и приоритетима Савета за регионалну сарадњу, а припрема га Европска комисија у

---

<sup>500</sup> У време издавања публикације 2011. године Хрватска је била држава кандидат за чланство у ЕУ.

<sup>501</sup> А.Пејовић *et al.*, 145.

консултацији са надлежним органима свих држава кандидата и потенцијалних кандидата.<sup>502</sup>

ЕУ је дефинисала регионалну сарадњу као најзначајнији принцип за стабилност, безбедност и привредни развој држава западног Балкана, стога је део ЕУ финансијске подршке усмерен на унапређење сарадње држава региона западног Балкана и њихове сарадње са државама чланицама Уније. Око 10% целокупних средстава ИПА за период 2007-2013. година је предвиђен за имплементирање кроз Вишекорисничку ИПА.<sup>503</sup>

Вишекорисничка ИПА је „централизованација“ у односу на националну, највећи део активности у вези припреме пројеката и израде тендерске документације је лоциран у Европској комисији, а органи корисница средстава су консултанци при идентификацији и изради регионалних и хоризонталних пројеката. Регионална подршка усмерена је на помирење и политички дијалог у оквиру Процеса стабилизације и придруживања југоисточне Европе, а хоризонтална на заједничке потребе и привредни развој држава корисница ИПА са централним и/или заједничким управљањем програмом.

Има три кључна циља: испуњење критеријума из Копенхагена, хармонизацију са правним тековинама ЕУ и промоцију дијалога цивилног друштва између земаља западног Балкана, Турске и ЕУ.

Главне области подршке кроз Вишекорисничку ИПА су: • Регионална сарадња; • Инфраструктура транснационалног значаја (транспорт, енергетика, ваздушни саобраћај, животна средина); • Правосуђе и полиција (борба против организованог криминала, корупције, прања новца, тероризма, интегрисано управљање границама, регионална сарадња и поступање у ванредним ситуацијама); • Унутрашње тржиште (спровођење закона хармонизованих са ЕУ- царине, интелектуална својина и сл.); • Реформа државне управе; • Демократска стабилност (подршка грађанском друштву, независност медија, смањење броја избеглих и интерно расељених лица); • Образовање, млади и истраживање (програми

---

<sup>502</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 20. 2. 2015.

<sup>503</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

Темпус и Еразмус Мундус кроз сарадњу са универзитетима из ЕУ, подршка програмима неформалног образовања, сарадњи институција које се баве младима, сарадња европске истраживачке зоне) • Тржишна економија (приступ финансијама за мала и средња предузећа, сарадња предузећа региона и из ЕУ и организација за подршку предузетништву); • Нуклеарна безбедност и управљања радиоактивним отпадом: • Привремене административне институције и резервна средства (Канцеларија сталног представника у БиХ, Мисија УН на КиМ по Резолуцији СБ УН 1244/1999., до престанка њихових мандата).<sup>504</sup>

### *2.3.9. Специјални финансијски инструменти за поједине државе кандидате – Турску, Малту и Кипар*

#### 2.3.9.1. Инструмент за Малту и Кипар

Инструмент за Малту и Кипар уведен је Уредбом Европског парламента и Савета, по предлогу Европске комисије COM(1999)535<sup>505</sup> о имплементацији операција у оквиру претприступне стратегије за Кипар и Малту, која је донета 13. марта 2000. године.

Претприступна стратегија за Кипар и Малту заснива се на институционализацији партнерства Европске уније са Кипром и Малтом, на подржавању претприступних активности ове две земље, које су дефинисане приступним партнерством и на бази анализе њихове економске ситуације, политичких и економских критеријума. Малта и Кипар имају право учешћа у неким програмима Уније. На предлог Комисије, Савет двотрећинском већином одлучује о

---

<sup>504</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/visekorisnicka\\_ipa.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/visekorisnicka_ipa.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>505</sup> European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council regulation on the implementation of operations in the framework of the pre-accession strategy for Cyprus and Malta (COM(1999) 535 - C5-0308/1999 - 1999/0199(CNS) ), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P5-TA-2000-0060#BKMD-6>, 20. 12. 2015.

принципима, приоритетима, циљевима и условима из појединачних приступних партнерстава, као и о посебним повластицама за Кипар и Малту.

По претприступном инструменту био је опредељен до 31.12.2004. године износ од 95 милиона евра за припрему Кипра и Малте за чланство у Унији. Приступ овим средствима имали су локални органи власти, регионалне организације, јавне агенције, локалне и традиционалне заједнице, организације за подршку пословању, кооперативна и цивилна друштва, удружења, фондације, непрофитне и невладине организације.<sup>506</sup>

Средства из овог фонда су доступна у форми грантова, а финансирају се области техничке помоћи, разних обука, пружање разних услуга, снабдевање и радови, активности одитора, евалуатора и монитора у вези програма, као и све активности које доприносе помирењу две кипарске заједнице – грчке и турске. Средствима фонда се могу финансирати инвестиције, али не у куповину зграда и некретнина, нити понављани трошкови административни, оперативни или трошкови одржавања, јер њих сноси корисник програма.<sup>507</sup>

Европска комисија одлучује о процедури контроле као и о преносу овашћења за давање сагласности *ex ante* на агенцију у држави корисници, на бази увођења децентрализованог система управљања програмима. Комисија је овлашћена и да одобри додатна средства за програм али највише до 20% укупних трошкова пројекта.<sup>508</sup>

Корисник средстава из овог програма дужан је доставити Европској комисији и одиторима сву релевантну документацију о конкретном пројекту који се финансира из средстава програма, а одитори и Комисија су овлашћени и да изврше директан

---

<sup>506</sup> Дуг и мукотрпан процес приступних преговора завршен је на основу мишљења Европског савета у Копенхагену (децембар 2002), где је донета историјска одлука да призна Кипар и осталих девет земаља кандидата за пуноправне чланове Уније, од маја 2004. У ствари, Кипар је прва земља која је успешно закључила преговоре о приступању у уговореном року. Application for membership-Pre-accession Strategy, <http://www.cyprusembassy.net/home/index.php?module=page&cid=31>, 20. 12. 2015.

<sup>507</sup> Report from the Commission 2003, Report on PHARE and the pre-accession instruments for Cyprus, Malta and Turkey {SEC(2005) 273}, COM/2005/0064 final.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0064>, 20. 12. 2015.

<sup>508</sup> *Ibid.*



увид на терену. Прописано је да се таксе, порези, царине и друга слична државна давања не могу наплаћивати из средстава фонда.<sup>509</sup>

Право учешћа на тендеру и у уговарању имају сви под једнаким условима, и правна и физичка лица у држави чланици, Кипру или Малти. Комисија је овлашћена да може основати Комитет који јој помаже у раду, којем се једном годишње презентује стање на програму, а Комисија је дужна д годишње поднесе извештај Европском парламенту и Савету ЕУ.

Малта и Кипар постале су пуноправне чланице Европске уније 2004. године и од тада нису кориснице претприступне помоћи, већ су им на располагању структурни и Кохезиони фондови и посебни програми Уније.<sup>510</sup>

### 2.3.9.2. Инструмент за Турску

Процес евроинтеграција је почео у Турској још 1963. године када је Турска са Европском економском заједницом потписала споразум о придруживању, а 1995. године је основала царинску унију са Европском унијом. Турска је држава кандидат још од самита у Хелсинкију децембра 1999. године.<sup>511</sup>

Преговори о приступању са Турском су отпочели октобра 2005. године. Фебруара 2008. године Савет је усвојио ревидирани споразум о приступном партнерству са Турском. Преговори споро теку, замзавају се јер Турска није спремна на реформе одређених области. Добија европску помоћ кроз ИПА, која се спроводи на бази децентрализованог управљања, а као кандидату доступно јој је свих пет компоненти. Тотална алокација средстава под ИПА 5 компоненти за Турску за период 2007-2013. године је била 4,87 милијарди евра.<sup>512</sup>

---

<sup>509</sup> *Ibid*

<sup>510</sup> Roderick Pace, "The Mediterranean Island State: Malta and Cyprus", *The European Union and the Member States*, Eleanor E. Zeff, Ellen B. Pirro (eds.), 2006, 493-533.

<sup>511</sup> European Commission, Enlargement, EU-Turkey relations, [http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu\\_turkey\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu_turkey_relations_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>512</sup> Additional Protocol and Financial Protocol signed on 23 November 1970, annexed to the Agreement establishing the Association between the European Economic Community and Turkey and on measures to be taken for their entry into force, Final Act – Declarations, OJ L 293, 29.12.1972, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21970A1123\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21970A1123(01)), 20. 12. 2015.

Инструмент за Турску успостављен је Одлуком Комисије C/2007/6423 од 20.12.2007. године којом је усвојен Национални програм за Турску под ИПА - помоћ у транзицији и Компонентом за изградњу инвестиција за 2007. годину. Максималан износ помоћи ЕУ Турској под овим инструментом је 256.202.720 евра.<sup>513</sup>

Основна делатност у оквиру ИПА компоненте I је изградња институција, уз потпуно испуњавање политичких критеријума из Копенхагена и способност да преузме обавезе чланства, промоција дијалога између ЕУ и цивилног друштва Турске, подршка програмима за јачање институционалних капацитета за управљање фондовима Европске уније, покривање партиципационих трошкова Турске у програмима Заједнице; од политички критеријуми – ИПА 2007/2008 се бавила реформама правосуђа и јавне управе, промовисањем вредности Европске уније (свест о људским правима, родна равноправност), социјалном инклузијом угрожених група, укључујући и жене и особе са инвалидитетом; способност да преузме обавезе чланства је за ИПА 2007/2008 значила усклађивање са законодавством Уније и инвестиције, предност је дата пољопривреди, животној средини, царинској унији, правима, слободама и безбедности, а циљ је био да се обезбеди интегрисани систем управљања границом, борба против организованог криминала, јачање граничне полиције и судске медицине; промовисање дијалога ЕУ и цивилног друштва Турске.

Општи циљ дијалога цивилног друштва био је да унапреди међусобно разумевање између Турске и земаља чланица ЕУ и да се повећа учешће цивилног друштва у турском процесу европских интеграција у ширем смислу. Поред тога, Турска је корисник помоћи кроз ИПА Вишекориснички програм (на пример, учешће у програму смањење ризика од катастрофа); Турска је корисник програма Еразмус Мундус и Прозора у област образовања, као и два програма полицијске сарадње, у циљу борбе против организованог криминала, прекограничног криминала, трговине дрогом и јачање регионлне сарадње.

---

<sup>513</sup> Commission Decision C/2007/6423, 20. 12. 2007. adopting a National programme for Turkey under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007. The Commission of the European Communities, Having regard to the Treaty establishing the European Community, Having regard to Council Regulation (EC) 1085/2006, 17. 07. 2006. establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), *OJ L 210*, 31.07.2006.

Помоћ је била у форми грантова, инвестиције нису обухватале куповину земљишта и других некретнина; помоћ је била независна или у форми ко-финансирања од држава чланица, Европске инвестиционе банке или мулти и билатералног тела.

Кроз период 2007-2013. година Турска је научила да мора извршити извесне корекције у домену ИПА. Као прво, мора имати већи фокус на програмски оквир, кроз увођење секторске оријентације, јасну дефиницију сектора, те самим тим тешње везе између МИПД, годишњих програма и комитета за мониторинг. У прошлости се показало да није било довољно упутстава ни критеријума за утврђивање приоритета за доделу ЕУ помоћи Турској, нити довољно показатеља за мерење резултата примљене и имплементираних помоћи, стога је Европска комисија извршила извесна побољшања у програмирању и мониторингу помоћи, и то у процесу годишњег програмирања за компоненту I, побољшања у дизајнирању пројеката, као и у самом МИПД увођењем линкова за секторске стратегије. Такође је учињен напор да се специфицирају приоритети на области у којима ће конкретна помоћ довести до конкретних резултата у наредним годинама, уместо да се само набрајају све неопходне реформе. Тиме ће МИПД бити реалнији и омогућити бољу процену о резултату пружене помоћи, а у будућности се очекује да буде више секторски оријентисан.<sup>514</sup>

Иако су пројекти у прошлости генерално постигли постављене циљеве и резултати су тиме били одрживи, често се показало да нису увек били мерљиви, стога се морају учинити даљи напори да пројекти и њихови дизајни буду такви да имају мерљиве циљеве и резултате и адекватне показатеље. С обзиром на кашњења у реализацији помоћи, предузете су мере за побољшање финансијског извршења, кроз јачање система управљања и контроле, боље прогнозе, планирање набавки и повећање капацитета државних органа за управљање средствима. Проширена употреба *Twinning* инструмента је такође средство да се побољша однос између турских министарстава и њихових колега у земљама чланицама ЕУ и да се у

---

<sup>514</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

потпуности искористи потенцијал размене знања између држава чланица и Турске у вези имплементације *acquis*-а.<sup>515</sup>

У области цивилног друштва фокусирани су напори на то да кључне организације цивилног друштва дефинишу јасну стратегију за развој цивилног друштва и да се максимизира допринос који цивилно друштво може да пружи Турској у припремама за чланство у ЕУ. Узимајући у обзир потребу да се боље координишу донатори, под вођством Делегације ЕУ у Турској, државе чланице ЕУ, међународне финансијске институције и други међународни и билатерални донатори, су прихватили систематско повећавање координације на нивоу свих релевантних помоћи, као и оних спроведених у периоду од 2008. до 2010. године, тако да је интерна евалуација претприступне помоћи Европске уније Турској, на нивоу држава, била финализована 2010. године.

Потреба да се повећа ефективност и утицај помоћи је такође део закључака Европске комисије са конференције одржане октобра 2009. године у Бриселу, под председавањем Шведске, а потврђена је и од држава чланица у закључцима Савета из децембра 2009. године.<sup>516</sup>

Извештај Евалуација о равноправности полова у Турској, који је финансиран од стране Комисије, нагласио је потребу да се систематски спроводи родна равноправност у оквиру ИПА структуре, док је тематски извјештај о политичким критеријумима нагласио потребу да се утврде приоритетни показатељи - посебно у области родне равноправности - како би се осигурало довољно приоритета међу пројектима. Одабрани приоритети и сектори су добили подршку у наведеном Извештају, а направљена су прилагођавања у МИПД: активности у области реформе јавне управе су уклоњене као посебан сектор и интегрисане су у друге области МИПД, а већи нагласак је стављен на хоризонталне приоритете – равноправност полова и цивилно друштво.<sup>517</sup>

---

<sup>515</sup> *Ibid.*

<sup>516</sup> Nathalie Tocci, "Turkey and the European Union, A Journey in the Unknown", *Turkey Project Policy Paper*, 5/2014.

<sup>517</sup> European Commission, Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020), 26. 08. 2014  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf), 20. 12. 2015.

### 2.3.10. *Ipa II (2014-2020.)*

„Инструмент за претприступну помоћ - ИПА II (*Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA II 2014–2020*) успостављен је Уредбом Европског парламента и Савета 231/2014 од 11. марта 2014. године, а која се примењује ретроактивно од 1. јануара 2014. године. Ова Уредба је допуњена Уредбом о заједничком спровођењу (*Common Implementing Regulation - CIR*) 236/2014, која представља скуп поједностављених и усаглашених правила и процедура за спровођење свих акционих инструмената ЕУ, као и Уредбом о имплементацији ИПА II (*IPA II Implementing Regulation*) 447/2014, усвојеном од стране Европске комисије 2. маја 2014. године. На тај начин је Европска комисија успоставила јединствени инструмент за претприступну помоћ земљама у процесу европских интеграција за буџетски период од 2014. до 2020. године. Уредбом ИПА II, чланом 8, дефинисано је да Европска комисија и кориснице ИПА II закључе Оквирне споразуме о спровођењу помоћи. Оквирним споразумом се утврђују правила за спровођење финансијске помоћи Уније у оквиру ИПА II, првенствено у вези са управљањем ИПА II, укључујући правила програмирања, спровођења, финансијског управљања, надзора, контроле и ревизије, извештавања и заштите финансијских интереса.“<sup>518</sup>

„Укупан буџет ИПА II за период 2014–2020. износи 11,7 милијарди евра. Према усвојеној Уредби о успостављању ИПА II, од укупног наведеног износа средстава до 4% средстава ће бити усмерено на програме прекограничне сарадње између земаља корисника ИПА II и држава чланица, у складу са њиховим потребама и приоритетима. Поред финансирања националних програма кроз ИПА II, помоћ у кључним областима за подршку земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за испуњавање критеријума за приступање ЕУ биће усмерена и кроз Вишекорисничку ИПА II. Оквирна алокација средстава за период 2014–2020. износи 2,959 милијарди евра, што је двоструко више средстава него што је било издвојено за Вишекорисничку ИПА за период 2007–2013. године. Кориснице помоћи кроз

<sup>518</sup> А.Пејовић *et al.*, *Водич кроз ИПА II: инструмент за претприступну помоћ 2014-2020.*, Европски покрет у Србији, Београд 2014, 7.

[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm#ipa2](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2)

инструмент ИПА II у периоду 2014–2020. године су Албанија, Босна и Херцеговина, БЈР Македонија, Косово\*, Црна Гора, Србија и Турска.<sup>519</sup>

Социолошко-економски индикатори показују да су земље проширења развојно далеко испод просека Европске уније, па чак и испод нивоа најслабије развијене чланице Уније. Такво стање изискује знатније инвестирање Европске уније у ове земље, ради њиховог приближавања европским стандардима, како би биле способне да преузму обавезе које проистичу из чланства и учествују на јединственом тржишту Уније, поред издржавања светског изазова климатских промена.

Стратегија Европа 2020 за паметан, одржив и инклузиван развој, усмерена је на климатске промене и обновљиве изворе енергије, као на два од укупно пет главних циљева, а много полаже и на модел ниско-карбонског развоја (енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије) и на процес проширења.

Техничка и финансијска помоћ државама проширења се заједнички остварује кроз инструмент претприступне помоћи – ИПА чија прва фаза је истека 2013. године, а друга је започела 2014. године за нови седмогодишњи буџетски период. Нови претприступни инструмент наставља са одржавањем фокуса на политици проширења, као на једној од приоритетних екстерних акција Европске уније, која доприноси стабилности, безбедности и просперитету Европе.

Стога ИПА II<sup>520</sup> наставља да подржава кандидате и потенцијалне кандидате у њиховом припремању за чланство у Унији и усклађивању њихових институција и економија са стандардима и политикама Уније, према њиховим специфичним потребама и прилагођено њиховим индивидуалним програмима проширења.

---

<sup>519</sup> *Ibid.*, 8-9.\* Овим се не прејудицира статус Косова и у складу је са Резолуцијом СБ УН 1244/1999 и мишљењем МСП о косовској декларацији о независности.

<sup>520</sup> Предлог Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) је објављен у Бриселу 7. децембра 2011, COM (2011) 838 final [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207\\_ipa\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf), 20. 12. 2015.

### 2.3.10.1. Главни елементи ИПА II и разлике у односу на ИПА

Програм ИПА II је предвиђен да буде једноставнији и приступачнији од свог претходника, да пружање помоћи буде уједначеније и више усмерено на резултате, са стратешким документима који одсликавају стратегију проширења као политички приоритет Уније и покривају изградњу свих неопходних институција за сваку област политика, сагласност са *acquis*-ом и инвестиционе активности.

За потребе превођења политичких приоритета у кључне активности на које ће се усмеравати ИПА фондови, донеће се Заједнички стратешки оквир, који ће дефинисати критеријуме за алокацију средстава на земље кориснице као и на вишекорисничке и активности територијалне сарадње. Да би се смањило администрирање, програми помоћи постају вишегодишњи, са ревизијом једном током целог програма и то у средини периода имплементације (за разлику од претходника који је имао програмирање и ревизије на годишњем нивоу).

Ради омогућавања приступа већим изворима финансија, нови инструмент је планиран да обезбеди тешњу сарадњу са међународним финансијским институцијама и другим донаторима, као и да омогући употребу иновативних финансијских инструмената.

Најважнија новина ИПА II је њен стратешки фокус – државни стратешки документи су специфични стратешки планови који се праве за сваку од држава корисница, за седмогодишњи период, за све области приоритета, а исти се доносе и за регионалну и територијалну кооперацију. Мора се нагласити да када је у питању учешће држава кандидата и држава потенцијалних кандидата у програмима Уније, нпр. програмима кооперације, као што је *SEE* програм (који садржи под-програме) или *DCI* или суседском партнерству (*ENPI*), средства Европске уније за ове учеснице иду преко ИПА фондова, сада ИПА II.<sup>521</sup>

ИПА II је усмерена на реформе унутар оквира претходно дефинисаних области, које су тесно повезане са стратегијом проширења, коју чине демократија, владавина права, развој, конкурентност. Овакав „секторски“ приступ промовише структурне

<sup>521</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

реформе које доприносе трансформацији конкретног сектора, осигуравају ефикасност, одрживост, усмереност на резултате и на тај начин подижу сектор на ниво стандарда Европске уније. ИПА II је конципирана да обезбеди систематичније коришћење помоћи буџету сектора и даје већу тежину мерењу остварених резултата.

522

Европска унија није донела никакве радикалне измене у програму претприступне помоћи, само је извршила извесна побољшања која су у духу Стратегије ЕУ 2020 и суштински стагнирајућих, па чак и умањених средстава намењених подршци земљама на путу ка ЕУ, што је такође у духу измењене политике ЕУ према проширењу.<sup>523</sup>

Главни елементи „нове“ ИПА, осим што је конципирана потпуно у духу ЕУ Агенде 2020,<sup>524</sup> су:

- Основни принцип је ефикасност и ефективност што је засновано на искуству из претходног периода, као и поједностављење структура и процедура;
- Уместо 5 компоненти, карактеристичних за ИПА претходног периода, уведене су области политике (*policy areas*): реформе (у функцији припрема за чланство у Унији) и изградња институција и капацитета; друштвено-економски и регионални развој; запошљавање, социјалне политике, образовање, унапређење равноправности полова и развој људских ресурса; пољопривреда и рурални развој; регионална и територијална сарадња;
- Програм претприступне помоћи сада је доступан и то под истим условима и државама кандидатима и државама потенцијалним кандидатима за чланство у Унији, укинута је ова подела у односу на права из ИПА-е;
- Заједнички стратешки оквир дефинише критеријуме за алокацију средстава фонда на државе кориснице, вишекорисничке и активности територијалне сарадње, чиме се доприноси свођењу политичких приоритета на кључне активности на које се

---

<sup>522</sup> Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action, OJ L 77, 15. 03. 2014.

<sup>523</sup> *Ibid.*

<sup>524</sup> *Ibid.*



усмеравају средства, секторски приступ у планирању коришћења средстава ИПА II јача везе између секторске политике, буџета, активности и резултата. Схватило се из праксе претходне ИПА да финансирање појединачних пројеката усмерених на задовољење више приоритета није дало очекиване резултате, тако да у оквиру ИПА II долази до груписања пројеката у Секторским планским документима који обезбеђује њихову усклађеност и уградњу у шире стратегије (9 сектора, 3 тематске области и 2 мултидисциплинара);

- ИПА II обезбеђује већу комплементарност са зајмовима међународних финансијских институција и ефектније и ефикасније коришћење доступних финансијских средстава;

- Кроз ИПА II одговорност за имплементацију, управљање средствима и финансијске трансакције се преноси на државу корисницу средстава помоћи – наиме, у оквиру ИПА II финансијска помоћ Европске уније је на располагању земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, без обзира на статус у процесу евроинтеграција, уз обавезу постојања институција и структура за имплементацију средстава;

- Уводи се секторска буџетска помоћ, тако да пројекти неће бити једини начин спровођења помоћи кроз ИПА II;

- Уводи се награда за успешне кориснике средстава, уколико се утврди да држава корисница остварује посебан напредак у испуњавању услова за чланство и/или за ефикасно спровођење претприступне помоћи у вези остварења конкретних циљева из индикативних стратешких докумената;

- Терминолошка новина је да се у ИПА II уместо „децентрализованог система за имплементацију“ користи термин „индиректно управљање“;

- У ИПА II се смањује администрирање, програми помоћи постају вишегодишњи, наиме, доноси се Вишегодишњи стратешки плански оквир (*MIPD*), који се прави за сваку земљу и све области, за цео буџетски период од 2014. до 2020. године, са ревизијом једном током целог програма и то у средини периода имплементације (за разлику од претходника који је имао програмирање и ревизије на годишњем нивоу), али ће бити годишњих консултативних састанака;

- На основу тог документа раде се документи нижи у рангу којима се постиже спецификација приоритета за конкретну земљу, њене приоритете и капацитете реформе, јасни циљеви и индикатори за мерење резултата;

- Јача се улога корисника средстава, али се тиме истовремено повећава и његова одговорност, а окосница програма и даље остаје принцип доброг управљања и изградње капацитета;

- Уведен је фазни приступ управљању европским програмима спољне помоћи и ранији облици управљања (централизовано, децентрализовано, заједничко и подељено) од 1. 01. 2014. године су сведени на три облика, што је у духу финансирања стратешких политика уместо индивидуалних пројеката:

- директно управљање (*direct management*) – уговори се закључују директно од стране Европске комисије у Бриселу, која делује у корист партнерске државе, Комисија по рестриктивној процедури објављује позиве за тендере и позиве за предлоге пројеката, прима пријаве и предлоге, председава евалуационим комитетима, доноси одлуке, решава приговоре и потписује уговоре;

- индиректно управљање има два облика – са *ex-ante* контролом (*indirect management with ex-ante controls*) и са *ex-post* контролом (*indirect management with ex-post controls*):

- са *ex-ante* контролом (*indirect management with ex-ante controls*) – уговоре закључује наручилац који је као такав одређен у финансијском споразуму нпр. влада или ентитет партнерске земље који има статус правног лица, са којима је Европска комисија закључила уговор о финансирању). Пре него што се покрене поступак, уговорни орган-наручилац мора доставити документацију (тендерски досије или фајл позива за подношење предлога) Европској комисији на одобрење. Комисија проверава да ли су документа израђена у складу са процедурама и моделима из актуелног Практичног водича или са било којом процедуром коју је Европска комисија одредила као обавезну у конкретном случају. Наручилац је обавезан сачинити ужи избор по рестриктивној процедури,

објавити позив, примати апликације, председавати комисијом за оцењивање и одлучивање.<sup>525</sup>

Пре закључења уговора са одабраним подносиоцем, наручилац је дужан доставити резултате Европској комисији на одобрење. Европска комисија проверава усклађеност са важећим процедурама, а одобрава и уговор пре његовог потписивања. Европска комисија мора увек бити позвана на отварање и оцењивање понуда и тендера, а требало би, по правилу, да представник Европске комисије присуствују у својству посматрача при свим или делу састанака комисије за оцену (евалуацију). Посебну пажњу Европска комисија посвећује потенцијалном конфликту интереса. Наручилац је дужан да достави Комисији у електронској форми сва релевантна обавештења за објављивање, осим у изузетним случајевима дефинисаним у Практичном водичу. Међутим, у случају ИПА II, може доћи до постепеног или фазног ослобађања од различитих облика *ex-ante* контроле;

- са *ex-post* контролом (*indirect management with ex-post controls*) - уговоре закључује директно наручилац одређен у финансијском споразуму (нпр. влада или ентитет партнерске земље који има статус правног лица, са којима је Европска комисија закључила уговор о финансирању), спроводи комплетну процедуру и потписује уговор са одабраним понуђачем, без претходног одобрења Европске комисије. Наручилац је дужан да достави Европској комисији у електронској форми сва релевантна обавештења за објављивање;

- дељено управљање и индиректно управљање са другим ентитетима који нису партнерске земље (*shared management and indirect management with entities other than partner countries*) – делегирани ентитет (нпр. национална агенција или међународна организација) закључује уговор са трећом страном. Примењују се правила процедура за делегирани ентитет, који је одговоран за објаву релевантних обавештења (нема објаве у Службеном листу ЕУ, ни на интернет страни *EuropeAid*. Европска комисија може да врши *ex post* верификацију, без обзира да ли је вршила претходну процену делегираног ентитета.<sup>526</sup>

---

<sup>525</sup> *Ibid.*

<sup>526</sup> *Ibid.* ; Procurement and Grants for European Union External Actions – A Practical Guide, PRAG 2016.

„Пропис о ИПА II је школски пример како се дискретно преводи политичка воља држава чланица у један правни акт ЕУ који ће бити камен темељац ЕУ политике проширења у наредних седам година - без дизања много контроверзе на пољу, које је, политички гледано, још увек веома спорно. То је формализација приступа који се постепено уводио током година у претприступну помоћ,а који се састоји од давања више одговорности (потенцијалним) кандидатима; чиме се умањује приступање као главни фокус, јер ће многе од ових земаља бити у искушењу да ставе фокус на општа питања друштвено-економског развоја и доброг управљања, него да нападају често компликоване и мање очигледне техничке захтеве ЕУ *acquis*-а. Укратко речено, ово служи и корисницама и земљама чланицама: и једне и друге ће моћи да се концентришу на строже политичке приоритете, који ће имати директнији утицај на њихове изборне јединице – први, са задовољством да је проширење процес који је, формално, још увек благовремен; други, са сигурношћу да ће непопуларна и контроверзна политика остати у другом плану и неће оживети на политичкој агенди пре 2020. Средње и дугорочно, то може бити штетно за стабилност западног Балкана и Турску: с обзиром да је перспектива да се придруже у средњерочном периоду далеко смањена, неке од ових земаља су почеле да опуштају своје напоре да се „европеизују“.

Према садашњој политичкој клими, простор за алтернативне приступе је ограничен. У недостатку реалних алтернатива, задржавање фокуса ИПА II на сагласност са *acquis*-ом могло би бити скупа илузија, која изазива фрустрације свима. Међутим, овај приступ треба сматрати као неопходан и привремен простор за дисање, остављајући свима време за стратешко размишљање. Ако сукцесор ИПА II (у периоду 2021-2027) буде задржао исти приступ, то ће бити јасан показатељ да ће свака даља нада у проширење ЕУ бити дефинитивно одбачена – и да ће прича о најуспешнијој спољашњој политици ЕУ доћи крај.<sup>527</sup>

---

<sup>527</sup> Wolfgang Koeth, "The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?", *EIPA Working papers* 2014/W/01, 15.

## 2.4. СРБИЈА И ПРЕТПРИСТУПНА ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ИПА, ИПА II И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА БУДУЋНОСТ

### 2.4.1. Србија и ИПА

Када се говори о међународној подршци свеукупним реформама земље, Европска унија је најзначајнији партнер Републике Србије, а приступање Унији је приоритет спољне политике Србије, уткан у Националну стратегију за приступање ЕУ из 2005. године.<sup>528</sup> У ту сврху је још 2002. године основан и Савет за европске интеграције<sup>529</sup> као саветодавно тело које прати и усмерава процес евроинтеграција Србије.

Европска унија је највећи донатор Србије и до маја 2015. године обезбедила је бесповратна средства Србији у висини од преко 3 милијарде евра у последњих 14 година.<sup>530</sup> Поред донација из претприступних фондова, државе чланице ЕУ су такође пружале бесповратну помоћ Србији. Србија је од ЕУ од 2000. године до 2013. године примила 2,9 милијарди евра,<sup>531</sup> а од USAID око 678 милиона евра, Немачке око 390 милиона евра, затим следе Грчка, Шведска, Италија, Норвешка, Швајцарска, Холандија.<sup>532</sup>

Унија је и највећи зајмодавац српске привреде. Од Европске инвестиционе банке Србија је од 2001. године повукла 2,9 милијарди евра, од укупно потписаних 4,3 милијарде евра. Средствима зајма финансирана је изградња аутопутева, обновљени су национални путеви, железничка мрежа, изграђене и реновиране школе, болнице, културне установе, а зајмом за програм Истраживање и развој је пружена подршка научној заједници. Европска унија је и највећи трговински партнер Србије

---

<sup>528</sup> Канцеларија за придруживање Европској унији, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, Београд, 2005.; Канцеларија за европске интеграције, *Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2014. години*, 2015.

<sup>529</sup> Савет за европске интеграције Владе Републике Србије образован је 4. 09. 2002. године као саветодавно тело Владе.

<sup>530</sup> Канцеларије за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), 20. 12. 2015. и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon.

<sup>531</sup> *Ibid.*

<sup>532</sup> Извор: Делегација ЕУ у Србији и Канцеларија за европске интеграције Владе РС.

са уделом од преко 63% у укупном извозу и увозу у 2013. и 2014. години, а сам извоз српских производа у Унију је порастао за 125,5 %.<sup>533</sup>

Унија је 2000. године укинула плаћање царинских дажбина на све индустријске и пољопривредне производе који се извозе из Србије у Унију, применом аутономних трговинских мера за све производе, осим за мали број пољопривредних производа који су ограничени преференцијалним тарифним квотама. Режим који је Европска унија тада одобрила Србији је најобимнији систем трговинских повластица које је Унија икада одобрила некој земљи или групи земаља.

„Европска унија је обезбедила значајну финансијску подршку Србији кроз разноврсне инструменте, укључујући програм *CARDS*, хуманитарну и макрофинансијску помоћ. Последњих година мењају се циљеви финансијске помоћи коју додељује ЕУ – некада је циљ помоћи била реконструкција земље, а сада је она све више усмерена на изградњу институција, економски развој и реформе у складу са приоритетима из Европског партнерства. Од 1991. ЕУ је западном Балкану кроз разне програме помоћи дала 6 милијарди евра.

Програм помоћи *CARDS* има националну и регионалну компоненту. Када је реч о *CARDS* Националном програму, он је у Србији у складу са Вишегодишњим индикативним програмом за период 2002-2004. био усмерен на економски развој и унапређење владавине права. Сектори који су били финансирани преко *CARDS* Националног програма били су: мала и средња предузећа, медији и цивилно друштво, повратак и интеграција избеглица, јавне финансије, здравство, животна средина и правосуђе. Национални програм *CARDS* је у периоду 2005-2006. био намењен, пре свега, стварању услова за привлачење домаћих и страних инвеститора. Поред тога, наставило се са подршком реформама јавне управе. Новац из Регионалног програма *CARDS* је био првобитно усмерен на успостављање система заједничког управљања границама и стварање модерне царинске процедуре а затим и на прекограничну сарадњу, на градњу институција и заштиту животне

---

<sup>533</sup> *Ibid.*;

средине. Србија је у периоду 2005-2006. коришћењем средстава из регионалног CARDS-а развила јаке институционалне капацитете за управљање границама.<sup>534</sup>

Србија је почела са смањивањем увозних дажбина на робу из Европске уније у јануару 2009. године, самостално иницирајући примену трговинског дела Споразума о стабилизацији и придруживању, тзв „Прелазни споразум“. Овај споразум је омогућио асиметричну либерализацију трговине у корист Србије, на увоз индустријских и пољопривредних производа. Овај план постепене трговинске либерализације омогућује српским произвођачима да се постепено припреме на конкуренцију из Европске уније.<sup>535</sup>

По Споразуму о стабилизацији и придруживању, који је ступио на снагу у септембру 2013. године, Србија и Унија су 2014. године биле у завршној, шестој години плана трговинске либерализације. Међутим, најосетљивији производи српске пољопривреде ће остати заштићени плаћањем царинских дажбина све до коначног приступања Србије Европској унији.

Ступањем на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, изванредан број нових прописа допринео је унапређењу пословања у Србији, а тичу се кретања капитала, јавних набавки, стандардизације, права на успостављање и пружање услуга. Све измене прописа су допринеле стварању јаснијег и сигурнијег оквира за привлачење инвестиција, у условима унапређења стандарда који обезбеђују једнак третман свих учесника на тржишту. Подижући стандарде пословања у Србији, Споразум о стабилизацији и придруживању припрема предузећа из Србије на конкуренцију која влада на јединственом тржишту Уније. С друге стране, и грађани имају корист од разноврсније понуде роба и снижавања цена, а постепено отварање тржишта за компаније из Европске уније има за резултат већу конкуренцију у

---

<sup>534</sup> ЈеленаТодоровић, „ Улога инструмента претприсутне помоћи“, *Политичка ревија* 2/2010, 398.

<sup>535</sup> Канцеларија за придруживање Европској унији, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, Београд, 2005.; Канцеларија за европске интеграције, *Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2014. години*, 2015.

Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС-Међународни уговори*, 83/2008. престао је да се примењује 01 .09. 2013. године када је ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране (ССП), који је потписан 29. 04. 2008. године. Закон о потврђивању ССП-а објављен је у *Службени гласник РС-Међународни уговори*, 83/2008.

поступцима јавних набавки, тако да се стварају услови да се добију бољи и квалитетнији јавни радови, набавке и услуге за мање цене.

ИПА подршка правосудном систему Србије обухватила је обуку судија, смањење броја заосталих предмета и побољшање затворских услова, као и развој алтернативних санкција. У области унутрашњих послова ИПА је обезбедила подршку борби против организованог криминала, унапређена је контрола граница као и гранични прелази. Интеграција интерно расељених лица и избеглица је решена тако што је финансирано решење становања, обезбеђена бесплатна правна помоћ и социјална помоћ. ИПА је подржала и реформу јавне администрације, која је усвојена 2014. године. Оснажена је Државна ревизорска институција која врши функцију интерне финансијске контроле и обезбеђује транспарентније трошење националног буџета, обезбеђена је обука за државне службенике.<sup>536</sup>

ИПА подршка саобраћају у Србији обухватила је даљи развој инфраструктурне мреже, а према ССП-у потребно је обезбедити и развој мулти-модалне инфраструктуре у конекцији, посебно за Коридор VII и X, као и железничка повезивања са суседним земљама. У области заштите животне средине, ИПА је подржала Национални програм за заштиту животне средине,<sup>537</sup> који је обухватио све аспекте заштите животне средине, од снабдевања водом до третмана отпадних вода, урбанизације, шумарства и рибарства. Што се тиче климатских промена, ИПА у Србији је финансирала развој Националне стратегије за чистију производњу,<sup>538</sup> као и Националну стратегију за инкорпорацију Србије у Чист

---

<sup>536</sup> Канцеларија за европске интеграције, *Извештај о међународној помоћи РС у 2014. години*, 2015.; ИПА преглед пројеката; European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, 50-53.

<sup>537</sup> Влада РС 23. 03. 2010. године, на основу Закона о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, 36/2009. Најважнији стратешки документ из области заштите животне средине, обезбеђује планирање и управљање у наредних 10 година, преко Акционог плана.

<sup>538</sup> *Службени гласник РС*, 17/2009.



развојни механизам у складу са Протоколом из Кјота.<sup>539</sup> Подршка је пружена и Стратегији за развој енергетског сектора.<sup>540</sup>

Широка област социјалног развоја обухватила је ИПА помоћ Националној стратегији за запошљавање,<sup>541</sup> реформу образовног система и програме социјалних укључења (за децу, жене, особа са посебним потребама, старије популације, Рома, избеглица и миграната). ИПА је такође подржала стратегију за побољшање положаја Рома у Србији, укључујући и имплементацију Анти-дискриминаторског акта, а финансирано је и унапређење регулаторних и управљачких капацитета здравственог система. Усклађивање и примена прописа ЕУ у овој области је била кључна тачка припреме Србије за чланство у ЕУ, као и за ИПА помоћ.<sup>542</sup>

У области развоја приватног сектора ИПА је обезбедила подршку малим и средњим предузећима, укључујући помоћ локалној и регионалној пословној структури, као што су кластери, инкубатори и технолошки паркови. Србија је веома рано схватила да су иновације кључ стабилне и на знању засноване економије, тако да је 2011. године основала Иновациони фонд у циљу промоције иновација на научно-технолошком пољу, у оквиру којег је Српски иновациони пројекат (*Innovation Serbia Project*) финансиран из ИПА, обезбеђује изградњу предузетништва кроз два инструмента – Програма мини донација (*Mini Grants Programme*), који обезбеђује донације до 80.000 евра за основне, базне пројекте као што су производња прототипа, припрему пословног плана, заштиту интелектуалне својине и Програма подстицајне донације (*Matching Grants Programme*), који обезбеђује донације до 300.000 евра за микро и мала предузећа, у циљу омогућавања овим предузећима да конкуришу приватном сектору и организацијама

---

<sup>539</sup> *Службени гласник РС*, 8/2010. Протокол из Кјота донет је 1997. године и најважнији је међународни документ за спровођење Оквирне конвенције УН о климатским променама (смањење емисије гасова и спречавање глобалног загревања).

<sup>540</sup> Одлука о утврђивању Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године, *Службени гласник РС*, 44/2005.

<sup>541</sup> Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. година, *Службени гласник РС*, 37/2011.

<sup>542</sup> Канцеларија за европске интеграције, Извештај о међународној помоћи РС у 2014. години, 2015.; ИПА преглед пројеката; European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 50-53.

за истраживање и развој, као и да мотивишу инвеститоре да омогуће да се иновативни производи и услуге изнесу на тржиште.<sup>543</sup>

У области образовања, ЕУ је септембра 2012. године започела двогодишњи пројекат унапређења високо-образовне инфраструктуре Србије, са буџетом од 30 милиона евра. Овај пројекат је помогао Министарству просвете, науке и технолошког развоја да реновира, реконструише или изгради нове зграде, као и опреми новом опремом 27 државних факултета у 11 градова Србије. Кроз овај програм је 1,4 милиона евра издвојено за реконструкцију две зграде у Ботаничкој башти у Београду, чиме су створени услови за узгајање ретког дрвећа током целе године, као и за одржавање предавања за око 1.000 студената и истраживача Биолошког факултета у Београду.<sup>544</sup>

Инструмент ИПА има за циљ да помогне Србији да: испуни политичке захтеве процеса стабилизације и придруживања (демократске институције, реформа јавне управе, реформа судства, реформа полиције, борба против корупције); економски се стабилизује и ојача (запосленост, образовање, развој средњих и малих предузећа, изградња инфраструктуре, рурални развој); приближи се европским стандардима (јачање административних капацитета за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању и припрема за увођење централизованог система за имплементацију и управљање европским фондовима), као и да ојача прекограничну сарадњу са државама кандидатима, потенцијалним кандидатима и државама чланицама.

Влада Републике Србије је са Европском комисијом потписала 29. новембра 2007. године Оквирни споразум који је 26. децембра 2007. године потврђен у Народној скупштини Републике Србије.<sup>545</sup> Како је Србија у то време била потенцијални кандидат, биле су јој доступне само прве две компоненте ИПА. Влада Републике Србије је стога донела Уредбу о управљању програмима претприступне

---

<sup>543</sup> *Ibid.*

<sup>544</sup> *Ibid.*

<sup>545</sup> Оквирни споразум је потврђен усвајањем Закона о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, 124/07.

помоћи Европске уније у оквиру ИПА компоненте I – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013.године<sup>546</sup> и Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру ИПА компоненте IIб – Прекогранична сарадња са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године<sup>547</sup>, којима се ближе утврђују одговорности и начин управљања средствима претприступне помоћи Европске уније. Влада је Уредбом о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА)<sup>548</sup> одредила Канцеларију за ревизију система управљања средствима Европске уније за Ревизорско тело. Одлуком о именовању одговорних лица и одређивању тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007-2013. године<sup>549</sup> су именована одговорна лица и тела за управљање ИПА.

Ради испуњења постављених циљева ИПА у Србији, Унија је одвојила 1,4 милијарде евра за период 2007-2013. године, од које суме је Србија повукла 1,213 милијарде евра, кроз квалитетне пројекте, и то 18% за правосуђе и унутрашње послове, 22% за реформу јавне администрације, 10% за саобраћај, 19% за животну средину и климатске промене, 22% за социјални развој, 6% за пољопривреду и рурани развој и 5% за остале области. У јануару 2015.године Ревизорски суд ЕУ из Луксембурга је констатовао да је у целини ова финансијска подршка добро искоришћена за припрему Србије за чланство у ЕУ.<sup>550</sup>

Обустављено је само 20 милиона евра из програма ИПА 2013, а узрок је била недовољна спремност ревизорског тела у Србији да врши своју функцију, недостатак стручњака за ЕУ фондове (забрана запошљавања у државне органе и институције, а дешава се одлив стручњака због лоших услова рада и обавезе смањења броја запослених у државној управи), а делом слаба координације рада министарстава и служби унутар Владе Србије.

---

<sup>546</sup> *Службени гласник РС*, 92/2013.

<sup>547</sup> *Ibid.*

<sup>548</sup> *Службени гласник РС*, 113/2013.

<sup>549</sup> *Службени гласник РС*, 62/2014.

<sup>550</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 20. 12 2015.

Косово је саставни део територије Републике Србије, међутим Европска унија је пласирала посебна средства помоћи из ИПА фонда Косову под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, у циљу стабилизације односа Београда и Приштине и изградње стабилног, модерног, демократског и мултиетничког друштва, заснованог на поштовању људских права, владавини закона и интересима свих заједница.

Приоритет за интервенцију средствима ИПА фонда је јачање владавине права, као и помоћ за повратак и реинтеграцију, као и очување културне баштине.

Посебна пажња се посвећује и помоћи образовању, енергији, исправности хране, ветеринарским услугама, изградњи путне инфраструктуре (мост на аутопуту Приштина-Скопље) и јачању система јавних набавки.

Европска комисија је 2008. године организовала Донаторску конференцију у Бриселу за пружање помоћи Косову, посебна се пажња посветила и критичном проблему заштите мањина и осетљивих група и превазилажењу избегличких кампова, имплементацији Бриселског споразума.<sup>551</sup>

#### 2.4.1.1. Србија и Национална ИПА - Компонента 1

Када се добијена средства Европске уније за ИПА за период 2007-2013. година разложе по појединачним годинама, Србија је за реализацију пројеката из Националног ИПА програма за компоненту I имала на располагању :

- за 2007. годину – По Финансијском споразуму за национални ИПА 2007 програм одобрено је 36 пројеката, укупне вредности 164,8 милиона евра (укључујући и резервна средства). Рок за уговарање пројеката је истекао у априлу 2011. године и уговорено је 100% укупних одобрених средстава.

---

<sup>551</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

Одобрена ИПА средства за 2007. годину за Компоненту I су реализована у три области подршке: политички захтеви, друштвено-економски захтеви и европски стандарди.<sup>552</sup>

- за 2008. годину – Потписивање Финансијског споразума за национални ИПА 2008 програм је 2. транша средстава које је ЕУ наменила Републици Србији за период од 2007. до 2011. године. Одобрено је 36 пројеката, укупне вредности 168,64 милиона евра (са резервним средствима). Рок за уговарање пројеката био је 1. април 2012. године, рок за имплементацију 1. април 2014. године и рок за плаћање 1. априла 2015. године.

Одобрена ИПА 2008 средства су реализована у три области: политички критеријуми, друштвено економски захтеви и европски стандарди.<sup>553</sup>

- за 2009. годину – Потписивање Финансијског споразума за национални ИПА 2009 програм је 3. транша средстава од укупно 1.4 милијарде евра које је ЕУ наменила

---

<sup>552</sup> Подаци о улагањима су у милионима евра: Политички захтеви: 56,8 и то за подршку општинама 22,5; јачање административних капацитета 6,9; модернизацију судства 4,5; побољшање услова за издржавање затворских казни 4,7. Друштвено економски захтеви: 72,2 и то на регионални програм економског и социјалног развоја 23,2; реформу хитне медицинске службе 9,9; за информациони систем на реци Дунав 11; за смањење штетне емисије гасова из ТЕ „Никола Тесла“ 11,6; реформу средњег стручног образовања 4,6; за борбу против дрога 1,5. Европски стандарди: 33 и то за контролу граница 5; рурални развој 4,4; спречавање пополава 2; регулацију отпадних вода у сливу Западне Мораве 2,2. Извор: ИПА преглед пројеката из Националне ИПА, компонента I, за 2007. Канцеларија за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештај о међународној помоћи РС за 2007.

<sup>553</sup> Подаци о улагањима су у милионима евра: Политички захтеви: 92 и то за јачање институције НБС 2,5; развој интерне јавне финансијске контроле 2; избеглице и интерно расељена лица 6; медије 3; борбу против корупције 2,5; усклађивање Управе царина са ЕУ 4,4; стипендије за европске интеграције 3; побољшање рада тужилаца и казненог система 4,5; образовање за све 3; социјалне инклузије 5,5; подршку грађанском друштву 2,5; јачање прекограничне сарадње 1,7; подршку општинској инфраструктури 45,4; припрему пројеката 5. Друштвено економски захтеви: 29,5 и то за развој болничког информационог система 7,5; развој испитног система у основним и средњим школама 2; заштиту животне средине у ЕПС-у 11; подршку малим и средњим предузећима 3; подршку Националној служби за запошљавање 1,5; развој основног образовања одраслих (друга шанса) 4,5. Европски стандарди: 45,05 и то за транспорт 2 + 1,5; помоћ инфраструктурним пројектима 4; анализу стања пруга 3; информациони систем за контролу преласка границе 4; напредовање процене усаглашености тржишта у Србији 1,2; контролу државне помоћи 1,5; Агенцију за заштиту животне средине 1,6; опасан отпад 1,5; управљање хемикалијама 1,5; управљање медицинским отпадом 6; усклађивање са европским законодавством у области заштите биља 1,3; борбу против животињских болести 6,3; изградњу капацитета у виноградарству и контролу производње вина са пореклом 1,2; даљу подршку ДИС 2,45; подршку учешћу у програмима заједнице 5. Извор: ИПА преглед пројеката из Националне ИПА, компонента I, за 2008. Канцеларија за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon, 20. 12. 2015. Извештај о међународној помоћи РС за 2008.

Републици Србији од 2007. до 2013. године. Одобрено је 9 пројеката, у износу 70,5 милиона евра (са резервним средствима од 1.5 милиона евра ). Програм ИПА 2009 састоји се још и из додатних 100 милиона евра буџетске помоћи, из две транше. Рок за уговарање пројеката био је 10. фебруар 2013. године, рок за имплементацију 10. фебруар 2015. године, а рок за плаћање је 10. фебруар 2016. године.

Пројекти су из три области: политички критеријуми, друштвено – економски критеријуми и способност за преузимање обавеза из чланства.<sup>554</sup>

- за 2010. годину – Потписивање Финансијског споразума за национални ИПА 2010 програм је 4. транша укупних средстава које је ЕУ наменила Србији од 2007. до 2013. године. Одобрено је 26 пројеката, укупне вредности 174,8 милиона евра (укључујући и резервна средства). Рок за уговарање пројеката био је 25. мај 2013. године, рок за имплементацију је 25. мај 2016., а рок за плаћање истиче 10. фебруара 2017.<sup>555</sup>

Средства ИПА 2010 су уложена у три области: политички критеријуми, друштвено економски захтеви и европски стандарди.<sup>556</sup>

- за 2011. годину – Финансијски споразум за национални ИПА 2011 програм је 5. транша средстава које је ЕУ наменила Србији од 2007. до 2013. године. Одобрено је 23 пројекта, укупне вредности 178,55 милиона евра. Рок за уговарање пројеката био

---

<sup>554</sup> Подаци о улагањима су у милионима евра: Политички захтеви: 17,15 и то за унапређење управљања одузетом имовином (крив.дело) 2,5; подршку запошљавању и побољшању квалитета живота избеглица и интерно расељених лица 12,65; подршку цивилном друштву 2. Друштвено економски захтев: 40,35 и то за Жежељев мост 30; национални програм скрининга карцинома 6,6; подршку предшколству 3,75. Европски стандарди: 11,5 и то за помоћ за искорењивање болести животиња 6; техничку помоћ за опасан отпад 3; заштиту потрошача 2,5. Извор: ИПА преглед пројеката из Националне ИПА, компонента I, за 2009. Канцеларија за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештај о међународној помоћи РС за 2009.

<sup>555</sup> Амандманом 2 на Финансијски споразум за Национални програм ИПА 2010 који је закључен 18. 06. 2012.године, рок за уговарање пројеката обухваћених овим финансијским споразумом продужен је за годину дана – до 25. 02. 2013.године, као и рок за имплементацију пројеката – до 25. 05. 2016. године.

<sup>556</sup> Подаци о улагањима су у милионима евра: Политички критеријуми: 54,1 и то за општинску инфраструктуру 31,1; јавну управу 6,5; управу трезора 2; изједначавање казног система 5,5. Друштвено економски захтеви: 75,9 и то за изградњу инфраструктуре у високом образовању 25; подршку јужној и југозападној Србији 14,1; Коридор 10 - 10 мио; прелазак на дигиталну ТВ 10,5. Европски стандарди: 42,7 и то за контролу и превенцију илегалних миграција 7; националну лабораторију за контролу хране 6,5; енергетску инфраструктуру Врања и Лесковца 15,5. Извор: ИПА преглед пројеката из Националне ИПА, компонента I, за 2010. Канцеларија за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештај о међународној помоћи РС за 2010.

је 22. јул 2013. године, рок за имплементацију 22. јул 2015. године, а рок за плаћање истиче 22. јула 2016.године, за Компоненту I су уложена у 8 сектора: правосуђе и унутрашњи послови, реформа државне управе, социјални развој, развој приватног сектора, транспорт, животна средина, климатске промене и енергетика, пољопривреда и рурални развој, друге активности усаглашавања са правним тековинама ЕУ и хоризонталне активности.<sup>557</sup>

- за 2012. годину – Финансијски споразум за национални ИПА 2012 програм је 6. транша средстава које је ЕУ наменила Србији од 2007. до 2013. године за прву компоненту ИПА. Одобрено је 13 пројеката и секторских програма, укупне вредности 199,08 милиона евра, од чега из ИПА средстава 171,6 милиона евра, а из националног суфинасирања 27,48 милиона евра. Пројекти су вишегодишњи, почетак већине је током 2013. године. Пројекти и секторски програми су подељени у седам сектора: правосуђе и унутрашњи послови, реформа државне управе, друштвени развој, развој приватног сектора, заштита животне средине, климатске промене и енергетика, пољопривреда и рурални развој и хоризонталне и остале активности у

---

<sup>557</sup>Подаци о улагањима су у милионима евра: Правосуђе и унутр.посл.:11,95 и то за јачање владавине права 9,75; сузбијање дискриминације 2,2. Реформа државне управе: 26,3 и то за јачање законодавне активности на централном нивоу 6,5; модернизацију пореске управе 7,6; модернизацију царинског система 4,1; подршку ДРИ и Ревизорском телу 2,3; Комисију за јачање конкуренције 3; права интелектуалне својине 2,8. Социјални развој: 32,1 и то за интерно расељена, избеглице и повратнике 7; развој људског капитала и истраживање 16,9; укључење лица са инвалидитетом 4,7; припрему институција тржишта рада 3,5. Развој приватног сектора дунавске регије:18,5.Транспорт: 13,8 и то за модернизацију железнице 8,3; приступне путеве Жежељевом мосту 5,5. Животна средина, климатске промене, енергетика: 38,6 и то за прераду отпадних вода 15; општине 19,1; индустријско загађење 3; јачање капацитета Агенције за енергетику 1,5. Пољопривреда, рурални развој: 6 и то за безбедност хране и заштиту животиња. Усаглашавање са *aquis*-ом ЕУ и друге хоризонталне активности: 31,3 и то за припрему пројеката 7,8; усаглашеност са европским статистичким системом 19,5; учешће у програмима Заједнице 4. Извор: ИПА преглед Националне ИПА, компонента I, за 2011. Канцеларија за европске интеграције, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештај о међународној помоћи РС за 2011.

вези са правним тековинама ЕУ. У реализацији пројеката учествују и др. државни органи, организације цивилног друштва и представници локалних органа власти.<sup>558</sup>

- за 2013. годину – Финансијски споразум за национални ИПА 2013 је 7. транша ЕУ средстава Србији за период од 2007. до 2013. године за прву компоненту ИПА, у укупном износу од 197,2 милиона евра, за реформе кључних области за будуће чланство у ЕУ: владавина закона, реформе јавне управе, правосуђа, унутрашњих послова, социјални и економски развој, заштита животне средине, пољопривреда, образовање, наука, предузетништво, култура, иновације.

Од укупних средстава, Србија управља са 145,6 милиона евра, Делегација ЕУ у Србији са 33,1 милиона евра и око 18 милиона евра је за организације цивилног друштва, решавање стамбених проблема избеглица, науку, истраживања и образовање. Када су Србију 2014. године погодиле велике поплаве, одобрен је из нераспоређених средстава ИПА 2012 износ од 30 милиона евра за санацију поплава. Закључни део овог споразума обухватио је и усвајање дела Националног програма који се имплементира први пут под децентрализованом управом институција Републике Србије.<sup>559</sup>

ИПА-ом управља Делегација ЕУ у Србији, све до предаје управљања фондовима ЕУ националним властима Србије. Основана је још у СФРЈ 1982. године, Споразумом СФРЈ и ЕЕЗ, а децембра 2009. године је променила назив у Делегацију ЕУ у РС. Њени национални партнери у Србији су Министарство финансија, Сектор

---

<sup>558</sup>Подаци о улагањима су у милионима евра: Владавина права:17 и то за побољшање правосудног система, посебно судства, тужилаштва и полиције; 16 за реформу јавне управе. Подршка друштвеном развоју: 24 и то за бољу социјалну инклузију мањинских група, посебно Рома, подршку запошљавању, развој социјалних услуга и модернизацију образовања. Заштита животне средине, борба против климатских промена и промовисање одрживих извора енергије: 57,5. Извор: ИПА преглед пројеката из Националне ИПА, компонента I, за 2012. Канцеларије за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештај о међународној помоћи РС за 2012.

<sup>559</sup>Улагања су вршена: Владавина права (борба против корупције, побољшање затворског и јачање правосудног система), јачање царинске управе, контроле граница и објеката у Србији, капацитета јавне управе на централном и локалном нивоу, подршка јавним набавкама, развој капацитета локалне самоуправе, социјална инклузија, политика запошљавања. Приватан сектор: побољшање пословног амбијента, јачање конкурентности, подршка инвестицијама у истраживања и иновације, побољшање пловидбе Дунавом. Извор: ИПА преглед пројеката из Националне ИПА, компонента I, за 2013. Канцеларија за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештај о међународној помоћи РС за 2013.



за управљање средствима ЕУ и Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, као и Канцеларија за европске интеграције (*Serbian European Integration Office – SEIO*), основана 14. марта 2004. године као Канцеларија за придруживање Европској унији, а 28. децембра 2008. године мења назив у садашњи.

Национални партнер Делегације је и Национални ИПА координатор (НИПАК) који се брине о расподели средстава из ИПА фонда према компонентама и према појединачним пројектима у оквиру компонената.<sup>560</sup>

Новембра 2000. године у оквиру Министарства за међународне економске односе је основана Јединица за координацију развоја и помоћи (*Development and Aid Coordination Unit - DACU*), са задатком да промовише националне приоритете кроз блиску сарадњу са развојним партнерима. Од маја 2007. до јула 2010. године *DACU* је лоциран у Министарству финансија, а од јула 2010. године је у склопу Канцеларије за европске интеграције, под називом Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима Европске уније и развојној помоћи (*Department for Planning, Programming, Monitoring and Reporting on EU Funds and Development Assistance*).

Трећи допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ) донет је 26. јануара 2012. године, а Канцеларија за европске интеграције је, у сарадњи са свим надлежним државним органима, сачинила предлог Националног програма за усвајање правних тековина Уније (*NPAA*), за период од 2013-2016. То је вишегодишњи детаљан план хармонизације националних прописа

---

<sup>560</sup> Канцеларија врши стручне, админ. и оперативне послове координације рада минист., посебних орг. и служби Владе у вези евроинтеграције: координација усклађивања националног закон. са *acquis communautaire*, надзор над спровођењем Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ, координација превођења правних тековина ЕУ, информисање јавности о процесу приступања Србије ЕУ, координисање и спровођење обуке о евроинтеграцијама, учешће у усклађивању активности планирања и коришћења еврофондова, донација и др. облика развојне помоћи из иностранства Међун. документа битна за рад Канцеларије су: ССП/Привремени споразум о трговини и трг. питањима, Годишњи извештај ЕК о напретку Србије, Вишегодишњи индикативни плански документ; Домаћа акта: Национална стратегија Србије за приступање ЕУ, Национални програм интеграције Србије у ЕУ (НПИ) 2008-2012. (окончан 31. 12. 2012.), Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ – 2013-2016., Стратегија комуникације Владе Србије о приступању ЕУ, Потребне РС за међународном помоћи, Оперативни програми прекограничне сарадње, Меморандуми о сарадњи са цивилним сектором, универзитетима, Привредном комором Србије и др. заинтересованим партнерима.

Србије са прописима Уније, који повезује национално и европско законодавство на начин који омогућава праћење обима, квалитета и брзине хармонизације.

Европска комисија је, решавајући по захтеву Републике Србије из јуна 2012. године за пренос надлежности за самостално управљање, уз пакет за акредитацију, Одлуком С(2014)1722 пренела 20. марта 2014. године, права управљања ИПА компонентом I, а 21. марта 2014. године Одлуком С(2014) 1777 и права управљања ИПА компонентом II на Републику Србију, на акредитована тела.<sup>561</sup> Тиме је укупна одговорност за координацију планирања, програмирања, праћења и вредновања пројеката и програма који се финансирају из ИПА пренета на министра без портфеља задуженог за послове европских интеграција, који врши функцију Националног ИПА координатора, уз стручну и техничку подршку Канцеларије за европске интеграције. Министар финансија врши функцију Националног службеника за акредитацију и предлаже националног службеника за одобравање тј. овлашћује државног секретара Министарства финансија за формирање система управљања и контроле у хоризонталним структурама (задуженим за уговарање и реализацију пројеката и програма, финансијско управљање и плаћање), као и у државним органима управе Републике Србије, који су корисници средстава претприступних фондова ЕУ.

#### 2.4.1.2. Србија и Национална ИПА - Компонента II

Компонента II националне ИПА односи се на прекограничну сарадњу (*Cross Border Cooperation-CBC*) и веома је слична Суседским програмима, а разлика је у томе што су учеснице у прекограничној сарадњи државе кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ, дакле, ради се о сарадњи ван граница Уније, док

---

<sup>561</sup> Законом о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента за претприступну помоћ ИПА, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, 124/07, РС се обавезала да успостави децентрализован систем управљања средствима ИПА.

Суседски програми подразумевају сарадњу чланица Уније са државама кандидатима, сарадњу која се одвија по „ободу“ Европске уније.<sup>562</sup>

Програми ИПА компоненте II су усмерени на промоцију одрживог развоја, заштиту животне средине, борбу против организованог криминала, унапређење граничне контроле, промоцију сарадње „људи са људима“, ради смањења разлика у степену развоја региона ван ЕУ и промоцију сарадње између локалних заједница и у области културе. Програми се дистрибуирају кроз грант шеме тј. директне финансијске грантове, бесповратна средства корисницима.

Тело које је надлежно за програмирање и надзор над спровођењем ове компоненте је Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње, а Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ било је надлежно за првостепену контролу, а Делегација ЕУ у Србији, односно управљачка тела програма прекограничне сарадње са чланицама ЕУ, имају уговорну надлежност. За потребе унапређења активности на локалу отворане су локалне канцеларије.

Република Србија је у програмима прекограничне сарадње врло успешно учествовала, стога је остварила значајне користи на пољу програмирања и коришћења европских фондова, на начин који највише доприноси приближавању стандардима Европске уније: државни органи су стекли знања и искуства у припреми пројеката, ојачана је сарадња државних институција и локалних самоуправа, створене су нове шансе за реализацију пројеката са учешћем партнера из суседних земаља, отворене су локалне канцеларије за обуку о томе како се реализују пројекти по правилима ЕУ, а тиме и по правилима структурних и Кохезионог фонда.<sup>563</sup>

---

<sup>562</sup> Програми прекограничне сарадње су инструмент Европске уније за пружање подршке сарадњи институција у пограничним областима суседних држава. Програми представљају финансијску подршку сарадњи пограничних територија суседних држава (прекогранична сарадња) или сарадњи делова или целих држава (транснационална сарадња) са циљем да се унапреди друштвено-економски, културни и историјски потенцијал тих области, а постоји и интеррегионална сарадња која чини оквир за размену искустава европских локалних и регионалних актера.

<sup>563</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији – Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештаји о међународној помоћи РС за ИПА компоненту II.

Ови програми су настали као реакција на Суседске програме у којима је била изузетно видљива дискриминација између држава чланица ЕУ и њихових суседа-партнера у програму – државама чланицама и државама кандидатима било је на располагању знатно више средстава него суседима потенцијалним кандидатима за чланство ЕУ, што је утицало на број и квалитет поднетих пријава пројеката.<sup>564</sup>

Србија је током припреме ИПА за 2007-2013. годину указала на наведене проблеме, што је прихваћено и створени су оперативни програми прекограничне сарадње земаља западног Балкана и заједнички фондови чланица ЕУ и суседа за њихово финансирање, у које су чланице ЕУ уносиле средства из Европског фонда за регионалан развој, а партнерске суседске земље из ИПА фондова. Захваљујући заједничким фондовима превазиђен је проблем коришћења средстава само на територији земље која средства обезбеђује, због потпуне несразмере у приступу средствима, те су средства могла да се користе на територији обе земље и то где су заиста потребна, а сваки пројекат морао је да има најмање два партнера.<sup>565</sup>

Програми прекограничне сарадње имају два модалитета – сарадњу са државама чланицама ЕУ са подељеним управљањем (*shared management*) и сарадњу између држава западног Балкана са заједничким управљањем (*joint management*), које је ближе структурним фондовима (обе земље доприносе заједничком фонду, пројекти се бирају по квалитету и битности, средства се могу користити на територији обе земље, а обавезно је учешће партнера из суседне земље у сваком пројекту). Међутим, у пракси је било проблема јер су државе чланице предњачиле у трошењу средстава, аванси су сведени на 20% од вредности пројекта, тако да партнери морају вршити пред-финансирање сопственим средствима.<sup>566</sup>

Како државе кандидати и потенцијални кандидати немају формиране институције типа националних фондова за пред-финансирање, ово конкретно представља финансијски проблем за државе које још нису у чланству ЕУ. Посебан проблем постоји и код начина преношења средстава преко границе, јер се не ради о извозном послу, а проблем је и контрола кретања средстава (извршених трошкова и

<sup>564</sup> А.Пејовић *et al.*, *ИПА-Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013.*,43-47.

<sup>565</sup> *Ibid.*, 48.

<sup>566</sup> *Ibid.*, 49-50.

секундарних набавки), јер је присутан проблем стручности и недовољног броја државних службеника и намештеника.<sup>567</sup>

Средствима управља Делегација ЕУ у земљи, а партнери су дужни да подносе извештаје о годишњем напретку програма. Органи који се формирају су: Заједнички надзорни одбор, Заједнички управни одбор, Директорат, Тело за сертификацију, Ревизорско тело и Заједнички технички секретаријат. Програми се спроводе кроз објаве позива за подношење понуда, а доступни су искључиво непрофитним организацијама.<sup>568</sup>

У Србији је у оквиру ИПА 2007 - 2013 било отворено 6 програма прекограничне сарадње: Програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија (*Cross-border cooperation programme Hungaria-Serbia*), Програм прекограничне сарадње Бугарска-Србија (*Cross-border cooperation programme Bulgaria- Serbia*), Програм прекограничне сарадње Румунија- Србија (*Romania-Serbia IPA cross-border cooperation programme*), Програм прекограничне сарадње Србија-Хрватска (*Cross-border cooperation programme Serbia-Croatia*), Програм прекограничне сарадње Србија-Босна и Херцеговина (*Cross-border cooperation programme Serbia-B&H*), Програм прекограничне сарадње Србија-Црна Гора (*Cross-border cooperation programme Serbia-Montenegro*), као и 2 транснационална програма : Програм транснационалне сарадње „Југоисточна Европа“ (*South East Europe Space transnational cooperation programme*) и ИПА Јадрански програм прекограничне сарадње (*IPA Adriatic Cross Border Cooperation Programme*).<sup>569</sup>

#### 2.4.1.2.1. ИПА Програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија 2007-2013.

ИПА Програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија за период 2007-2013. година има за циљ, пошто се ради о сарадњи једне чланице Уније и једне, у то време,

---

<sup>567</sup> *Ibid.*, 50-51.

<sup>568</sup> *Ibid.*, 51-52.

<sup>569</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе РС, [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), и Информациони систем за координацију развојне помоћи у РС – Isdacon, 20. 12. 2015. и Извештаји о међународној помоћи РС, ИПА компоненту II.

потенцијалне чланице Уније (а сада кандидата), да развије и одабере квалитетне прекограничне пројекте са јасном додатом вредношћу (због чланства Мађарске у Унији и начина финансирања чланица из других фондова Уније, Европског фонда за регионални развој и Европског инструмента за суседство и партнерство, а не из ИПА) и са стратешким значајем за област на коју се програм односи.<sup>570</sup>

Дугорочни циљ програма је стварање хармоничног одрживог и безбедног региона у сваком погледу, у коме две државе заједнички управљају културним и природним наслеђем, расте привредни потенцијал са порастом међусобне сарадње на свим пољима, што води новим запошљавањима на обе стране и где је минимизиран утицај шенгенске границе. На основу постављених дугорочних циљева дефинисани су они специфични – повећање прекограничне доступности ради елиминације изолације типичне за погранична подручја, еколошка одрживост и безбедност пограничног подручја, синергија привредног сектора и сарадња, управљање заједничким културним наслеђем, развој културе и туризма, очување традиције и културног наслеђа, интензивна размена у култури, образовању и истраживању.<sup>571</sup>

Приоритетне мере су распоређене по областима и то 52% за прву област - развој инфраструктуре, заштита животне средине и управљање водама региона, и то управо инфраструктура за граничне прелазе, изградња и реконструкција водећих путева, планирање транспортних путева и хармонизација јавног транспорта, а у оквиру мера за животну средину за коју су обе државе одговорне, то су мање активности у водопривреди, праћење здравља стоке и мања побољшања животне средине. Друга област са 38% приоритетних мера су за област привреде, образовања и културе, ради подизања конкурентности, подстицања економског раста и отварања нових радних места - кроз симулирање синергичне привреде, туризма, истраживања и развоја, обуком за проналажење пословних партнера, формулисање

---

<sup>570</sup> Европска комисија је одобрила Програм 25. 03. 2008. године, иницијално 50,1 милион евра, одобрено за алокацију за период 2007-2011. године 33,96 милиона евра. Корисници остварују право на наплату до 85% законитих трошкова по пројекту. Извор: финансијски оквир овог програма доступан преко Канцеларије за европске интеграције Владе РС, [www.hu-srb-ipa.com](http://www.hu-srb-ipa.com), 20. 12. 2015.

<sup>571</sup> Извор: Подаци о Програму прекограничне сарадње Мађарска-Србија, програмским областима, циљевима и приоритетима, финансијском оквиру, корисницима и управљачкој структури доступни преко Канцеларије за европске интеграције Владе РС, [www.hu-srb-ipa.com](http://www.hu-srb-ipa.com), 20. 12. 2015.

тура обиласка културног наслеђа у туризму, координацију развоја региона, истраживања; кроз образовање и културу са акцентом на заједничком мишљењу, што се постиже сарадњом у образовању и директним контактима (људи људима). Трећа област приоритета са 10% је техничка помоћ кроз коју Мађарска као чланица Уније може много да пружи Србији као потенцијалном кандидату у то време, а сада кандидату за чланство. Географски гледано, програм обухвата сам југ Мађарске и сам север Србије, равницу повезану рекама Дунав и Тиса. Програмом су обухваћени у Србији окрузи Западно- Северно- и Јужнобачки, Северно- и Средњебанатски (Јужнобанатски регион и Срем су прикључени региони по правилу о 20% флексибилности), а у Мађарској су то жупаније Чонград и Бач-Кишкун.<sup>572</sup>

Програмом се управља заједнички, с тим што Мађарска као чланица Уније управља по моделу децентрализованог управљања, док Србија по моделу централизованог управљања. Седиште Заједничког техничког секретаријата је у Будимпешти у Мађарској, а информативни центар (канцеларија за пружање информација организацијама) за територије Републике Србије је у Суботици.<sup>573</sup>

Право учешћа тј. пријава пројеката имају локалне самоуправе, њихова удружења и институције, развојне агенције, организације цивилног друштва и непрофитне организације, органи и организације управљања водама, животном средином, националним парковима и еколошком заштитом, туристичке организације, јавна предузећа, универзитети, истраживачки институти, образовне организације, радни центри, фондације, привредне коморе.<sup>574</sup>

Минимални и максимални износ грантова, бесповратних средстава, који се додељују одобреном пројекту може бити од 50.000 до 1.500.000 евра, а пројекат не може да траје краће од 6 нити дуже од 18 месеца. Код програма везаних за области Јужни Банат и Срем, по члану 97. Уредбе Европске комисије (ЕС) 718/2007, из средстава ЕУ фондова могу се финансирати трошкови до износа од 20% од износа

---

<sup>572</sup> *Ibid.*

<sup>573</sup> *Ibid.*

<sup>574</sup> *Ibid.*

контрибуције Уније програму прекограничне сарадње.<sup>575</sup> Потенцијални корисници грантова тј. подносиоци предлога пројеката морају бити непрофитна правна лица, која су регистрована и раде у конкретној програмској области, има најмање једног прекограничног партнера. Током 2013. године није било јавних позива, очекују се у новом буџетском периоду 2014-2020. година.<sup>576</sup>

#### 2.4.1.2.2. ИПА Програм прекограничне сарадње Бугарска-Србија 2007-2013.

ИПА Програм прекограничне сарадње Бугарска-Србија (*Interreg-IPA Cross-border Cooperation Bulgaria-Serbia Programme*) за период 2014-2023. године је усвојен од стране Европске комисије Одлуком С (2015) 5444, 30. 07. 2015. године. Укупан буџет програма је 34,1 милион евра и има за стратешки циљ јачање територијалне кохезије прекограничног подручја обе државе, њену одрживост и конкурентност, развојем свеобухватне сарадње преко административне границе. Стратешки циљ се остварује кроз реализацију конкретнијих циљева – развој инфраструктуре мањег обима (информациона и физичка инфраструктура), инфраструктуре везане за екологију и пружање помоћи при изради пројеката, а такође кроз јачање капацитета за заједничко планирање и решавање проблема (умрежавање институционалног, образовног и пословног нивоа), одрживи развој са ефикасним коришћењем регионалних ресурса и директне контакте. На Србију се примењују ИПА средства, а како је Бугарска чланица Уније, њен извор средстава су други фондови Уније, углавном Европски фонд за регионални развој.

Географски гледано, програм покрива НУТС III регије и еквивалентне (Србија још увек нема класификацију регија), са подручја Србије програм се односи на округе Борски са 4 општине, Зајечарски са 4 општине, Нишавски са 11 општина, Пиротски са 4 општине, Јабланички са 6 општина, Пчињски са 7 општина, а са

<sup>575</sup> Commission Regulation (EC) 718/2007, 12. 07. 2007. implementing Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), OJ L 170/1, 29. 06. 2007.

<sup>576</sup> А. Пејовић *et al.*, *ИПА-Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013.*, 59-62;

Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија, 20.12.2015.



подручја Бугарске то су окрузи Видин са 11 општина, Монтан са 11 општина, Софија са 22 општине, Перник са 6 општина, Кустендил са 9 општина и град Софија (1 општина а област је Оближња област).<sup>577</sup>

Да би се успешно конкурисало, вођа пројекта и његови партнери морају испунити све постављене критеријуме: да су основани у складу са законом (правна лица) и то у прекограничном подручју Бугарске и Србије на који се програм односи, да су непрофитне организације, да припадају једној од категорија: локални, регионални или национални органи или њихове подружнице са седиштем на подручју на који се односи програм, националне или регионалне агенције надлежне на централном, регионалном или локалном нивоу, управе паркова природе, локалне или регионалне дирекције за шуме, здравствене или установе културе, центри заједница, регионалне агенције за запошљавање, организације цивилног друштва или непрофитне организације, вође пројекта и партнери из Бугарске морају бити регистровани по Закону о непрофитним организацијама, а из Србије да су регистровани у регистар Агенције за привредне регистре или другом надлежном регистру организација, образовне установе (универзитети, школе, библиотеке), еврорегије. Даљи услови који се морају испунити је да нису посредници у пројекту већ директно одговорни за израду и управљање активностима пројекта, да нису у сукобу интереса са Заједничким структурама програма.<sup>578</sup>

Програмом се управља заједнички, с тим што Бугарска, као чланица Уније, управља по моделу децентрализованог управљања, док Србија по моделу централизованог управљања. Седиште Заједничког техничког секретаријата је у Софији у Бугарској, а информативни центар (канцеларија за пружање информација организацијама) за територије Републике Србије је у Нишу.<sup>579</sup>

Минимални и максимални износ грантова, за доделу одобреном пројекту зависи од приоритета, тако да је за први приоритет, активности физичке и

---

<sup>577</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Бугарска-Србија, 20.12.2015. <http://www.ipabc-bgrs.eu/overview>, 20. 12. 2015.

<sup>578</sup> *Ibid.*

<sup>579</sup> *Ibid.*

информационе инфраструктуре и инфраструктуре заштите животне средине, распон средстава по пројекту од 200.000 до 1.000.000 евра, за помоћ при припремању пројеката од 20.000 до 70.000 евра; за други приоритет, унапређење капацитета за заједничко планирање, решавање заједничких проблема и развој, за мере повезивања и одрживи развој ефикасним коришћењем регионалних ресурса, износи су у распону од 50.000 до 200.000 евра, а за директне контакте од 20.000 до 100.000 евра, по пројекту. Пројекат не може да траје краће од 6 нити дуже од 24 месеца, и то за први приоритет, а за све друге пројекте је од 6 до 12 месеци.<sup>580</sup>

#### 2.4.1.2.3. ИПА Програм прекограничне сарадње Румунија-Србија 2007-2013.

ИПА Програм прекограничне сарадње Румунија-Србија за период 2007-2013.<sup>581</sup> године је одобрен од стране Европске комисије 27. 03. 2008. године у оквиру ИПА Компоненте за прекограничну сарадњу, Одлуком С/2008/1076. и наставак је ранијег Програма суседства 2004-2006. године. Граница између Румуније и Србије је дуга 546 км, од које је река Дунав природна граница 230 км. На румунској страни погранично подручје је НУТС 3 подручје, а Србија нема НУТС класификацију, стога подручје Србије дефинише Влада РС. Програм обухвата помоћ Заједнице посебним регионима Румуније и Србије који су уз границу ове две државе: румунским окрузима *Timiș, Caraș-Severin i Mehedinți*, и српским окрузима Северно-Банатски, Средње-Банатски, Јужно-Банатски и Борски. Средства која је доделила Комисија за период 2007-2009. године је око 19 милиона евра, уз допунска средства од око 3,3 милиона евра које ће обезбедити државе, укупна вредност програма за наведени период износи 22,3 милиона евра.<sup>582</sup>

Сам програм је подељен на два циља: повећање укупне економске конкурентности у граничном подручју кроз заједничко коришћење додатне

---

<sup>580</sup> А.Пејовић *et al.*, *ИПА-Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013.*, 65-67; Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Бугарска-Србија, 20.12.2015.

<sup>581</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-09-25\\_sr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-25_sr.htm)

<sup>582</sup> *Ibid.*

вредности створене заједничким активностима; унапређење квалитета живота заједница пограничног региона и овај циљ има изразит прекогранични карактер. На Србију се примењују ИПА средства, а како је Румунија чланица Уније, њен извор средстава су други фондови Уније, првенствено Европски фонд за регионални развој.<sup>583</sup>

Приоритетне мере су као прва област – економски и социјални развој, кроз помоћ локалној и регионалној економској и социјалној инфраструктури, развој туризма посебно са аспекта пограничне области као туристичке дестинације, унапређење развоја малих и средњих предузећа, фокусирање истраживања и иновација на пограничну област. Друга област приоритета је екологија и спремност за реаговање у ванредним ситуацијама, кроз развој еколошких мера у пограничној области, посебно управљања отпадом и отпадним водама и спремност за ванредне ситуације. Трећа приоритетна област је промоција директних контаката са обе стране границе, путем подршке цивилном друштву и локалним заједницама региона, интензивирање образовних, културних и спортских сарадњи пограничног подручја. И четврта област приоритета је техничка помоћ кроз коју се пружа помоћ у реализацији, управљању и евалуацији програма и помоћ у активностима јавног информисања о програму.<sup>584</sup>

Програмом се управља заједнички, с тим што Румунија као чланица Уније управља по моделу децентрализованог управљања, док Србија по моделу централизованог управљања. Седиште Заједничког техничког секретаријата је у Темишвару у Румунији, а информативни центар (канцеларија за пружање информација организацијама) за територије Републике Србије је у Вршцу.<sup>585</sup>

Право учешћа тј. пријава пројеката имају савети тј. управе округа, локални савети тј. општине, агенције за регионални и локални развој, удружења локалних државних органа, организације од општег значаја, верске организације основане у складу са националним законом, организације цивилног друштва и непрофитне организације, непрофитни истраживачки институти, репрезентативна удружења и

---

<sup>583</sup> А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*,62-65.

<sup>584</sup> *Ibid.*

<sup>585</sup> *Ibid.*

организације, универзитети и истраживачки институти, образовне организације, привредне коморе, удружења малих и средњих предузећа, невладине организације из области које програм финансира.<sup>586</sup>

Минимални и максимални износ грантова, бесповратних средстава, који се додељују одобреном пројекту може бити од 30.000 до 2.000.000 евра, у зависности од осе приоритета – за економски и социјални развој укупан износ финансијске помоћи ИПА фондова за један пројекат је у распону од 250.000 до 2.000.000 евра, а за за екологију и спремност на ванредне ситуације је од 500.000 до 2.000.000 евра, а за промоцију директних контаката од 30.000 до 300.000 евра. Пројекат не може да траје краће од 9 нити дуже од 24 месеца, и то за приоритет економски и социјални развој од 9 до 18 месеци, а инвестициони од 12 до 24 месеца; за приоритет екологија и спремност на ванредне ситуације од 12 до 24 месеца, а за приоритет директних контаката од 9 до 18 месеци.<sup>587</sup>

Потенцијални корисници грантова тј. подносиоци предлога пројеката морају бити непрофитна правна лица, која су регистрована и раде на територији на коју се односи програм, имају најмање једног прекограничног партнера из области Румуније на коју се односи програм јер минимум 10% укупних трошкова пројекта мора бити расподељен с друге стране границе, а максималан број партнера за једну операцију је 5. Политичке странке немају право учешћа на конкурс ни као партнери, а неће се прихватити пројекти који остварују зараду.<sup>588</sup>

Европска комисија је донела Уредбу (EU) 447/2014, 2. 05. 2014. којом имплементира специфична правила за имплементацију Уредбе Европског парламента и Савета (EU) 231/2014 којом се успоставља Инструмент за претприступну помоћ (ИПА II). На основу тога је Европска комисија 6. 04. 2015. године одобрила INTERREG IPA програм прекограничне сарадње Румунија-Србија 2014-2020.<sup>589</sup>

---

<sup>586</sup> *Ibid.*

<sup>587</sup> *Ibid.*

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> Извор: Европска комисија, 20. 12. 2015.

#### 2.4.1.2.4. ИПА Програм прекограничне сарадње Србија - Хрватска 2007-2013.

ИПА Програм прекограничне сарадње Србија - Хрватска за период 2007-2013. година има за циљ да мотивише прекограничну сарадњу ради обезбеђења одрживог развоја регионалне привреде, коришћењем економских и природних потенцијала региона, и унапређења добросуседских односа у граничном подручју две државе, као и подизање капацитет националних (локалних, регионалних и државних) и заједничких структура за управљање прекограничним програмима ЕУ, ради лакшег будућег укључења у програме Европске територијалне сарадње структурних фондова ЕУ. Приоритети ове прекограничне сарадње стога су одрживи друштвено економски развој, кроз привредни раст, заштиту животне средине и програме директне сарадње (људи-људима), као и техничка помоћ у реализацији конкретних програма.<sup>590</sup>

Кроз мере економског развоја прво се стимулише успостављање редовних пословних односа и развој пословних мрежа између предузећа лоцираних у овом пограничном региону, у обе државе, обезбеђује се подршка развоју малог и средњег предузетништва регије, њиховој заједничкој промоцији на домаћем и на тржишту Уније, јачање иновативних веза ових предузећа са образовним и истраживачко развојним организацијама и размене знања, даље се обезбеђује подршка туризму регије, интеграцији културног наслеђа, употреба информационих технологија.<sup>591</sup>

Кроз мере заштите животне средине обезбеђује се едукација о еколошкој проблематици, заједничким акцијама за заштиту животне средине у условима појачаног развоја туризма, посебан акценат је на превенцији и заштити од поплава с обзиром да овај регион има такав потенцијални ризик, превенцији од загађења, заштити здравља и безбедности хране, заједничком управљању отпадом, као и конкретним мерама чишћења и обнове загађених и оштећених локација. Посебно су интересантне мере директних контаката, јер охрабрује обнову комуникација и сарадње локалних заједница и агенција прекограничног региона у обе државе,

---

<sup>590</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Хрватска-Србија, 20.12.2015.

<sup>591</sup> А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*,68-70.

подршку женама, незапосленој омладини и особама са инвалидитетом, развија се локална демократија и цивилно друштво. Техничким мерама обезбеђује се помоћ и савети националним структурама и крајњим корисницима при управљању програмима и њиховој изради и реализацији, као и посебна помоћ око информисања, публициитета и евалуацији програма.<sup>592</sup>

Географски гледано, програм се спроводи на обе стране реке Дунав, у источној Славонији. Хрватска управља програмом по моделу децентрализованог управљања, док Србија управља по моделу централизованог управљања, седиште Заједничког техничког секретаријата је у Загребу у Хрватској, а информативни центар (канцеларија за пружање информација) за организације је са територије Србије у Сремској Митровици.<sup>593</sup>

Директни корисници програма су непрофитна правна лица основана у јавном интересу или за задовољење општих потреба, која припадају једној од категорија: за мере економског развоја - регионални или локални органи власти, привредне коморе, занати, кластери регистровани као непрофитна правна лица, државне непрофитне организације (фондови, институције, агенције) чији је оснивач држава, регионална или локална самоуправа, истраживачке, развојне, образовне, здравствене, локалне и регионалне развојне установе, туристичке агенције и удружења, организације цивилног друштва-удружења и фондације, приватни институти основани у општем интересу док послују непрофитно, пољопривредна удружења и задруге; за мере заштите животне средине – регионални и локални органи, државне непрофитне организације-универзитети, више, средње и основне школе, организације цивилног друштва за заштиту животне средине, државна предузећа за комуналну инфраструктуру и управљање отпадом, агенције за заштиту природе и животне средине, за ванредне ситуације и развојне регионалне и локалне агенције; за мере директних контаката – локалне организације, удружења и фондације, професионалне и организације за међукомуналну сарадњу, социјалне и здравствене услуге, синдикати, државне непрофитне организације-универзитети, више, средње и основне

---

<sup>592</sup> *Ibid.*

<sup>593</sup> *Ibid.*

школе, установе културе - музеји, библиотеке и позоришта, органи локалне управе, невладине организације, развојне регионалне и локалне агенције.<sup>594</sup>

Минимални и максимални износ грантова, за одобрене пројекте је од 50.000 до 300.000 евра, пројекат не може да траје краће од 6 нити дуже од 24 месеца. Сваки подносилац *пријаве* мора да испуни критеријуме: да је основан у земљи у којој се пријављује за фондове који се у тој земљи додељују, што једино не важи за међународне организације; да је непрофитно правно лице, основан у складу са законом ради испуњавања потреба од општег или посебног интереса, не сме бити посредник већ мора делити одговорност са партнерима и припадати категорији којој је дозвољено да конкурише у овој области.<sup>595</sup>

Да би пројекат био подобан за доделу гранта мора имати карактер прекограничне сарадње, одвијати се у прекограничном региону Хрватске и/или Србије, имати ефекта са обе стране границе, обухватати сарадњу два прекогранична кандидата (заједничка израда пројекта, буџета и пријаве, заједничко финансирање - подела трошкова, заједничко особље с обе стране границе које је један тим, заједничка имплементација с обе стране границе).<sup>596</sup>

*Interreg IPA* програм прекограничне сарадње Хрватска-Србија 2014-2020 је нови програм сарадње везан за нови финансијски период, обухвата област површине 25.505 км<sup>2</sup> и 2,3 милиона људи.

#### 2.4.1.2.5. ИПА Програм прекограничне сарадње Србија - Босна и Херцеговина 2007-2013.

ИПА Програм прекограничне сарадње Србија - Босна и Херцеговина за период 2007-2013. година има за циљ да, повезивањем свих расположивих ресурса – привредних, ресурса заједнице и људских ресурса, природних, економских, културних, допринесе свеобухватном развоју области обе државе уз заједничку

---

<sup>594</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Хрватска-Србија, 20.12.2015.

<sup>595</sup> *Ibid.*

<sup>596</sup> А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*, 68-70.

границу, смањи изолацију специфичну за граничне, периферне области и допринесе јачању заједничких институционалних мрежа. Стога су области подршке унапређење институционалног оквира за развој средњих и малих предузећа у овом подручју, развој пограничног туризма, прекограничне трговинске сарадње и доступност тржишта, поновно успостављање прекограничне синергије између предузећа и др. организација које помажу трговинску размену, одржавање високог квалитета животне средине, јачање прекограничних културних и спортских веза. Приоритет је социјална и економска кохезија тј. унапређење физичке, социјалне и институционале инфраструктуре и капацитета, кроз подизање продуктивности и конкурентности и размену људи и идеја ради јачања професионалне сарадње и сарадње грађанског друштва, као и техничка помоћ. Географски, програм обухвата области Србије и Босне и Херцеговине уз заједничку границу (Србија – Сремски, Мачвански, Златиборски и Колубарски округ, БиХ- Сарајевски економски и Североисточни економски регион).<sup>597</sup>

Основни принципи на којима ће се базирати прекогранична сарадња Србије и Босне и Херцеговине су једнаке шансе за све, испуњавање потреба особа у тешкој материјалној ситуацији, особа са инвалидитетом, припадника етничких или мањинских заједница, подршка одрживом развоју са заштитом природног и изграђеног окружења, партнерство и заједничко власништво над активностима. Обе државе управљају програмом транзиционо, по моделу централизованог управљања, седиште Заједничког техничког секретаријата је за Србију у Ужицу, а канцеларија за пружање информација у БиХ је у Тузли.<sup>598</sup>

Потенцијални корисници грантова могу бити непрофитна правна лица, која су директни учесници припреме и управљања конкретном активношћу, са партнерима, који припадају једној од категорија: регионални или локални органи власти, удружења општина, развојне агенције, организације подршке предузећима (типа привредних комора, пословних центара, удружења малих и средњих предузећа), туристичке и културне организације, организације цивилног друштва, јавни и

<sup>597</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње БиХ-Србија, 20.12.2015.

<sup>598</sup> А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*, 70-72.



приватни органи за подршку запошљавању, институције које делују у програмским подручјима, државни органи надлежни за воде, ватрогасци и хитне службе, школе, образовни и истраживачки институти, универзитети, међународне организације и др.<sup>599</sup>

Минимални и максимални износ који се додељује одобреном пројекту и ограничења у трајању пројеката се одређује према конкретној мери на коју се пројекат односи - за меру подизања продуктивности и конкурентности износ средстава који се алоцира у корист конкретног пројекта може бити од 100.000 до 400.000 евра, а пројекат не може да траје краће од 12 нити дуже од 24 месеца, док за мере које се односе на поспешивање размене људи и идеја, ради јачања професионалне сарадње и сарадње цивилног друштва у две земље обухваћене конкретном прекограничном сарадњом за период 2007-2013. година износ одобрених средстава за конкретан пројекат се креће у распону од 20.000 до 100.000 евра, а трајање пројекта не може бити краће од 6 нити дуже од 12 месеци.<sup>600</sup>

#### 2.4.1.2.6. ИПА Програм прекограничне сарадње Србија – Црна Гора 2007-2013.

ИПА Програм прекограничне сарадње Србија – Црна Гора за период 2007-2013. година има за циљ да, повезивањем свих расположивих ресурса – привредних, ресурса заједнице и људских ресурса, природних, економских, културних, допринесе свеобухватном развоју области обе државе уз заједничку границу, смањи изолацију специфичну за граничне, периферне области и допринесе јачању заједничких институционалних мрежа. Стога су области подршке унапређење институционалног оквира за развој средњих и малих предузећа у овом подручју, развој пограничног туризма, прекограничне трговинске сарадње и доступност тржишта, успостављање прекограничне синергије између предузећа и др. организација које помажу трговинску размену, одржавање високог квалитета животне средине, јачање прекограничних културних и спортских веза. Приоритет је социјална и економска

---

<sup>599</sup> *Ibid.*

<sup>600</sup> *Ibid.*

кохезија тј. унапређење физичке, социјалне и институционале инфраструктуре и капацитета, кроз подизање продуктивности и конкурентности и размену људи и идеја ради јачања професионалне сарадње и сарадње грађанског друштва, као и техничка помоћ. Географски, програм обухвата области Србије и Црне Горе уз заједничку границу (Србија – Рашки и Златиборски округ са 15 општина и суседни Моравички за потребе програмирања, Црна Гора - 12 општина уз границу, и суседне Подгорица, Даниловград и Цетиње за потребе програмирања).<sup>601</sup>

Обе државе управљају програмом транзиционо, по моделу централизованог управљања, седиште Заједничког техничког секретаријата је за Србију у Пријеполу, а канцеларија за пружање информација у Црној Гори је у Бијелом Пољу.<sup>602</sup>

Потенцијални корисници грантова тј. подносиоци предлога пројеката могу бити непрофитна правна лица, која су директни учесници припреме и управљања конкретном активношћу, са партнерима, а који припадају једној од категорија: регионални или локални органи власти, удружења општина, развојне агенције, организације подршке предузећима (типа привредних комора, пословних центара, удружења малих и средњих предузећа, секторских удружења), туристичке и културне организације, организације цивилног друштва, јавни и приватни органи за подршку запошљавању, институције које делују у програмским подручјима, државни органи надлежни за воде, ватрогасци и хитне службе, школе, образовни и истраживачки институти, универзитети, међународне организације и др. Профитне организације и политичке странке нису имале право учешћа на пројекту ни као партнери.<sup>603</sup>

Допринос Заједнице израчунат је у односу на прихватљиве трошкове, који се заснивају на укупним трошковима, као што је утврђено Прекограничним програмом и у складу са договором држава које у њему учествују. Допринос Заједнице за једну осу приоритета не сме прећи праг од 85% прихватљивих трошкова. Суфинансирање у оквиру осе приоритета I обезбедиће крајњи корисници бесповратне помоћи, а средства суфинансирања могу бити из јавних и приватних

---

<sup>601</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Црна Гора-Србија, 20.12.2015.

<sup>602</sup> *Ibid.*

<sup>603</sup> А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*, 73-75.

фондова. Крајњи корисници бесповратне помоћи треба да дају допринос од најмање 15% укупних прихватљивих трошкова пројекта, како за инвестирање тако и за пројекте развоја институција. Суфинансирање у оквиру осе приоритета II обезбедиће национална тела. Европска унија је укупно одвојила 3,3 милиона евра (1,5 за Србију и 1,8 за Црну Гору) за период 2007-2009. док је национално кофинансирање за Србију 264.705 евра а за Црну Гору 317.646 евра.<sup>604</sup>

Минимални и максимални износ и трајање пројекта се одређује према конкретној мери - за подизање продуктивности и конкурентности од 75.000 до 250.000 евра, а за меру размене људи и идеја ради јачања професионалне сарадње и сарадње цивилног друштва од 25.000 до 75.000 евра. Подизвођачи нису дозвољени и не остварује се право на добит из пројекта, државни службеници и намештеници у државном органу који је корисник гранта не добијају никакву посебну награду из средстава пројекта, осим плате коју добијају од установе у којој су запослени, а њихове плате могу бити представљене као учешће – део који се суфинансира од стране подносиоца пријаве. Сва средства која се не утроше на пројекту на дозвољене трошкове се враћају.<sup>605</sup>

#### 2.4.1.2.7. ИПА Програм Југоисточна Европа 2007-2013.

ИПА Програм Југоисточна Европа 2007-2013. (*South East Europe - SEE*) је транснационални програм, део кохезионе политике, чији је стратешки циљ унапређење уравнотеженог територијалног развоја и територијалне интеграције подручја примене програма. Усклађен је са захтевима члана 6. Уредбе Европског фонда за регионални развој бр. 1080/2006. а обухвата и државе чланице ЕУ и нечланице тј. кандидате и потенцијалне кандидате за чланство. Највећим делом средства црпи из Европског фонда за регионални развој у делу реализације програма на територији држава чланица Уније. Средства за део програма који се реализује на територији држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Унији се

<sup>604</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Црна Гора-Србија, 20.12.2015.

<sup>605</sup> *Ibid.*

обезбеђују у ИПА- компоненти II и у Инструменту за партнерство европског судства( *ENPI*), и то у износима које определи европска комисија.<sup>606</sup>

Области помоћи су: подршка иновацијама и предузетништву, заштита животне средине приступ европским мрежама (саобраћајне мреже, премошћавање дигиталног јаза, стварање услова за мултимодалне платформе), одрживи развој урбаних средина и техничка помоћ.<sup>607</sup>

Географски обухвата 16 држава Југоисточне Европе, од тога 14 држава у целини (Албанија, Аустрија, БиХ, Бугарска, Румунија, Хрватска, БЈРМакедонија, Грчка, Мађарска, Србија, Црна Гора, Словачка, Словенија и Република Молдавија), код Италије и Украјине су обухваћени само одређени, дефинисани региони. Прихватљиви партнери за конкурисање су државни органи и други правни органи основани у складу са Законом о јавним и приватним предузећима, који нису индустријског или комерцијалног карактера. Нису предвиђена никаква посебна ограничеља буџета ИПА, а партнери на пројекту су дужни да обезбеде суфинансирање у износу од 15% вредности пројекта. Услов је да се успостави партнерство на пројекту између актера из најмање 3 државе учеснице програма, а од тога једна мора бити чланица Уније.<sup>608</sup>

Вредност пројекта по годинама у делу ИПА је била:

2007-1.114.228 евра ; 2008-989.000 евра ; 2009-1.264.283 евра ; 2010-4.000.000 евра ; 2011-4.000.000 евра; 2012-4.200.000 евра и 2013-4.300.000 евра. Од тога је Србија у неинтегрисаном делу добила пуни износ средстава за 2007, 2008. и 2009.годину, док су износи од 2010. године подељени интегрисано, као заједнички ИПА допринос, без поделе по парнерским земљама корисницама – Србија, Црна Гора, тада и Хрватска, БиХ, БЈРМакедонија и Албанија. Максимално трајање пројекта било је 24

---

<sup>606</sup> Програм Југоисточна Европа је дизајнирао Стратегију тематске капитализације у циљу да оствари синергију између пројеката и капитализацију на бази резултата претходних иницијатива, одговарајући на захтеве својих корисника. На овај начин се пројекти стављају у центар овог процеса, узимајући у обзир богатство знања које се генерисало из 122 SEE транснационална партнерства, у циљу савладавања социо-економских изазова у југоисточној Европи.

Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Програм Југоисточна Европа, 20.12.2015.

<sup>607</sup> *Ibid.*

<sup>608</sup> *Ibid.*

месеца. Реализована су 4 конкурса у периоду важења програма, следећи су предвиђени за нови буџетски период 2014-2020. године<sup>609</sup>

#### 2.4.1.2.8. ИПА Јадрански програм прекограничне сарадње 2007-2013.

ИПА Јадрански програм прекограничне сарадње је имплементиран ради обезбеђења одрживог развоја региона Јадранског мора, стога су му области подршке економска, социјална и институционална сарадња (истраживање и иновације, финансијска подршка средњим и малим предузећима, социјално осигурање, здравство и рад, институционална сарадња), природни и културни ресурси и спречавање ризика (заштита и унапређење обале и обалске средине, природна и културна баштина и спречавање природних и технолошких ризика, уштеда енергије и обновљиви извори енергије, одрживи туризам), доступност и мреже (физичка инфраструктура, одрживи транспортни системи и комуникационе мреже), а обухвата и техничку помоћ у реализацији програма.<sup>610</sup>

Програм се географски односи на спољне границе Европске уније – НУТС ниво 3 регије или еквивалентне територије дуж земљишних граница између Уније и држава корисница тј. дуж поморских граница између Уније и држава корисница.<sup>611</sup>

У програму сада учествују четири државе чланице ЕУ – Италија, Словенија, Грчка, и од 2013. године Хрватска, и четири државе кандидати за чланство – Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија (раније две државе кандидати Хрватска и Црна Гора и две државе потенцијални кандидати Босна и Херцеговина и Албанија).<sup>612</sup>

Србији је, иако нема обалну територију, због претходног учешћа у Програму Италија-Јадран 2004-2006. године, одобрено учешће у области институционалне сарадње, истраживању и иновацијама, закључно са 2012. годином. Ово је изузетак од

---

<sup>609</sup> Извор: ИПА извештаји по годинама, Годишњи извештаји о међународној помоћи, Канцеларија за европске интеграције, 20. 12. 2015.; А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*, 75-79.

<sup>610</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Владе Републике Србије, Јадрански програм прекограничне сарадње, 20.12.2015.

<sup>611</sup> *Ibid.*

<sup>612</sup> *Ibid.*

правила, представља посебну подршку Србији, а реализује се институционалном сарадњом универзитета, истраживачких института, установа културе.<sup>613</sup>

Укупан буџет програма ИПА Јадран 2007-2013. година био је 128 милиона евра, извор средстава је за државе кориснице које су чланице ЕУ - Европски фонд за регионални развој, а ИПА компонента II за државе кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ. Програмом, по правилима Европске комисије, управља Заједнички технички секретаријат из Лаквила (*L'Aquila*), Италија, а евалуацију и одабир пројеката врши Одбор за мониторинг у сарадњи са Заједничким техничким секретаријатом.<sup>614</sup>

У државама корисницама орган задужен за овај програм је Национална служба за координацију имплементације програма, а у Србији то је Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи тј. Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње Канцеларије за европске интеграције.<sup>615</sup>

Предлоге пројеката могу да подносе организације са седиштем у земљама које учествују у програму и то државни органи, агенције, правна лица непрофитног карактера, за поједине мере и приватне компаније и мала и средња предузећа, али не из Србије.<sup>616</sup>

Током 2013. године није било јавних позива, очекују се у новом буџетском периоду 2014-2020. година.<sup>617</sup>

#### *2.4.2. Промена прилаза Европске уније проширењу и претприступној помоћи при доношењу ИПА II*

Повезаност између политике проширења и средстава финансијске помоћи у периоду 2007-2013. година имала је повратно, унутрашње дејство и на саму Европску унију. Политиком проширења и њеном финансијском помоћи увек је управљала иста

---

<sup>613</sup> *Ibid.*

<sup>614</sup> А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*, 79-82.

<sup>615</sup> *Ibid.*

<sup>616</sup> *Ibid.*

<sup>617</sup> *Ibid.*

служба Европске комисије – Генерални директорат за проширење. Међутим, након великог проширења 2004. године када је 10 средње и источноевропских држава примљено у чланство Европске уније, које су биле на далеко нижем степену друштвено-економског развоја у односу на „старо језгро“ Европске уније, подршка проширењу је почела полако да се мења. Када се томе дода промена у функционисању „проширене“ Уније, глобална економска и финансијска криза, приличан број нерешених билатералних питања „донетих“ са проширењем, сасвим очекивано су се јавили критичари даљег проширења, па и евро-скептици који доводе у питање опстанак Уније у целини.

Током година проширења, Европска комисија је извршила потпуну трансформацију процеса проширења, прво, инсистирањем на владавини права, а сада фокусом на „првим основама“ – владавини права, економичном управљању и реформи јавне администрације. Као резултат тога, дошло је до ближег повезивања између стратегије проширења и приоритета за помоћ под ИПА II, како би се обезбедио ефикасан допринос успешном процесу придруживања. Другим речима, помоћ је фокусирана сада на ограничен број области политика и само на секторе који су приоритетни, кључни за трансформације држава у процесу проширења. Даље се ојачава координација са међународним финансијским институцијама, а предвиђена је и могућност давања буџетске подршке.

Током седмогодишњег периода имплементације ИПА, испољили су се разни модалитети помоћи, укључујући и децентрализовану имплементацију, као препоручљив модалитет по ИПА. Приоритетни циљ је био повећање одговорности и прилагођавање државе систему и правилима која ће морати да усвоји и примени за управљање и коришћење фондова ЕУ, када постане чланица Уније. Међутим, иако је оваква процедура омогућила нпр. Хрватској да прилагоди своје системе за управљање фондовима пре самог приступања Унији, показало се да су све земље у којима је примењено децентрализовано управљање – Хрватска, БЈРМакедонија и Турска – прошле кроз потешкоће због тога и нису оствариле све очекиване користи. Први изазов су била кашњења у реализацији фондова – наиме, недовољни капацитети органа корисница су навели Комисију да изврши корекције у

процедурама јавних набавки (које су и изазвале закашњења), а онда су та додатна проверавања довела до још веће бирократизације, јер се контроле и корекције нису временом смањиле.<sup>618</sup>

Комисија је почела да имплементира нови вид децентрализације, индиректно управљање. Наиме, остао је циљ припрема државе за управљање структурним фондовима, али је додата и потреба да се испољене слабости у моделу оваквог управљања отклоне, посебно у погледу трансфера знања и брзине имплементације. *Ex-ante* контроле Комисије ће бити више фокусиране на главне ризике, када се ради о управљању јавним финансијама. Искуство ИПА показује да индиректно управљање не мора бити једини облик помоћи, јер је често мешавина модалитета адекватнија.<sup>619</sup>

Утицај свега овога види се и у поједностављењу процедура – на чему се и даље инсистира. Већ је постигнуто много тога на смањењу броја трансакција и поједностављењу механизма унутрашње контроле. Оно што је битна структурна мана ИПА-е, као и свих екстерних облика помоћи, је време трајања операције, од момента када се конципира акција па до момента када се она заиста и имплементира. Тежи се томе да се ово време скрати, како би ефекат помоћи био адекватан њеној намени.<sup>620</sup>

Праћење успешности помоћи преко показатеља је такође предмет расправе, како интерно у оквиру Генералног директората за проширење, у оквиру Комисије, тако и екстерно (Ревизорски суд, Европски парламента и државе чланице ЕУ), а поготово је ово питање постало актуелно са смањивањем буџета и потребом за већом ефикасношћу. Ово даје свим заинтересованим странама прилику да провере резултате који могу подржати будуће доношење одлука. Постављајући оквир за ИПА

---

<sup>618</sup> Са истим проблемом се суочила и Република Србија, због чега је Закон о јавним набавкама (*Службени гласник РС 124/2012*) претрпео измене и допуне два пута у 2015. години (*Службени гласник РС 14/2015* и *68/2015*).

<sup>619</sup> А.Пејовић *et al.*, *Ibid.*, 135-137; А.Пејовић *et al.*, *Водич кроз ИПА II: инструмент за претприступну помоћ 2014-2020.*, 83-86.

<sup>620</sup> *Ibid.*



II, Комисија ће посебно пратити трансформације и све ефекте које доноси имплементација овог програма помоћи.<sup>621</sup>

#### 2.4.2.1. Проблеми са којима се суочила Република Србија на прелазу ка ИПА II

Република Србија је у периоду од 2007. године па до данашњих дана направила велики помак у приближавању Европској унији и преузимању европских вредности, хармоизацији националне легислативе са легислативом Уније, мада још увек није довољно постигла у области правосуђа и слободног приступа медијима. Међутим, током имплементације инструмента за претприступну помоћ испољили су се извесни проблеми, који нису нетипични за државе у истом статусу и на сличном степену друштвено-економског развоја.

Приликом изградње ДИС-а, децентрализованог система управљања фондовима ЕУ показало се да Србија нема развијен административни капацитет да би спровела децентрализацију на адекватан начин, који ће омогућити ефикасно и успешно управљање средствима претприступних фондова Уније (а „сутра“ и структурним фондовима ЕУ).<sup>622</sup>

Наиме, испољио се недостатак обучених, висококвалитетних кадрова у државној администрацији, а због ниских плата државних службеника (на снази су и

---

<sup>621</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement - Overview on the instrument for pre-accession assistance- IPA-activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

<sup>622</sup> „У погледу административног капацитета, потребни су додатни напори како би се успоставила политика задржавања запослених која може да одговори очекиваном обиму посла и флукуацији запослених. (...) Србија је умерено припремљена у погледу регионалне политике и координације структурних инструмената. Остварен је извештај напредак: Србија стиче драгоцену искуство у управљању фондовима ЕУ у оквиру „индиректног управљања“ кроз компоненту I ИПА. У наредној години Србија треба нарочито: да обезбеди одговарајући капацитет за спровођење програма "индиректног управљања. (...) Упогледу финансијског управљања, контроле и ревизије, системе за финансијско управљање и контролу у Србији додатно су развијени како би били у складу са захтевима децентрализованог управљања ИПА компонентама I и II (Прекогранична сарадња). Капацитет ревизорског тела још увек представља проблем који је потребно решавати на одговарајући начин.“

Evropska komisija, Republika Srbija 2015 Izveštaj o napretku SWD(2015)210-2016 sa COM(2015)611, 57-58.

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinj\\_i\\_izvestaj\\_1\\_5\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_i_izvestaj_1_5_final.pdf), 20.12.2015.

мере умањења плата у јавном сектору) и они који су били обучени су отишли на друга, боље плаћена радна места. Проблем платних разреда, и отежано напредовање службеника и намештеника су проблем који до данас није решен. Посебан проблем представља и забрана новог запошљавања, која је на снази због обавеза Републике Србије из финансијског аранжмана са Међународним монетарним фондом. Додатни проблем је и чињеница да ће због неопходних мера рационализације, у функцији припреме за чланство у Европској унији, током 2016. године између 14.000 и 15.000 државних службеника и намештеника остати без посла. Како, са друге стране, Република Србија има потребу за запошљавањем новог, високообразованог и добро обученог кадра, за структуре ДИС, јасно је да се овај проблем неће лако превазићи. Од успешности ДИС-а зависи и успешност имплементације сада ИПА, а касније коришћења структурних и Кохезионог фонда.<sup>623</sup>

ИПА функционише по принципу додавања – прво сама држава корисница ИПА мора да определи приоритетне области у којима је неопходно спровести акције и унапређења ради усклађивања са стандардима Уније и обезбеђења одрживог раста, и, наравно, мора да обезбеди средства за постизање задатих приоритета. Средства ИПА су само додатак на средства која је држава већ обезбедила, тако да се за ово суфинансирање морао створити правни оквир – који је обезбеђен Законом о

---

<sup>623</sup> „Србија је умерено припремљена у области реформе јавне управе. Дobar напредак је остварен усвајањем свеобухватног Акционог плана за реформу јавне управе, Закона о инспекцијском надзору, Националне стратегије обуке запослених у јединицама локалне самоуправе и Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Међутим, Србија сада треба да обезбеди и спровођење амбициозних планова реформи и правног оквира.“  
Европска комисија, SWD(2015) коначно, Радни документ Комисије, Република Србија 2015 Извештај о напретку, 8.

изменама и допунама Закона о буџетском систему Републике Србије (*Службени гласник РС* 62/2013), у којем су предвиђена средства за суфинансирање ИПА.<sup>624</sup>

Србија је морала да донесе и неке нове законе, који су у духу слободе трговине, слободне конкуренције на тржишту, као предуслов развоја тржишне привреде - 2009. године донет је Закон о контроли државне помоћи,<sup>625</sup> (у примени од 1. 01. 2010. године), којим је регулисано да се прописују услови и поступак контроле државне помоћи ради заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања обавеза по закљученим међународним уговорима, али од примене овог закона су изузети пољопривредни производи и производи рибарства. Исте године (уз измене 2013. године) донет је и Закон о заштити конкуренције,<sup>626</sup> којим је регулисано да се повредом конкуренције сматрају акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу имати значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Такође је измењен и Закон о јавним набавкама,<sup>627</sup> који је усклађен са прописима Европске уније. На пољу регулативе, Србија је донела и читав низ стратешких докумената који су неопходни за програмирање ИПА.

Како је Србија централизована и осим АП Војводине и Косова нема административне регионе, морала је да измени Закон о регионалном развоју<sup>628</sup> и да

---

<sup>624</sup> Чл. 8, 12. и 13. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему Републике Србије врши измене у делу буџетске резерве за подршку децентрализованом управљању финансијском помоћи ЕУ, а такође успоставља систем одговорности буџетских корисника за планирање, како средстава суфинансирања, тако и очекиваних средстава ИПА. Како средства за наведене потребе планира Министарство финансија, предложено је брисање чл. 70а јер више не постоји потреба за таквом врстом буџетске резерве. Предложено је увођење и новог чл. 68а којим се прописује одговорност корисника буџетских средстава за правилно планирање износа расхода за финансијско учешће РС у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, а када су та средства ЕУ дата на управљање РС, према међународном споразуму ЕУ и РС, одговорни су и за правилно планирање расхода који ће се финансирати из финансијске помоћи ЕУ. У случају да буџетски корисници не изврше добро планирање тих средстава, морају да изврше преусмеравање са других својих апропријација и/или програма. Средства учешћа РС у спровођењу финансијске помоћи ЕУ не могу се користити у друге сврхе.

<sup>625</sup> *Службени гласник РС*, 51/2009.

<sup>626</sup> *Службени гласник РС*, 51/2009, 95/2013.

<sup>627</sup> Вид.: фн. 618.

<sup>628</sup> *Службени гласник РС*, 51/2009, са изменама и допунама у *Службеном гласнику РС*, 95/2013.

уведе статистичке регионе у Србији по НУТС класификацији, ради лакшег решавања привредних проблема локала и региона.

Србија је по ССП преузела обавезу да за 4 године Комисији достави податак о БДП по глави становника, усклађен са НУТС 2 класификацијом. Иначе, постојање НУТС класификације је услов за примену структурних и Кохезионог фонда код држава чланица, али није неопходна за функционисање ИПА фондова. Ако би Србија једног дана увела административне регионе, морала би да поведе рачуна о томе да административни региони као нове творевине немају искуства у управљању ЕУ фондовима, стога ће се њихови административни капацитети морати развити на време, како региони не би остали одсечени од средстава неопходних за даљи одрживи развој.<sup>629</sup>

Србија има проблем и са лошом комуникацијом између републичког, покрајинског и локалног нивоа, нема довољно кадра искусног за креирање политика на партнерској основи, а ни НИПАК није много допринео превазилажењу овог проблема. Проблем постоји и са адекватним кадром за евалуацију и надзор, стога је потребно да се обезбеди неопходан капацитет и на овом подручју.

#### *2.4.3. Србија и ИПА II - садашњост и пројекција будућности*

У Извештају о напретку Србије из 2014. године Европска комисија је у Одељку 1.3 Уводног дела, о односу између ЕУ и Републике Србије навела:

„ЕУ је обезбедила финансијску помоћ Србији у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) за период 2007-2013, са укупном алокацијом за Србију у износу од 1.4 милијарди евра. Национални програм ИПА 2013 износи свеукупно 178.8 милиона евра, а највише средстава издвојено је за правосуђе и унутрашње послове, развој приватног сектора, као и за животну средину, климатске промене и енергетику. Комисија је у марту дала одобрење за преношење управљачких

---

<sup>629</sup> Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор привредног развоја*, Европски покрет у Србији, Београд 2009.

овлашћења Србији. Део ИПА 2013 националног програма реализоваће по први пут националне власти децентрализованим управљањем.

У оквиру ИПА II, Србија ће наставити да користи претприступну помоћ за период 2014-2020. године, са укупном индикативном алокацијом од 1.5 милијарди евра. Комисија је у августу усвојила индикативни стратешки документ за период 2014-2020. године, израђен у партнерству са Србијом и уз консултације са свим релевантним актерима. Током овог периода, ИПА ће имати циљ да подржи реформске напоре који су у непосредној вези са преговарачким процесом, посебно у области владавине права, управљања, конкурентности и раста, укључујући и кључне инвестиције за економски развој.

Комисија је у јулу била домаћин донаторске конференције за Босну и Херцеговину и Србију, коју је организовала заједно са Француском и Словенијом. Укупна најављена средства за помоћ Србији износе 986 милиона евра у донацијама и меким кредитима, од којих је 80 милиона евра додељено из буџета ЕУ као бесповратна помоћ. Република Србија наставља да има користи од подршке из ИПА програма за више држава и регионалних програма, као и да учествује у програмима прекограничне сарадње са суседним земљама Западног Балкана и програмима транснационалне сарадње са државама чланицама у оквиру Европског фонда за регионални развој и ИПА Јадранског програма прекограничне сарадње.

Република Србија учествује у следећим програмима ЕУ: Седми оквирни програм за истраживање, Прогрес, Оквирни програм за конкурентност и иновације, Култура, Безбеднији интернет, Целоживотно учење, Европа за грађане, Царина и Фискалис.

Србија је, такође, недавно закључила или је у процесу закључивања нових споразума за више програма, укључујући: Хоризонт 2020, Конкурентност предузећа и малих и средњих предузећа, Ерасмус +, Креативна Европа и Запошљавање и социјалне иновације.

Србија је поднела захтев за статус посматрача у Агенцији ЕУ за основна права.<sup>630</sup>

Како је Република Србија закључила 2014. године Оквирни споразум са Европском комисијом у оквиру ИПА II, који је потврђен Законом о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II)<sup>631</sup>, донета је 14. октобра 2015. године Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. година<sup>632</sup> и Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II).<sup>633</sup>

Влада Републике Србије је 12. новембра 2015. године донела и Одлуку о одређивању одговорних лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године.<sup>634</sup>

Програмирање подршке из средстава међународне развојне помоћи (ИПА, билатерални донатори и међународне финансијске институције) вршиће се у наредном периоду у складу са циљевима и приоритетима из Националних

---

<sup>630</sup> European Commission, Commission Staff Working Document Serbia 2014 Progress Report SWD(2014) 302 final, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Enlargement Strategy and main challenges 2014-2015 {COM(2014) 700 final} Brussels, 8.10.2014, 4-5.

<sup>631</sup> Закон је објављен у *Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори* 19/29.12.2014. године, а ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања.

<sup>632</sup> *Службени гласник РС*, 86/2015.

<sup>633</sup> *Ibid.*

<sup>634</sup> Јадранка Јоксимовић, министар без портфеља задужена за европске интеграције именована је за националног ИПА координатора; Канцеларија за европске интеграције, Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи за Технички секретаријат националног ИПА координатора; Милован Филиповић, државни секретар из Министарства финансија за националног службеника за одобравање; Министарство финансија, Група за хармонизацију система управљања и контроле средствима претприступне помоћи Европске уније за Тело за подршку националном службенику за одобравање; Ана Илић, вршилац дужности заменика директора Канцеларије за европске интеграције за одговорно лице за послове оперативног сектора за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА II; Министарство финансија, Сектор за рурални развој за Управљачко тело за управљање руралним развојем у области пољопривреде (ИПАРД), а Управа за аграрна плаћања истог министарства за ИПАРД агенцију. *Службени гласник РС*, 93/2015.

приоритета за међународну помоћ (НАД) за период 2014-2017.године са пројекцијама до 2020.године<sup>635</sup> које је донела Влада Србије, 8. новембра 2013. године. Овај документ, као и ИПА II, заснива се на секторском приступу, тако да обухвата све секторе и области које су од значаја за припрему за приступање Европској унији, као и за друштвено-економски развој.

У том смислу, дефинисано је девет сектора (правосуђе и унутрашњи послови, енергетика, транспорт, реформа јавне управе, животна средина и климатске промене, конкурентност, социјални развој, људски ресурси, пољопривреда и рурални развој), три тематске области (цивилно друштво, медији и култура) и два мултидисциплинарна питања (локални/регионални развој и родна равноправност).<sup>636</sup>

Сам статус кандидата за чланство у ЕУ не носи промену начина планирања средстава. Међутим ИПА II се заснива на новом начину планирања средстава, јер је Европска комисија још од 2010. године покренула иницијативу да се уведе секторски приступ у планирању ИПА-е (*Sector Wide Approach*). Секторски приступ је програмски приступ на нивоу целокупног сектора, што значи да се приоритети и усмеравање средстава дефинишу за цео сектор. На тај начин се боље користе расположива средства, како из националног буџета, тако и из зајмова, грантова и претприступне помоћи.

Секторски приступ подразумева припрему свих релевантних компоненти, да би се обезбедила његова функционалност – да држава има добар систем планирања, да има свеобухватан програм и дефинисан буџетски оквир, да је рад донатора координисан, а процедуре у вези донација усклађене по питању извештавања, управљања и набавке, да је процес израде и примене програма, финансијско управљање, праћење и оцена у власништву државе кориснице ИПА, као и да је развијен партнерски однос између заинтересованих страна.

---

<sup>635</sup> Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020.године, Влада Републике Србије, Београд 2013, 10-32.  
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/pregled\\_medjunarodne\\_pomoci/prioriteti\\_2014\\_17.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/pregled_medjunarodne_pomoci/prioriteti_2014_17.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>636</sup> *Ibid.*

Република Србија посепено уводи секторски приступ, кроз реформу националног система планирања, што подразумева средњерочно планирање на нивоу свих институција, па и самог буџета, а секторски приступ је принцип ИПА II, стога се на наведени начин осигурава кохерентност и комплементарност екстерне помоћи кроз ИПА II и домаћих средстава. Република Србија је започела увођење секторског приступа кроз документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи 2011-2013“ (НАД - *Needs Assessment Document*),<sup>637</sup> у којем се дефинишу приоритети и мере за њихово спровођење у секторима реформе државне управе, владавине права, цивилном друштву, медијима и култури, конкурентности, развоју људских ресурса, саобраћају, животној средини и енергетици, пољопривреди и руралном развоју. Кроз припрему наведеног документа стечена су искуства из методологије секторског приступа – идентификовање повезаних сектора, анализа потреба и приоритета, консултације са донаторима али и са организацијама цивилног друштва и схватило се да се секторски приступ мора градити у складу са контекстом и потребама конкретне државе.

Стога је саставни део НАД-а методологија за селекцију и одређење приоритета међу инфраструктурним пројектима у областима енергетике, заштите животне средине, транспорта и развоја пословне инфраструктуре<sup>638</sup>, док се за стратешки значајне пројекте врши процена спремности за реализацију. Канцеларија за европске интеграције и Делегација ЕУ су утврдиле да се мало пажње посвећује стратешком значају пројекта и припреми планске и пројектне документације, што је увек разлог за одбијање пројеката. Трошкови припреме великих инфраструктурних пројеката су често и до 10% , стога се у таквим ситуацијама поставља питање и несавесног и неодговорног трошења средстава. Такође постоји и проблем слабих капацитета ресорних министарстава и јавних комуналних предузећа за праћење припреме и спровођења инфраструктурних пројеката, што утиче на кашњења тендерских поступака, споро спровођење и слабе апсорпције средстава. Сврха методологије је да успостави објективан систем идентификације, стратешке процене, селекције и

---

<sup>637</sup> Документ који је претходио документу из фн. 634.

<sup>638</sup> *Ibid.*



утврђивања приоритета при одабиру пројеката за финансирање из средстава помоћи, она је основа за успешно програмирање, а утврђивање стратешки значајних пројеката је важан елемент успешног секторског приступа у оквиру ИПА II.<sup>639</sup>

Применом методологије ће се постићи да предмет подршке буду само инфраструктурни пројекти са потпуном планском и техничком документацијом и она садржи смернице за њено спровођење, као и посебне обрасце (Образац за идентификацију пројекта, Образац за процену стратешког значаја, Упитник за процену недостатака и Извештај о процени недостатака).

У Републици Србији секторске радне групе за програмирање и мониторинг фондова ЕУ и међународне помоћи, осигуравају транспарентан и инклузиван дијалог свих заинтересованих страна о секторским развојним приоритетима, обезбеђујући на тај начин ефикасно учешће и координацију свих институција и организација, представника међународних развојних партнера и цивилног друштва. Секторска радна група обезбеђује дијалог између донатора и администрације државе кориснице. Узимајући у обзир чињеницу да је 21. марта 2014. године Европска комисија донела одлуку о преносу надлежности за управљање програмима претприступне помоћи на националне институције у Србији, највећи део националног програма ИПА 2013 се спроведи у складу са правилима за децентрализовано управљање.<sup>640</sup>

Наиме, Влада Србије и Европска комисија су потписале два финансијска споразума у марту и јуну 2014. године, од којих се први, у износу од 33,17 милиона евра, спроводи централизовано, а други, у укупној вредности од 145,6 милиона евра, децентрализовано. Истовремено је почело и програмирање средстава претприступне помоћи за период после 2014. године и припремљен је Секторски плански документ 2014-2017, као и годишњи акциони документ. Основа за секторске планске

---

<sup>639</sup> Потребне Републике Србије за међународном помоћи 2011-2013 (НАД 2011-2013.) и Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020.године, (НАД 2014-2017.), Влада Републике Србије.

<sup>640</sup> Доношењем Одлуке С(2014) 1722 о преносу права за управљање ИПА компонентом I – Помоћ у транзицији и изградњи институција ИПА на Републику Србију 20. 03. 2014. године, и Одлуке С(2014) 1777 о преносу права за управљање ИПА компонентом II – Програми прекограничне сарадње ИПА на Републику Србију 21. 03. 2014. године, Европска комисија је пренела права и обавезе за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА компоненте I и II на акредитована одговорна лица и тела у РС.

документе који покривају 9 сектора је Стратегија Европске комисије за Републику Србију (*Country Strategy Paper*). На бази свих наведених докумената формиран је и национални ИПА програм за 2014. годину, у који је имплементирано и 50 милиона евра за санирање последица поплава у Србији 2014. године.

Република Србија ће у периоду 2014-2020. учествовати у 8 програма прекограничне и транснационалне сарадње: програм прекограничне сарадње Румунија-Србија, Мађарска-Србија, Бугарска-Србија, Хрватска-Србија, Србија-Црна Гора, Србија-Босна и Херцеговина и програми транснационалне сарадње за Дунав програм и Јадранско-Јонски програм. Нацрти Оперативних програма (ОП) за сваки од програма прекограничне и транснационалне сарадње се, након израде у партнерству са суседним државама, подносе на одобрење Европској комисији. Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње у Канцеларији за европске интеграције, припрема састанке Радних група за програмирање свих програма и координира рад представника Републике Србије. Организује се и низ јавних консултација са заинтересованим странама из подручја обухваћених програмима (са јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима, регионалним развојним агенцијама, представницима цивилног друштва итд.).<sup>641</sup>

Након двогодишњих преговора Комисије, Савета ЕУ и Европског парламента, 17. децембра 2013. године је донет нов пакет кохезионе политике ЕУ 2014-2020. година, по којем су дефинисани услови за инвестирање 325,15 милијарди евра у одржив, паметан и инклузиван раст. Уредбама (ЕУ) 1301/2013 која се односи на Европски фонд за регионални развој и 1299/2013 која се односи на Европску територијалну сарадњу, постављена су правила за три нова програма Уније, која су наставила Програм за југоисточну Европу у наредних седам година: Јадранско-Јонски (*ADRION TF*), Балканско-Медитерански и Дунавски програм. Република Србија учествује у два, у оквиру ИПА II, у *ADRION TF* и Програму за Дунав.

*ADRION TF* програм 2014-2020. године има четири тематска приоритета – иновативни и паметни регион (подршка развоју овог региона), одрживи регион (валоризација и заштита природних и културних ресурса у функцији раста региона,

---

<sup>641</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 20. 12. 2015.

као и очување екосистема региона), повезаност региона (развој мултимодалног транспорта региона) и подршка управљању Стратегијом овог региона (*EUSAIR* – јачање капацитета јавне администрације у координацији и имплементацији Стратегије региона и прибављање подршке заинтересованих страна). Заснива се на 4 стуба – плави подразумева плави развој (поморски аспект), жути подразумева повезивање региона (поморски саобраћај, енергија), зелени – квалитет животне средине (поморска), и црвени – одрживи туризам. Кроз програм ће се инвестирати 83,5 милиона евра из Европског фонда за регионални развој и 15,7 милиона евра из ИПА II, а партнери долазе из 4 ЕУ земље – Хрватска, Грчка, део Италије и Словенија, 4 државе које нису чланице ЕУ – Албанија, БиХ, Црна Гора и Србија.<sup>642</sup>

Циљ Дунавског транснационалног програма је да пружи подршку пројектима прекограничне сарадње према приоритетима Стратегије за Дунав ЕУ, у девет земаља чланица ЕУ – Аустрија, Немачка тј. њене покрајине Баден Виртемберг и Бајерн, Бугарска, Хрватска, Чешка Република, Мађарска, Румунија, Словачка Република и Словенија и три државе нечланице ЕУ – Србија, Црна Гора и БиХ, док ће се Молдавија и Украјина моћи квалификовати за програм ако се успостави финансирање из Европског инструмента за суседство (*ENI*). Укупна вредност програма је 263 милиона евра, од тога 222 милиона евра из буџета ЕУ и 41 милион евра из националног суфинансирања. Од 222 милиона из буџета ЕУ издвојено је 202 милиона евра из Европског фонда за регионални развој, а 20 милиона евра из ИПА средстава.

Програм за Дунав чине четири тематска циља, суштински иста као за *ADRION*, само примењена на Дунав : плави – повезивање региона (енергија, култура, туризам, саобраћај); жути – јачање региона (капацитети институција и кооперација); зелени – животна средина (квалитет) и црвени – изградња просперитета (конкурентност и

---

<sup>642</sup>Европска комисија је усвојила 20.10.2015. нови транснационални програм сарадње "Interreg V B Adriatic-Ionian (ADRION)", финансиран 83,4 милиона евра од European Regional Development Fund (ERDF) и скоро 16 милиона евра од ИПА I). Укупна вредност овог програма сарадње, са обавезним националним контрибуцијама је 118 милиона евра. <http://adriatic-ionic.eu/>, 20.12.2015. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionic/#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionic/#2), 20.12.2015

улагање у људске ресурсе).<sup>643</sup> Активности пројектних партнера у оквиру овог програма биће ко-финансирани до 85%. укупних трошкова пројекта, преостала средства обезбеђују корисници суфинансирањем.

Са увођењем децентрализованог система управљања ЕУ фондовима у Републици Србији, створили су се услови да се у оквиру ИПА II обезбеде средства за некадашњу компоненту V из претходног периода, а сада за сектор пољопривреде и регионалног развоја. Србија је створила и правно-стратешки и политички оквир аграрној политици кроз Закон о пољопривреди и руралном развоју,<sup>644</sup> Стратегију пољопривредног и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. година,<sup>645</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју,<sup>646</sup> Национални програм за пољопривреду 2015-2020. године (мере подршке пољопривреди из националног буџета), Национални програм за рурални развој 2015-2020. година (мере подршке руралном развоју из националног буџета), Годишњу уредбу о расподели подстицајних средстава у пољопривреди и руралном развоју (такође из националног буџета), ИПАРД програм 2014-2020. година,<sup>647</sup> Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ- НПАА (дефинише циљеве, политике, реформе и мере за

---

<sup>643</sup> <http://www.danube-region.eu/>, 20. 12. 2015.

<http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/programme-presentation>, 20. 12. 2015.

<sup>644</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, *Службени гласник РС*, 41/09, 10/13-др закон.

<sup>645</sup> „У настојању да што јасније трасира правац будућих реформи пољопривредног сектора у склопу спољних и унутрашњих изазова са којима се он суочава, као и да се дефинишу мере и активности за обнову и активирање развојних потенцијала руралних средина, Министарство пољопривреде и заштите животне средине (у даљем тексту: МПЗЖС) покренуо је израду стратешког документа. Резултат је Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године (у даљем тексту: Стратегија), која као основни и дугорочни стратешки документ дефинише циљеве, приоритете, и оквире политичких и институционалних реформи у области пољопривреде и руралног развоја. Поред тога, овај документ дефинише оквир буџетске подршке (укупно и по стубовима мера), који недвосмислено одражава развојно опредељење нове Стратегије. Овим документом успоставиће се темељи нове пољопривредне политике, дефинисани у складу са принципима модерног управљања јавним политикама и на линији јасног опредељења МПЗЖС за постепено преузимање модела европске подршке пољопривреди.“ Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, *Службени гласник РС*, 85/2014, I Уводни део, 1.1 Мотиви за израду нове стратегије пољопривреде и руралног развоја.

<sup>646</sup> *Службени гласник РС*, 10//2013.

<sup>647</sup> Ревидирана верзија од 12. 01. 2015. године. ИПАРД II програм 2014-2020. године је усвојен од Европске комисије 20. 01. 2015. године, планирана су средства од 175 милиона евра из буџета ЕУ за ову намену.

постизање циљева, детаљан план усклађивања законодавства, дефинише људске и буџетске ресурсе и др. фондове потребне за извршење планираних задатака).<sup>648</sup>

Битно је нагласити да постоји комплементарност између Националног програма у овој области са ИПАРД II и то по мерама, корисницима, критеријумима и новоу инвестицији, али нема и не сме бити преклапања (ИПАРД II је углавном намењен већим газдинствима и предузећима у овој области, а услове конкурса које поставља самим тим је теже испунити). Сама сврха и циљ ИПАРД II је достизање стандарда ЕУ у области пољопривреде и руралног развоја и подизање конкурентности, дефинише мере подршке по актуелној регулативи ЕУ, а одобрава га Генерални директорат Европске комисије за пољопривреду (GD AGRI), акредитацију националних институција за управљање средствима ЕУ фондова као предуслов приступу, као и јасна разграничења са националним мерама.<sup>649</sup>

Принцип је кофинансирања – ЕУ учествује до 75% од укупне подршке државе у овој области (30-50% учествује приватни тј. крајњи корисник). Проблем је што поред ко-финансирања постоји и предфинансирање на страни крајњих корисника, што значи да корисници морају бити финансијски способни да инвестицију спроведу сопственим средствима, јер тек по окончању пројекта, извршене провере прихватљивости захтева за исплату са оригиналном документацијом, доноси се одлука о исплати и уложена средства рефундирају. Прецизно су утврђени услови ко може да поднесе пријаву на конкурс, које услове (врло сложене) мора да испуни и који су то прихватљиви трошкови које признаје ЕУ.<sup>650</sup>

---

<sup>648</sup> Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ је детаљан, вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са прописима ЕУ, за период 2013 – 2016. Израђен је тако да повезује европско законодавство и домаћи правни поредак како би се у сваком тренутку пратили темпо, обим и квалитет тог усклађивања. Право Уније подељено је у складу са надлежношћу државних органа, чиме је омогућено и редовно планирање и праћење њихових законодавних активности. Представља наставак Националног програма за интеграцију (НПИ) који је реализован у периоду од 2008. до 2012. и обезбеђује континуитет процеса усклађивања законодавства. Посматрајући прописе који су планирани за усвајање у периоду од јула 2008. године до 31. децембра 2012. године, НПИ је испуњен 88 одсто, односно од 1172 планираних закона и подзаконских аката усвојено је 1030. Након отпочињања преговора о чланству и ступања на снагу ССП, уследила је ревизија НПАА, за период 2013-2016. године, а затим нови Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (2014 - 2018), усвојен Закључком Владе РС 05 337-8355/2014 од 31. 07. 2014. године. Документа и извештаји по годинама су доступни на сајту Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

<sup>649</sup> А. Пејовић *et al.*, *ИПА-Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013.*, 117-123.

<sup>650</sup> *Ibid.*

У том смислу је 23. марта 2015. године Министарство пољопривреде и заштите животне средине у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина организовало Конференцију у Београду, на којој је представљен Програм претприступне помоћи за рурални развој 2014 – 2020 – ИПАРД II. Европска комисија је усвојила предлог ИПАРД II програма Републике Србије (коришћење претприступних фондова ЕУ за рурални развој) и определила 175 милиона евра за његову реализацију, у циљу повећања продуктивности и конкурентности, усклађивања са стандардима ЕУ, прилагођавања захтевима домаћег и иностраног тржишта и диверзификације и развоја економских активности и побољшања квалитета живота у руралним подручјима. Како је Србија добијањем статуса кандидата још марта 2012. године имала могућност да користи претприступне фондове за ове сврхе, то је испуњењем услова изградње и акредитације капацитета за децентрализовано управљање средствима ЕУ фондова, Србија коначно у могућности да их и користи и то кроз Национални програм за рурални развој и ИПАРД програм. Ова два програма су комплементарна и допринеће успостављању јединственог система подршке овом сектору, а обезбеђен је и план обука јединица локалне самоуправе, која је такође предуслов успешности примене програма у пракси.<sup>651</sup>

Како би се обезбедило праћење реализације програма и пројеката финансираних из средстава ИПА, на највишем нивоу образован је Заједнички одбор за праћење ИПА, чије заседање се одржава два пута годишње. У фази акредитације за децентрализовани систем управљања ЕУ фондовима у Републици Србији, организовани су консултативни састанци са Делегацијом Европске уније у Београду, ради превазилажења проблема, као и ради отклањања примедби из налаза ревизора ангажованих од стране Директората за проширење Европске комисије. У том смислу, велики број процедура у области мониторинга и евалуације је измењен, прилагођен и допуњен, а израђени су и приручници са процедурама за праћење и евалуацију који су прилагођени свим релевантним институцијама.<sup>652</sup>

---

<sup>651</sup> Извор: Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије, 20. 12.2015.

<sup>652</sup> *Ibid.*

До средине 2017. године ће се приступити изменама и допунама документа НАД, како би се на основу постојећих пројекција до 2020. године идентификовали конкретни секторски приоритети, мере и активности које ће бити предмет подршке из средстава међународне развојне помоћи у периоду 2018-2020. Полазећи од приоритета, мера и активности дефинисаних у националним приоритетима за међународну помоћ у периоду 2018-2020. до краја 2017. године приступиће се доношењу вишегодишњих (међу) секторских програма за подршку из средстава ИПА II за период 2018-2020. НАД документ биће коришћен као основни инструмент за усклађивање донаторске помоћи са националним приоритетима.

Како је проблем недовољно стручног кадра у државним структурама за област управљања средствима финансијске помоћи Европске уније и примене врло прецизних правила и процедура са којима је ова помоћ тесно повезана, изражен у свим државама кандидатима, Република Србија у оквиру Програма општег стручног усавршавања државних службеника<sup>653</sup> који израђује Служба за управљање кадровима, годишње планира стручно усавршавање државних службеника у тематској области „Управљање међународном развојном помоћи, укључујући средства финансијске помоћи ЕУ”. Циљ је унапредити знање државних службеника о процесима планирања, програмирања, спровођења, финансијског управљања и праћења реализације програма и пројеката финансираним средствима међународне помоћи, са посебним фокусом на Инструмент за претприступну помоћ. Програмом општег стручног усавршавања државних службеника за 2014. годину биле су обухваћене обуке из 28 тема релевантних за ИПА: • основе децентрализованог управљања и акредитације, контролно окружење, интерна контрола, управљање ризицима; • општи оквир ИПА и систем управљања претприступном помоћи ЕУ у РС; • програмирање у новој финансијској перспективи (креирање секторских планских докумената и акционих докумената, управљање инфраструктурним пројектима - методологија за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката; припрема програма прекограничне и транснационалне сарадње у оквиру

---

<sup>653</sup> Уредба о стручном усавршавању државних службеника 05 110-2471/2015, 12. 03. 2015.

ИПА II); • јавне набавке у складу са правилима ПРАГ(уговори о пружању услуга, набавци робе, извођењу радова, уговори о бесповратној помоћи и твининг уговори); • мониторинг и евалуација; • неправилности; • Општи оквир ИПА и систем управљања претприступном помоћи ЕУ у РС (Инструмент за претприступну помоћ у оквиру нове финансијске перспективе Европске уније за период 2014–2020. године; Програми прекограничне и транснационалне сарадње у оквиру нове финансијске перспективе Европске уније за период 2014–2020. године; систем и правила за управљање претприступном помоћи ЕУ у Србији); • интерна ревизија; • јавност и видљивост.<sup>654</sup>

Након потписивања Финансијског споразума на крају конкретне године, по завршеној фази програмирања за ту годину, у наредне две године се врши расписивање тендера и позива за подношење понуда, као и одабир пројеката, након тога у даљем року од две године врши се имплементација, спровођење одабраних пројеката, а коначна исплата из средстава ЕУ врши се у години дана након подношења захтева за плаћање, по окончању имплементације пројекта. Због овакве регулативе, у садашњем тренутку бројни пројекти који се финансирају из ИПА из претходних година тј. претходног буџетског периода су и даље у току.

Када се пође од искуства других држава, видљиво је да је проблематична фаза реализације пројекта настаје када се уведе децентрализовани систем управљања пројектима (који се код ИПА II назива индиректним управљањем), јер се у тој фази успорава процес уговарања а расте ризик повраћаја средстава Европској комисији. Стога је благовременост увођења ДИС-а и његова пуна функционалност, спровођење свих активности у роковима из Акционог плана, предуслов добијања помоћи Уније и касније успешног коришћења струковних и Кохезионог фонда по ступању државе у чланство Уније. Држава је дужна да успостави правни оквир за ДИС, обезбеди суфинансирање пројеката, благовремено запосли кадар по правилној процени обима посла, и обучи га за правилну примену процедура, обезбеди оперативност

---

<sup>654</sup> Извор: Служба за управљање кадровима, Програми усавршавања за сваку конкретну годину, 20. 12. 2015.



националног Ревизорског тела и средства неопходна за предфинансирање пројеката. Посебно је важно да обезбеди да у сваком тренутку има спремне пројекте са комплетном документацијом без које неће доћи до одобравања пројеката.

Стога се може рећи да су предуслови успешног коришћења фондова ЕУ ефикасност административног апарата са довољним бројем обучених, искусних кадрова за спровођење сложених процедура везаних за фондове ЕУ; поштовање свих процедура и захтева за документацијом у програмирању и реализацији пројеката; обученост локалних самоуправа да конкуришу својим пројектима; конструктивна сарадња са Европском комисијом и свеобухватна обука крајњих корисника средстава.

## **2.5. ИСКУСТВА ДРЖАВА У ОКРУЖЕЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СПРОВОЂЕЊУ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ СА ОСВРТОМ НА СПЕЦИФИЧНО ИСКУСТВО СЛОВАЧКЕ**

### *2.5.1. Албанија*

Албанија је од 1992. године корисница *PHARE* програма, самостално спроводила пројекте из програма *CARDS*, за разлику од Србије, БЈРМакедоније, Црне Горе и БиХ, које су средства тог фонда имплементирале посредством Европске агенције за реконструкцију.<sup>655</sup>

Због стеченог искуства, Албанији је знатно олакшано коришћење претприступне помоћи, која је према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру у периоду 2007-2010. година имала на располагању 306,10 милиона евра, а у периоду 2007-2013. године 512 милиона евра. Главне области интервенције средствима из ИПА фонда биле су економски и друштвени развој и демократска стабилизација, кроз промоцију укључености мањина и социјално угрожених група, пројекте борбе против корупције и изградње грађанског друштва, а настављају се

---

<sup>655</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu\\_albania/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu_albania/political_relations/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

пројекти на изградњи институција и правне сигурности кроз обезбеђење владавине права.<sup>656</sup>

ИПА помоћ добијали су и сектори саобраћаја, заштите животне средине, сеоски и рурани развој, а прекогранична сарадња је оснажена са Грчком, Црном Гором и БЈРМакедонијом. Албанија учествује и у транснационалном програму „Југоисточна Европа“. Албанији је крајем 2010. године одобрен безвизни режим у зони Шенгена, уз биометријски пасош.<sup>657</sup>

Након ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању 2009. године и подношења захтева за чланство и мишљења Комисије из 2010. године, Албанија је фактички ушла у другу фазу свог претприступног процеса. Комисија је одредила кључне циљеве за Албанију, а то су да добро функционишу демократске институције, јака владавина права и свеобухватна реформа јавне управе.<sup>658</sup>

У периоду 2007-2013. година Албанија је из ИПА добила средства од 512 милиона евра, од којих је 18% уложено у правосуђе и унутрашње послове, 13% за реформу јавне управе, 16% за саобраћај, 18% за животну средину и климатске промене, 10% за социјални развој и 22% за пољопривреду и рурални развој, док за остале потребе 3%.<sup>659</sup>

За период 2014-2020. године за Албанију је предвиђено из ИПА II средстава 649,4 милиона евра, а приоритетни сектори остају демократија и управљање (јачање демократских институција, реформа јавне управе, квалитетније и боље економско и финансијско управљање, јачање социјалног друштва). У области владавине права и основних права средства су усмерена ка стварању независног и ефикасног судства, подршци полицији у борби против организованог капитала, сузбијању корупције, поштовању конвенција о људским правима, а имплементирани су и нови

---

<sup>656</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement - Overview on the instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, 15-20.

<sup>657</sup> *Ibid.*; Европска комисија, *ИПА-Нови фокус за претприступну помоћ коју Европска унија даје за проширење*, 2009, 12.: [http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu\\_albania/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu_albania/political_relations/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>658</sup> *Ibid.*

<sup>659</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement - Overview on the instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 15-20.

инструменти нпр. конфискација имовине стечене извршењем кривичног дела, уз подршку *PAMEC*-а (*Police Assistance Mission of the EU to Albania*) и *EURALIUS*-а (*European Assistance Mission to the Albanian Justice System*). Европској унији је веома битан начин на који се третирају границе и да ли се у тим областима обезбеђује владавина права, фер трговина, безбедност ЕУ грађана и контрола свих ризика, како би се спречио организовани криминал и трговина људима, прање новца, и др. криминалне радње. Финансирана је и правосудна и полицијска инфраструктура (реновирани су постојећи и изграђени нови објекти судова, притворских центара, затвора, центара за обуку и оних на граничним прелазима). Преобликовано је законодавство за све јавне службе и нови систем је усвојен у мају 2013. године – акценат је стављен на професионализам и деполитизацију јавне управе и транспарентан начин унапређења, заснован на заслугама и добрим резултатима рада. Циљ овог ИПА пројекта је да јавне службе постану ефикасније и поуздане.<sup>660</sup>

У области животне средине и климатских промена средства ИПА су коришћена за усаглашавање са прописима ЕУ у овим областима, увођење европских стандарда, бољи третман вода и отпада, контролу аеро-загађења. Између 2007. и 2008. године из ИПА средстава је финансиран низ пројеката из ове области, а посебно се улагало у канализациони систем дуж албанске обале ради очувања морске воде и побољшања хигијенских услова. Такође су ИПА средства улагана у правилно управљање заштићеним подручјима.<sup>661</sup>

У области саобраћаја ИПА је усмерена на побољшање мале и средње инфраструктуре и бољу конективност, стварање јединственог пута повезивањем руралних путева са главним саобраћајницама, побољшање безбедности на путевима, повећање интероперабилности (прекогранична техничка компатибилност). ИПА је финансирала и велике саобраћајне пројекте у Албанији – дуж источно-западне осе, као и дуж северно-јужне осе. Такође се пружала помоћ јачању конкурентности, већој тржишној интеграцији, развоју туризма, у области образовања, запошљавања и социјалних политика улагано је у професионалне тренинге, бољу службу

---

<sup>660</sup> *Ibid.*

<sup>661</sup> *Ibid.*

запошљавања и политику тржишта рада, инклузију осетљивих група, ефикасну здравствену и социјалну службу.<sup>662</sup>

У области пољопривреде и руралног развоја ИПА средства су усмерена на јачању конкурентности фарми и сектора хране, примену стандарда за безбедност хране, бољи квалитет живота у руралном крају. У домену регионалне и територијалне сарадње, акценат је на промоцији регионалних мрежа, помирењу и изградњи добрих суседских односа, подршци одрживом, локалном развоју у граничним областима. Успостављени су и пројекти техничке помоћи који су имплементирали административна тела која ће бити одговорна за будућу реализацију фондова ЕУ за рурални развој. Вежбе су рађене уз рад, са екстерним експертима, а цео систем хране и ветеринарских прописа је преобликован по европском моделу.<sup>663</sup>

И поред напретка, око половине становника живи у удаљеним областима и издржава се од пољопривреде, а око 1/3 становништва Албаније још увек живи у сиромаштву. Око 12.000 км путева у Албанији је неасфалтирано и непроходно за време лошег времена, стога је улагање ИПА средстава у саобраћајну инфраструктуру приоритетно и трајаће до краја 2016. године, а допринеће и бољим условима живота у Албанији, омогућити лакшу доступност болница, урбаних пијаца и др. трговинских објеката на којима албански произвођачи из удаљених крајева земље могу продавати своје производе. До сада је смањен број аутомобилских несрећа и удеса, олакшан је приступ школама, тако да деца могу да се образују. Албанији је 24. јуна 2014. године признат статус кандидата за чланство у ЕУ.<sup>664</sup>

### *2.5.2. Босна и Херцеговина*

Чланство у Европској унији, као један од основних приоритета спољне политике Босне и Херцеговине, дефинисано је у документу „Стратешки правци и приоритети за провођење вањске политике БиХ“, којег је усвојило Председништво земље 26. марта 2003. године. Босна и Херцеговина је у Луксембургу 16. јуна 2008.

---

<sup>662</sup> *Ibid.*

<sup>663</sup> *Ibid.*

<sup>664</sup> *Ibid.*

године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ, чиме је по први пут успостављен формални уговорно-правни однос ове земље са ЕУ, који је након тога ратификован у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, парламентима држава чланица ЕУ и Европском парламенту. Међутим, Споразум је ступио на правну снагу тек 1. јуна 2015. године, када су Председништво Босне и Херцеговине и оба дома Скупштине БиХ потврдила и усвојила Изјаву о опредељености институција БиХ за спровођење неопходних реформи у складу са закључцима институција Европске уније.<sup>665</sup>

Донета је Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015.-2018. година,<sup>666</sup> која је усвојена пошто је Република Српска 27. јула 2015. године прихватила поднети нацрт, чија ће примена, уз изградњу обавезних тела за спровођење Споразума, омогућити БиХ да поднесе формални захтев за пријем у чланство ЕУ и након тога добијање статуса кандидата. У међувремену, БиХ је 2010. године одобрена визна либерализација.<sup>667</sup>

Све што је до сада постигнуто за БиХ представља успех, због врло специфичне структуре власти у земљи, у којој постоји федерални ниво власти, ентитетски ниво власти (Република Српска и Федерација БиХ), кантонски (10 кантона у Федерацији БиХ) и Дистрикта Брчко, поготово што БиХ по подацима ЕУРОСТАТ-а бележи најнижи БДП у Европи, више од ¼ радне снаге је незапослено, а стопа незапослених међу младима је највиша у Европи, тако да БиХ заостаје за свим суседима регије западног Балкана.

БиХ је почела писање стратегије за увођење ДИС-а још 2005. године, али је, с обзиром на посебан начин уређења земље и њену специфичну поделу на ентитете, кантоне и дистрикт, веома дуготрајан и компликован процес. Вишегодишњи индикативни финансијски оквир за БиХ за период 2007-2010. година је предвидео 332 милиона евра помоћи, посредством ИПА. Основни циљеви ИПА фондова у БиХ

---

<sup>665</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/21-bih-conclusion-stabilisation-association-agreement/>, 20. 12. 2015.

<sup>666</sup> Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015-2018. година, усвојена 23. 07. 2015. године од стране Вијећа Министара БиХ, Владе Федерације БиХ и Владе Републике Српске. <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformaska%20agenda%20.pdf>, 20. 12. 2015.

<sup>667</sup> Делегација ЕУ у БиХ и ЕУ специјални изасланика у БиХ, <http://europa.ba/>, 20. 12. 2015.

су у јачање административних капацитета, подршка изградњи демократских институција, јачање локалне демократије, развој цивилног друштва, борба против корупције, затим помоћ правосуђу, људским правима, друштвеној укључености и правима мањина, повратника и осетљивих група, отварање нових радних места у кохезији са економским развојем, унапређењем образовања и образовне инфраструктуре. ИПА фондови ће подржати и прекограничну сарадњу БиХ са Хрватском, Црном Гором и Србијом, а Јадрански програм ИПА ће подржавати прекограничну сарадњу са Италијом.<sup>668</sup>

У оквиру ИПА II за БиХ су за период 2014-2017. година алоцирана средства ЕУ, без прекограничне сарадње, у укупном износу од 165,8 милиона евра<sup>669</sup> и то за дефинисане секторе: демократија и управљање, са акцентом на борби против корупције; владавина права и основна права, са акцентом на борби против корупције, организованог криминала, процесуирању ратних злочина, заштити права мањина и основних права; конкурентност и иновације; образовање, запошљавање и социјалне политике, са акцентом на реформама институција тржишта рада, реформама образовног система. Захваљујући томе што је са ИПА II укинута подела у правима приступу средствима овог фонда између кандидата и потенцијалних кандидата, као и подела на пет компоненти (а уведене области политика), то је и приступ БиХ, која још увек нема статус кандидата, другчији у односу на државе истог статуса, претходног буџетског седмогодишњег периода. Како је правни основ за коришћење средстава ИПА II за период 2014-2020. година Оквирни споразум који се закључује са Европском комисијом, овај споразум је за БиХ ступио на снагу 24. августа 2014. године, а Индикативни стратешки документ за ИПА II за БиХ (2014-2017.) је усвојен од Европске комисије 15. децембра 2014. године и дефинише приоритетне циљеве ове помоћи за БиХ за наведени трогодишњи период.<sup>670</sup>

---

<sup>668</sup> Европска комисија, *ИПА-Нови фокус за претприступну помоћ коју Европска унија даје за проширење*, 2009, 13.

<sup>669</sup> Извор: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње БиХ-Република Србија.

<sup>670</sup> Делегација ЕУ у БиХ и ЕУ специјални изасланика у БиХ, <http://europa.ba/>, 20. 12. 2015.

Главни изазови наведеног периода су дефинисани као владавина права (правосудни систем, борба против организованог криминала и корупције), ефикасност и капацитет јавне администрације, као и социјално-економски развој, а начин остварења постављених циљева је отежан због специфичне структуре власти у БиХ, засноване на федералном-ентитетско-кантонско-дистричком нивоу.<sup>671</sup>

У ранијем седмогодишњем периоду кроз ИПА фонд БиХ су алоцирана средства у износу од 554 милиона евра и то 18% за правосуђе и унутрашње послове, 13% за реформу јавне администрације, 8% за саобраћај, 16% за област животне средине и климатских промена, 14% за социјални развој, 5% за пољопривреду и рурални развој и 26% за друге области. Успеси који су постигнути од стране БиХ захваљујући средствима из ИПА фондова помоћи, за правосудни систем и унутрашње послове били су у домену побољшања истражних капацитета, побољшања сарадње са полицијским службама других земаља, хармонизацији са прописима ЕУ у овој области, побољшање функционисања судова у грађанским предметима, изградња и имплементација судских портала (информације о судовима и јавним тужилаштвима, предметима, калкулатор судских такси и др. помоћ грађанима ради лакшег приступа судовима), борба против царинских превара, трафикинга, илегалне миграције, побољшању сигурности грађана БиХ и ЕУ, убрзања решавања предмета о ратним злочинима, реновирана је судска јавнотужилачка инфраструктура.

Јавна администрација је побољшала ефикасност, побољшана је и фискална контрола и процедура буџетског планирања. Подржане су статистичке институције и прецизност њихових података (ИПА средствима је пружена помоћ за поступке прикупљања и анализа података, обучавање кадра да би се постигла прецизност статистичких података и у овој области достагао ЕУ захтевани ниво јер се на статистичким подацима заснива и усмерење развојне политике и њено финансирање), побољшан је и учињен транспарентнијим рад пореских органа,

---

<sup>671</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement - Overview on the instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 22-25.

поједностављене су царинске процедуре у циљу олакшавања обављања привредних делатности.<sup>672</sup>

ИПА фондови су унапредили саобраћај у БиХ, железнички и авио, инвестирано је у путеве и железнице ИПА средствима као допунским, уз зајмове међународних финансијских институција. У области животне средине и климатских промена акценат је стављен на подршку инструментима за системе сакупљања отпадних вода и канализационе мреже у складу са ЕУ директивама у овој области, области пијаћих вода и посебним директивама везаним за канализације у градовима. Пружена је помоћ у имплементацији права из области заштите животне средине као и код припреме плана за басен реке Саве. У оквиру социјално-економског развоја обезбеђена је подршка малим и средњим предузећима, инвестиције за агро-прерађивачке делатности, као и дрвну и металну индустрију. Посебан акценат је стављен на развој туризма – Национални парк Уна као најмлађи национални парк у Европи је постао члан *EUROPARC* Савеза и додељен му је ЕУ сертификат одрживог туризма, а регион Херцеговине је Часопис за стране директне инвестиције сврстао у групу од 10 препоручених јужноевропских региона за директне инвестиције. Реформисана је и јавна служба за запошљавање.<sup>673</sup>

У области пољопривреде и руралног развоја ажурирани су статистички подаци, регистри, имплементирани пилот пројекти о пољопривредним газдинствима. Анализирани су ланци вредности почев од произвођача до тржишта за производе меса, млечних производа, воћа и поврћа, вина, рибе и производа шумарства, у циљу правилног усмерења помоћи из ИПА фондова у оквиру пољопривредне и политике руралног развоја.<sup>674</sup>

Влада Федерације Босне и Херцеговине је децембра 2015. године донела Ажурирани акциони план за реализацију Реформске агенде Федерације Босне и Херцеговине<sup>675</sup>, а на седници Владе Републике Српске 12. децембра 2015. године је

---

<sup>672</sup> *Ibid.*

<sup>673</sup> *Ibid.*

<sup>674</sup> *Ibid.*

<sup>675</sup> Вид.: фн. 666.



Министарство за економске односе и регионалну сарадњу задужено је да, у сарадњи са надлежним институцијама Републике Српске, припреми Предлог акционог плана реализације препорука Европске комисије из Извјештаја о БиХ за 2015. годину, ради ефикасног спровођење неопходних реформи, усклађивања законодавства Српске са правном тековином ЕУ и припрему неопходних стратешких и планских докумената. Усвојена је и Информација о припремама за израду секторских планских докумената и пакета акционих докумената ИПА II за 2016. годину.

Босну и Херцеговину чека процес признавања статуса кандидата за чланство у ЕУ као прва наредна фаза ка пуноправном чланству у ЕУ.

### 2.5.3. Хрватска

Европска Унија је за 2005. годину одобрила Хрватској 105 милиона евра (80 милиона евра за *PHARE*, а 35 милиона евра за *ISPA*) и 140 милиона евра за 2006. годину (80 милиона евра за *PHARE*, 35 милиона евра за *ISPA* и 25 милиона евра за *SAPARD*), уз услов суфинансирања из националних средстава. У склопу *CARDS*-а је за 2001-2004. годину одобрено Хрватској 113 пројеката вредности 262 милиона евра, у склопу *PHARE* за 2005-2006. годину су одобрена 43 пројекта вредности 167 милиона евра, у склопу *ISPA* за 2005-2006. годину за 3 инфраструктурна пројекта (2 за заштита животне средине, 1 за саобраћај) и 3 за техничку помоћ, у укупној вредности од 60 милиона евра, и кроз *SAPARD* 2006 је одобрено 25 милиона евра. Кроз ИПА програм за период 2007-2010. година Хрватској је по компонентама одобрено: компонента I – 178,1 милион евра ; компонента II – 56,5 милиона евра; компонента III- 198,7 милиона евра ; компонента IV – 53,7 милиона евра и компонента V – 102,9 милиона евра, што укупно чини 589,9 милиона евра за период 2007-2010. година.<sup>676</sup>

Потребно је истаћи да се средства предвиђена буџетом Европске уније за поједину годину не искористе у тој истој години, јер имплементација траје 3 до 5

---

<sup>676</sup> Република Хрватска, Министарство финансија, Извјешће о коришћењу претприступних програма помоћи Европске уније за раздобље од 1. септембра до 31. просинца 2010. године; Сања Хајдињак, *Искориставање претприступних фондова Европске уније и проблем административног капацитета у Хрватској*, Факултет политичких наука Универзитета у Загребу, Загреб, 2009.

година, у зависности од програма (нпр. средства *PHARE* за 2005. годину могу се користити и вршити плаћања све до 30.11.2010. године тако да се ова средства исказују у буџету Хрватске тек у години у којој се врши плаћање).<sup>677</sup> Програми који су као претприступни били актуелни у Хрватској су: програм *CARDS*, уведен 2000. године као јединствени инструмент финансијске и техничке помоћи југоисточној Европи (подупире Процес стабилизације и придруживања за земље западног Балкана), и има националну и регионалну компоненту, трајао је до 31. децембра 2009. године;<sup>678</sup> програм *PHARE* је за циљ имао помоћ државама у реформама нужним за приступање ЕУ и припрему за коришћење структурних фондова ЕУ, а корисници су му: министарства и др. тела државне управе, јединице локалне и регионалне самоуправе, невладине, непрофитне организације;<sup>679</sup> програм *ISPA* је пружао средства за инфраструктурне пројекте у заштити животне средине, саобраћајну инфраструктуру, управљање отпадним водама, контролисање токова отпада и припрема државу за коришћење Кохезионог фонда, а крајњи корисници су привредна друштва у државном власништву или власништву локалних или регионалних самоуправа из области саобраћаја и заштите животне средине;<sup>680</sup> *SAPARD* је претприступни програм за рурални развој, развој пољопривреде, припрему државе за коришћење фондова Заједничке пољопривредне политике, а крајњи корисници су изван јавног сектора, за разлику од осталих фондова – то су пољопривредници. физичка и правна лица, пољопривредна газдинства уписана у одговарајући регистар Хрватске, јединице локалних и регионалних самоуправа.<sup>681</sup> Паралелно са наведеним програмима, успостављан је и нови инструмент за претприступну помоћ у Хрватској – ИПА који ће заменити све наведене програме, са 5 компоненти.<sup>682</sup>

---

<sup>677</sup> Република Хрватска, Министарство финансија, Одобрена средства за програме PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, IPA 2001-2010. <http://www.mfin.hr/hr/odobrena-sredstva>, 20. 12. 2015.

<sup>678</sup> Павле Јаковац, Биљана Маљковић, Коришћење средстава претприступних фондова Европске уније у Републици Хрватској, *Економски преглед*, 61(1-2)/2010, 54-86.

<sup>679</sup> *Ibid.*

<sup>680</sup> *Ibid.*

<sup>681</sup> *Ibid.*

<sup>682</sup> *Ibid.*

У Хрватској је ДИС делимично успостављен почетком 2006. године, када је Европска комисија одлучила да пренесе управљање програмима *PHARE* и *CARDS* на институције у Хрватској. Пренос управљања је извршен делимично, ради омогућења даље децентрализације програма *CARDS* за 2003. и 2004. годину, док је Европска комисија задржала *ex-ante* контролу за процесе јавног надметања и уговарања. Процес ДИС је започео средином 2004. године, али претприступни фондови су у Хрватској били привремено суспендовани током 2007. године, због неправилности које су утврђене у процесу имплементације. Наиме, на Заједничком надзорном одбору за праћење спровођења ЕУ програма одржаном дана 10. и 11. децембра 2007. године Комисија је одредила мере за побољшање квалитета рада институција за спровођење програма *PHARE* и тада је одлучено да ће се, уколико мере не дају резултата, суспендовати уговарање пројеката у програму *PHARE* 2006 и смањити додељена средства у програму ИПА 2008 за 5 милиона евра. Како су предузете мере уродиле плодом и довеле до подизања квалитета рада институција у смислу припреме квалитетне документације за програме претприступне помоћи, Комисија је своју одлуку ставила ван снаге.<sup>683</sup>

Стратегија претприступне помоћи за Хрватску обухватала је изградњу институција, прекограничну сарадњу и припрему за заједничку пољопривредну и кохезиону политику Европске уније. Европска комисија је децембра 2007. године одобрила улагање за Хрватску од 180,7 милиона евра за четири програма: регионалну конкурентност, саобраћај, заштиту животне средине и развој људских ресурса, а фебруара 2008. године 76 милиона евра за ИПА Програм сеоског развоја, који је обухватио и прерађивачку индустрију, а односио се на стандарде исправности хране, фитосанитарну заштиту, заштиту животне средине, а не само на одрживи рурални развој. Унија је помагала и рибарству Хрватске, средствима у износу око 12 милиона евра, за јачање капацитета рибарских инспекција и подизањем нових пристаништа.

---

<sup>683</sup> САФУ – Средишња агенција за финансирање и уговарање програма и пројеката Европске уније је јавна установа основана 2007. године. Подаци доступни на <http://www.safu.hr/>, 20. 12. 2015.

Укупна средства ИПА фондова која су алоцирана Хрватској за период 2007-2013. година износила су 802 милиона евра.<sup>684</sup>

Прекогранична сарадња је важан део регионалне политике Европе, која има за циљ уједначавање друштвено-економског развоја држава чланица Уније и региона, ублажавање негативног дејства граница на друштвено-економску слику пограничних подручја. За период 2007-2013. године Унија је имала јединствени инструмент ИПА – компоненту II за прекограничну сарадњу. У периоду 2007-2013. година прекогранична сарадња Хрватске и Србије била је усмерена на унапређење регионалне економије, обе државе су заједно развиле програм заснован на принципу партнерства, а 20. септембра 2013. године Комисија је усвојила програмски документ за ИПА прекогранични програм Хрватска-Србија за период 2007-2013. година. ИПА допринос за обе државе је 5,4 милиона евра за прве 3 године (2007-2009.).<sup>685</sup>

Случај управљања фондовима ЕУ у Хрватској је особен јер се паралелно управља са шест програма претприступне помоћи, а припреме за ИПА се одвијају само неколико година пре приступања земље ЕУ. Хрватска тада фигурира као успешна држава кандидат, која апсорбује помоћ ЕУ на врло високом нивоу и остварује припрему за акредитацију у прилично кратком временском периоду. ИПА је помогла да Хрватска спроведе реформе и изградити капацитете у кључним областима за чланство, у областима правосуђа, основним правима и слободама и безбедности. Напредак Хрватске је омогућио да се затворе преговори у јуну 2011. године, Уговор о приступању је потписан у децембру 2011. године. Хрватска је успоставила институције за управљање структурним фондовима ЕУ већ у раној фази претприступног процеса, тако да је Хрватска била прва држава којој је Европска комисија укинула *ex ante* контролу пре датума приступања.

Јачање сектора правосуђа и унутрашњих послова био је приоритет у претприступном процесу у Хрватској. ИПА је у тој области пружила подршку кроз рационализацију судске мреже и поједностављење процедура, побољшање

---

<sup>684</sup> Европска комисија, *ИПА-Нови фокус за претприступну помоћ коју Европска унија даје за проширење*, 2009, 9.

<sup>685</sup> Подаци о Прекограничном програму Хрватска-Србија

<http://www.croatia-serbia.com/sr/o-programu/info-o-programu>, 20. 12. 2015.

правосудне инфраструктуре, ИТ осавремењавање и умрежавање и обнову судова. Истовремено ИПА је помогла да се ојачају капацитети тужилаштва и сарадња између различитих агенција за спровођење закона, а посебно Бироа за борбу против корупције и организованог криминала. ИПА фондови су у Министарству унутрашњих послова Хрватске побољшали институционалне и техничке капацитете за управљање копненим и воденим границама Уније, кроз развој Информационог система за управљање националним границама Хрватске. Такође су опремане полицијске станице и Национална полицијска академија. У активности из ове области уложено је у Хрватској укупно 9% укупних ИПА средстава за период 2007-2013. година.<sup>686</sup>

У области јавне управе, у коју је уложено 9% ИПА средства за период 2007-2013. година, помогнуте су реформе, кроз реализацију модерног, ефикасног и клијенту оријентисаног општег управног поступка, усклађивању визног система са нормама ЕУ, повезивању пореске и царинске управе Хрватске са ЕУ, опремљене су царинске лабораторије и мобилне царинске јединице за контролу у свим крајевима Хрватске.<sup>687</sup>

ИПА фондови су помогли унапређење Хрватске транс-европске железнице, транспортну мрежу дуж Пан-европског Коридора X (Салзбург-Солун), повезујући ефикасније и свеобухватније земљу са ЕУ. Прављене су студије за рехабилитацију пловног пута реке Саве, и за њено повезивање и њених лука са друмским и железничким коридорима, стварајући хрватску интермодуларну транспортну мрежу. На област саобраћаја у Хрватској је уложено 12% укупних ИПА средстава за период 2007-2013. година.

На почетку преговора о приступању са Хрватском 2005. године констатовано је да је стање заштите животне средине у Хрватској неспојиво са прописима Европске уније. Средства ИПА фонда су уложена у изградњу центара за управљање отпадом, изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода, модерно водоснабдевање

---

<sup>686</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement - Overview on the instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 26-30.

<sup>687</sup> *Ibid.*

градова, заштиту од буке и др. а у ову област животне средине и климатских промена у Хрватској је уложено 15% укупних средстава за период 2007-2013. година.

Посебна помоћ, од 34% укупних ИПА средстава за Хрватску за период 2007-2013. година, је пружена економском и друштвеном развоју, и то пословним услугама, стратешкој сарадњи између компанија, јачању предузетничких вештина, инвестицијама, инфраструктури, смањењу високе стопе незапослености са конкретним мерама за лица која имају тешкоћа у приступу тржишту рада због социјалне искључености, мобилисано је цивилно друштво за различите акције.<sup>688</sup>

У област пољопривреде и регионалног развоја уложена су средства од 21% укупних ИПА средстава за Хрватску за период 2007-2013. година, посебно за развој националне агенције за управљање пољопривредним фондовима, ветеринарске и санитарне контроле на одабраним граничним прелазима и искорењивање беснила у Хрватској.<sup>689</sup>

Грант шеме су покривале област трансфера технологије у областима као што је генетика и отворене за више образовне институције и јавне истраживачке организације, а покривало се подручје од генетике до изучавања болести канцера. ЕУ фондови су у Хрватској унапредили лабораторијске структуре, прибавили модерну опрему и увели менаџмент квалитета.

САФУ<sup>690</sup> је агенција за спровођење компоненте I претприступне помоћи и Прелазног инструмента и она је надлежна за целокупно управљање средствима ових инструмената, од јавног оглашавања позива, уговарања, плаћања, рачуноводственог праћења и извештавања, а учествовала је и у уговарању пројеката из претходних програма претприступне помоћи (*CARDS, PHARE, ISPA*), као и дела раније ИПА компоненте III.

Као привремени инструмент намењен новим чланицама Уније у првим годинама чланства, Република Хрватска такође користи Прелазни инструмент (*Transition Facility*) – помоћ у финансирању мера за развој и јачање националних,

---

<sup>688</sup> *Ibid.*

<sup>689</sup> *Ibid.*

<sup>690</sup> Вид.: фн. 683.

административних и правосудних способности за спровођење и примену законодавства ЕУ.

Чланом 30. Уговора о приступању Републике Хрватске Европској унији (Акт о увјетима приступања Републике Хрватске и прилагодбама Уговора о Европској унији, Уговора о функционисању Европске уније и Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију) регулише се питање Прелазног инструмента:

„1. За прву годину након приступања Унија Хрватској осигурава привремену финансијску помоћ, даље у тексту „пријелазни инструмент“, за развој и јачање њезиних административних и правосудних способности за provedбу и примјену права Уније те за потицање размјене најбоље праксе међу колегама. Том се помоћи финансирају пројекти изградње институција и с њима повезана ограничена улагања мањег опсега.

2. Помоћ је намијењена трајној потреби јачања институционалних способности у одређеним подручјима путем мјера које није могуће финансирати из структурних фондова или фондова за рурални развој.

3. За *twinning* пројекте између јавних управа са сврхом изградње институција и даље се примјењује поступак позива на подношење пројектних приједлога путем мреже контактних тачака у државама чланицама.

4. Одобрена средства за преузете обавезе за пријелазни инструмент, према текућим цијенама, за Хрватску износе укупно 29 милијуна EUR у 2013. за рјешавање националних и хоризонталних приоритета.

5. О помоћи у оквиру пријелазног инструмента одлучује се те се она проводи у складу с Уредбом Вијећа (ЕЗ) бр. 1085/2006 или на темељу других техничких одредаба које су потребне за функционисање пријелазног инструмента, а усваја их Комисија.<sup>691</sup>

Координатор Прелазног инструмента је Министарство регионалног развоја и фондова Европске уније, а тело за спровођење је САФУ. Комисија ЕУ је 13. јуна 2013. године донела Одлуку о техничким одредбама за спровођење Прелазног

---

<sup>691</sup> [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/120522\\_Ugovor\\_o\\_pristupanju.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/120522_Ugovor_o_pristupanju.pdf), 20. 12. 2015.

инструмента у Хрватској, а она је ступила на снагу уласком Хрватске у Европску унију.

Комисија је 22. новембра 2013. године донела Одлуку о доношењу програма за Републику Хрватску у оквиру Прелазног инструмента за 2013. годину, по којој је рок за уговарање Прелазног инструмента 22. новембар 2016. године, а рок за његово спровођење 22. новембар 2019. године. Сврха Прелазног споразума је настављање давања подршке Хрватској за наставак реформи и што успешније укључење у Европску унију и преузимање обавеза чланства.

Међутим, прави изазов за Хрватску ће доћи до изражаја након истека Прелазног инструмента, када ће морати да управља структурним фондовима као пуноправна чланица Уније.<sup>692</sup>

#### 2.5.4. БЈР Македонија

Бивша југословенска република Македонија је још 1996. године потписала Споразум о сарадњи са Европском унијом, а прва у региону је 2001. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, поднела је марта 2004. године званичан захтев за чланство у ЕУ. У периоду од 2000. до 2006. године Македонији је кроз програм *CARDS* додељено 298,2 милиона евра, а имплементација је, као код Србије и Црне Горе, текла преко канцеларије Европске агенције за реконструкцију. Статус кандидата јој је додељен децембра 2005. године. Комисија је 2009. године предложила да се започну преговори са Македонијом, али Савет још увек није донео никакву одлуку по том предлогу Комисије. Приступни дијалог на високом нивоу (*The High Level Accession Dialogue - HLAD*) између Владе Македоније и Комисије који је започео 2012. године је дао подстрек даљим реформама. Оно што је особено за Македонију је да је примала претприступну помоћ од одобреног статуса кандидата кроз свих пет компоненти ИПА. У периоду 2007-2013. година БЈР Македонија је примила укупно 508 милиона евра ИПА средстава, од којих је 12% за област

---

<sup>692</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 26-30.



правосуђа и унутрашњих послова, 13% за реформу јавне управе, 8% за развој приватног сектора, 20% за област саобраћаја, 18% за животну средину и климатске промене, 12% за социјални развој и 17% за пољопривреду и рурални развој. У овом тренутку БЈРМакедонија и даље прима око 470 милиона евра ИПА средстава кроз децентрализовано управљање.<sup>693</sup>

Македонија је изградила и све ДИС структуре, али Европска комисија их још увек није акредитовала. У последњем Извештају Европске комисије о напретку БЈРМакедоније, за 2014. годину констатовано је:

„Комисија редовно извештава Савет и Парламент о напретку земаља западног Балкана на путу европских интеграција, оцењујући њихове напоре у испуњењу критеријума из Копенхагена и условности процеса стабилизације и придруживања. Овај извештај о напретку, у великој мери прати исту структуру као и претходних година: укратко описује односе између Бивше Југословенске Републике Македоније и Европске уније; анализира ситуацију у Бившој Југословенској Републици Македонији у погледу политичких критеријума за чланство; анализира ситуацију у Бившој Југословенској Републици Македонији на основу економских критеријума за чланство; разматра капацитет Бивше Југословенске Републике Македоније за преузимање обавеза чланства, односно *acquis*-а израженог у Уговорима, секундарном законодавству и политикама Европске уније.

Овај извештај обухвата период од октобра 2013. до септембра 2014. Напредак је мерен на бази донетих одлука, усвојених прописа и имплементираних мера. Уколико је правило, пропис или мере у фази припреме или се очекује парламентарно усвајање, нису узете у обзир. Такав приступ обезбеђује једнак третман кроз све извештаје и омогућује објективну процену. Извештај је базиран на информацијама прикупљеним и анализираним од стране Комисије. Коришћени су многи извори, укључујући доприносе владе Бивше Југословенске Републике Македоније, држава чланица ЕУ, извештаје Европског парламента и информације од разних међународних и невладиних организација. Комисија је донела детаљне закључке у

---

<sup>693</sup> *Ibid*, 32-38.

вези Бивше Југословенске Републике Македоније у посебној комуникацији о проширењу, на основу техничке анализе садржане у овом извештају.

У периоду 2007-2013. година ЕУ је пружила финансијску помоћ Бившој Југословенској Републици Македонији у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Алоцирала је укупно 610 милиона евра у земљу, што је још допуњено мулти-корисничким програмом ИПА... Од тог укупног износа, национални органи власти су директно одговорни за управљање износом од око 470 милиона евра у оквиру децентрализованог система имплементације. Ту је, међутим, било кашњења у јавним набавкама под тим системом, што је резултирало губитком више од 21 милиона евра до краја 2013. године. Стога и даље постоји бојазан да ограничени национални капацитети за програмирање и апсорпцију ИПА фондова у оквиру система децентрализоване имплементације (ДИС) могу изазвати додатне губитке у будућности. Власти стога морају да покажу већу посвећеност повећању капацитета администрације, како би се убрзала примена и повећао утицај финансијске помоћи.

У области реформе јавне администрације ИПА средства су уложена у развој капацитета институција за стратешко планирање, изградњу политика, мониторинг и координацију, као и за сарадњу са цивилним друштвом. Ојачане су јавне службе за пружање услуга грађанима, имплементиран и унапређен систем јавних набавки, порески и царински систем као и учешће Македоније у програмима ЕУ, “*Customs*” и “*Fiscalis*”.

Област правосуђа, унутрашњих послова и основних права је средствима ИПА усклађивана са прописима ЕУ у овим областима, тако да је развијен Интегрисани систем граничног управљања којим је македонска полиција остварила сарадњу са другим агенцијама које обезбеђују примену права, а у децембру 2009. године грађанима Македоније је одобрен безвизни режим путовања за зону Шенгена. Помоћ је пружена и за оснивање Управног суда, за Академију за судије и јавне тужиоце, за имплементацију прописа о малолетним извршиоцима кривичних дела, њиховој превенцији и рехабилитацији на нивоу градова, пружена је техничка и материјална помоћ Скупштини Македоније, за Омбудсмана и Директорат за заштиту података о личности.

ИПА је средствима подржала имплементацију стандарда унутрашњег тржишта и уравнотежењу националног регулаторног система са Европском унијом ради припреме приватног сектора у Македонији за пуно чешће на јединственом ржишту Европске уније. Посебна помоћ је пружена малим и средњим предузећима, као и за њихову модернизацију и развој, за повећање њихове конкурентности кроз „Оквирни програм за конкурентност и иновације“.<sup>694</sup>

У области саобраћаја средствима ИПА је подржана изградња новог дела аутопута дуж Паневропског Коридора X, модернизована инфраструктура железнице дуж Коридора VIII и X. У области животне средине и климатских промена усаглашена је регулатива у области ваздуха, воде, природе и отпада, са прописима Уније, ради се на канализационом систему и постројењима за прераду отпадних вода, по европским стандардима, у више македонских градова. Област запошљавања, образовања и социјалних политика је примила ИПА средства за развој националне политике запошљавања и решавање ситуације на македонском тржишту рада, посебно са освртом на осетљиве групе као што је заједница Рома, за интеграцију особа са сметњама у развоју и њихово укључење у ЕУ програме, за родну равноправност и анти-дискриминацију. У области пољопривреде и руралног развоја, ИПА средства су коришћена за одрживи развој руралних области и имплементацију европског законодавства у вези Заједничке аграрне политике, за побољшање безбедности хране, решавање проблема ветерине и биљних болести. Такође се радило на унапређењу пољопривредне производње и прераде према европским стандардима, на побољшању запошљавања и повећању профита у овој области кроз инвестиције у сектор прераде хране.<sup>695</sup>

Под ИПА II, земља ће наставити да користи претприступну помоћ у периоду 2014-2020. година, са укупним индикативним финансирањем од 664 милиона евра. Комисија је израдила нацрт индикативног стратешког документа за овај временски оквир, у консултацији са националним властима и другим интересентима, који је

---

<sup>694</sup> European Commission, FYR of Macedonia Progress Report 2014, SWD(2014) 303 final accompanying {COM(2014) 700 final}, Brussels, 2014, 3-5.

<sup>695</sup> *Ibid.*; European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 32-38.

усвојен августа 2014. Помоћ ИПА II ће бити директно усмерена на подршку реформама у области владавине права и управљања, конкурентности и раста. Билатерална ИПА II помоћ ће и даље бити допуњавана ИПА II мулти-корисничком помоћи. Национални програм за 2014. годину усмерен је на секторе демократије и управљања, владавине права и основних права, конкурентност и иновације, транспорт и животну средину и пољопривреду.<sup>696</sup>

Бивша Југословенска Република Македонија учествује у следећим ЕУ програмима: Седми истраживачки оквирни програм, Прогрес, Оквирни програм за конкурентност и иновације, Култура, Европа за грађане, Царина и Фискалис. Земља је такође скоро закључила или је у процесу закључења нових споразума за одређене програме, укључујући: Хоризонт 2020, Еразмус плус, Конкурентност предузетништва за мала и средња предузећа, Креативна Европа и Запошљавање и социјалне иновације.<sup>697</sup>

Проблем око изградње децентрализованих институција за управљање фондовима ЕУ у Македонији настао је због тога што је Европска агенција за реконструкцију дуги низ година била одговорна за управљање претприступним фондовима у Македонији, тако да су се државне институције потпуно опустиле и ослониле на овом пољу на Агенцију. Стога су биле неспремне у сваком погледу за преузимање ове обавезе.

Управљање претприступним фондовима ЕУ је веома важан предуслов за статус члана Уније, посебно у светлу коришћења будућих структурних и Кохезионог фонда ЕУ, јер је процедура програмирања и имплементације веома слична. Стога кандидати за чланство у ЕУ морају доказати способност сопствених институција да управљају фондовима ЕУ на коретан начин и да их користе на правилан, законит начин који доводи до напретка земље у складу са правилима ЕУ. ИПА средства су од немерљивог значаја за Македонију, као средства која нису кредити оптерећена

---

<sup>696</sup> Извор: Европска комисија, [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm), 20. 12.2015.

<sup>697</sup> European Commission, FYR of Macedonia Progress Report 2014, SWD(2014) 303 final accompanying {COM(2014) 700 final}, Brussels, 2014, 3-5.

каматама, и као средства која се, уколико су искоришћена на законит начин и у целисти оправдана, не морају враћати.

Македонска привредна друштва су највећим делом мала и породична, морају постати конкурентнија, разноврснија по својим делатностима, морају се модернизовати и бити више оријентисана ка извозу за који морају искористити предности своје јаке пољопривредне и текстилне индустрије, као и „обећавајуће“ секторе – фармација и производња ауто-делова, да би се што је могуће раније прилагодиле тржишној економији и модерном начину пословања. Посебна помоћ је пружена руралној области и женском предузетништву. Специјалне пословне обуке подигле су умећа пословања у Македонији, као и потребна знања за финансијске операције (нпр. зајмови). Организовани су образовни пилот-програми описмењавања ради побољшања могућности запошљавања, преваходно осетљивих група, оних који су рано напустили школу, младих преступника, самохраних мајки из заједнице Рома, оних који су дуго незапослени.<sup>698</sup>

Друга врста програма је обезбеђивала обуке за стицање професионалних вештина – брига о старим особама, грађевински радници, техничари, водоинсталатери, виноградарима. Програми су успешно примењени у Штипу (јака текстилна индустрија којој су недостајали стручњаци за поправку и одржавање машина за шивење), у Тетову (обука за водоинсталатере), Скопљу (обука за грађевинске раднике за реновирање локалних кућа уз употребу традиционалних материјала и техника), Вардарској долини (сертификовани енолози за пружање савета виноградарима, винарима, дистрибутерима, чиме се подиже квалитет производа, јача промоција и маркетинг локалних производа).<sup>699</sup>

Влада Македоније је посвећена добијању акредитације за ове структуре, уз подршку Европске комисије.

---

<sup>698</sup> Европска комисија, *ИПА-Нови фокус за претприступну помоћ коју Европска унија даје за проширење*, 2009, 10.; European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 32-38.

<sup>699</sup> *Ibid.*

### 2.5.5. Црна Гора

Црна Гора је прогласила независност од Државне заједнице СЦГ маја 2006. године, децембра 2008. године је поднела захтев за чланство у Европској унији. Од 19. децембра 2009. године грађанима Црне Горе (као и Србије и БЈРМакедоније) је омогућено да без виза путују у свих 25 држава Шенген-зоне и у 3 које то нису – Исланд, Норвешка и Швајцарска, али пошто су испуњени предуслови у вези биометријских пасоша и безбедности граница. Приступни преговори са Црном Гором су отворени јуна 2012. године.<sup>700</sup>

Изазови ИПА у Црној Гори били су и остали реформа правосуђа и јавне администрације, борба против корупције и организованог криминала, подршка полицији у борби против тероризма, дроге, трговине људима. ИПА финансира и пројекте из области унутрашњег тржишта, царина, конкуренције, заштите животне средине, енергије, пољопривреде, ветеринарске и фитосанитарне контроле. Акцент је и на развоју привреде Црне Горе, реструктурирању предузећа, унапређењу технологије и система образовања, побољшању саобраћајне инфраструктуре, авио-саобраћаја. ИПА средства су намењена и енергетици и заштити животне средине, посебно у области отпадних вода, чврстог отпада и аеро-загађења. Туризам је у посебном фокусу као један од главних стубова привреде Црне Горе и ИПА фондови су у тој области подржали јавно-приватно партнерство, а допринеће и разграничењу институционалних надлежности за туризам и заштиту животне средине. Такође се ИПА помоћ пружа и унапређењу статистичке службе, ради прецизнијег праћења података из битних делатности. Црна Гора развија и прекограничну сарадњу са Италијом, Словенијом, Грчком, Србијом, Хрватском, БиХ, Албанијом.<sup>701</sup>

Преговарачки оквир за Црну Гору је по први пут у фокус ставио владавину права, као срж приступног процеса, а кључни су и други политички критеријуми, као што је реформа јавне администрације и изградња институција. Финансијска

---

<sup>700</sup> Извор: Министарство вањских послова и европских интеграција Републике Црне Горе, Хронологија односа Црне Горе и ЕУ, <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za-evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU/>, 20. 12. 2015.

<sup>701</sup> Европска комисија, *ИПА-Нови фокус за претприступну помоћ коју Европска унија даје за проширење*, 2009, 17.

подршка је усмерена и на јачање цивилног друштва, црногорско унутрашње тржиште, животну средину, саобраћај, енергију, статистику, образовање, пољопривреду, запошљавање и социјалне инклузије. У оквиру ИПА су у периоду 2007-2013. године за Црну Гору алоцирана средства ИПА фондова у износу од 491 милион евра, од тога 17% за правосуђе и унутрашње послове, 23% за реформу јавне управе, 13% за саобраћај, 8% за животну средину и климатске промене, 8% за социјални развој, 18% за пољопривреду и рурални развој и 13% за остало.<sup>702</sup>

Финансијска помоћ под ИПА II за период 2014-2020. година је предвидела за Црну Гору алокацију 270,5 милиона евра, без прекограничне сарадње. У оквиру јачања права, правосудног и јавнотужилачког система, наставља се борба против корупције и организованог криминала. На економском пољу и даље се изграђује тржишна економија и институције Црне Горе се обучавају за управљање ИПА фондовима. На пољу људских права развија се родна равноправност, граде се пријемни центри за мигранте и азиланте. Наставља се реформа јавне администрације и на централном и на локалном нивоу, а у области саобраћаја фокус је на Београд-Бар коридору, као комбинованом поморско-железничком саобраћају. Реструктурира се Железнички директорат, оснива Мониторинг бродског саобраћаја и Информациони систем у складу са захтевима Европске уније. Друмски саобраћај се унапређује на граничним прелазним тачкама и на нивоу регионалног саобраћаја.<sup>703</sup>

ИПА средства се у области животне средине и климатских промена користе за изградњу административних капацитета и хармонизацију прописа Црне Горе са европским законодавством у овој области. Тек су у фази планирања инвестиције у регулисање токова отпадних вода и чврстог отпада. У области социјалног развоја ИПА помоћ је усмерена на пројекте реформе тржишта рада, решавање проблема образовања, социјалне бриге, заштити деце, мањинских група и интерно расељених лица. У области пољопривреде и руралног развоја улаже се у хармонизацију са

---

<sup>702</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 44-48.

<sup>703</sup> Извор: Делегација ЕУ у Црној Гори, <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=59>, 20. 12. 2015.

правом и стандардима Европске уније и припреми органа власти и корисника за управљање фондовима ЕУ. Инфраструктурни грантови ЕУ користе се за пројекте „учење кроз рад“ који се сматрају алатом за локалне органе власти. Развојни грантови се користе у комбинацији са експертском помоћи, која обезбеђује савете и обуку за службенике како функционишу ЕУ фондови, како се имплементирају и како се њима управља. На тај начин се обезбеђују алати и конкретни примери за управљање пројектима и администрирање, обука на конкретном примеру и константни мониторинг. Одобрени пројекти за финансирање из ИПА фонда крећу се од 1,1 милиона евра за пројекат селективног система за управљање отпадом у Даниловграду, преко пројекта од 513.000 евра за јачање туризма у Колашину, до пројекта од 240.000 евра за одржавање плажа у Улцињу. Обухваћени су и пројекти нових локалних путева, уличне инфраструктуре, ватрогасних станица, унапређења система водовода и канализације, а како нема регија у Црној Гори и локалне управе су мале, одобрени су додатни фондови за пет међуградских пројеката у земљи који су директно утицали на побољшање квалитета живота. Како постизање родне равноправности споро напредује у Црној Гори, ЕУ је имплементирала Програм родне равноправности у циљу унапређења политичког и економског статуса жена у Црној Гори и посебно ради решења проблема насиља у породици. Развио се посебан систем обука жена из различитих структура, полицајаца и социјалних радника за решавање проблема породичног насиља, покренуто је женско предузетништво.<sup>704</sup>

Након предаје Упитника и пријема Одговора Црне Горе на упитник, Европска комисија је 9. новембра 2010. године објавила позитивно Мишљење о спремности Црне Горе за чланство и препоручила да се Црној Гори додели статус кандидата, што је и учињено 17. децембра 2010. године. Приступни преговори су започети 29. јуна 2012. године и још увек трају. Дипломатски односи Црне Горе и ЕУ воде се

---

<sup>704</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 44-48.



преко Мисије Црне Горе при ЕУ у Бриселу (још од 2006. године) и Делегације ЕУ у Црној Гори, у Подгорици (од новембра 2007. године).<sup>705</sup>

### 2.5.6. Турска

Споразумом ЕЕЗ и Турске из Анкаре од 12. септембра 1963. године, који је ступио на снагу 1. децембра 1964. године, дефинисано је да процес придруживања Турске Европској унији има три фазе – припремну, транзициону и финалну фазу. Приступањем Турске Унији знатно ће се повећати Јединствено европско тржиште, чиме ће се повећати конкуренстност, а тиме и вредност Европске уније у свету. Допунски протокол је закључен 13. новембра 1970. године, а ступио је на снагу 1973. године, а Царинска унија, као важна фаза интеграције Турске у Европску унију, је ступила на снагу 1. јануара 1996. године и остварила висок ниво интеграције са ЕУ. Даље развијање комерцијалних односа ЕУ са Турском учиниће их међусобно важним трговинским партнерима, због великих економских користи које ће имати обе стране из тог односа, што ће такође допринети убрзању приступног процеса Турске Европској унији. Мигрантска криза довела је до нових момената на путу Турске ка Европској унији.<sup>706</sup>

Турска је добила статус кандидата за чланство у ЕУ још 1999. године, на самиту у Хелсинкију. Влада Турске је на основу одлуке из 2001. године,<sup>707</sup> о успостављању децентрализованог система управљања средствима фондова Европске уније у Турској, образовала све неопходне структуре ДИС-а, а Европска комисија их је званично акредитовала 2003. године, тако да је цео процес децентрализације у

---

<sup>705</sup> Извор: Делегација ЕУ у Црној Гори, <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=19>, 20. 12. 2015.; Министарство вањских послова и европских интеграција Републике Црне Горе, Хронологија односа Црне Горе и ЕУ, <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za-evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU/>, 20. 12. 2015.

<sup>706</sup> European Commission, EU Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Turkey, [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index_en.htm), 20. 12. 2015.; Delegation on the European Union To Turkey, <http://www.avrupa.info.tr/en.html>, 20. 12. 2015.

<sup>707</sup> Commission Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession partnership with the Republic of Turkey, 8. 03. 2001.

Турској био изузетно брз.<sup>708</sup> На самиту у Бриселу 2004. године је закључено да је Турска испунила политичке критеријуме за чланство, стога је донета одлука да се преговори о приступању Турске ЕУ отпочну 03. октобра 2005. године. Тринаест поглавља преговора је отворено, четрнаесто по реду је 14. 12. 2015. године отворено поглавље бр. 17 економска и монетарна политика, а једно – наука и истраживање, је привремено затворено. Када је Кипар, у групи од 10 земаља, постао 2004. године чланица Европске уније, 29. јула 2005. године иако је потписала Допунски протокол уз Споразум из Анкаре, Турска је са Комисијом потписала Декларацију да ни у ком случају не признаје Републику Кипар. ЕУ Савет је донео одлуку децембра 2006. године да због тога што Турска не поштује у целости одредбе Допунског протокола уз Споразум из Анкаре, а тиче се Кипра, даљих осам поглавља преговора са Турском не могу бити отворени, нити иједно може бити привремено затворено.<sup>709</sup>

У периоду 2007-2009. година Европска комисија је усвојила четири вишегодишња програма за Турску у оквиру ИПА са укупном помоћи од 682,7 милиона евра - за развој регионалне конкурентности, заштиту животне средине, транспорт и људске ресурсе, а поред тога је усвојила и вишегодишњи ИПА Програм сеоског развоја Турске са укупним средствима за исти период, од 159 милиона евра. Посебан пројекат је финансиран од стране ЕУ са циљем да до 2011. године Турска укине дечији рад, а обезбеђена су средства за образовање, рехабилитацију и пратеће услуге за око 3000 деце и њихових породица.<sup>710</sup>

Европска унија је преко ИПА алоцирала за период 2007-2013. година Турској укупно 4,396 милијарди евра, од тога 15% за правду, унутрашње послове и основна права, 11% за развој приватног сектора, 31% за област саобраћаја, енергије, животне средине и климатских промена, 22% за социјални развој (образовање, здравље,

---

<sup>708</sup> Турска је због неадекватних политичких прилика и даље кандидат за чланство у ЕУ иако је потврдила да је способна да самостално, преко својих децентрализованих институција, управља средствима из фондова ЕУ.

<sup>709</sup> European Commission, EU Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Turkey, [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<sup>710</sup> Европска комисија, *ИПА-Нови фокус за претприступну помоћ коју Европска унија даје за проширење*, 2009, 11.

културу, запошљавање), 21% за пољопривреду, безбедност хране, рибарство и рурални развој.<sup>711</sup>

Европска унија је планирала да за период 2014-2020. година за Турску алоцира из ИПА укупно 4,454 милијарде евра (без прекограничне сарадње), и то за демократију и управљање (ефикаснији, одговорнији и поузданији административни апарат), унапређење етичких стандарда и анти-коруптивних средстава, реформе за хармонизацију са правом ЕУ и даљи прогрес у поглављу преговора о мерилима, референтним тачкама ( области претприступне политике), обухватајући и развој дијалога са цивилним друштвом и међукултурну размену између Турске и ЕУ; владавину права и основна права (визна либерализација); животну средину и климатолошке акције; саобраћај (повезивање са *TEN-T* железничком мрежом); енергија (побољшање интерконективности и интеграције са европским тржиштима електричне енергије и гаса, промовисање енергетске ефикасности и обновљивих извоза енергије, усклађивање нуклеарне регулативе са стандардима ЕУ); компетитивности и иновације; образовање, запошљавање и социјалне политике; пољопривреда и рурални развој. Посебан акценат је стављен на регионалну и територијалну сарадњу.<sup>712</sup>

Септембра 2014. године најављена је „Нова стратегија ЕУ за Турску“, са циљем да успостави нове канале комуникације између Турске и Европске уније који ће убрзати реформски процес, а стратегија се састоји од „Процеса политичке реформе“, „Социо-економске трансформације за време процеса приступања“ и „ЕУ комуникационе стратегије“. На бази ове стратегије припремљен је „Национални акциони план за приступање ЕУ“, за који је добила подршку Немачке, који дефинише кораке и приоритете за спровођење реформи у Турској и социо-економску трансформацију. За период новембар 2014-јун 2015. је дефинисана прва фаза овог плана, док је друга фаза дефинисана за период јун 2015-јун 2019. година.<sup>713</sup>

---

<sup>711</sup> European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 54-61.

<sup>712</sup> *Ibid.*

<sup>713</sup> European Commission, EU Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Turkey, [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index_en.htm), 20. 12. 2015.

Према Изјавама и примедбама 870/15 од 29. новембра 2015. године Канцеларије за односе са штампом Генералног секретаријата Савета ЕУ, новембра 2015. године су се лидери ЕУ састали у Бриселу са представницима Турске и закључено је да се преговори морају оживети. Приоритет је и даље остала борба против тероризма, а договорено је да се два пута годишње организују регуларни самити, који ће створити платформу за процену развоја односа ЕУ-Турска и за разматрање међународних проблема. У Бриселу је 14. децембра 2015. године одржана 11. по реду приступна министарска конференција која је отворила преговоре са Турском о поглављу бр. 17 – економска и монетарна политика.<sup>714</sup>

Турска је одувек посебну пажњу посвећивала односу са Европским парламентом и са парламентима држава чланица ЕУ и ови односу су интензивирани последњих година. Пленарним састанцима Европског парламента у Страсбуру и Бриселу редовно присуствују и турски парламентарци. Турска је 6. држава по економској величини у Европи и држава која око 40% спољне трговине обавља са чланицама ЕУ, док 64% директних страних инвестиција у Турској је из Европске уније. Оживљава се економски дијалог ЕУ са Турском, посебна пажња је посвећена питању енергије. Захваљујући ИПА помоћи у области правосуђа и унутрашњих послова радило се на усаглашавању са прописима и стандардима ЕУ у овим областима, али је обезбеђена и директна помоћ осетљивим групама. Постигнут је напредак у поштовању основних права, успостављена је нова канцеларија за омбудсмана и ударени темељи за склоништа за жртве породичног насиља. У светлу мигрантске кризе, ЕУ ће обезбедити хитну и континуирану хуманитарну помоћ Турској, у којој се налази 2,2 милиона Сиријаца и која је потрошила преко 8,8 милијарди америчких долара у те сврхе. ИПА средства ће допринети формирању пријемних центара за азиланте и повратничких центара за ирегуларне мигранте који не долазе из ратом захваћених подручја. У области развоја приватног сектора ИПА помоћ је обезбедила малим и средњим предузећима и из области моде и текстилне

---

<sup>714</sup> *Ibid.*

индустрије приступ финансијама и подршку привредних оморa и пословних паркова, посебно из мање развијених области.<sup>715</sup>

ИПА помоћ је допринела и усклађивању националног права Турске са ЕУ законима у области животне средине и климатских промена, обезбеђено је снабдевање градова водом, изградња система управљања отпадним водама и чврстим отпадом, као и мониторинг станице за аеро-загађење у великим градовима. ИПА је помогла стратегију и механизме за контролу емисије гасова, ефекта стаклене баште и умањења утицаја климатских промена. Енергетска мрежа Турске је интегрисана са европском мрежом и усклађена је са прописима ЕУ.<sup>716</sup>

ИПА подршка социјалном развоју је обезбедила помоћ особама са посебним потребама и маргинализованим сегментима друштва, повећала је број деце која се школују, посебно девојчица, и допринела је смањењу дечије радне снаге. Дат је допринос и пројектима за борбу од болести зависности, побољшан је квалитет вакцина, промовисано добровољно давање крви. На тржишту рада ИПА је допринела промоцији родне равноправности, повећању запошљавања жена и омладине, промоцији женског предузетништва, побољшању безбедности и здравља на раду.<sup>717</sup>

ИПА је пружила помоћ и у пољопривреди и руралном развоју, рибарству, побољшању здравља животиња и биљног света, пољопривредне информисаности и безбедности хране кроз оснивање Националне референтне лабораторије за храну. Успостављени су пасоши за биљке и имплементирано је означавање животиња (на ушима) и програми вакцинације против болести животиња, предузете су мере за смањење употребе нитрата и постојаних органских загађивача у пољопривреди. ИПА је обезбедила кредите за развој средњих и малих предузећа и проширење њихових пословних операција.<sup>718</sup>

Турска до сада, за десет година преговора, није стигла ни до пола поглавља, а основни разлог је противљење појединих земаља чланству Турске у ЕУ, које за њу

---

<sup>715</sup> *Ibid.*; [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

<sup>716</sup> *Ibid.*

<sup>717</sup> *Ibid.*

<sup>718</sup> Вид.: European Commission , *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, 54-61.

предлажу привилеговано партнерство. Стога се и даље не види јасан пут Турске у односу на Европску унију – да ли ће постати пуноправан члан, да ли ће пристати на привилеговано партнерство или ће повући захтев за пријем у чланство Европске уније.<sup>719</sup>

### 2.5.7. Румунија

Румунија је 1993. године потписала Споразум о придруживању са Европском унијом. Године 1995. је поднела захтев за чланство у ЕУ, а 1. јануара 2007. године је постала чланица ЕУ. У протеклим годинама Румунија није напредовала, а забележила је и пад броја становника за 2 милиона у периоду од 1993. до 2011. године. и драстичан пораст спољашњег дуга Румуније.<sup>720</sup>

Након уласка Румуније у ЕУ порастао је и буџетски дефицит државе, изазван је отплатом огромног спољног дуга и довео је до повећања ПДВ-а од око 5%, тј. са 19% на 24% у 2010. години. То је изазвало раст цена и пад куповне моћи, а у јануару 2012. године долази до великих вишедневних протеста због губитка права из здравственог осигурања и лоших социјалних услова. За то време, банкарски сектор, који је у рукама странаца, остварио је највеће приходе од камата и провизија у читавој Европској унији. Просечна каматна стопа у Румунији је око 12% у 2011. години и била је једна од највећих у Европи, а монопол у банкарском систему, као и у Србији, је у рукама западне Европе. Румуни и даље траже посао у Србији.<sup>721</sup>

Последња истраживања *EUROSTAT* – Европског статистичког завода, која су објављена 11. октобра 2012. године и обухватила су 280 региона Европе, приказују тешку ситуацију у Румунији. Због незапослености и лошег стандарда Румуни масовно одлазе из своје земље, чак и после пријема Румуније у ЕУ 2007. године. За Румуне не важе одредбе Лисабонског уговора које гарантују слободно запошљавање радника, тако да Немачка, Француска, Британија, Аустрија, Холандија, Луксембург,

<sup>719</sup> Nathalie Tocci, Turkey and the European Union-A Journey on the Unknown, Turkey project policy paper, 5/2014.

<sup>720</sup> Извор: European Commission, EUROSTAT, 20. 12. 2015.

<sup>721</sup> Дејан Митровић, "Шта је Европска унија донела Румунији", *Нова српска политичка мисао*, Економска политика, 2012.

<http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/sta-je-eu-donela-rumuniji.html?alphabet=l>, 20. 12. 2015.

Белгија, Ирска и Малта захтевају од радника из Румуније да имају радне дозволе. То значи да за Румуне (као и за Бугаре) не важе чувене „четири слободе“ Европске уније, тј. за њих не важе одредбе члана 45, став 1-2 Уговора о функционисању Европске уније – „Слободно кретање радника је осигурано унутар Уније.(...) Оно обухвата укидање сваке дискриминације, засноване на држављанству, између радника држава чланица у погледу запошљавања, награђивања и других услова рада.“ У пракси оваква дискриминација доводи до израбљивања Румуна и кршења загарантованог права на рад. Тако у Великој Британији Румуни и Бугари раде најлошије плаћене и незаштићене послове. С друге стране, Европска унија је 2012. године замрзнула 3,5 милијарди евра намењених Румунији због „неправилности“ у пројектим намењеним као помоћ угроженим групама и Ромима.<sup>722</sup>

Румунија је примљена у ЕУ истовремено са Бугарском, обе земље су имплементирале исти програм и успостављале су исте институције. Међутим, наступање друге фазе у процесу управљања ЕУ фондовима – ЕДИС, је трајало дуже неко код осталих земаља проширења 2004. године. и обухватало је период од 2 до 2,5 године. Међутим, новим чланицама Уније из проширења 2007. године захтевало се да за добијање акредитације ЕДИС-а (ДИС са *ex-post* контролом) прође минимум три године, јер су резултати претходне фазе били лошији него у другим земљама.<sup>723</sup>

Кашњење Румуније у коришћењу средстава ЕУ ометало је и транзицију државе ка демократији и тржишној привреди, а један од проблема био је тај што средства нису правилно коришћена, тако да нису адекватно искоришћена за усклађивање румунске економије са остатком Уније. У буџету ЕУ за период 2007-2013. године 19,7 милијарди евра је додељено Румунији али је Румунија била у стању апсорбовати до јануара 2012. године свега 4% додељених средстава, што је заједно са Бугарском, најнижа стопа апсорпције у Унији. ЕУ структурни и кохезиони фондови који су додељени Румунији дизајнирани су да побољшају БДП Румуније до 2015. године, под условом да се у целости искористе.<sup>724</sup>

---

<sup>722</sup> *Ibid.*; EUROSTAT, 20. 12. 2015.

<sup>723</sup> *Ibid.*

<sup>724</sup> *Ibid.*

Оно што је специфично је да је Румунија (као и Бугарска) доживела до приступања рекордан раст, а након тога пад. Као разлози неулагања средстава ЕУ у Румунију наводе се недостаци искуства, недостатак административних и правосудних капацитета, проблеми проневера и ограниченост обезбеђења суфинансирања, због чега је Европска комисија смањила стопу суфинансирања са 15% на 5% за Румунију и Бугарску. Као посебни разлози недовољног напредовања Румуније и Бугарске наводе се последице комунистичког режима и потпуна искљученост цивилног друштва.<sup>725</sup>

Румунија је била укључена у Програм суседства 2004-2006 године са Србијом и Мађарском (Прекограничн сарадња *Phare-CBC/Cards* 2006) и Програм прекограничне сарадње са Србијом 2007-2013. по одлуци коју је усвојила Европска комисија 27. марта 2008.године.<sup>726</sup>

#### 2.5.8. Бугарска

Испитујући резултате имплементације програма *PHARE*, *ISPA* и *SAPARD* на примеру Бугарске, може се рећи да је ефекат деловања ових програма далеко већи од финансијске помоћи, мада је и она свакако веома битна, поготово као фактор који је допринео променама у државној управи, институцијма и изградњи капацитета. Европска комисија је имала кључну улогу јер је операционализовала регулативу Савета Европске уније о сва три програма и пратила је њихову имплементацију.<sup>727</sup>

Комисија је одабрала модалитет преноса управљања и контроле на Делегацију Европске комисије у Бугарској, а задржала је фокусирање на питања самих политика. Међутим, због људског фактора и недовољних капацитета Делегација није била у стању да на адекватан начин прати растући број претприступних пројеката, што је доводило до значајних кашњења у реализацији пројеката. Главни партнери Европској

---

<sup>725</sup> *Ibid.* ; Reports from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, 2015, 2014, 2013, 2012.

<sup>726</sup> Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Програм прекограничне сарадње Румунија-Србија, 20. 12. 2005.

<sup>727</sup> European Commission, *The enlargement process and the three pre-accession instruments: PHARE, ISPA, SAPARD*, 2002., 6-7.



комисији у реализацији три претприступна програма у Бугарској била је Агенција са ресорним министарствима, којима је био проблем израда стратешких докумената, програмирање, управљање и контрола пројеката. Грешке су биле бројне, тако да су функције често преносене са министарства на министарство, са централних на регионалне канцеларије, што је све утицало на рокове реализације пројеката и често стварало бројне забуне код апликаната. Структуре су биле нестабилне, поготово када се узме у обзир велики проток различитих државних службеника кроз овај процес, тако да је велики проблем Бугарске био управо проблем изградње јавне администрације и побољшање њених капацитета. Структуре које су биле задужене за управљање претприступном помоћи из наведена три фонда зависиле су управо од постојеће структуре јавне администрације Бугарске и процедура које нису биле обухваћене претприступним фондовима и мониторингом. Стога су резултати имплементације три наведена претприступна фонда у Бугарској били умањени услед кашњења реформе бугарске јавне администрације.<sup>728</sup>

Национални органи власти су почели управљати пројектима тек крајем 2003. године. Комисија је увела изванредан број *PHARE* програма на националном нивоу за изградњу капацитета за структурне фондове (који постају доступни након учлањења), а и компонента *PHARE* за прекограничну сарадњу је прикупљала искуства од суседних земаља. Међутим ефекти ових мера нису били значајни јер се каснило са доношењем прописа у области регионалног развоја, национални органи нису имали финансијски капацитет да кофинансирају и припремају пројекте, нити је *PHARE* програм имао средства да подизање обучености приватног сектора за израду пројеката и управљање ЕУ фондовима.<sup>729</sup>

*PHARE*, *ISPA* и *SAPARD* су били за Бугарску снажан механизам за подстицај изградње посебних структура за управљање помоћи, јер су захтеви Комисије у том погледу били веома прецизни и строги и њихово испуњење је било предуслов

---

<sup>728</sup> *Ibid.*

<sup>729</sup> *Ibid.* 8-11.

за добијање средстава ЕУ. То је захтевало запошљавање адекватног кадра, одговарајућег образовања и радног искуства.<sup>730</sup>

Када се погледа искуство Бугарске у имплементацији ова наведена три програма ЕУ претприступне помоћи - *PHARE*, *ISPA* и *SAPARD*, може се закључити да је потребно: подићи степен посвећености националних органа реформама и неопходним акцијама; изградити поверење између Комисије и националне администрације; извршити укључење националних органа у што је могуће ранију фазу програма ЕУ, како би се стекла искуства и неопходна знања; смањити администрирање за мале пројекте, тако да и мале организације са ограниченим људским ресурсима могу имати корист од програма ЕУ, посебно невладине организације и локалне власти; обезбедити да се у Делегацијама Комисије у држави корисници запошљава компетентан кадар; остварити дијалог са цивилним друштвом ради остварења битних промена друштвене свести и праксе, и, повећати посвећеност државе кандидата процесу проширења.<sup>731</sup>

Бугарска је примљена у чланство Европске уније јануара 2007. године заједно са Румунијом, али су институције ДИС-а, *CFCU* и *NF* основане Меморандумом о разумевању 1998 тј. 1999. године, што значи да је процес изградње децентрализованог система управљања започео рано, а претприступна помоћ јој је омогућена веома радно, од 1992. године када је ова земља била укључена у програм *PHARE*. У периоду 1999-2006. година Бугарској је додељена финансијска помоћ у износу од 340 милиона евра, која је по извештају Европске комисије за 2006. годину била добро искориштена, око 60%. Бугарска је 2006. године поднела захтев за *EDIS* (ДИС са *ex-post* контролом), а Европска комисија им је захтев одобрила 2007. године.<sup>732</sup>

Кашњење Бугарске у коришћењу средстава ЕУ од учлањења ометало је даљи развој демократије и тржишне економије, а процес транзиције ове земље није окончан. Посебан проблем је неправилно коришћење средстава ЕУ фондова, због

---

<sup>730</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>731</sup> *Ibid.*

<sup>732</sup> Извор: Reports from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, 2015- 2012, 2007,2006.

чега ни бугарска економија није ухватила корак са Унијом. Као разлози се наводи неискуство, недовољни административни и правосудни капацитети, проблеми великих проневера и ограниченост суфинансирања, стога је Комисија у 2012. години донела одлуку да се стопа суфинансирања смањује са 15 % на 5%. Тек када се повећа апсорпциона моћ у Бугарској, тада ће и резултати бити значајнији. Према извештају за 2012. годину Бугарска је још увек у фази транзиције и оцењен је процес као мало више добронамеран.<sup>733</sup>

Комисија Бугарској највише замера недовољну борбу против корупције и организованог криминала, као и реформу правосуђа и да се у ова два проблема крију и разлози бројних малверзација са средствима европских фондова, због чега је Европска комисија замрзла 2008. године скоро пола милијарди евра. Бугарска је, као и Румунија, Данска, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска и Чешка, уговором обавезана да се придружи зони евра, што захтева испуњење одређених предуслова – критеријуме конвергенције (дефицит земље не сме бити виши од 3% БДП, јавни дуг не сме бити већи од 60% БДП, инфлација током целе године не сме бити изнад 1,5% у односу на 3 чланице евро зоне са најнижом инфлацијом, дугорочне каматне стопе не смеју бити више од 2% више него у три земље са најнижом инфлацијом, флукуација девизног курса мора бити у прописаним границама без озбиљних проблема најмање две године пре приступања, што се остварује у Европском механизму девизних курсева – *ERM II*, неопходна је и независност централне банке).<sup>734</sup>

#### 2.5.9. Словенија

Словенија је чланица Уније од маја 2004. године. Процес изградње децентрализованих структура управљања фондовима Европске уније у Словенији је трајао све до 1998. године, када су успостављени *NF* и *CFCU*.<sup>735</sup>

---

<sup>733</sup> *Ibid.*

<sup>734</sup> *Ibid.*

<sup>735</sup> Извор: Council Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia, Country Report Slovenia 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.

Словенија је искористила око 91% развојне помоћи, што је са Мађарском, Чешком и Литванијом сврстава у земље које су, због квалитетно изграђених капацитета, успеле да најбоље искористе средства додељена кроз различите облике помоћи.<sup>736</sup>

Словенија је 2006. године прешла на *EDIS* (*Extended DIS* – ДИС са *ex-post* контролом), на систем по коме националне институције самостално доносе одлуке везане за одабир и имплементацију пројеката, без претходног одобрења од стране Европске комисије. Дobar пример за коришћење средстава европских структурних фондова, јер овде се ради о држави чланици ЕУ већ 11 година, су средства ЕУ за развој туризма у Словенији. Први конкурс је објављен 2004. године и био је намењен изградњи и/или обнови туристичке инфраструктуре. У wellness и здравственом туризму финансирана су 33 пројекта са укупним инвестицијама од 255,5 милиона евра, од чега ЕУ финансира 63,5 милиона евра тј. у просеку 25% вредности инвестиција.<sup>737</sup>

#### 2.5.10. Специфични пример Словачке

Словачка Република је стекла независност 1. јануара 1993. године и одмах је кренула путем транзиције и институционалне изградње. Пут је био успорен због неискуства и недовољних административних капацитета. Словачка је поднела захтев за чланство у ЕУ 1995. године, а у наредних девет година испунила све неопходне услове за чланство, које јој је одобрено маја 2004. године. Све неопходне реформе су спроведене уз претприступну помоћ ЕУ - *PHARE*, *ISPA*, *SAPARD*.<sup>738</sup>

Европска комисија је преко програма *PHARE* за Словачку издвојила 717,6 милиона евра за период 1990-2007. године, а стопа апсорпције ових средстава

---

<sup>736</sup> Извор: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Poročila o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, [http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/eu\\_dokumenti/porocila\\_o\\_napredku\\_republike\\_sl\\_ovenije\\_](http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/eu_dokumenti/porocila_o_napredku_republike_sl_ovenije_), 20. 12. 2015.

<sup>737</sup> Извор: European Commission, 20. 12. 2015.

<sup>738</sup> Иван Кнежевић, *Апсорпциони капацитети Србије за коришћење ЕУ фондова – практична искуства из Словачке*, Европски стандарди у Србији-Применом европских стандарда до регионалног развоја Србије, Фонд Центар за демократију (изд.), Београд, 2011, 67-79.

наведеног периода била је 91,42%. Програм *PHARE* је био посебно успешан у областима заштите животне средине и унутрашњег тржишта. Неки су сектори били проблематични, као прекогранична сарадња, пољопривреда, социјална политика и развој људских ресурса. Значајни су били и twinning пројекти, а Словачка влада је издвојила додатна финансијска средства за повећање плата запослених на пословима ЕУ интеграција и управљања средствима из ЕУ фондова, како би спречила флукуацију запослених. Ипак, било је тешко запослити кадрове са адекватним знањем, праксом и радним искуством или их обучити у кратком року. Недостатак или необученост кадра угрожава програмирање и правилно спровођење програма у периоду 2004-2006. година. У погледу ових кадрова најуспешније у Европи биле су Мађарска и Естонија, а најлошија Словачка. Њен административни капацитет за апсорпцију средстава ЕУ био је додатно ослабљен услед проблема у комуникацији између министарстава, кашњења у усклађивању законодавства и др.<sup>739</sup>

Еколошки пројекти *ISPA* имали су проблема због започињања пројекта, са 2 године закашњења, углавном из разлога што није било одговарајућих пројеката, а догодио се и озбиљан случај злоупотребе европске ИПА тако да је контролу извршила Европска комисија и *OLAF* за 2001. годину. Главна примедба је била нетранспарентна и неефикасна процедура избора предлога пројекта. Ово је убудуће требало спречити, како средства намењена Словачкој не би била блокирана, а да се обезбеди тражена транспарентност. Цивилни сектор Словачке је основао и независни тим за надзор над фондовима ЕУ. Словачка је марта 2003 године поднела Европској комисији Национални развојни план за 2004-2006. годину, као и свој извештај. У периоду 2004-2006. година Словачка је имала слабу апсорпциону моћ, кумулативна стопа апсорпције средстава за 2004-2006. годину била је 36,3% укупних расположивих буџетских средстава, да би до краја 2008. године се подигла на фантастичних 93,4%.<sup>740</sup>

Током прве године чланства Словачка је наставила да користи и претприступну помоћ и помоћ која се додељује чланицама ЕУ, како би постигла изградњу

---

<sup>739</sup> *Ibid.*

<sup>740</sup> *Ibid.*

институција за примену правних тековина ЕУ, у складу са EDIS, али проблем је настао јер институционални и административни капацитети Словачке нису били довољни да истовремено имплементирају и претприступне и структурне фондове. Поред тога, у периоду 2004-2006. година, административни и бирократски систем Словачке је био превише ригидан, а домаћи поступци јавних набавки су били преспори и доводили су до кашњења. Додатна кашњења настајала су због недовољног и нестручног капацитета људских ресурса и управљачких органа на свим нивоима.<sup>741</sup>

Посебна карактеристика искуства Словачке се огледала и у неприпремљености регионалне структуре у систему управљања фондовима ЕУ, стога је било проблема у вертикалној координацији управљачких структура и крајњих корисника. Наиме, Словачка је била централизована земља, која је 2001. године почела да уводи самоуправне регионе, али због кашњења реформе фискалне децентрализације, региони нису били припремљени за управљање регионалним развојем, иако је још 1998. године увела НУТС класификацију. Увођење НУТС класификације било је довољно за имплементацију структурних фондова ЕУ у Словачкој. Словачка је на новостворене самоуправне регионе пренела значајна овлашћења и дужности спровођења регионалне политике. Међутим, самоуправни органи нису имали довољно искуства у програмирању и планирању на регионалном и локалном нивоу јер није било довољно времена да изграде ефикасни административни капацитет који би ефикасно учествовао у изради националних програмских докумената и имплементацији структурних фондова.<sup>742</sup>

#### *2.5.11. Исланд*

Исланд је започео са примањем ИПА средстава 2010. године, али маја 2013. године је замрзао преговоре са ЕУ, да би 2015. године и званично повукао свој захтев за чланство у Европској унији.

---

<sup>741</sup> *Ibid.*

<sup>742</sup> *Ibid.*

## 2.6. СИНТЕЗА 2. ДЕЛА

Програми Европске уније су низ интегрисаних мера за јачање сарадње држава чланица Уније у дефинисаним областима политика. Финансирају се из буџета ЕУ, углавном су вишегодишњи, по принципу кофинансирања пројеката и оперативних трошкова, уз реализацију путем јавних набавки или позива за подношење понуда. Када су доступни државама нечланицама, обавезне су да плате чланарину за учешће у програму, за сваку годину програма и потпишу Меморандум о разумевању за конкретан програм, а чланарину могу платити делом и из средстава претприступних фондова Европске уније која су им одобрена.

Разликујемо три врсте програма Уније: структурне фондове и Кохезиони фонд, праве „унутрашње“ фондове, доступне само државама чланицама Уније, којима се управља децентрализовано, на националном нивоу; директне програме Европске уније (*Community programmes, Direct funds*), који су доступни и чланицама и нечланицама ЕУ, под одређеним условима, којима централизовано управља Европска комисија из Брисела и екстерне програме кооперације или помоћи Европске уније, намењене само нечланицама, којима се управља преко Делегација Европске комисије у конкретној држави, односно координира Канцеларија за сарадњу *EuropeAid* - Генерални директорат Европске комисије који обезбеђује развојну помоћ широм света. За Србију су најважнији екстерни програми ЕУ и то ИПА фондови - инструменти претприступне помоћи ЕУ за државе кандидате за чланство у Унији .

Претприступни програми ЕУ су екстерни програми ЕУ, специфичне намене јер имају задатак да припреме државу за чланство у Унији. Како се у данашње време ради о државама на нижем степену друштвено-економског развоја, у односу на остале чланице, а посебно у односу на развијене државе западне Европе, то су средства ових фондова првенствено намењена изградњи институција, хармонизацији националног са законодавством Уније, увођењу европских стандарда и изградњи капацитета за будуће коришћење фондова Уније, који ће држави кандидату постати доступни након учлањења. Стога су претприступни фондови намењени целокупној

држави која се припрема за чланство, док су структурни фондови више намењени регионима и локалима (осим Кохезионог фонда који је национални).

Структурни фондови у начелу финансирају исте циљеве као и програми претприступне помоћи и извор финансирања им је исти – буџет ЕУ и код обе врсте фондова постоји суфинансирање. Разликују се по начину управљања, обиму расположивих средстава, корисницима, периоду програмирања. Наиме, структурни фондови се програмирају на седмогодишњи буџетски период, на располагању имају многоструко већа средства, намењени су само државама чланицама Уније које и доприносе буџету ЕУ. Претприступни фондови су се све до 2014. године програмирали на годишњој основи (од 2014. године и они су вишегодишњи), средства су далеко мања у односу на структурне фондове, корисници су искључиво изван Европске уније – државе кандидати (и потенцијални кандидати) за чланство у ЕУ.

Код претприступних фондова прихватљивост трошкова који се финансирају из ИПА фонда је унапред прописана самим програмом, док код структурних фондова то је ствар преговарања сваке државе са Европском комисијом. Код рокова плаћања, код структурних фондова је уобичајено да се чека на исплату до 9 месеци од момента предаје извештаја о трошењу и захтева за плаћањем, што значи и до 12 месеци од настанка трошка, а код претприступних фондова постоје и аванси до 80% од укупних трошкова у првој години. Због недостатака почетних средстава, крајњи корисници често узимају кредите код пословних банака, чији су услови у Европској унији далеко повољнији од услова који постоје код пословних банака у Србији. Рокови за апсорпцију претприступних фондова су од 5 до 6 година (за ИПА је правило  $n + 3$ ), док за услове чланства важи правило  $n + 2$  (рок за окончање пројекта и одобрење свих плаћања није дужи од 3 године). И данас се често дешава, управо због проблема рокова, да се због неискоришћености средства ИПА враћају Унији. У ИПА фондовима језик фонда је искључиво енглески у свим комуникацијама и комплетној документацији, док у структурним фондовима, у условима чланства, државе имају право користити сопствени језик, што олакшава цео процес локалним корисницима.

Екстерни програми претприступне помоћи ЕУ могу се поделити у три групе: фондове који пружају хуманитарну и хитну помоћ, као што су ОБНОВА, *PHARE*



(првобитно намењен подршци реформи Пољске и Мађарске, па проширен), а у исту групу би се условно могла разврстати и помоћ коју пружа *European Community Humanitarian Office (ECHO)*; фондове који су подршка развоју и стабилизацији, као што је *CARDS*; фондове који пружају праву и пуну претприступну помоћ – ИПА.

Инструмент за претприступну помоћ – ИПА је у периоду 2007-2013. година имао пет компоненти, прве две доступне свим корисницама, а преостале три искључиво за кандидате: помоћ у транзицији и развоју институција; прекогранична сарадња; регионални развој и припрема за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој; развој људских потенцијала, припрема за кохезиону политику и за коришћење средстава Европског социјалног фонда; рурални развој тј. припрема заједничке пољопривредне политике.

Програм ИПА II сада актуелан и везан за буџетски период 2014-2020.година, је једноставнији и приступачнији од свог претходника, планирано је да пружање помоћи буде уједначеније, више усмерено на резултате, доноси се Заједнички стратешки оквир, који дефинише критеријуме за алокацију средстава на земље кориснице као и на вишекорисничке и активности територијалне сарадње. Програми помоћи постају вишегодишњи, са ревизијом само једном и то у средини имплементације програма, планирано је да обезбеде тешњу сарадњу са међународним финансијским институцијама и другим донаторима и доступни су и кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Најважнија новина ИПА II је стратешки фокус – државни стратешки документи су специфични стратешки планови који се праве за сваку од држава корисница, за седмогодишњи период, за све области приоритета, а доносе се и за регионалну и територијалну кооперацију.

ИПА II има „секторски“ приступ и промовише структурне реформе које доприносе трансформацији конкретног сектора, осигуравају ефикасност, одрживост, усмереност на резултате и подижу сектор на ниво стандарда ЕУ. Уместо компоненти уведене су области политике (*policy areas*), пројекти се групишу у Секторским планским документима који обезбеђује њихову усклађеност и уградњу у шире стратегије (9 сектора, 3 тематске области и 2 мултидисциплинарна питања). ИПА II

обезбеђује већу комплементарност са зајмовима међународних финансијских институција, користи термин „индиректно управљање“, које је фазно, а облици управљања су сведени на три облика, у духу финансирања стратешких политика, јача се улога корисника средстава, а окосница програма остаје принцип доброг управљања и изградње капацитета.

Из ИПА II може се суфинансирати учешће у ЕУ програмима, а наставиће да пружа подршку програмима и мерама регионалне и територијалне сарадње, кроз програме прекограничне сарадње и вишекорисничку ИПА II, као и транснационалне програме кооперације. Србија учествује у програму Дунав и Јадранско-Јонском програму, а наставиће и са прекограничним програмима са Мађарском, Румунијом, Бугарском и Хрватском од чланица и са Црном Гором и БиХ од нечланица, очекује се да га успостави и са Македонијом (није постојао у периоду 2007-2013.), као и одговарајући облик територијалне сарадње са Косовом.

Имплементација ИПА II је на почетку, остаје се види у ком правцу ће се развијати и претприступна помоћ и статус Србије у односу на Европску унију.

### **3. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СРБИЈИ КРОЗ ПРИМЕРЕ ФИНАНСИРАЊА ПРОЈЕКТА ИНСТИТУТА „МИХАЈЛО ПУПИН“**

#### **3.1. О ИНСТИТУТУ „МИХАЈЛО ПУПИН“**

Институт „Михајло Пупин“ је настајао годинама. Наиме, 1946. године Српска академија наука је основала Институт за телекомуникације и Институт за електронику, а затим је Влада ФНРЈ 1947. године из састава ова два института основала Централни радио-институт, а наредне године је Министарство за електропривреду из састава Централног радио-института основало Институт за електропривреду. Након тога, 1950. године је Српска академија наука ова четири института спојила у Институт „Никола Тесла“ за испитивање електричних појава, али о томе није сачувана документација.

Коначо, 1959. године Извршно веће Народне скупштине Народне Републике Србије издваја групу научника и истраживача из Института „Никола Тесла“ и оснива Институт за електронику и телекомуникације „Михајло Пупин“,<sup>743</sup> коме 1961. године Извршно веће са суоснивачима, Електротехничким факултетом, ЕИ Ниш и Енергопројектом, припаја две лабораторије - Лабораторију за аутоматику и Лабораторију за дигиталну технику, које су издвојене из Института за нуклеарне науке „Борис Кидрич“.<sup>744</sup>

Данас је Институт привредно друштво са ограниченом одговорношћу и акредитовани истраживачко-развојни институт, у власништву Републике Србије, највећи и најстарији институт у области информационих и комуникационих технологија на Балкану, а запослени у Институту су посебно поносни што Институт носи име научника, професора, публицисте и хуманисте, Михајла Пупина.<sup>745</sup>

Институт „Михајло Пупин“ је остварио завидне резултате у областима електронике, аутоматике, рачунарства, телекомуникација, дигиталне обраде сигнала,

<sup>743</sup> *Службени гласник Народне Републике Србије*, 7/21. 02. 1959.

<sup>744</sup> *Службени гласник Народне Републике Србије*, 26/24. 06.1961.

<sup>745</sup> Регистровани код Агенције за привредне регистре Регистар привредних друштава, матични број 07014694.

информационих система, интелигентних система, роботике, дуги низ година је учесник научноистраживачких пројеката које финансира министарство надлежно за науку и изузетно је успешан извозник сопствених производа и услуга. Институт спаја теорију и праксу, иновативност са привредном успешношћу у пласману сопствених производа и услуга.<sup>746</sup>

Систем квалитета ISO 9001 уведен је у Институт 2001. године, омогућавајући Институту да одржи врхунски квалитет иновативних производа и услуга, у складу са очекивањима клијената из владиног и невладиног сектора, јавних и приватних предузећа, међународних партнера и Европске комисије. У јуну 2012.године у пословни систем Института уведена су два нова стандарда ISO 14001:2004 EMS – *Environmental Management System*, односно SRPS ISO 14001:2005 – Систем управљања заштитом животне средине и OHSAS 18001:2007 OH&SAS *Occupational Health & Safety Advisory Services*, SRPS OHSAS 18001:2008 – Систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду.<sup>747</sup>

Компаније које су поклониле поверење Институту као пословном партнеру су светски индустријски лидери *BASF, Raytheon, NCR, Motorola, Alstom, Philips, Oracle, Kapsch, Monteria, Finsoft*, и други. Кроз заједничку пројектну канцеларију (*Joint Project Office*) Институт је ујединио знање и ресурсе у области информационо-комуникационих технологија, са водећом немачком научно истраживачком организацијом *Fraunhofer-Gesellschaft*.<sup>748</sup>

Институт је учесник бројних међународних пројеката, мултилатералних истраживања које финансира Европска унија, као што су *Horizon 2020, FP7, CIP/EIP, Interreg/CADSES, IPA, IPA Adriatic, TEMPUS, COST, SEE* итд. Почев од времена када је Србији отворен приступ европским фондовима, Институт "Михајло Пупин" је успешно реализовао 62 европска пројекта, од којих су скорије реализовани или су још увек у реализацији: *COST* пројекти – *ACROSS-Antonomous Control for a Reliable Internet of Services*; *SCOPES* пројекти – *CARE – Creative Alliance in Research and Education focused on Medical and Service Robotics*; *FP7* пројекти – *CASCADE – ICT for*

<sup>746</sup> Списак референци доступан на <http://www.pupin.rs/reference/>, 20. 12. 2015.

<sup>747</sup> Стандарди Института доступни на <http://www.pupin.rs/o-institutu/profil/>, 20. 12. 2015.

<sup>748</sup> Списак међународних партнера доступан на <http://www.pupin.rs/o-institutu/profil/>, 20. 12. 2015.

*Energy Efficient Airports, EPIC-HUB – Neighbourhoods Infrastructure Middleware based on Energy-Hub Concept, Gender Time – Transferring Implementing Monitoring Equality, GeoKnow – Making the Web an Exploratory for Geospatial Knowledge, HydroWEEE Demo-Innovative Hydrometallurgical Processes to recover Metals from WEEE including lamps and batteries, LOD2 – Creating Knowledge out of Interlinked Data, SPARTACUS – Satellite Based Asset Tracking for Supporting Emergency Management in Crisis Operations, Danube-INCO.NET – Danube Region INCO-NET, TRAF00N – Traditional Food Network to improve the transfer of knowledge for innovation; TEMPUS nprojektu – INCOMING – Interdisciplinary Curricula in Computing to Meet Labor Market Needs; CIP nprojektu – IMAGEEN – Introducing SMEs to eco-design measuring through EEN, EIIRCS-3 – EURO INFO AND INNOVATION RELAY CENTRE IN SERBIA, Share-PSI 2.0 – Shared Standards for Open Data and Public Sector Information; IPA nprojektu – FORSEE – Regional ICT Foresight exercise for Southeast European countries, EVAL-INNO – Fostering Evaluation Competencies in Research, Technology and Innovation in the SEE Region; IPA ADRIA CBC nprojektu – Platform for trans-Academic Cooperation in Innovation; Horizon 2020 – FLIRT – Fall in Love with Research Tonight.<sup>749</sup>*

Институт „Михајло Пупин“ непрекидно улаже у образовање запослених, одржавајући константно висок научни и стручни профил. Од 2000. године у Институт је уведен систем управљања квалитетом, усклађен са више међународних стандарда и успешно је сертифициован код домаћег сертификационог тела YUQS, што је омогућило Институту да одржи врхунски квалитет сопствених иновативних производа и услуга. Директор Генералног директората за науку и истраживање Европске комисије ЕУ помиње Институт као изузетан пример успешног трансфера технологија из академског у индустријски сектор, а експерти Светске банке у свом извештају о стању сектора информационих технологија у Србији оцењују Институт као међународно конкурентан.<sup>750</sup>

Три су основна фактора која утичу на истраживачко-развојну политику Института - први фактор су глобални трендови у ИКТ-у, други фактор су захтеви

<sup>749</sup> <http://www.pupin.rs/naucnoistrazivacki-projekti/evropski-ni-projekti/>, 20. 12. 2015.

<http://www.pupin.rs/naucnoistrazivacki-projekti/nacionalni-projekti/>, 20. 12. 2015.

<sup>750</sup> Доказ о сертификацији доступан на <http://www.pupin.rs/o-institutu/profil/>, 20. 12. 2015.

тржишта, како домаћег, тако и међународног, а трећи фактор чине националне стратегије - одрживог развоја, научног и технолошког развоја, информационог друштва, као и теме и приоритети расписаних конкурса за истраживачко-развојне пројекте домаћих (првенствено Министарство просвете, науке и технолошког развоја) и страних извора финансирања (првенствено Европске комисије).

Информационе и комуникационе технологије су најдинамичнија технолошка област. Уколико се жели остати при врху у овој области, неопходна је константна едукација и праћење свих светских трендова и унапређења, јер свако заостајање повлачи губитак тржишта. Институт запошљава преко 400 сарадника разних профила, од тога је преко 270 са високом стручном спремом. Има око 50 доктора наука и магистара, а истраживачко-развојни тим Института чини преко 150 креативних истраживача. Институт је лиценциран за различита пројектовања и извођења радова и има лабораторију за иситивање електромагнетске компатибилности.<sup>751</sup>

У Институту „Михајло Пупин“ се тренутно реализује 12 међународних истраживачко-развојних пројеката, од којих 4 из средстава ИПА, као и 21 пројекат финансиран од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.<sup>752</sup>

### **3.2. ТРИ ПРИМЕРА ПРОЈЕКТА ИНСТИТУТА „МИХАЈЛО ПУПИН“ ФИНАНСИРАНИХ ИЗ СРЕДСТАВА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

#### *3.2.1. FORSEE- Regional ICT Foresight Exercise for Southeast European countries*

##### 3.2.1.1 Општи појмови о *FORSEE*

*FORSEE - Regional ICT Foresight Exercise for Southeast European countries* пројекат „Регионалне вежбе информационо-комуникационо технолошких

---

<sup>751</sup> Подаци о људским ресурсима доступни на <http://www.pupin.rs/o-institutu/profil/>, 20. 12. 2015.

<sup>752</sup> Вид.: фн. 747.

предвиђања за земље југоисточне Европе“ је усмерен на реформу политика иновационо-комуникационих технологија и иновација, као и технолошког развоја у региону југоисточне Европе. Пројекат предвиђа увођење културе предвиђања у регион, која је неопходна за убрзање социо-економског раста земаља ове регије, у циљу усклађивања са изазовима глобалне „умрежене“ економије и обезбеђења равноправног учешћа тих земаља у Европској истраживачкој области. Реализује се у оквиру ЕУ Програма – Европска територијална кооперација 2007-2013. година и то Програма транснационалне кооперације југоисточне Европе. Пројектни партнери су из држава чланица Европске уније - Аустрије, Бугарске, Грчке, Мађарске, Румуније, Словеније, и из Србије, која једина није члан Европске уније, већ је у статусу државе кандидата за чланство. У каснијој фази дошло је до промена учесника пројекта.<sup>753</sup>

*FORSEE* пројектни партнери првобитно су били: у својству лидера пројекта Универзитет у Патрасу-Грчка-Електротехнички факултет-Одсек за Електрични и компјутерски инжењеринг-Примењена електроничка лабораторија из Грчке; Национални институт за истраживање и развој у информатици из Букурешта, Румунија; Министарство за образовање, младе и науку из Софије, Бугарска; Централни мађарски иновациони центар, непрофитна компанија из Будаерша, Мађарска; Универзитет Македоније из Солуна, Грчка; Центар за социјалну иновацију из Беча, Аустрија; Министарство за високо образовање, науку и технологију из Љубљане, Словенија; Универзитет у Љубљани, Словенија; Бугарско удружење софтверских компанија из Софије, Бугарска; Генерални секретаријат за Истраживање и Технологију из Атине, Грчка, Институт „Михајло Пупин“ Београд, Србија и

---

<sup>753</sup> Претходно обавештење о пројекту [http://www.forsee.eu/documents/FORSEE\\_Project\\_Newsletter\\_-\\_Issue1\\_31.pdf](http://www.forsee.eu/documents/FORSEE_Project_Newsletter_-_Issue1_31.pdf), 20. 12. 2015.;

Представљање пројекта [http://www.forsee.eu/documents/FORSEE\\_presentation\\_113.pdf](http://www.forsee.eu/documents/FORSEE_presentation_113.pdf), 20. 12. 2015.

Укратко о пројекту <http://www.forsee.eu/newsletters/newsletter2/>, 20. 15. 2015.;

Методологија <http://www.forsee.eu/index.php?t=1237>, 20.12.2015.;

Циљеви пројекта <http://www.forsee.eu/index.php?t=1262>, 20. 15. 2015.;

Национални иновациони систем и анализе за Србију као партнера на пројекту [http://forsee.eu/documents/D3.33.4\\_NIS\\_PESTLE\\_SWOT\\_Serbia\\_298.pdf](http://forsee.eu/documents/D3.33.4_NIS_PESTLE_SWOT_Serbia_298.pdf), 20. 12. 2015.;

Методолошки план [http://forsee.eu/documents/D4.2\\_Regional\\_Foresight\\_Methodology\\_Plan\\_234.pdf](http://forsee.eu/documents/D4.2_Regional_Foresight_Methodology_Plan_234.pdf), 20. 12. 2015.;

Стратешка мапа пројекта [http://forsee.eu/documents/Strategy\\_Roadmap\\_341.pdf](http://forsee.eu/documents/Strategy_Roadmap_341.pdf), 20. 12. 2015.;

Пројекат <http://www.forsee.eu/index.php?t=1229>, 20. 12. 2015.

Министарство науке и технолошког развоја, Београд, Србија. Анексом Партнерског споразума од 30. маја 2012. године део партнера на пројекту је измењен.<sup>754</sup>

Политика екстерних фондова ЕУ обезбеђује да, када се ради о учешћу држава кандидата (и потенцијалних кандидата) за чланство у ЕУ, у програмима Уније, као што је овде случај са програмом *FORSEE* који се реализује у оквиру транснационалне кооперације у југоисточној Европи (*SEE*), средства Европске уније за ове учеснице пројекта се исплаћују преко ИПА фондова, док се чланицама Уније у оквиру истог програма средства исплаћују преко Европског фонда за истраживање и развој (ЕРДФ).

Као што је већ наведено, *FORSEE* је југоисточно-европски транснационални програм кооперације, којем је циљ стварање културе предвиђања везаних за одређену област рада информационо-комуникационих технологија (ИКТ-а), која ће поспешити иновације, побољшати развојне политике ове области на регионалном нивоу, кроз ширење знања и комуникација и обезбеђење равноправног приступа Европском истраживачком простору. Програм ће резултирати увођењем одрживог механизма за иновационо-комуникационе технологије, кроз идентификовање недостатака и њихово отклањање из сектора истраживања и технолошког развоја у региону, путем координирања регионалних вежби предвиђања, на основу размене искустава и договора о транснационалним инвестицијама између пројектних партнера и заинтересованих актера.<sup>755</sup>

Напори су усмерени ка стварању партиципативне платформе за транснационалну сарадњу подржану кроз регионално партнерство, која ће осигурати широко прихватање проверљивих резултата. Пројекат потврђује да се могу остварити значајне уштеде ресурса кроз имплементацију регионалне иницијативе предвиђања, а имплементациони тим има јасну визију регионалне повезаности у спровођењу активности на изради такве платформе. Корист за регион потиче од повећања ефикасности кроз регионалну сарадњу и избегавање дуплирања напора и расипања драгоцених ресурса (времена, напора кадрова и средстава) за активности које се баве

---

<sup>754</sup> Партнери на пројекту <http://www.forsee.eu/index.php?t=1241>, 20. 12. 2015.

<sup>755</sup> Циљеви пројекта <http://www.forsee.eu/index.php?t=1262>, 20. 15. 2015



заједничким потребама и проблемима у југоисточној Европи, у односу на изолована, паралелна, а самим тим и скупља, национална истраживања.<sup>756</sup>

Регионално повезивање имаће и повратно дејство на сваку земљу учесницу, јер ће се идентификовати и националне надлежности и предности у свакој земљи учесници. У том смислу мале истраживачке заједнице земаља југоисточне Европе ће имати прилику да преко партиципативне платформе превазиђу сопствене, уске интересе и решавају их кроз препознате потребе региона као целине. Пажљив одабир приоритета у ИКТ истраживањима у свакој земљи ће омогућити да се ограничени расположиви ресурси каналишу у активности које имају потенцијала за постизање значајних резултата, који ће донети користи и раст и за националне и за регионалне економије, при чему ће се максимално избећи трошење националних средстава у истраживања ограничене стручности и малих достигнућа.

Оваква транснационална сарадња, заснована на сагледавању заједничких потреба и проблема подиже истраживања на виши ниво, избегава изолована истраживања на нивоу појединих држава, чиме се штеде и време и средства, и обезбеђује фокус истраживања на проблеме заједничке земљама или већини земаља једног региона, обезбеђује провера кроз праксу шире области, кроз већи број случајева, са свим њиховим особеностима и појавним облицима, чиме целокупно истраживање, осим уштеда, добија и на квалитету и свеобухватности.

Пројекат партнерства се састоји од организација које су одговорне за креирање политике у информационо-комуникационим технологијама - ИКТ или науци и технолошком развоју, и на тај начин се осигурава институционални капацитет и политичко опредељење неопходно за спровођење ове амбициозне иницијативе. Сви партнери су укључени у планирање и имплементацију процеса РТД (*research, technology and development*-истраживање, технологија и развој) у својим земљама и снажно повезани са надлежним институцијама креирања политике у овој области.

Да би се обезбедила технолошка конкурентност, предвиђање постаје битан елемент процеса стратегије у свим водећим економијама, са ИКТ сектором као

---

<sup>756</sup> Пројектна база података [http://www.southeast-europe.net/en/projects/approved\\_projects/?id=140](http://www.southeast-europe.net/en/projects/approved_projects/?id=140), 20. 15. 2015.

кључним за све активности, од промовисања иновација широм привреде до одговора на демографске изазове глобалног друштва које стари. У том смислу *FORSEE* се бави и неефикасностима у региону југоисточне Европе, које су бројне: не спроводе се редовне регионалне вежбе предвиђања које треба да буду саставни део процеса ове регије при доношењу политичких одлука и постизању регионалног развоја; нису препознате специфичне области ИКТ-а, које би могле смањити расипање и иначе ограничених ресурса; нема транснационалне и прекограничне сарадње које би довеле до препознавања комплементарности региона југоисточне Европе, а што би се користило за побољшање стручности и за пораст иновација; заинтересоване стране (владине институције, научне заједнице, предузећа, цивилно друштво) не учествују или мало учествују у процесу планирања развоја; акциони планови развоја су неефикасни, нема јасне поделе, ни одговорности, а ни средстава; сарадња између приватног сектора, истраживачких института и универзитета на промоцији иновативности и предузетништва не постоји или је на ниском нивоу; нема ефикасних средстава за евалуацију, испитивање јавног мњења и праћење напретка на регионалном нивоу; нема конкретних програма за привлачење страних инвестиција.

Главни циљ *FORSEE* је развој методологије коју ће изван и након овог пројекта користити владе држава региона југоисточне Европе, за вежбање регионалног предвиђања од стране свих заинтересованих актера, чији ће резултати бити алат за анализу политика у области ИКТ истраживања и технолошког развоја. Предвиђање се кроз *FORSEE* пројекат представља свим државама региона као систематски процес будућег прикупљања података и средње до дугорочни процес изградње визија у циљу доношења данашњих одлука и мобилисања заједничких акција.<sup>757</sup>

*FORSEE* ствара транснационалне структуре кроз регионалну тематску радну групу која је водећи тим процеса, руководи и координира вежбе. Пројекат ставља посебан фокус на успостављање сарадње између владиних институција, научних заједница, предузећа и цивилног друштва, отварањем инклузивног дијалога,

---

<sup>757</sup>Методолошки план

[http://forsee.eu/documents/FORSEE\\_-\\_Regional\\_Foresight\\_Methodology\\_Plan\\_v\\_2013-02-22,\\_updated\\_final\\_362.pdf](http://forsee.eu/documents/FORSEE_-_Regional_Foresight_Methodology_Plan_v_2013-02-22,_updated_final_362.pdf) , 20. 12. 2015.

синтезом ставова и стварањем осећаја регионалног власништва. У решавању сличних изазова у региону, *FORSEE* дизајнира вежбе, контекст анализе према свакој земљи региона и формира радне групе. Циљеви ове фазе су анализа тренутне ситуације у свакој од земаља учесница и припрема вежбе које се одржавају током последње фазе пројекта. Циљ фазе спровођења вежби је тестирање методологије предвиђања која је резултат прве фазе, непосредном применом у ИКТ сектору земље и кроз доношење одлука током ИКТ истраживања. *FORSEE* обухвата на крају и процену и евалуацију процеса предвиђања, као и креирање релевантних препорука политика које се односе на креаторе регионалне политике југоисточне Европе, а фокусира се и на креирање конкретног регионалног плана за инвестиције у конкретне области, и на формулисање закључака о спроведеним вежбама у циљу доношења одрживог плана за будућност.<sup>758</sup>

*FORSEE* укључује земље југоисточне Европе са различитим степеном друштвено-економског развоја, а тиме и различитим искуствима предвиђања, а само неке од њих су спроводиле националне вежбе предвиђања, које су углавном интровертне и под утицајем истраживачко-технолошко-развојних политика и стратешких агенди Европске уније. Стога је транснационални карактер ове иницијативе оно што је издваја од других, даје особеност и значај. Земље југоисточне Европе имају географске, социјалне и културне посебности, већина има мала тржишта ограничених ресурса и не могу да се такмиче у свим областима технолошког развоја. Стога регион југоисточне Европе може да развија сарадњу и дељење знања, снажну транснационалну сарадњу, идентификовање комплементарности капацитета и изврност у новим технолошким областима, да развије усаглашену визију у циљу помоћи региону и свакој земљи региона да постане конкурентнија у глобалном окружењу. *FORSEE* на тај начин, доприносећи развоју једног региона Европе, помаже реализације политике одрживог развоја Европке уније, чиме је на линији реализације Стратегије 2020 ЕУ.

*FORSEE* обухвата и потенцијални развој Регионалног центра за предвиђање (РФЦ), кроз *FORSEE* портал, за годину дана након окончања пројекта, а на основу

---

<sup>758</sup> Препоруке политика [http://forsee.eu/documents/D5.4b\\_Policy\\_Recommendations\\_360.pdf](http://forsee.eu/documents/D5.4b_Policy_Recommendations_360.pdf), 20. 12. 2015.

искуства и знања до којих се дошло кроз *FORSEE*. Планирано је да *FORSEE* сајт настави да ради као регионално „складиште“ ресурса и платформа за умрежавање и сарадњу, које ће затим преузети регионални тимови за предвиђање, како би постао стална институција у региону.<sup>759</sup>

Заинтересоване стране су локалне управе, универзитети, истраживачки институти, предузећа (са истраживачким програмима или не), индустријска удружења, привредне коморе, синдикати, невладине организације, медији, а циљ је успоставити процес партиципативног доношења одлука и додатно развити осећај заједништва, толико битан у Европској унији. Такви напори стварају основу за редован мониторинг ИКТ сектора РТД-а и лако прилагођавање другим областима истраживања, усвајањем мултидисциплинарног приступа. *FORSEE* за остварење својих циљева користи директан контакт или постојеће партнерске везе за пренос најбоље праксе из других паралелних иницијатива, али и из прошлости.

*FORSEE* је иницијатива која подржава глобалне циљеве југоисточне Европе, има транснационални програм за унапређење конкурентности региона путем придруживања капацитета и ресурса у заједничке визије за будућност у области технолошког развоја, затим побољшање региона и привредни раст. Успостављањем трајног механизма за регионално предвиђање, *FORSEE* доприноси региону, кроз кохезију и стабилност. Прилика да се истражи комплементарност у ресурсима и стручност међу регионима који учествују, има за циљ стварање одрживог транснационалног плана развоја иновација, ради повећања конкурентности кроз развој транснационалних партнерстава и заједничких акција. Један од главних циљева пројекта је да се побољша територијална, економска и друштвена интеграција, успостављањем културе предвиђања и стварањем синергије између земаља укључених у пројекат.

*FORSEE* пројекат је резултирао побољшањем разумевања суседних капацитета и стручности и побољшањем умрежавања регионалних ресурса. Створио је платформу сарадње, која ће се користити као механизам за препознавање могућности

---

<sup>759</sup> Финални извештај [http://forsee.eu/documents/D5.3\\_RFE\\_Final\\_Output\\_Report\\_359.pdf](http://forsee.eu/documents/D5.3_RFE_Final_Output_Report_359.pdf), 20. 12. 2015. Виртуелни регионални центар за предвиђање [http://forsee.eu/documents/FORSEE\\_Sustainability\\_Plan\\_v2.4\\_361.pdf](http://forsee.eu/documents/FORSEE_Sustainability_Plan_v2.4_361.pdf), 20. 12. 2015.

сарадње са суседима и земљама чланицама ЕУ у будућности, а све већа конкуренција у региону биће мотивишући напор за промене и изврсност.

ИКТ има позитивне ефекте на очување животне средине, јер онај ко користи информационо-комуникационе технологије у производњи и пружању услуга, може смањити употребу ресурса и уштедети енергију. Електронска контрола може да побољша енергетску ефикасност и смањи загађење у многим индустријским процесима. Е-маил и он-лине апликације могу смањити потрошњу папира, а ИКТ сектор генерално користи мање материјала и елиминише оштећења озонског омотача хемикалијама. Информационо друштво мора да дели своје предности са читавим друштвом, посебно да се ангажује на укључењу особа које теже прихватају и користе нове технологије, као што су људи са инвалидитетом и старије особе, јер се јавне власти на свим нивоима све више окрећу ИКТ-у у организацији и пружању услуга. *FORSEE* унапређује појам различитости као неопходног средства у потрази за иновацијама и растом, поништава лажне погрешне представе у корист националних изолација или дискриминације према странцима. Пројектни тим *FORSEE* –а поштовао је ове постулате и имао је добар баланс у погледу заступљености и учешћа полова у пројекту.

Укупни буџет пројекта износио је 1.714.199,55 евра. Средства која су за потребе пројекта обезбеђена од Европске банке за истраживање и развој су чинила контрибуцију од 85% у износу од 1.383.408,62 евра, а за земље партнере нечланице Уније обезбеђена средства из ИПА фонда чинила су контрибуцију од 85% и износила 73.661,00 евра . Првобитно је планирано да пројекат траје 24 месеца, од новембра 2011. године до децембра 2012 године. Коначно је пројекат имплементиран за 34 месеца а период извршења Уговора се окончава у тренутку када Уговорно тело (Европска комисија) изврши финално плаћање, што је најкасније 18 месеци након истека имплементационог периода (34 месеца + 18 месеци).<sup>760</sup>

---

<sup>760</sup> Подаци садржани у Application form, Document reg. no.: INTRA-5017726. и у Уговору.

### 3.2.1.2. Правни оквир за *FORSEE*

Правни оквир за *FORSEE* чине следећа правна акта: • Уредба Савета (ЕЗ) бр.1083/2006 од 11. јула 2006. која је успоставила основну регулативу о Европском фонду за регионали развој, Европском социјалном фонду и Кохезионом фонду и укинула Уредбу (ЕЗ) бр. 1260/1999; • Уредба (ЕЗ) бр. 1080/2006 Европског парламента и Савета од 05. јула 2006. године о Европском фонду за регионали развој којом се укида Уредба (ЕЗ) бр. 1783/1999; • Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године којом се успоставља Инструмент за претприступну помоћ (ИПА); • Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1828/2006 од 08. децембра 2006. којом се дефинишу правила за имплементацију Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1083/2006 која је успоставила основну регулативу о Европском фонду за регионали развој, Европском социјалном фонду и Кохезионом фонду, као и Уредбе (ЕЗ) бр. 1080/2006 Европског парламента и Савета од 05. јула 2006. године о Европском фонду за регионали развој; • Програм транснационалне сарадње југоисточне Европе, који је одобрен од стране Европске комисије 20. децембра 2007. године, Одлука бр. Ц(2007)6590; • Упутство за Програм југоисточне Европе (*SEE Programme Manual-2nd call*) и Упутство за имплементацију Програма југоисточне Европе којим се дефинишу програмска специфична правила за имплементацију пројеката у оквиру овог Програма.<sup>761</sup>

Оно што је претходило закључењу Уговора о гранту<sup>762</sup> било је закључење Партнерског споразума о имплементацији пројекта *FORSEE – Regional ICT Foresight Exercise for Southeast European countries*, у оквиру ЕУ Програма транснационалне сарадње југоисточне Европе (*SEE*) дана 27.08.2010. године у Грчкој, у Патри, између лидера пројекта, Универзитета у Патри, Грчка и 9 пројектних и 2 ИПА партнера. Пројектни партнери првобитно су били: Национални институт за истраживање и развој у информатици из Букурешта, Румунија; Министарство за образовање, младе и

<sup>761</sup> Правни основ је наведен у преамбули Партнерског споразума- Partnership Agreement for FORSEE (Акронум), European Territorial Co-operation 2007-2013. потписали су га сви партнери августа 2010. године.

<sup>762</sup> Уговор о гранту – Grant Contract – External actions of the Europe Union 2012/284-146 са Институтом је закључила ЕУ, Европска комисија, фебруара 2012. године, јер се Институт, с обзиром да је из државе нечланице Уније, финансирао из ИПА средстава која су унапред опредељена у Application form.

науку из Софије, Бугарска; Централни мађарски иновациони центар, непрофитна компанија из Будаерша, Мађарска; Универзитет Македоније из Солуна, Грчка; Центар за социјалну иновацију из Беча, Аустрија; Министарство за високо образовање, науку и технологију из Љубљане, Словенија; Универзитет у Љубљани, Словенија; Бугарско удружење софтверских компанија из Софије, Бугарска; Генерални секретаријат за Истраживање и Технологију из Атине, Грчка, а ИПА партнери - Институт „Михајло Пупин“ Београд, Србија и Министарство науке и технолошког развоја, Београд, Србија.

Анексом бр.1 Партнерског споразума од 30. маја 2012. године дошло је до промене у саставу партнера - Министарство за високо образовање, науку и технологију из Љубљане, Словенија је променило назив у Министарство образовања, науке, културе и спорта из Љубљане, Словенија; Институт за социологију, Центар за друштвене науке, Мађарска академија наука из Будимпеште, Мађарска као партнер бр.10 заменио је ранијег партнера Централни мађарски иновациони центар, непрофитна компанија из Будаерша, Мађарска; Институт за индустријске системе/РЦ Атина, Грчка као партнер бр.11 је заменио партнера Генерални секретаријат за Истраживање и Технологију из Атине, Грчка; а Универзитет Црне Горе из Подгорице, Црна Гора је постао трећи ИПА партнер на пројекту.

Предмет овог Партнерског споразума била је организација унутар партнерства и регулисање међусобних права и обавезе свих учесника у пројекту како би се успешно спровео транснационални пројекат *FORSEE*. Одобрена Пријава пројекта и Уговор о гранту-донацији постао је саставни део Партнерског споразума, пошто је пројекат одобрио Надзорни одбор, када су одредбе свих наведених докумената постале обавезујуће за све учеснике пројекта.

Партнерски споразум ступио је на снагу даном потписивања од стране свих учесника у пројекту и остаје на снази све док лидер пројекта – Универзитет у Патрасу/Патри не изврши у целости све обавезе које проистекну из Уговора о гранту-донацији закљученим са Уговорним органом. Обавезе сваког учесника пројекта су детаљно дефинисане у Пријави пројекта. Када се ради о управљању заједничким активностима, полазило се од означеног одговорног партнера у Пријави пројекта,

који је подуговарање био дужан да спроводи у складу са прописима о јавним набавкама важећим у његовој земљи. Подела заједничких трошкова била је фиксирана у Пријавном формулару и примењивала се у тој пропорцији, без обзира на стварно реализован износ трошка. Сви трошкови су морали да се подносе на проверу сваком од пројектних партнера који учествују у конкретним заједничким активностима, тј. њиховим контролорима. Уколико се укупан износ заједничких активности плаћа авансно од стране одговорног партнера подизвођачу, пројектни партнери су били обавезни да пренесу припадајући удео у том трошку одговорном партнеру, пре подношења трошкова на валидацију контролору.<sup>763</sup>

Лидер пројекта је имао задатак да води и управља пројектом у складу са прихваћеном Пријавом пројекта, али и друге обавезе: да обавести све учеснике пројекта о потписаном уговору о гранту и достави им копију истог, обавештава учеснике о свим релевантним информацијама за пројекат и комуникацији са Заједничким техничким секретаријатом и Уговорним органом, одговара за верификацију трошкова у складу са правилима и пројектом, одговара за то да је верификацију трошкова учесника на пројекту извршио национални контролор, подноси захтев за плаћање уз Извештај о напретку Заједничком техничком секретаријату у складу са уговореним роковима, обавезан је да средства примљена од Финансијског органа Уговорног тела (Европске комисије) пренесе партнерима сразмерно њиховом доприносу у року од 1,5 месеца од пријема средстава, усагласи стање и све мере са свим партнерима пре подношења захтева за плаћање.

Пројектни партнери су били дужни да буду потпуно посвећени имплементацији пројекта и пружању подршке лидеру: благовремено достављају лидеру све релевантне информације, поготово оне које могу угрозити пројекат, воде посебан рачунски код или рачунски систем за прилив средстава по овом пројекту, врше све своје активности из Пројектне пријаве благовремено за сваки извештајни период, воде уредно податке и доказе о расходима извештајног периода и достављају их са доказом о валидацији од стране одређеног контролора конкретне земље, а

---

<sup>763</sup> Дефинисано у складу са Партнерским споразумом и свим актима наведеним у преамбули који чине правни основ пројекта.



расходи који нису прописно валидирани могли су да се траже тек у наредном извештајном периоду, поштују националне и ЕУ правила и прописе, посебно оне о јавним набавкама, државној помоћи, обелодањивању података, заштити животне средине и једнаким могућностима, одговорни су за законито финансијско управљање средствима алоцираним том партнеру припадајућем његовом делу пројекта, као и за повраћаје неосновано примљених износа који нису оправдани признатим трошковима.

Партнерски споразум је посебно дефинисао обавезе ИПА партнера – дужни су да поштују све обавезе наведене у ИПА Уговору о гранту-донацији, као и у вези Европске комисије и националних прописа. Такође су обавезни да заврше све активности предвиђене за сваку годину имплементације пројекта. Сваки ИПА партнер је одговоран за законито финансијско управљање додељеним ИПА грантовима, да поступа, где је то могуће, у складу са стандардном декларацијом партнерства из Пријаве за грант из екстерних фондова ЕУ. ИПА партнери су такође дужни да благовремено информишу лидера пројекта о напретку активности на пројекту и пренесу му све неопходне и друге информације које од њих захтева лидер, ради испуњавања обавезе извештавања Заједничког техничког секретаријата за југоисточну Европу.

Лидер пројекта је искључиво одговоран за цео пројекат пред Уговорним органом. Сваки учесник пројекта је директно и искључиво одговоран лидеру за благовремену реализацију свог дела пројекта и за правилно испуњавање својих обавеза како је наведено у Партнерском споразуму и Пријави пројекта. Уколико учесник пројекта не испуњава благовремено своје обавезе, лидер је имао право да га опомене, а сви учесници пројекта би у случају проблема око имплементације његовог дела пројекта, предузимали неопходне мере да се пронађе брзо и ефикасно решење, што и јесте у интересу свих и пројекта као целине. Ако би партнер наставио са неиспуњавањем свог дела обавеза, лидер је био овлашћен да таквог партнера искључи из пројекта, уз сагласност осталих учесника у пројекту и о томе обавести Заједнички технички секретаријат, а промену у партнерству мора да одобри Надзорни одбор у складу са одредбама Уговора о гранту-донацији. Сваки партнер

преузима финансијску одговорност за ЕРДФ<sup>764</sup> допринос и повезани државни допринос којег је примио за пројекат. У случају неправилности, лидер сноси потпуну одговорност према Уговорном органу за враћање неоправдано наплаћених износа. По принципу дерогације, уколико је нерегуларност настала пропустом партнера, тај партнер ће накнадити лидеру износе који су неосновано наплаћени његовим пропустом.

Лидер пројекта једини је овлашћен да подноси захтев за плаћање Заједничком техничком секретаријату, уз пружање свих доказа о напредовању пројекта, стога су партнери обавезни да лидеру подносе Партнерске извештаје о својим активностима и исходима у пројекту, резултатима, финансијским извештајима у складу са својим обавезама из одобрене Пријаве пројекта. Партнери су дужни да поштују извештајне рокове и процедуре, посебно начине правдања и валидирања трошкова, уколико то не учине, неће бити укључени у извештај о напретку. Партнерски извештаји су у валути евро, ако је партнер из чланице која није усвојила евро као своју валуту, износи са листе трошкова у националној валути ће се претворити у валуту евро пре подношења на валидацију одговорном контролору државе чланице. За конверзију се користи месечни рачуноводствени курс Комисије, који је на снази у последњем месецу периода извештавања.<sup>765</sup> Ризик девизног курса сноси конкретан партнер на пројекту.<sup>766</sup>

Уговорни орган је имао право да се повуче из Уговора о гранту-донацији (субвенцији) уколико би број учесника на пројекту пао испод минималног који је потребан за програм, стога је за све промене у партнерству било потребно одобрење Надзорног органа (*Monitoring Committee*), а учесници пројекта су се унапред сагласили да одустају од пројекта само из разлога које нису могли да избегну. У случају да ипак дође до повлачења партнера из пројекта, остали партнери ће

---

<sup>764</sup> За државе чланице учеснице пројекта средства за пројекат су одобрена из Европског фонда за регионални развој.

<sup>765</sup> <http://ec.europa.eu/budget/inforeuro/index.cfm?Language=en>, 20. 12. 2015.

<sup>766</sup> Документација пројекта *FORSEE* се за потребе ревизије мора чувати до 31. децембра 2022. године. Било каква мера публицитета било ког партнера тј. учесника пројекта спроводи се у складу са Уредбом Комисије (ЕС) бр. 1828/2006, а према Информацијама и Упутству Програма за југоисточну Европу.

настојати да покрију допринос учесника који се повлачи, преузимањем његових задатака или постављањем једног или више нових учесника који се укључују у Партнерство. О промени партнера лидер пројекта обавештава Заједнички технички секретаријат, а промена производи дејство тек након одобрења Надзорног органа. Одредбе о ревизији обавезују и партнера који је иступио или је искључен из Партнерства.

Уколико Уговорни орган (Европска комисија) утврди неправилност у спроведеним плаћањима, захтеваће од лидера да изврши повраћај непрописно одобрених трошкова, а лидер ће се обратити партнеру који је изазвао неправилност, да поступи по захтеву Уговорног органа и врати средства лидеру. Партнер је дужан да средства заједно са припадајућом каматом уплати лидеру, а одговарајући државни допринос одговорном националном телу као што је предвиђено у уговору о државном доприносу. Партнер је дужан да поштује рокове дате од стране Уговорног органа лидеру за враћање средстава и да наведена средства, увећана за камату, уплати лидеру 20 дана пре истека рока који је постављен лидеру.

Укључење под-уговорника тј. подизвођача од стране партнера нема утицаја на искључиву одговорност партнера према лидеру у складу са уговором, а за ангажовање подизвођача дужни су да прибаве претходну сагласност других учесника пројекта и претходну писану сагласност Уговорног органа и Надзорног одбора. У случају правног следбеништва, нпр. ако учесник пројекта промени своју правну форму, учесник пројекта је овлашћен да пренесе све обавезе по уговору на правног сукцесора и о томе извести лидера у року од 20 радних дана.

Језик партнерства је енглески, а сва званична интерна документа пројекта морају бити на језику гранта тј. на енглеском језику и у случају превода на друге језике, меродавна је енглеска верзија.<sup>767</sup> Све измене и допуне Партнерског споразума морају бити у писменој форми и потписане од свих партнера и достављене Заједничком техничком секретаријату. Ништавост појединих одредаба Споразума не утиче на преостале одредбе, а партнери ће покушати да такве одредбе замене важећом нормом чији је смисао најсличнији ништавој одредби. Сви учесници

---

<sup>767</sup> На Партнерски споразум се примењује материјално право Грчке, као право земље лидера пројекта.

пројекта су дужни да чувају поверљиве податке у вези пројекта и могу их преносити трећим лицима само уз претходну писану сагласност лидера и учесника пројекта који такву информацију поседује. Све неспоразуме у вези Партнерског споразума учесници пројекта ће покушати да реше мирним путем, у супротом надлежан за решење спора је суд у Патри, Грчка. Партнерски споразум је сачињен у оригиналним примерцима за сваког партнера и један оригинал је приложен уз Пријаву пројекта.<sup>768</sup>

Укупни трошкови Института по предметном Уговору су процењени на 57.575,- евра.<sup>769</sup> Од тог износа Уговорни орган је преузео финансирање до максималног износа од 48.938,75 евра, који износ је еквивалентан проценту од 85% од укупних процењених, законитих трошкова, који се као такви признају од стране Уговорног органа. Сваки захтев за плаћање морао је бити праћен наративним и финансијским извештајем, уз презентацију доказа о свим трошковима обухваћеним финансијским извештајем. Уговорено је плаћање пред-финансирања (аванса) у износу од 38.151,- евра, које је Уговорни ауторитет прихватио да плати Кориснику у року од 45 дана од дана када Уговорни ауторитет прими потписани Уговор од стране Корисника, као и банкарску гаранцију уколико је захтевана. Уговором је прогнозирано коначно плаћање у износу од 9.787,75 евра.<sup>770</sup>

Уговор о гранту – Специјални услови је допуњен са шест Анекса – први садржи опис пројекта, акција које су обухваћене предметим уговором, други Опште услове који су применљиви на грант уговоре екстерне помоћи финансиране од Европске

---

<sup>768</sup> Следствено свему до сада наведеном, *FORSEE* је пројекат који се реализује у оквиру ЕУ Програма транснационалне сарадње за период 2007-2013. година и то ЕУ Програма транснационалне сарадње југоисточне Европе („*FORSEE – Regional ICT Foresight Exercise for Southeast European countries*“), као екстерни програм Европске уније, кроз доделу гранта, бесповратних средстава ЕУ. „Уговор о гранту – екстерна помоћ Европске уније“ („*Grant Contract – External actions of the European Union*“), чији су Специјални услови закључени и ступили на снагу 14. фебруара 2012. године између Европске уније, коју је представљала Европска комисија, преко Делегације ЕУ за Републику Србију као „Уговорног органа“ и Института „Михајло Пупин“ као „Корисника“, имао је период имплементације од 34 месеца, који рок је започео сутрадан од ступања Уговора на снагу. Период извршења Уговора се окончава у тренутку када Уговорни орган изврши финално плаћање, али у сваком случају најкасније 18 месеци након истека имплементационог периода (34 месеца + 18 месеци).

<sup>769</sup> Што је већ одређено у Пријави пројекта – Application form.

<sup>770</sup> Комплетна комуникација, проток свих докумената, извештаја, захтева се одвијала преко Делегације Европске уније за Републику Србију, Сектора за уговоре и финансије, док се копија наведене документације достављала, а кореспонденција било какве друге природе одвијала такође са Делегацијом, само са Оперативним сектором 3.

уније, трећи садржи буџет пројекта, четврти поступак одобравања уговора, пети стандардне захтеве за плаћање и идентификациону форму плаћања, а шести моделе наративних и финансијских извештаја (почетни, унутрашњи тј. међуизвештај и финални).

Самим Уговором о гранту – Специјалним условима утврђена је хијерархија докумената који чине целину Уговора – тако је дефинисано да у случају да су одредбе било ког Анекса у колизији са одредбама Уговора о гранту – Специјалним условима, примењују се одредбе Специјалних услова, а уколико је било који Анекс у колизији са Анексом II (Општи услови који су применљиви на грант уговоре екстерне помоћи финансиране од Европске уније), одредбе тог Анекса II се примењују.

Корисник је у обавези да осим извештаја који су дефинисани Анексом II, саставља и наративне извештаје о напретку пројекта, прогнозу буџета и касније извештаје о реализованим буџетским трошковима, њихови нацрти се увек припремају на енглеском језику и морају поштовати моделе дате у Анексу IV. Наведени нацрти извештаја су се сачињавали на сваких седам месеци имплементације пројекта, а подносили су се један месец након истека периода имплементације на који су се односили. Само уколико су требали да обухвате период од последња два месеца имплементације, није постојала обавеза њиховог подношења за тај период.

Одредбама Специјалих услова су дерогиране одредбе Анекса II Општих услова, у делу признавања права Корисника на камату на кашњења у плаћању, која државе-чланице Европске уније немају, а свака модификација буџета мора бити предмет одобрења од стране Уговорног органа и мора бити регуисана посебним додатком Уговора.

Одредбама Специјалних услова су прецизиране одредбе о трошковима који се прихватају од стране Корисника и његових партнера, као законити и оправдани за плаћање.<sup>771</sup>

Специјалним условима такође су дефинисани трошкови који се неће сматрати законитим и неће бити одобрени ни плаћени од стране Уговорног органа.<sup>772</sup>

Као ИПА партнер, Институт „Михајло Пупин“ је средства по пројекту добијао директно од Делегације Европске Комисије у Републици Србији, примио је аванс и финално плаћање за преосталу разлику до одобреног износа трошкова, у складу са буџетом. Правдали су се, уз наративне и финансијске извештаје, реални трошкови и

---

<sup>771</sup> Оправдани и законити трошкови су: трошкови особља које је задужено за реализацију пројекта и то њихове бруто зараде у које су укључени сви припадајући доприноси и други са тим повезани трошкови, које зараде не могу бити веће од уобичајених зарада и накнада код Корисника и његових партнера, осим ако се не докаже да је извесно веће ангажовање било од посебног значаја за сам пројекат; • путни трошкови и дневнице за особље и друге особе ангазоване на пројекту, у уобичајеним износима за Корисника и његове partnere, при чему се подразумева учешће на састанцима, семинарима, конференцијама и др. сличним активностима, које су у тесној вези са пројектом и одвијају се у оквиру програмске регије или изван ње, али унутар Европске уније, а примењују се паушали за накнаду путних трошкова и дневница дефинисани у Анексу III, који су у складу са подацима објављеним од Европске комисије у време потписивања уговора; • набавна вредност неопходних залиха и нове опреме, трошкови закупа опреме и потрошног материјала потребног за пројекат, укључујући и трошкове неопходних услуга, под условом да набавне цене одговарају тржишним ценама; • трошкови потрошног материјала; • трошкови подуговарања или трошкови организовања семинара, радионица, конференција, сајмова, или било ког другог јавног догађаја; • трошкови који произилазе директно из захтева Уговора, као што су ширење информација, евалуације специфичне за пројекат, ревизија, превози, производња, осигурање и слично; • порез на додату вредност ако су испуњени следећи услови – не могу се повратити нити на један начин, утврђено је да их сноси Корисник и јасно су идентификовани у предлогу пројекта; • провизије за транснационалне финансијске трансакције; • банкарски трошкови и администрирање рачуна, уколико имплементација неке операције пројекта захтева да се отвори посебан рачун или рачуни; • законите консултантске накнаде, накнаде нотара, трошкови ангажовања техничких или финансијских експерата, трошкови књиговођа и ревизора, уколико су директно повезани са ко-финансирајућом операцијом и неопходни за њену имплементацију; • трошкови банкарских гаранција или гаранција других финансијских институција, до износа гаранције која се захтева по националном или по праву Европске уније; • куповина земље до износа од 10% од укупних законитих трошкова пројекта.

<sup>772</sup> Трошкови који неће бити одобрени су: све што је већ финансирано у склопу неког другог оквира; • кредити дати трећим странама; • порези (и ПДВ), осим у случају дефинисаном Специјалним одредбама; • царине, увозне дажбине или било какве таксе; • куповина, рентирање или лизинг земље (осим у случају дефинисаном Специјалним условима) и постојећих грађевина; • казне, пенали и судски трошкови; • оперативни трошкови; • половна опрема; • банкарски трошкови, трошкови гаранција и слични трошкови (изузев оних које су дефинисане Специјалним условима); • трошкови конверзије, таксе и курсне разлике повезане са било којом компонентом специфичном за еуро-рачуне и сви други чисти финансијски трошкови; • доприноси у природи; • камате на задужења.

индиректни трошкови који су били одобрени до максималног износа од 25% укупних трошкова рада и морали су се материјално доказати. Финални извештај је био достављен на крају пројекта, у року од 60 дана од његовог окончања тј. имплементације, са свим доказима о трошковим, изјавама, калкулацијама. Током трајања пројекта Комисији за европске интеграције Републике Србије су се достављали извештаји на три месеца.

### 3.2.1.3. Значај пројекта *FORSEE*

Пројекат „*FORSEE - Regional ICT Foresight exercise for Southeast European countries*“ - Регионална ИКТ вежба предвиђања за земље југоисточне Европе је пројекат који је имплементиран три године и био је усмерен на информационо-комуникационе технологије, односно на истраживања, развој и иновације (*research, development and innovation - RDI*) и формулисање ових политика у југоисточној Европи (*SEE*), а циљ му је био да уведе одрживи развој у информационо-комуникационо-технолошка предвиђања у региону.<sup>773</sup>

Пројекат је развио идеју да је успостављање платформе, отворене за све у региону, како за приступ, тако и за учешће у креирању, од суштинског значаја за одрживи друштвено-економски развој земаља југоисточне Европе, односно за све у овом региону који желе да постану део модерне, глобалне мрежне економије и да равноправно учествују у Европској истраживачкој области, у којој је, због интегрисаности Европе, посебна мотивација локално и глобално такмичење.

Чињеница да регионалне разлике расту у југоисточној Европи, не мења значај имплементације информисаног доношења одлука у процес развоја политика, стварања мреже заинтересованих учесника у региону, као и креирања платформе за размену знања и искустава и изградњу капацитета, која ће државама и корисницима у региону пружити могућност предвиђања развојних трендова, са тим предвиђањима ускладили конкретне политике и мере које ће се у наредном периоду предузимати у земљи у циљу обезбеђења одрживог развоја и укључења конкретне земље у глобалну

<sup>773</sup> <http://www.forsee.eu/index.php>, 20. 12. 2015.

економију, као и удруживање са суседима, како унутар, тако и изван региона. На тај начин се постиже да су научна сазнања у функцији креирања пословних могућности и одрживог економског, националног и регионалног, а тиме и раста Европске уније и глобалних размера.

Може се рећи да је крајњи циљ пројекта FORSEE било креирање и друштвено-економска имплементација културе предвиђања у регион југоисточне Европе, како би платформа регионалне сарадње премостила недостатке информационо-комуникационих технологија у сектору развоја, истраживања и иновација, кроз коришћење комплементарности истраживачких капацитета земаља-учесница и изградњу синергије међу њима.

Највећу корист регион црпи управо из методолошког приступа<sup>774</sup> истраживању, повећане ефикасности проистекле из регионалне сарадње коју обезбеђује платформа креирана кроз пројекат FORSEE, чиме се избегава расипање енергије и капацитета, као и дуплирање идентичних истраживања и успоставља конкретна сарадња државних и локалних органа, предузећа и цивилног друштва, коју стално подржава Виртуелни центар регионалног предвиђања југоисточне Европе. Радну групу чини транснационални, регионални оперативни тим којег чине представници националних радних тимова држава-учесница, а то су представници пројекта и експерти. У фази пилот пројекта регионалне вежбе предвиђања,<sup>775</sup> била су укључена и друга лица: представници државних тела (министарства, агенције), учесници у администрирању индустрије, представници приватног сектора, привредних комора, разних удружења, фондација, мала и средња предузећа која се баве ИКТ облашћу, образовне и истраживачке организације које су превасходно усмерене на истраживање, развој и иновације.

У овој области и даље је отворена дилема да ли ће националне владе држава региона југоисточне Европе бити спремне на сарадњу и да предузимају заједничке акције ради унапређења регионалних циљева кроз политику предвиђања, а с друге

---

<sup>774</sup> Методолошки план

[http://forsee.eu/documents/FORSEE\\_-\\_Regional\\_Foresight\\_Methodology\\_Plan\\_v\\_2013-02-22\\_updated\\_final\\_362.pdf](http://forsee.eu/documents/FORSEE_-_Regional_Foresight_Methodology_Plan_v_2013-02-22_updated_final_362.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>775</sup> Пилот пројекат [http://forsee.eu/documents/D5.3\\_RFE\\_Final\\_Output\\_Report\\_359.pdf](http://forsee.eu/documents/D5.3_RFE_Final_Output_Report_359.pdf), 20. 12. 2015.



стране, мора се нагласити да је политика предвиђања веома захтевна, како у погледу времена, тако и у погледу средстава, а државе овог региона су међусобно веома различите у погледу степена развоја. У развијеним земљама регије, а то су углавном раније примљене чланице Уније, програми предвиђања се редовно примењују и њихови резултати су увек доступни. Без примене политике предвиђања, регион југоисточне Европе неће бити у стању да издржи међународну конкуренцију, посебно имајући у виду социо-економска реструктурирања држава региона и општу глобализацију, као и чињеницу да креатори политика често не разумеју повезаност истраживања, развоја и иновација са процесима друштвено-економског развоја, због чега се баве развојем и истраживањима само када им средства то допуштају, што је сасвим погрешна политика. Управо предвиђање може драстично променити оваква схватања, може увести нову културу одлучивања и размишљања, код којих је акценат на комуникацији, сарадњи, консензусу и заједничким обавезама у погледу предузимања одређених мера.

Међународна помоћ треба да пружи знања и искуства добре праксе за размену платформи и других форума размене искустава, праћење и евалуацију иницијативе предвиђања у региону југоисточне Европе. Неопходне активности за промоцију *FORSEE* иницијативе у региону су: подизање свести предвиђања као средства за јачање конкурентности, која доприноси подизању квалитета живота; усвајање и прилагођавање предвиђање у региону и развој метода испитивања које су потребне за регионалну сарадњу; успостављање и јачање способности коришћења предвиђања у функцији креирања политика и стратегија које се фокусирају на иновације; иницирање пројеката регионалног предвиђања у одређеним секторима у којима се исказује значај предвиђања; пружање предлога за решење проблема у региону који се могу решити уз примену метода предвиђања.

Пројекат *FORSEE* кроз регионално предвиђање доприноси и може и даље, у будућности, допринети решавању прекограничних питања заједничким снагама, стратешким акцијама и пројекцијама, може директно помоћи неразвијеним и мање развијеним земљама региона, допринети креирању синергије и уштеди трошкова кроз заједничке обуке и анализе, израде и спровођења политика, изградњу

капацитета, промовисање прекограничног умрежавања, обезбеђење стручњака адекватног знања и капацитета. Међутим, политика предвиђања се не може никоме наметнути, она треба добровољно да се прихвати и то тамо где је њена примена изводљива и где је у питању релативно упоредив социо-економски положај међу сродним земљама.

Владе земаља југоисточне Европе остварују сарадњу у смислу груписања садржаја на регионалном нивоу. Циљ оваквог „удруживања“ подразумева увођење Пилот-пројекта - Отвореност приступа дигиталним садржајима је кључни елемен стратегије социјалних иновација, коју је усвојила већина земаља југоисточне Европе и која је садржана у смерницама Европске уније. Транспарентност је постала приоритет, а дигитални садржаји присутни су у свим сферама друштвеног и економског живота – од транспорта, здравствене статистике, до података из истраживања и образовања, културних информација, док су мала и средња предузећа пренела примере успешне праксе и праксу са међународне сцене на локални и регионални ниво у области настајања пословних модела дигиталног садржаја. Управо су мала и средња предузећа обезбедила иновативне производе дигиталног садржаја, коришћењем доступности и отворености технологија и платформи, какву је креирао *FORSEE*, и изашла из локалних и регионалних оквира на међународна тржишта, користећи и програме доживотног учења за обезбеђење људских ресурса са искуством у области ИКТ. У том контексту су млади стручњаци из области информационо-комуникационих технологија из Републике Србије, кадар који се изузетно цени и тражи у Европској унији и то развијеним земљама западне Европе, али и у свету.

Већина правила о сарадњи у југоисточној Европи има за циљ пружање додатних услуга за цивилно друштво на националном нивоу, применом заједничких стандарда и успостављањем приступа базама података, али је привучена пажња потрошача и изван југоисточне Европе, углавном на културно-туристичком пољу. Истовремено, капацитети су развијени у региону за трансформацију производње дигиталних садржаја којима је намена била очување културне баштине, у одрживе активности, у циљу креирања нових извора прихода.

Завршна регионална конференција *FORSEE*-а је одржана у Бечу, 27. и 28. марта 2014. године и обезбедила је отворени форум за науку и ИКТ политике, окупила је научне и истраживачке представнике држава југоисточне Европе, региона као целине, као и представнике других држава Европске уније који су били вољни да саслушају постигнућа пројекта *FORSEE*. Државама југоисточне Европе *FORSEE* и његови резултати су потребни ради повећања конкурентности овог регион и корисника овог пројекта, у условима глобалне мрежне економије, да би имали равноправни приступ Европској истраживачкој области и да би југоисточна Европа постала боље место за живот и рад.

У складу са постављеним циљевима, примењена је специфична методологија – узело се у обзир да је југоисточна Европа углавном регион малих економија које нису глобално конкурентне, регион је посматран као географска област заједничких потреба и интереса, у којем је потребно сагледати потенцијал овог регионалног тржишта и који сарађује са суседним земљама ради планирања заједничких акција. Кроз пилот-пројекат о дигиталним садржајима који је обухватио 8 земаља југоисточне Европе, обезбеђено је широко укључење свих заинтересованих и експерата из ових земаља, било је око 350 учесника у 8 националних и 1 регионалној консултацији, добијено је око 1000 одговора у различитим фазама овог пилот-пројекта, спроведене су 3 радионице предвиђања ангажовањем око 75 регионалних експерата („Будућности“ „Шансе“ и „Препоруке политика“), креиране су 4 разумне и изводљиве слике будућности за југоисточну Европу за област дигиталног садржаја за период до 2025. године, као и 1 визија за регион базирана на жељеној будућности дигиталних садржаја и 14 конкретних препорука политика које воде материјализацији ових визија. Примењена је јединствена методологија *FORSEE* – модуларна – неке задатке су изводили сви, а неке групе и тимови; стваралачка – допушта локална прилагођавања; поновљива – може се користити за било коју тему или поље или ниво, регионални, национални или локални; регионална – активности се изводе на регионалном нивоу, синтезом „долазних података“ из земаља-учесница, од националних актера и експерата, без паралелне националне под-експертисе; партиципаторна- сви заинтересовани могу да имају увид у синтетичке податке у

свакој фази пројекта. Метод *FORSEE* стога има припремну фазу идентификације теме о којој ће се реализовати вежба, фазу иницијалне *SWOT*<sup>776</sup> анализе, фазу организовања отворених консултација, фазу финализације *SWOT* о теми и креирања могуће будућности, фазу селекције и фазу закључка о препорукама акција.

Учешћем у *FORSEE* пројекту Република Србија је добила могућност да прође кроз искуства добре и лоше праксе држава региона југоисточне Европе, које су њено природно окружење, и да на тај начин дође до важних закључака за сопствену будућност и начина остварења одрживог развоја у завршној фази пред учлањење у Европску унију, када је неопходно да „ухвати корак“ са чланицама ЕУ. С друге стране, Србија је добила и прилику да презентује сопствене људске ресурсе у области ИКТ технологија, с обзиром да су млади стручњаци из ове бласти изузетно цењени и тражени како у ЕУ, тако и у свету. Институт „Михајло Пупин“ је добио могућност да изврши увид у достигнућа суседних земаља и прилику да сопствене младе експерте експонира као пожељне чланове истраживачких тимова Европе. ЕУ је добила могућност да сагледа да Република Србија, иако врши хармонизацију са прописима и стандардима Уније, има квалитете на европском, па и вишем нивоу. Република Србија мора да поведе рачуна у врло скорој будућности и да нађе начина да младе таленте и стручњаке из области ИКТ, задржи у Србији јер је то њен горући интерес, с обзиром на чињеницу да су ИКТ – технологије будућности које ће великом брзином бити глобално имплементиране у све сегменте свакодневног живота и рада.

### 3.2.2. *PACINNO*

#### 3.2.2.1 Општи појмови о *PACINNO*

Пројекат *PACINNO* се реализује у оквиру *Adriatic IPA Cross Border Cooperation 2007-2013*. (Јадранска ИПА прекогранична сарадња 2007-2013. године), као стратешки пројекат – *Platform for trans-Academic Cooperation in Innovation*

---

<sup>776</sup> *SWOT* анализа је структуриран метод планирања који се користи за процену предности, слабости могућности и претње за одређени пројекат.

(Платформа за транс-академску кооперацију и иновације), чији је акроним *PACINNO*. Циљ пројекта је успостављање платформе за сарадњу у истраживању и иновацијама која обухвата целокупну Јадранску регију. Циљајући истраживачке институције, креаторе политика и пословне ентитете, пројекат ће омогућити стварање нових мостова између истраживачко-научних активности које се одвијају у академским институцијама са једне стране а са друге економског система, са посебним освртом на технолошке потребе малих и средњих предузећа. Уопштеније, пројекат је усмерен ка савладавању главних препрека економском развоју земаља Јадранске регије, подстицањем компетитивности њихових малих фирми (како у *High Tech* области, тако и у традиционалним индустријама), и промоцијом оснивања иновативних *start-up*-ова (нове фирме које тек започињу своје пословање). Да би остварио овако амбициозан циљ, пројекат ће се ослањати на неколико програма и иницијатива који су већ имплементирани у Јадранској регији, од стране ЕУ, националних влада и локалних интересената.

Пројекат ће комбиновати истраживачке активности са директним интервенцијама у локалне иновативне системе. Посебно, када је у питању истраживање, спровешће се теренска истраживања – усмерена ка идентификацији учесника у иновацији и иновативних акција у регији, и мерење иновативног потенцијала на локалном нивоу – и пружиће се потпуно мапирање националних иновативних система и имплементираних политика. Захваљујући подршци сарадника пројекта и комбиновању најнапреднијих искустава и пракси на Јадранском и међународном нивоу, биће се у могућности да генерише нови сет препоручљивих иновационих политика које ће бити учињене доступним за приватне и јавне интересенте и креаторе политика у региону.

У оквиру активности које су прецизно испланиране у техничким радним пакетима пројекта (*WP1, WP2...*),<sup>777</sup> успоставиће се технолошке трансферне канцеларије (*TTO*) на нивоу сваке државе учеснице, са циљем олакшавања трансфера истраживачког материјала и резултата, најбољих пракси и подстицања прекограничне сарадње.

---

<sup>777</sup> Радни пакети доступни на <http://www.pacinnno.eu/sr/activities/>, 20. 12. 2015.

Поред наведене стратешке теме, пројекат има за циљ и стимулисање настанка и развоја иновативних економских сектора и компанија у Јадранској регији, уз промоцију развоја постојећих традиционалних малих и средњих предузећа у напредније, конкуритивније компаније. Програм ће неговати идиректно оснивање *High Tech Spin-Out* компанија, које се формирају од стране или под „патронатом“ регионалних научних институција (истраживачких центара, универзитета), са циљем промовисања њихове тржишне консолидације и реализације њиховог пуног потенцијала, кроз брзи раст и укључење на тржиште. До самог краја пројекта, ојачаће се академски предузетнички тимови, кроз специфичне менаџментске тренинге и менторисање. Посебно ће се пажња усмерити ка привлачењу инвеститора у регији (*venture capitals, business angels*, јавни инвеститори...) који су вољни да финансирају и менторишу иновативне *start-up*-ове, који највише обећавају. Активно учешће кључних иновационих интересената (истраживачки центри, територијална тела, научни и технолошки паркови, пословни инкубатори, финансијски инвеститори, пословне јединице, мултинационалне компаније основане у региону) би требало да креира регионални иновациони систем, подржан трајном платформом сарадње, где би приватне и јавне институције могле да се повезују и удруже своје снаге и ресурсе кроз разне облике јавно-приватног партнерства, да би подржале све иновационе резултате широм регије, чак и по окончању пројекта, као трајни облик сарадње.

Главни корисник и руководилац пројекта тј. координатор *PACINNO* пројекта је Универзитет у Трсту, а поред њега је још седам корисника - пројектних партнера и седам сарадника. Пројектом руководи *Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie Programmazione Servizio Cooperazione Territoriale - IPA Adriatico, REGIONE ABRUZZO, Via Salaria Antica Est, 27 -67100 L'Aquila*, одговорно лице је гђа *Paola Di Salvatore*. Сертификационо тело је *Servizio Autorità di Certificazione, REGIONE ABRUZZO, Via Leonardo da Vinci, 6 Palazzo Silone - 67100 L'Aquila*, одговорно лице је гђа *Francesca Iezzi*, а ревизију врши *Struttura Speciale di Supporto Controllo Ispettivo Contabile, REGIONE ABRUZZO, Via Leonardo da Vinci, 6 - 67100 L'Aquila*, одговорно лице је гђа *Giulia Marchetti*. Остали корисници-пројектни партнери су: *COBIK*, Ајдовшчина, Словенија; Свеучилиште у Ријечи – Медицински

факултет, Хрватска; Економски факултет у Сарајеву, Босна и Херцеговина; Универзитет у Тирани, Албанија; Институт „Михајло Пупин“ Београд, Србија; Економски факултет у Подгорици, Црна Гора; Јонски универзитет, Крф, Грчка. Сарадници на пројекту су: *Friuli Venezia-Giulia Autonomous Region*, Трст, Италија; Министарство образовања, науке и спорта, Љубљана, Словенија; Министарство предузетништва и обрта, Загреб, Хрватска; *Chamber of Commerce and Industry of Tirane*, Албанија; Пословно-технолошки инкубатор техничких факултета у Београду, Србија; Инвестиционо-развојни фонд Црне Горе А.Д., Подгорица, Црна Гора и Федерално министарство образовања и науке, Мостар, Босна и Херцеговина.<sup>778</sup>

Заједнички технички секретаријат има 12 чланова и налази се у *Abruzzo Region Via Salaria Antica Est, 27 -67100 L'Aquila*.<sup>779</sup> Постоје националне инфо-тачке, представници Националног тела – у Србији то је Национално тело Републике Србије за ИПА Јадрански програм прекограничне сарадње, коју функцију врши Канцеларија за европске интеграције и то Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње, као и Првостепени контролори пројектних партнера (*First Level Control Office – FLCO*). За Србију Првостепени контролор је Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање пројеката финансираних из ЕУ фондова (*CFCU*), помоћник министра Наташа Шимшић.<sup>780</sup>

Првостепена контрола пројекта је транспарентно дефинисана на линку [http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#first\\_level\\_control\\_offices](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#first_level_control_offices). Одобрени пројекти, међу којима је и овај пројекат су доступни на линку [http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=approved\\_projects](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=approved_projects).

---

<sup>778</sup> Партнери пројекта доступни на <http://www.pacinno.eu/sr/partners/>, 20.12.2015.

Органи пројекта су [http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#programme\\_authorities](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#programme_authorities), 20. 12. 2015.

<sup>779</sup> Доступно на [http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#joint\\_technical\\_secretariat](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#joint_technical_secretariat), 20. 12. 2015.

<sup>780</sup> [http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#national\\_info\\_points](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#national_info_points), 20. 12. 2015.

Трајање пројекта је 29 месеци, од новембра 2013. до марта 2016. године. Укупни буџет пројекта је 5.865.690,05 евра.<sup>781</sup>

### 3.2.2.2. Правни оквир за *PACINNO*

Јадранска регија је оптерећена бројним структурно-економским проблемима, посебно лошом инфраструктуром, малобројним истраживачким и иновативним активностима, слабом везом академског и пословног света, испарчаношћу и ограниченом величином домаћег тржишта и нехомогеним регулаторним системом. Сви наведени фактори лоше утичу на предузетничке активности у кључним индустријама, низак проценат формирања нових привредних друштава, предузетника (посебно у научним и технолошким секторима), изазивају последицу ограничене величине предузећа, незнатних и малобројних инвестиција, као и слабог иновационог капацитета фирми. Изгледа да је Јадранска регија застала у тој фази управо због своје релативне затворености за спољни свет и утицаје, као и због свог слабог капацитета да апсорбује нова научна и пословна знања која долазе из спољног света. Томе доприноси и екстремна подељеност на политичком нивоу, а препрека су и значајне културолошке разлике. Јадранској регији, укратко, недостаје мрежа богата научним и пословним везама између земаља регије, али и између њих и Еропске уније и остатка света.

Циљ пројекта *PACINNO* је да створи такву мрежу и да изгради мостове између земаља, истраживачко-иновативних центара, пословног и академског света, креатора политика и корисника јавних средстава, оних који ту будућност треба да реализују. Акутно се мора повећати конкурентност регије, која је тренутно на најнижем степену у Европи. Упркос локалним успесима који се односе само на североисточну Италију и Словенију, Јадранска регија је некомпетитивна, што спутава економски раст и интеграцију на европском нивоу, и поред оснивања неколико изузетно квалитетних истраживачких и иновативних центара у регији, са значајном научним достигнућима и технолошким потенцијалом.

---

<sup>781</sup> Вредност и трајање пројекта одређени су у Пријавном формулару и закљученом Уговору.



*PACINNO* има за циљ да промовише иновације у академским институцијама и пословном систему Јадранске регије, трансфер истраживања и технологије академског и пословног света, како на нивоу земље, тако и на међународном нивоу.

Правни оквир за *PACINNO* чине следећа правна акта: • Уредба Савета (ЕУ) бр.1085/2006 од 17. јула 2006. којом се успоставља Инструмент за претприступну помоћ (овде означена као „Уредба о ИПА оквиру“), са пратећим амандманима и интеграцијама. Са применом од 01. јануара 2007. године овај инструмент представља правну базу за финансијску помоћ државама кандидатима и потенцијалним кандидатима да спроведу политичке, економске и институционалне реформе са циљем да постану чланице Европске уније; • Уредба Европске комисије (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12. јула 2007. године и пратећи амандмани и интеграције, којом се имплементира Уредба о ИПА оквиру, дефинишући применљиво управљање и одредбе о контроли (овде означена као „Уредба о имплементацији ИПА“); • Одлука Комисије бр. Ц(2008) 1073 од 25. марта 2008. која одобрава ИПА Адриа прекогранични програм, са референтим кодом „СЦИ 2007 СВ 16 ПРО 001“, овде означена као „Програм“, измењена Одлуком бр. Ц(2010) 3780 од 30. јуна 2010., Одлуком бр. Ц(2011) 3396 од 18. маја 2011., Одлуком бр.Ц(2011) 3740 од 26. маја 2011 и Одлуком бр. Ц(2012) 4937 од 13. јула 2012; • Оквирни споразум између Влада нечланица ЕУ које учествују у пројекту и Комисије ЕЗ за сарадњу која се односи на ЕЗ финансијску помоћ ИПА, где су закључени Финансијски споразуми између Европске комисије и нечланица ЕУ које учествују у програму „ИПА Адриатик прекогранични програм“; • Упутство за имплементирање програма, Упутство за менаџмент и контролу и Водичи за *FLCOs*, који су штампани и оглашени на програмском веб-сајту<sup>782</sup>, Европског парламента и Савета од 05. јула 2006. године о Европском фонду за регионални развој којом се укида Уредба (ЕЗ) бр. 1783/1999; • Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године • Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1828/2006 од 08. децембра 2006. којом се дефинишу правила за имплементацију Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1083/2006 која је успоставила основну регулативу о

---

<sup>782</sup> Приступ пројекту преко [www.adriaticpacbc.org](http://www.adriaticpacbc.org), 20. 12. 2015.

Европском фонду за регионали развој, Европском социјалном фонду и Кохезионом фонду, као и Уредбе (ЕЗ) бр. 1080/2006 Европског парламента и Савета од 05. јула 2006. године о Европском фонду за регионали развој; • Програм транснационалне сарадње југоисточне Европе, који је одобрен од стране Европске комисије 20. децембра 2007. године, Одлука бр. Ц(2007)6590; • Упутство за Програм југоисточне Европе (*SEE Programme Manual-2nd call*) и Упутство за имплементацију Програма југоисточне Европе којим се дефинишу програмска специфична правила за имплементацију пројеката у оквиру овог Програма; • 03. септембра 2012. године је Управни орган огласио Позив за предлоге стратешких пројеката, од Програмским приоритето 1, пошто је примио Форму позива под називом: „*Platform for trans-Academic Cooperation in Innovation*“ (акроним *PACINNO*), даље означен као „Пројекат“; • 16. октобра 2013. је Заједнички надзорни одбор Програма одобрио ранг-листу пројеката одобрених за Пројектне грантове, амеђу њима и Пројекат са ознаком „n“; • У Партнерском споразуму за имплементацију Пројекта, пројектни партнери су потврдили Лидера, Главног корисника тј. координатора пројекта, док су други пројектни партнери означени као „крајњи корисници“ и „пројектни партнери“; • Писмо о алокацији средстава издато од Управног органа (*FAL*); • Правила Европске комисије о јавним набавкама, легитимности трошкова, заштити личних података; • Општи услови за ИПА уговоре о субвенцијама.<sup>783</sup>

ИПА уговор о субвенцији обухвата и: • Анекс I- Општи услови ИПА уговора о субвенцији; • Анекс II – копија Пријаве пројекта (форма); • Анекс III – оригинал Споразума о пројектном партнерству; • Анекс IV – Алокациона писма о средствима (*FAL*); • Анекс V- Била је неопходна измена Пројектног плана и буџетске ревизије; • Декларација о главим апликанту.<sup>784</sup>

Пројекат ће створити Заједничку регионалну платформу за иновације, која ће омогућити прекограничну сарадњу на пољу иновација, трансфер најбољих пракси, што би све требало да доведе до настанка правог регионалног еко-система иновација,

---

<sup>783</sup> Сва правна акта на којима се заснива ова пројекат побројани су у преамбули Партнерског споразума, али су дати и у виду докумената и доступни су на [http://www.adriaticpacbc.org/index.asp?page=interna&level=implementation\\_documents](http://www.adriaticpacbc.org/index.asp?page=interna&level=implementation_documents), 20. 12. 2015.

<sup>784</sup> *Ibid.*

који би Јадранску регију на мапу Европе коначно уписало као најдинамичнију и најиновативнију област. Иновација се види као кључ за економски развој у Јадранској регији, јер повећавање истраживачких и иновативних капацитета, као и неговање иновативности у малим и средњим предузећима кроз удружене активности или мреже, усмерено је ка повећању конкуритивности Јадранске регије.

Прецизније, пројекат *PACINNO* има три посебна циља тј. теме:

- неговање сарадње-дијалога између кључних интересената Јадранског иновационог система (креатори политика, универзитети, истраживачке институције и пословна заједница), са циљем повећавања степена њиховог учинка како у истраживању, развоју и иновацијама (РДИ) тако и код *start-up High Tech Ventures* (почетне високотехнолошке фирме тј. тек основани високотехношки предузетници);
- креирање механизма који би ефикасно промовисали настанак малих и средњих предузећа у *High Tech* – високотехнолошким индустријама, као и истраживачки развојни и иновациони капацитет (*RDI*) Јадранске регије;
- даље чување, неговање и развој створеног иновативног еко-система на националном и регионалном нивоу.

Први циљ се реализује стварањем платформе за унутрашњу сарадњу и комуникацију између партнера на пројекту кроз новоуспостављене националне канцеларије за трансфер технологије (*TTO*), ефикасним расејавањем резултата пројекта међу различитим циљним групама, препознавањем одлучујућих фактора и ланаца омогућивача иновација у свакој појединој држави и у целом региону, као и константним извештавањем о регионалној иновативној политици и вршење *benchmark* – упоредних анализа.

Други циљ се реализује кроз дизајнирање и лансирање *MBA* програма<sup>785</sup> специјално намењеног научницима и истраживачима, дизајнирање и лансирање академско-предузеничког тренинг програма намењеног академицима и научницима укљученим у обећавајуће истраживачке пројекте, промовисање могућности за финансирање академских предузетника и *High Tech* (делатност високих технологија)

---

<sup>785</sup> *Master of Business Administration* – диплома која се може односити на различите области везане за пословање – маркетинг, менаџмент, рачуноводство и сл.

малих и средњих предузећа, али и покретањем пилот пројеката у свакој земљи – акционих истраживачких активности унутар одређеног броја иновативних малих и средњих предузећа у свакој земљи, са главним циљем побољшања њиховог пословног модела и повећања конкурентности, другим речима повезивањем науке, технологије и предузетништва тј. привређивања.

Чување, неговање и развој створеног иновативног еко-система на националном и регионалном нивоу, као трећи циљ, реализује се кроз отварање *ТТО* (канцеларија за трансфер технологије) у свакој земљи, као и организовањем догађаја са главним циљем промовисања комерцијализације истраживачких резултата и изградње мостова повезивања локалних партнера у регионалну мрежу.<sup>786</sup>

У оквиру *PACINNO* Радног пакета бр. 2 (*WP2*), чија је реализација везана за период од јануара 2014. до марта 2016. године, Институт „Михајло Пупин“ у сарадњи са Јонским универзитетом, имају задатак да успоставе виртуелну платформу и платформу „иновативна прашума“.<sup>787</sup>

У оквиру *PACINNO* Радног пакета бр. 3 (*WP3*),<sup>788</sup> за коју је задужен Економски факултет Подгорица, а који се реализује у периоду од новембра 2013. до марта 2016. године, креираће се истраживачка база података које ће настати тек из Радних пакета бр. 4, 5, 6 и 10 (*WP4*, *WP5*, *WP6* и *WP10*), као и на основу прикупљања података из разних истраживања и извештаја. База података ће бити доступна свим партнерима, циљним групама и заинтересованим лицима, као део виртуелне сарађивачке платформе. Ту базу креира Црна Гора, а остали партнери су дужни да је стално

---

<sup>786</sup> Овај пројекат је усмерен на реализацију једног од стратешких циљева Стратегије ЕУ 2020 - развој постојећих малих и средњих предузећа, да би прерасле у компетитивније компаније, чије присуство тржишту превазилази локални контекст и циља Јадранску регију као целину, али и међународна тржишта. Међутим, мала и средња предузећа ће моћи да достигну овај жељени ниво свога развоја само уколико примењују довољно напредну технологију, што са собом повлачи потребу за јачом сарадњом са научним институцијама и прихватање модерних технологија, а за развој Јадранске регије као целине је неопходно и оснивања неколико *High Tech Spin Out* компанија, из научних институција.

<sup>787</sup> Ова платформа ће садржати интранет алатке и биће повезана са истраживачком и иновационом базом података, а служиће за повезивање свих партнера и других интересената и започела је са радом јануара 2014. године. До краја пројекта је потребно да ова платформа постане права прашума иновација – интернет портал усмерен ка олакшавању стварања регионалног иновационог еко-система, повезивањем свих битних учесника у региону једном, једином виртуелном платформом, у циљу обезбеђења трајне могућности за сарадњу.

<sup>788</sup> *WP* су радни задаци, дефинисани су за сваког учесника пројекта.

ажурирају, пуњењем свог садржаја. Такође сваки партнер ће учествовати у потписивању споразума тј. протокола (један за сваку земљу и један општи на нивоу Јадранске регије), који треба да обезбеде одвијање тј. настављање пројектних активности и после окончања самог пројекта.<sup>789</sup>

У оквиру *PACINNO* Радног пакета бр. 4 (*WP4*) чија реализација тече од новембра 2013. до децембра 2014. године, сваки партнер обавља истраживање за своју земљу – истраживање иновативних компанија, циљ је обрадити 800 компанија из целе Јадранске регије. У периоду од децембра 2013. до јуна 2014. године врши се дубинска процена иновативности узоркованих укупно 16 компанија, по 2 компаније из сваке земље-партнера на пројекту.

У оквиру *PACINNO* Радног пакета бр. 10 (*WP10*) Институт „Михајло Пупин“ је задужен за отварање канцеларија за трансфер технологија у свакој држави-партнеру на пројекту. Ове канцеларије ће промовисати иновативно предузетништво у региону и стимулисати сарадњу између учесника пројекта и заинтересованих страна, креирајући основу за настанак регионалног иновационог еко-система, који треба бити велика подршка иновативним предузетницима региона. Канцеларије ће се фокусирати на повезивање локалних и националних институција и малих и средњих предузећа у заједничку платформу за сарадњу. Канцеларије имају кључну улогу у одрживости пројектних активности и након окончања пројекта, јер су замишљене као трајни облици сарадње, а њихова регионална база података о иновативним активностима и политикама је замишљена да *ТТО* наплаћују своје услуге и да пружају саветодавне услуге компанијама. Канцеларије ће имати три извора финансирања – национални кроз јавне тендере за пружање саветодавних услуга; затим, кроз потражњу за тржишним услугама као што су едукација или повезивање са инвеститорима; и такође кроз грантове- бесповратна средства ЕУ и националне изворе за истраживачке активности. У оквиру *PACINNO* Радног пакета бр. 10

---

<sup>789</sup> Сваки партнер треба да допринесе настанку извештаја о одрживости пројекта тако што ће приложити информације расположиве у његовој земљи. Виртуелна платформа ће садржати и видео записе о предузетничим курсевима, описима пројекта и партнера и њиховим контактима, контакте и опис локалних инвеститора и др. корисне податке Институт „Михајло Пупин“ је задужен да обезбеди садржај за виртуелну платформу

покреће се серија пилот пројеката са *start-up* компанијама и малим и средњим предузећима – наиме, уз помоћ канцеларија за трансфер технологије (*TTO*) се на нивоу сваке државе организују пилот пројекти чији је циљ да се повећа ниво конкурентности између компанија на локалном, регионалном и међународном нивоу. Овај пројекат је прилика да се имплементирају достигнута сазнања и тестира квалитет пројектних резултата, као и утицај на регионални иновациони систем.

За период од марта 2014. до фебруара 2016. године предвиђен је буџет од 130.000 евра да би се канцеларијама за трансфер технологије дала моћна алатка да унапреде виртуелну платформу и додају информације и помоћ за *start-up* компаније за више различитих области: менаџмент људских ресурса, креативно размишљање, интелектуалну својину и могућности за бизнис сарадњу.<sup>790</sup>

Укупни буџет Института „Михајло Пупин“ у овом пројекту је предвиђен за надокнаду легитимних трошкова у укупном износу од 467.129,70 евра тј 7,96% укупних средстава припремљених за *PACINNO* пројекат. Оно што је интересантно за овај пројекат је што се комплетна комуникација, укључујући и објаву извештаја са обелодањивањем трошкова и др. подацима о и у вези пројекта, обавља преко портала чиме се обезбеђује максимална транспарентност свих збивања и све документације на пројекту - *IPA ADRIA CBC PORTAL*<sup>791</sup>. За приступ подацима о извештајима и обрачунима предвиђена је приступна шифра, коју поседују партнери и сарадници пројекта и, наравно контролна тела и Европска комисија тј. тела која она овласти, у делу „*Reserved area*“. На истом сајту могуће је приступити и Информатору на сваком од језика пројектних партнера, па тако и за Србију.<sup>792</sup>

Први део Информатора се односи на могуће грешке у пројектном извештавању, и садржи упутства о извештавању. Отворени *Progress Report* се подноси пошто се унесу сви трошкови (*List of Expenditure*) и Извештај о активностима (*Activity Report*), који се након прописног уношења у програм и добијања системске шифре (чије добијање значи да је извештај валидан), подноси Првостепеној контроли. Крајњи

<sup>790</sup> Подаци о средствима су садржани у Пријавном формулару и конкретном уговору.

<sup>791</sup> [www.adriaticpacbc.org](http://www.adriaticpacbc.org), 20. 12. 2015.

<sup>792</sup> Упутства о поступању у случају грешака у раду на пројекту дата су на линку [www.adriaticpacbc.org/download/CSI/FACTSHEET\\_Serbia\\_01.pdf](http://www.adriaticpacbc.org/download/CSI/FACTSHEET_Serbia_01.pdf), 20. 12. 2015.

корисници из земаља учесница пројекта, које нису усвојиле евро као своју валуту, морају извршити конвертовање трошкова из националне валуте у валуту евро и то са тачношћу на две децимале, по месечном рачуноводственом девизном курсу Европске комисије за месец у ком је трошак поднет Првостепеној контроли.<sup>793</sup> *Activity Report* пре уношења у систем и предаје Првостепеној контроли, мора бити потписан и оверен печатом од стране овлашћеног потписника крајњег корисника, али и водећег партнера, координатора - Универзитета у Трсту, чиме водећи партнер, координатор гарантује да су трошкови презентовани од стране тог конкретног крајњег корисника заиста настали у функцији реализације пројекта *PACINNO. Progress Report* подноси сваки пројектни партнер у складу са својим задатком из пројекта, у папирној, потписаној и печатом овереној верзији главном партнеру, без прилагања укључене документације о трошковима, на финансијску и административну проверу, а истовремено се у оригиналној папирној форми, са оригиналном документацијом о трошковима, доставља националној Првостепеној контроли на контролу и валидацију, а извештајни периоди су 30. април, 30. јун, 31. октобар и 31. јануар. Сваки партнер на пројекту мора имати одвојени рачун за праћење трошкова по пројекту.

Сваки пројектни партнер је дужан да поседује комплетне доказе о трошковима и неопходну документацију за ревизију, контролу или валидацију, дужан је да пружи неопходне информације и омогући приступ својим пословним просторијама органима пројекта, Првостепеној контроли, Европској комисији, Европској канцеларији за борбу против превара (ОЛАФ) и Европском ревизорском суду.<sup>794</sup>

Други део Информатора садржи практичне информације, које се највише односе на процедуре ослобађања од плаћања пореза на додату вредност, али садрже информације и о индиректним трошковима, трошковима службених путовања,

---

<sup>793</sup> Просечни месечни курсеви Европске комисије, заокружени на 4 децимале, доступни су на сајту <http://ec.europa.eu/budget/infocoreuro/>

<sup>794</sup> Првостепена контрола је дефинисана на линку: [http://www.adriaticpacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#first\\_level\\_control\\_offices](http://www.adriaticpacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#first_level_control_offices). Документација и сви подаци о пројекту морају се чувати најмање три године након окончања пројекта. Уколико се наредним контролама утврде неправилности у одобреним трошковима, такав пројектни партнер је дужан да оспорена средства врати Европској комисији, преко главног партнера.

прзнавању прековременог рада у законским оквирима и др. Корисници из Србије су по основу међународног уговора ослобођени плаћања ПДВ-а за овај пројекат и то ослобађање се врши код Министарства финансија – Пореске управе, тј. код ПДВ сужбеника у Сектору уговарања и финансирања из средстава ЕУ Министарства финансија, на основу захтева за ослобађање од ПДВ-а, који се подноси на обрасцу ППО ПДВ – Потврда о пореском ослобађању за обвезника ПДВ, који врши промет добара или услуга, односно увоз добара, уз пореско ослобађање за међународне уговоре.<sup>795</sup> Постоји посебна процедура и списак документације која се уз Захтев мора доставити, уз поштовање рокова наведених у Процедури, како би се наведена потврда могла добити.<sup>796</sup>

Сва плаћања Европске комисије као Уговорног и Управног органа врше се преко главног корисника, координатора, на основу његовог Захтева за накнаду. Уговорни или Управни орган (*Managing Authority*) проверава коректност поднетог захтева, узимајући у обзир имплементацију пројекта у целини и издаје налог за плаћање у року од 45 календарских дана од дана пријема Захтева (тј. 60 дана код посебно комплексних евалуација). По пријему средстава, главни партнер, координатор, средства преноси, алоцира крајњим корисницима на пројекту, према њиховим одобреним буџетима.

Пошто је Републици Србији признато право за учешће у *ADRIATIC CBC* програму само до 31.12.2015.године, то Институт „Михајло Пупин“ има право на накнаду трошкова само до 31.12.2015.године, свако касније учешће у пројекту, који траје и у 2016.години, неће бити праћено признавањем нити накнађивањем трошкова Институту.

---

<sup>795</sup> Образац ППО ПДВ може се преузети на сајту Министарства финансија-Пореске управе <http://www.poreskauprava.gov.rs>. Процедуре ослобађања од ПДВа применљиве на Србију као ИПА партнера дата су на линку [http://www.adriaticpacbc.org/download/CSI/Oslobagjanje\\_PDV\\_IPA\\_Adriatic\\_Serbia.pdf](http://www.adriaticpacbc.org/download/CSI/Oslobagjanje_PDV_IPA_Adriatic_Serbia.pdf), 20. 12. 2015.

<sup>796</sup> Вид.: фн. 792.



### 3.2.2.3. Значај пројекта *PACINNO*

*PACINNO* пројекат није истраживачки по својој природи. То је пројекат којем је циљ да стварањем платформе за унутрашњу сарадњу и комуникацију између партнера на пројекту, успостави националне канцеларије за трансфер технологије (*TTO*) и на тај начин допринесе ефикасном расејавању резултата пројекта међу различитим циљним групама земаља Јадранске регије. Канцеларије за трансфер технологије треба да омогуће прекограничну сарадњу земаља регије на пољу иновација, трансфер најбољих пракси, што би све требало да доведе до настанка правог регионалног еко-система иновација и да Јадранску регију претворе у динамичну и иновативну регију Европске уније. Иновације су кључне за економски развој Јадранске регије, јер повећавање истраживачких и иновативних капацитета, као и неговање иновативности у малим и средњим предузећима кроз удружене активности или мреже, усмерено је ка повећању конкуритивности Јадранске регије.

Републици Србији је право учешћа у програмима Јадранске регије признато, иако нема излаз на Јадран, на основу правног континуитета са СФРЈ која је излазила на Јадран, и то право јој је признато закључно са 31.12.2015.године. По том основу Институт „Михајло Пупин“ учествује у програму *PACINNO*, али има право на рефундацију, накнаду трошкова само закључно са наведеним датумом, након тога има право да учествује у пројекту који траје и у 2016. години, само без права на трошкове.

Учешће Института у овом пројекту је значајно, јер је Институт у сарадњи са Јонским универзитетом, задужен за успостављање виртуелне платформе, платформе „иновативна прашума“, која ће садржати интранет алатке и биће повезана са истраживачком и иновационом базом података, а служиће за повезивање свих партнера и других заинтересованих лица. До краја пројекта је планирано да ова платформа постане „прашума“ иновација – интернет портал усмерен стварању регионалног иновационог еко-система, повезивањем учесника у региону једном, једином виртуелном платформом, у циљу обезбеђења трајне могућности за сарадњу.

Институт „Михајло Пупин“ има радни задатак да омогући отварање канцеларија за трансфер технологија у свакој држави-партнеру на пројекту, са задатком промовисања иновативног предузетништва у региону и стимулисања сарадње између учесника пројекта и свих заинтересованих страна. Канцеларије ће повезивати локалне и националне, па и регионалне институције, мала и средња предузећа, у заједничку платформу за сарадњу. Канцеларије ће бити посебно кључне након окончања пројекта, јер ће бити трајни облици сарадње, регионална база података о иновативним активностима и политикама. Канцеларије су замишљене да наплаћују своје услуге и савете корисницима и да имају најмање три извора финансирања: кроз јавне тендере за пружање саветодавних услуга у оквиру државе у којој су основане, кроз пружање услуга едукације и повезивања са инвеститорима, али и кроз донације Европске уније.

*PACINNO* пројекат је и кроз пилот пројекте отворио пут сарадње канцеларија за трансфер технологије са малим и средњим предузећима, посебно са *start-up* компанијама, у циљу повећања њихове конкурентности на локалном, регионалном и међународном нивоу.

Између осталог, захваљујући значајном учешћу у овом пројекту, Републици Србији је омогућено учешће у новом, *Adriatic Ionian Programme 2014-2020*. година. Наиме, 17. децембра 2013. године усвојен је пакет Кохезионе политике Европске уније за период 2014-2020. године и дефинисани су услови за инвестирање 325,15 милијарди евра у паметан, одржив и инклузиван развој.

Уредбом (ЕУ) бр.1301/2013 која се односи на Европски фонд за регионални развој и уредбом (ЕУ) бр. 1299/2013 која се односи на Европску територијалну сарадњу, створени су правни основи за имплементацију три нова програма која су наставила програм за југоисточну Европу у наредних 7 година - *ADRION - Adriatic Ionian Programme, Balkan-Mediterranean* и Дунавски програм. *ADRION* програм има 4 приоритетне тематске осе – иновативни и паметан регион, одрживи регион, повезани регион и подршку управљању ЕУ стратегији за јадранско-јонски регион (*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region - EUSAIR*), а планирано је инвестирање 83,5 милиона евра из Европског фонда за регионални развој (за земље региона које су

чланице ЕУ- Грчка, Хрватска, део Италије и Словенија) и 15,7 милиона евра из ИПА II (за државе региона које су кандидати за чланство у ЕУ- Албанија, БиХ, Црна Гора и Србија).<sup>797</sup>

### 3.2.3. *Building the Serbian Electromagnetic Compatibility Quality Infrastructre – EMC Serbia*

#### 3.2.3.1. Општи подаци о *EMC Serbia*

Пројекат „Изградња инфраструктуре у Србији за испитивање електромагнетске компатибилности“ (*Building the Serbian Electromagnetic Compatibility Quality Infrastructre – EMC Serbia*) је имао за циљ да развије свест о регулативи и подигне ниво знања у области електромагнетске компатибилности, доведе до увођења новог курса на Електротехничком факултету Универзитета у Београду, успостави нову акредитовану лабораторију за испитивање електромагнетске компатибилности производа, подигне општи ниво квалитета производа, а тиме и конкурентности електронске индустрије у Србији.

Европска унија је 15. децембра 2004. године Директивом 2004/108/ЕЗ Европског парламента и Савета поставила начела и регулисала материју електромагнетске компатибилности. За имплементацију ове директиве у Републици Србији је надлежно Министарство привреде, преко Сектора за инфраструктуру квалитета и безбедност производа на тржишту.

У процесу хармонизације прописа Србије са прописима ЕУ у овој материји, донет је Правилник о електромагнетској компатибилности.<sup>798</sup> Правилник је поред директиве, обухватио и ширину прописа из области техничког законодавства и Одлуку Европског парламента и Савета о заједничком оквиру за трговање производима 768/2008. Употпуњен је Списком српских стандарда из области

---

<sup>797</sup> Извор: цитирана Диретива.

<sup>798</sup> *Службени гласник РС* 13/2010. и нови *Службени гласник РС* 25/2016.

электромагнетске компатибилности, који се редовно усклађује са стандардима Европске уније.<sup>799</sup>

Правилник представља важан допринос целини прописа који се односе на пласман електронских производа из Србије на тржиште Европске уније.<sup>800</sup> Комплетна регулатива из области електромагнетне компатибилности, ради лакшег разумевања и примене, употпуњена је Водичем за примену Правилника о електромагнетској компатибилности издатим 2011. године од стране Министарства економије и регионалног развоја Републике Србије, Сектора за инфраструктуру квалитета.<sup>801</sup>

Да би се производ пласирао на тржиште Европске уније, неопходно је да исти буде усклађен са европским стандардима, да се изврши хармонизација националних прописа и стандарда са ЕУ прописима и стандардима конкретне области. За област електромагнетске компатибилности наведено конкретно значи да се електронски производи морају тестирати пре пласирања на тржишта других земаља, да не емитују електромагнетске сметње изнад прописаног нивоа, који могу утицати на рад других уређаја у околини, као и да на конкретан електронски производ не могу утицати други уређаји у околини или друге појаве (нпр. удар грома).

Успешном реализацијом пројекта *EMC Serbia* у Републици Србији је подигнут ниво конкурентности електронске индустрије и свести о значају електромагнетске компатибилности, Република Србија је добила нову, савремену лабораторију за потребе тестирања производа електронске индустрије Србије, која ће пружити нови квалитет у овој области и приближити Србију европском стандарду у овој области, настало је ново привредно друштво у којем су отворена нова радна места.

---

<sup>799</sup> Последњи је објављен у *Службеном гласнику РС* 59/2014, 05. 06. 2014.

<sup>800</sup> <http://www.tehnis.privreda.gov.rs/sr/bezbednost-proizvoda/tehnicki-propisi-uskladjeni-sa-propisima-EU/novi-pristup/EMC.html>, 20. 12. 2015.

<sup>801</sup> <http://www.toc.vs.rs/VodicEMC.pdf>, 20. 04.2016.

### 3.2.3.2. Правни оквир за *EMC Serbia*

Компоненте 1 и 2 ИПА су биле доступне свим корисничким земљама, а компоненте 3, 4 и 5 само оним државама којима је додељен статус кандидата за чланство. Међутим, потенцијалне државе кандидати су имале приступ мерама које су суштински сличне онима које обезбеђују компоненте 3, 4 и 5 ИПА, али кроз прве две компоненте. Разлика је у начину на који се те мере имплементирају. Државе кандидати су дужне да управљају фондовима Уније на децентрализовани начин и акредитоване су од Уније за то, јер је то њихова припрема да након учлањења управљају алокацијама из структурних фондова.<sup>802</sup>

Приоритети за примену ИПА помоћи су идентификовани у европском и приступном партнерству сваке земље, у документу о стратегији проширења као и извештајима о напретку који се објављује сваке године. Успостављен је систем мониторинга, што укључује Заједничке комитете за мониторинг, састављене од представника Комисије и државе кориснице, а предузимају се и секторски и пројект мониторинзи. Финансијска алокација за корисничке земље од ИПА је специфицирана кроз Вишегодишњи индикативни финансијски оквир (*MIFF*), који се ревидира на годишњем нивоу, на трогодишњој клизној бази.

Регионалне развојне агенције немају управљачку улогу у оквиру ИПА, оне су могући крајњи корисници и могу бити укључене у партнерске аранжмане за израду програма који може да буде подржан од ИПА. У време када Србија није имала статус кандидата, интереси Србије су били да је Регионалне развојне агенције опслужују конкретним пројектима који су финансирани кроз компоненту 1 и 2 (било кроз директне подршке агенцијама, било кроз финансирање пројеката које те агенције спроводе). Компонента 3 се остваривала кроз Економски развојно-оперативни програм са три приоритета – саобраћај (одговорно је Министарство саобраћаја у то време), животна средина (одговорно је у то време Министарство животне средине) и конкурентност (одговорност је подељена у то време између Министарства економије

---

<sup>802</sup> European Commission Regulation (EC) 718/2007, 12. 06.2007 implementing Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), OJ L 170/1, Luxembourg 2006.

и регионалног развоја, Министарства науке и технолошког развоја и Министарства за телекомуникације и информационе системе). Око 100 милиона евра је програмирано за тргодишњи период 2011-2013. године по сваком од приоритета. Србија је била дужна да обезбеди ко-финансирање у износу од 15% , док је Европска унија обезбедила средства из ИПА у висини од 85%.

Економски и социјални развој, регионална сарадња и повезивање су постали витални део сваког концепта успешне и одрживе економије која послује по европским стандардима и правилима, а Србији на том путу подршку пружа Европска унија преко инструмента ИПА фонда.<sup>803</sup>

Влада Србије признаје потребу кохерентне политике кроз регионални развој, у циљу интегрисања своје економије и тржишта у глобално и у јединствено европско тржиште, а све области земље треба да су оспособљене да се такмиче са овим новим тржиштима. Услови даље интеграције у Европску унију су зацртани у Европском партнерству за Србију<sup>804</sup> Даље је Споразумом о стабилизацији и придруживању из априла 2008. године, чланом 113. регулисано да је једна од приоритетних области сарадње Европске уније и Србије јачање регионалног развоја и локалне сарадње ради ублажавања регионалних диспаритета.

У том светлу, Регионални социјално-економски развојни програм је део ИПА 2007 програма финансиран од ЕУ, којег је у јуну 2009. године заменио *Regional Socio-Economic Development Programme 2 (RSEDP2)*. Главни корисник овог програма било је Министарство економије и регионалног развоја, али партнери су биле све релевантне националне и локалне институције, као и друге владине, невладине и пословне организације. Данас се *RSEDP2* састоји из три компоненте, са фокусом на изградњи капацитета: подршка регионалним развојним агенцијама, охрабрење и подршка међуградској сарадњи, промоција и менаџмент Грант шема. Програм је

---

<sup>803</sup> Regional Socio-Economic Development Programme 2, Technical Guidance Note 5 – The Regional Development Policy of the European Union: an Introductory Review, <http://www.rsedp2serbia.eu/sr/download-2/dokumenti/> , 20. 12. 2005.

<sup>804</sup> Council Decision 2008/213/EC , 18. 02. 2008., OJ L 80, 19. 03.2008.

имплементиран од Европског конзорцијума којег води *WYG International consultancy enterprise*.<sup>805</sup>

Регионални социјално-економски развојни програм је пројекат финансиран од Европске уније, ради обезбеђења стратешке и оперативне помоћи Регионалној развојној агенцији да преузму битну улогу и унапреде своје компетенције у регионалном развојном процесу и да постану партнер у имплементацији регионалних развојних планова и програма, како у интересу свих заинтересованих субјеката заједнице, тако и у интересу Владе. Регионални социјално-економски развојни програм 2 је део ИПА фондова Европске уније, који врши координацију и мониторинг укупно 32 Грант шеме за регионалне развојне пројекте са укупним ЕУ средствима од 12 милиона евра. Има задатак да ојача капацитете Србије да креира и имплементира политике за балансирану територијалну социјално-економски развој из перспективе приступања Србије ЕУ. Регионални социјално-економски развојни програм и Делегација ЕУ у Србији ће наставити сарадњу са министарством надлежним за послове економије и регионалног развоја, Националном агенцијом за регионални развој, Владом РС – Канцеларијом за европске интеграције, локалним властима и регионалним развојним агенцијама, Сталном конференцијом градова и општина.<sup>806</sup>

Регионалне развојне агенције у Србији потичу из програма донаторске помоћи и центара за подршку малим и средњим предузећима основаним у периоду 2001-2010. година. Регионални социјално-економски развојни програм 2 финансиран од ЕУ је започет 2009. године, уз подршку фонда бесповратне помоћи у вредности од 12 милиона евра. Главни циљ је стварање нових радних места и развој пословања, да бесповратна средства подрже: међуопштинска партнерства, боље везе између приватног и јавног сектора, стварање кластера у пољопривредно-прехранбеној индустрији, производњи, дистрибуцији и складиштењу робе и туризму.

У оквиру компоненте *RDEPR2* пројекта за подршку фонду бесповратне помоћи била су два позива за пријављивање – први је био „пилот“ пројекат објављен

---

<sup>805</sup> <http://www.rsedp2serbia.eu/about/who-we-are/#sthash.uSTSVtG5.dpuf>, 20. 12. 2015.

новембра 2009.године и средства су добила три пројекта, а други је био отворени позив у јуну 2010. године, у две партије – пројекти мале вредности до 250.000 евра и пројекти велике вредности од 1.000.000 евра. Морала су да се формирају регионална партнерства, способна за спровођење пројеката са три дефинисана циља: стварање нових могућности за запошљавање и очување постојећих радних места; побољшање конкурентности предузећа и унапређење пословне инфраструктуре у регионима Србије. У оквиру фонда бесповратне помоћи промовисано је пет тема – подстицај индустријских кластера, ланаца снабдевања, обука и запошљавање, пословне иновације и физичка пословна инфраструктура.

На други позив, који се завршио 10. септембра 2010. године, Делегацији ЕУ су пристигле 234 пријаве, од којих је само 5% било неодговарајућих. Од тога је резиме пројекта одобрен за 32% пројеката, а 12% је добило бесповратна средства. Малих пројеката је било 14 у вредности 2,34 милиона евра, а за партију великих пројеката је одабрано 15, укупне вредности од 8,52 милиона евра и у овој групи великих пројеката је одобрен и пројекат Института „Михајло Пупин“ - „*Building the Serbian Electromagnetic Compatibility Quality Infrastructure-EMC Serbia*“, који је финансиран у оквиру програма за помоћ развоју кластера у Србији.

Након тога је закључен „*Grant Contract – External actions of the European Union*“ између Европске уније, коју је представљала Европска комисија, у својству Уговорног ауторитета и корисника – имплементарног партнера, Института „Михајло Пупин“, који је ступио на снагу 21. фебруара 2011. године, првобитно на период од 20 месеци, али је анексима продужен на коначних 28 месеци тј. до 21. јуна 2013. године.

### 3.2.3.3. Значај пројекта *EMC Serbia*

Активности пројекта су лоциране у Србији, у региону Ниша, Новог Сада и Београда. Подносилац пројекта, корисник и имплементарни партнер био је Институт „Михајло Пупин“, као истраживачко-развојни институт у власништву Републике Србије. Партнери на пројекту били су, поред Института, *ICT Network industry cluster*



(ИКТ Мрежа) из Београда, Електротехнички факултет Универзитета у Београду и Регионални центар за развој малих и средњих предузећа и предузетништва из Београда.

Сврха Уговора „*Grant Contract – External actions of the European Union*“ је била додела бесповратних средстава Европске уније за имплементацију пројекта „Изградња инфраструктуре у Србији за испитивање електромагнетске компатибилности“. Период извршења Уговора се завршавао са даном финалног плаћања од стране Уговорног органа, али у сваком случају најкасније 18 месеци од окончања периода имплементације, који је након анексирања Уговора, трајао 28 месеци од ступања Уговора на снагу.

Укупна вредност пројекта била је 1.011.783,- евра, од којег износа је Европска унија као Уговорни орган финансирала максимално 908.679,- евра, тј. 89,81 % процењених укупних законитих трошкова пројекта (без пореза, који се не признају као трошак), а од тог износа 6,87 % корисник је био овлашћен да захтева индиректне трошкове. Регулатива по којој се реализовао овај Уговор је забрањивала да се као трошкови прихватају порези, укључујући порез на додату вредност, царине и увозне дажбине, трошкови закупнине или куповине земљишта и постојећих некретнина, половна опрема, оперативни трошкови, банкарски трошкови, трошкови гаранција и сличне, трошкови лизинга, трошкови амортизације, новчане и финансијске казне и трошкови судских процеса.

Иницијатива за пријаву пројекта је потекла из кластера ИКТ Мрежа још 2009. године, јер су се чланице кластера изјасниле да у Србији не могу обавити сва потребна испитивања електромагнетске компатибилности, а да их иста у иностранству (најчешће Словенија) прилично коштају. Каснијим испитивањем тржишта на примеру од 44 привредна друштва, које је извршено током реализације пројекта, дошло се до податка да су ова друштва потрошила 375.000 евра у 2012. години на испитивање електромагнетске компатибилности.

Извештаји (наративни и финансијски) су праћени захтевима за плаћање. Уговорен је аванс као прво плаћање, у висини 80% од прогнозираног буџета за првих 12 месеци имплементације пројекта, који се реализовао у року од 45 дана од дана

пријема потписаног Уговора код Уговорног органа, уз презентацију банкарске гаранције за повраћај аванса, Након аванса, било је једно међу- плаћање у току пројекта и финално, на крају пројекта.

Сви захтеви за плаћање са извештајима су достављани Делегацији Европске уније у Србији, Сектору за финансије и уговоре. Верификацију пројекта тј. ревизију је вршила ревизорска кућа BDO d.o.o. из Београда. Обавезна је била примена прописа о заштити података о личности.

Пројекат EMC Serbia је предвидео да лабораторија за испитивање електромагнетске компатибилности буде формирана као засебно привредно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, у већинском власништву Института „Михајло Пупин“, али не и део његовог система, и то на самом крају пројекта који се тим оснивањем и окончава. Сврха организационе издвојености лабораторије је омогућавање независног тестирања производа и из Института, као и приступ средствима из Фондова ЕУ.

Тако су Идворски лабораторије д.о.о. Београд, Предузеће за испитивање, контролисање и сертификацију, основане јуна 2013. године, са уделима од 75% у власништву Института „Михајло Пупин“, 20% у власништву ICT-Net industry cluster и 5% у власништву Електротехничког факултета Универзитета у Београду.<sup>807</sup> Иако у већинском власништву Института, Идворски лабораторије су део инфраструктуре кластера и националне инфраструктуре квалитета. Захваљујући средствима ИПА фонда ЕУ, Идворски лабораторије су опремљене последњом генерацијом EMC инструмената за тестирање, посебно анехоичном комором за испитивање зрачења (*anechoic chamber*), који омогућавају да се производи тестирају у складу са сада важећим стандардима тестирања у ЕУ. Идворски лабораторије такође нуде услуге тестирања производа – испитивања, контролисања и сертификације из области електромагнетске компатибилности и сигурности уређаја ниског напона, у складу са Нисковолтажном директивом ЕУ, кроз сарадњу са локалим партерима, обухватајући комплетан сет тестова неопходних већини електричних уређаја. У процесу сачињавања спецификације опреме за тестирање и развоја тестних процедура у фази

---

<sup>807</sup> Агенција за привредне регистре, Регистар привредних друштава.

имплементације пројекта, остварена је сарадња са водећим светским ЕМС експертима.

Циљ Идворски лабораторија д.о.о. је да омогући својим клијентима да обаве сва неопходна тестирања на једном месту, имплементацијом нових метода и успостављањем партнерства са другим лабораторијама. У складу са захтевима пројекта *EMC Serbia*, Оснивачким уговором је онемогућена промена делатности новооснованог друштва, његова продаја или уступање сувласништва, у периоду од три године од оснивања, у прве три године постојања целокупна добит ће бити реинвестирана у развој друштва, а Електротехничком факултету је гарантовано право да користи лабораторију у некомерцијалним терминима за обављање наставе и истраживање, као и да ланице кластера „ИКТ Мрежа“ могу остварити попуст за коришћење услуга новоосноваог друштва, у циљу даљег развоја кластера.<sup>808</sup>

Новоосновано друштво је и акредитовано код Акредитационог тела Србије чиме је доказало тј. сертификовало поступак испитивања електромагнетске компатибилности. У Србији новоосновано друштво нема јаку конкуренцију у оквиру своје делатности, а Србија не располаже ни обученим кадровима из ове области. Стање у региону је слично јер најближа акредитована лабораторија сличног програма испитивања је у Словенији, тако да новооснована лабораторија може да нуди своје услуге на тржиштима бивших југословенских република и држава окружења, а захваљујући нижим ценама услуга може бити конкурентна и на тржишту западноевропских земаља. Када Србије, преко Министарства за трговину, туризам и телекомуникације успостави систем инспекцијског надзора над применом ЕМС директиве ЕУ, новооснована лабораторија ће имати могућности учествовања на тендерима који се у ту сврху буду расписали. Посебан допринос новоосновано друштво може да пружи на пољу истраживања и развоја у области електромагнетике.

Кроз имплементацију пројекта *EMC Serbia* обављено је једино објективно истраживање о вредности тржишта услуга тестирања електромагнетске компатибиности у Србији и то на репрезентативном узорку од 44 предузећа ( што се

---

<sup>808</sup> Оснивачки Уговор објављен на сајту Агенције за привредне регистре, Регистру привредних друштава, за Идворски лабораторије д.о.о. Београд.

сматра да је отприлике половина потенцијала Србије), која су послала своје запослене на петодневни курс из дизајна за електромагнетску компатибилност, организован у оквиру пројекта. У периоду од 2008. до 2011. године, када у Србији није ни постојала законска обавеза да се производи тестирају на овај начин, сви производи намењени извозу су углавном тестирани у Словенији.<sup>809</sup>

На новоосновано предузеће пренет је и допринос у природи од стране Института „Михајло Пупин“, у опреми коју је за ову намену Институт већ поседовао. Захваљујући томе што је преносом наведене опреме Институт престао са обављањем делатности везане за електромагнетску компатибилност и исту је у целости пренео на новоосновно друштво које је истом наставило да се бави, пренос наведене опреме био је ослобођен плаћања пореза на додату вредност, о чему је прибављено и Мишљење Министарства финансија бр.413-00-117/2013-04 од 05.05.2014.године.

### 3.3. СИНТЕЗА 3. ДЕЛА

Институт „Михајло Пупин“ је акредитовани истраживачко-развојни институт, у власништву Републике Србије, регистрован као привредно друштво у складу са Законом о научноистраживачкој делатности, највећи и најстарији институт у области информационих и комуникационих технологија на Балкану. Остварио је завидне резултате у многим областима, дуги низ година је учесник домаћих и међународних научноистраживачких пројеката и успешан је извозник сопствених производа и услуга. Институт спаја теорију и праксу, иновативност са привредном успешношћу, а почев од времена када је Србији отворен приступ европским фондовима, Институт „Михајло Пупин“ је успешно реализовао преко 60 европских пројеката. Тренутно реализује 12 међународних истраживачко-развојних пројеката, од којих 4 из средстава ИПА, као и 21 пројекат финансиран од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Од ИПА пројеката у којима учествује Институт, издвојена су три - *FORSEE* пројекат, реализован у склопу Југоисточно европског транснационалног програма

---

<sup>809</sup> Елаборат о основаности оснивања Идворски лабораторије д.о.о. Београд.

кооперације (*SEE*), пројекат *PACINNO* који се реализује у оквиру *Adriatic IPA Cross Border Cooperation 2007-2013*. као стратешки пројекат – *Platform for trans-Academic Cooperation in Innovation* и пројекат "*Building the Serbian Electromagnetic Compatibility Quality Infrastructure-EMC Serbia*", који је финансиран у оквиру програма за помоћ развоју кластера у Србији.

*FORSEE* пројекат је Југоисточно европски транснационални програм кооперације, којем је циљ стварање културе предвиђања уз помоћ иновационо комуникационих технологија, која ће допринети развоју иновација и побољшању политика на регионалном нивоу, кроз ширење знања и комуникације и равноправном учешћу у Европском истраживачком простору. Програм ће резултирати увођењем одрживог механизма за иновационо-комуникационе технологије, идентификоваће недостатке ових технологија и сектора истраживања и технолошког развоја у региону. Корист за регион потиче од повећања ефикасности кроз регионалну сарадњу и избегавање дуплирања напора и расипања драгоцених ресурса за активности које се баве заједничким потребама и проблемима у југоисточној Европи, у односу на изолована национална истраживања. Али пројекат има повратно дејство и на сваку земљу учесницу, стога ће мале истраживачке заједнице земаља ове регије имати прилику да превазиђу сопствене, уске интересе и решавају потребе већег, јединственог региона. Одабир приоритета у ИКТ истраживањима у свакој земљи ће омогућити да се ограничени расположиви ресурси каналишу у активности које имају потенцијала за постизање значајних резултата и за националне и за регионалне економије, а избећи ће се трошење националних средстава у истраживања ограничене стручности и малих достигнућа.

Пројекат *PACINNO* се реализује у оквиру *Adriatic IPA Cross Border Cooperation 2007-2013*. као стратешки пројекат – *Platform for trans-Academic Cooperation in Innovation*. Циљ пројекта је успостављање платформе за сарадњу у истраживању и иновацијама која обухвата целокупну Јадранску регију, ради савладавања главних препрека економском развоју земаља ове регије, подстицањем конкуритивности малих фирми и промоцијом оснивања иновативних *start-up*-ова. Стожер иновационог повезивања и фактор даљег развоја ове регије је осивање, у оквиру овог пројекта,

канцеларија за трансфер технологије, које су планиране да функционишу и након окончања пројекта, и да буду трајни фактор сарадње земаља и свих заинтересованих институција, друштава и предузетника региона.

Регионални социјално-економски развојни програм 2 је део ИПА фондова Европске уније, који врши координацију и мониторинг регионалних развојних пројеката и има задатак да ојача капацитете Србије да креира и имплементира политике за балансирану територијалну социјално-економски развој, да створи нова радна места и услове за развој пословања, да бесповратна средства ЕУ подрже међуопштинска партнерства, боље везе између приватног и јавног сектора, стварање кластера. У оквиру ИПА фонда бесповратне помоћи, септембра 2010. године, Делегација ЕУ је одобрила пројекат Института „Михајло Пупин“ - *"Building the Serbian Electromagnetic Compatibility Quality Infrastructure-EMC Serbia"*, који је финансиран у оквиру програма за помоћ развоју кластера у Србији. Са Институтотом, као имплементарним партнером, закључен је *"Grant Contract – External actions of the European Union"*, који је окончан оснивањем новог привредног друштва Идворски лабораторије д.о.о. Београд за подизање електромагнетске компатибилности у Србији на ниво стандарда Европске уније, чиме се допринело хармонизацији са прописима ЕУ, отворена су нова радна места и подигнут је квалитет ове делатности у Србији.

Наведени примери добре праксе доказ су како средства ИПА фондова, у функцији проширења Европске уније, подижу квалитет живота и рада у државама кандидатима за чланство у ЕУ, доприносе хармонизацији националних прописа са прописима ЕУ, убрзавају развој земаља које су на нижој развојној стопи у односу на Европску унију, отварају нова радна места и тиме доприносе решавању проблема незапослености у тим земљама, пружају техничку и сваку другу помоћ да би се држава кандидат на најефикаснији начин припремила за обавезе које је чекају када постане чланица Уније.

#### 4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

1. Ширење комунистичких идеја, синдикалног организовања и револуционарних покрета, иницираних стварањем Совјетског Савеза, појава „хладног рата“ и традиционално лоши „суседски“ односи Француске и Немачке, били су реалност у којој је настала Европске заједнице за угаљ и челик, прва међудржавна организација са израженим наднационалним елементима, која је са Европском економском заједницом и Европском заједницом за атомску енергију, 35 година касније прерасла у Европску унију. То је јединствено економско- политичко партнерство 28 држава, творевина *sui generis*, ни држава ни међународна организација, а са елементима и једне и друге, наднационална заједница европских држава, особена и још увек у процесу развоја. Настајала је као нужност обнове порушене европске привреде у периоду после Другог светског рата, када се идеја заједништва наметнула као једина прихватљива платформа за превазилажење антагонизма између држава Европе. Европска унија, која има статус правног лица и правни субјективитет у међународним односима, није ни савршена, нити завршена, и још увек не можемо бити сигурни каква је будућност чека, тако необичну и другачију од свих других творевина насталих до сада. У данашње време Европска унија се суочава са најозбиљнијим изазовима до сада: Дејвид Камерон (*David Cameron*), британски премијер је најавио референдум о останку Велике Британије у ЕУ за 23. јун 2016. године (*Brexit*), иако је у фебруару на самиту у Бриселу потврђено да Велика Британија има економско-монетарну и социјалну посебност, али да не може да спречава и кочи кретање евро зоне и нема право вета за зону евра; тешка миграторна криза која прети да сруши шенгенски систем и мења етничку карту Европе јер је до сада у Европу пристигло око 1,3 милиона избеглица, чији број расте и поред мера које је ЕУ предузела у виду одбране граница на мору, рестриктивне визне политике у Турској, донаторске конференције о Сирији и сарадњи са НАТО у Егејском мору на контроли бродова; са тим у вези и испољена криза „европског идентитета“ тј. грађанства ЕУ; криза ЕМУ која се најтеже

испољила на примеру Грчке; криза Заједничке пољопривредне политике; климатске промене ...

2. Најважнија тековина данашње Европске уније и осново начело, постулат европских интеграција представља *acquis communautaire*, обједињена и стално растућа целина права и обавеза Европске уније, од њених почетака до данашњих дана, резултат усаглашавања достигнућа свих система држава чланица, уједињених у њиховој различитости, а предуслов пријема нове чланице у Европску унију је њено беспоговорно прихватање комплетног корпуса *acquis communautaire*, како током транзиционог периода, тако и касније, а ради стварања механизма за прихват његових будућих елемената.

3. Државе које су у садашње време кандидати за чланство у Европској унији су мање развијене, у економском, законодавном, институционалном и развојном су заостатку у односу на развијене земље западне Европе, па и све друге чланице Европске уније. Из тог разлога је неопходно да се пре процеса њиховог придруживања Европској унији, да не би долазило до дивергентних и ретроградних процеса у самој Унији и снижавања достигнутог нивоа њеног развоја, обезбеди усклађивање њихових система са системом Европске уније, кроз процес хармонизације законодавстава и изградњу и усклађивање њихових институција и администрације са Европском унијом, јер се само на тај начин може обезбедити економска стабилност и напредак држава кандидата, унапређење у свим областима њиховог система, обухваћеним појединачним поглављима процеса преговора о приступању. Циљ тог свеобухватног и дуготрајног процеса је да се обезбеди да држава кандидат, након присупања Унији, буде у стању да испуњава све обавезе чланице, да буде способна да користи фондове ЕУ и буде равноправан члан ове специфичне заједнице држава.

4. Процес ширења Европске уније данас је успорен, али се не сме зауставити. Поучена преурањеним пријемом 2004. године (углавном из политичких разлога) 10 далеко мање развијених држава централне и источне Европе, што је довело до стагнације и економског поремећаја у Европској унији, Европска комисија је предложила консолидацију Уније, и да процес проширења убудуће не тече брзо, већ



да се поштују сви постављени критеријуми за чланство у Унији, што ће омогућити да пријем нових чланица не поремети и не угрози Унију. Проширење мора да буде и даље процес помоћи европским државама за спровођење свеобухватних реформи а оне могу постати део Уније тек по имплементацији свих европских вредности у њихов унутрашњи систем.

5. У данашње време, економске кризе, незапосленост, миграције са ваневропских подручја и др. су појаве са негативним ефектима на стабилност Европске уније и на положај и статус садашњих држава кандидата за чланство у ЕУ. Како се ради о државама које и економски заостају за Европском унијом, то су њихове „припремне фазе“ за чланство знатно продужене. Због тог продуженог трајања статуса кандидата за чланство, посебно на значају добијају претприступни фондови Европске уније, као средства убрзања испуњавања услова за чланство у Европској унији.

6. Програми Европске уније, као низ интегрисаних мера за јачање сарадње држава чланица Уније у дефинисаним областима политика, финансирају се из заједничког буџета ЕУ, углавном су вишегодишњи, на принципу кофинансирања пројеката и оперативних трошкова, уз реализацију путем јавних набавки или позива за подношење понуда. Када су доступни и државама нечланицама, оне морају да плате чланарину за учешће у програму, за сваку годину трајања програма и да потпишу Меморандум о разумевању за конкретан програм. Државама нечланицама је допуштено да чланарине за приступ фондовима Уније, плаћају делом и из средстава посебних, претприступних фондова Европске уније која су им додељена.

7. Разликујемо три врсте програма Уније: структурне фондове са Кохезионим фондом, као праве „унутрашње“ фондове, доступне само државама чланицама Уније, којима се управља индиректно, децентрализовано, на националном нивоу; програме (директне) Европске уније (раније програми Заједнице - *Community programmes*), који су доступни и чланицама и нечланицама, под одређеним условима, којима директно, централизовано управља Европска комисија из Брисела и екстерне програме сарадње (помоћи) Европске уније, намењене нечланицама, којима управља Делегација Европске комисије у конкретној држави и координира Канцеларија за

сарадњу *EuropeAid* - Генерални директорат Европске комисије који обезбеђује развојну помоћ широм света., у које спадају претприступни фондови Европске уније.

**8.** Структурни фондови у начелу финансирају исте циљеве као и врста екстерних фондова Уније - програми претприступне помоћи, само што структурни фондови имају другачији начин управљања, на располагању имају далеко већа средства и доступни су тек након уласка државе у чланство Европске уније. Претприступни програми ЕУ су екстерни програми ЕУ, специфични по својој намени јер имају задатак да припреме државу за чланство у Унији. Како се у данашње време ради о државама на nižем степену друштвено-економског развоја, у односу на остале чланице Европске уније, а посебно у односу на развијене државе западне Европе, то су средства ових фондова првенствено намењена изградњи институција, хармонизацији националног са законодавством Уније, увођења европских стандарда и изградњи капацитета за будуће коришћење фондова Уније, који су доступни само чланицама. Стога су намењени целокупној држави која се припрема за чланство, док су структурни фондови више намењени регионима и локалима (осим Кохезионог фонда који је национални).

**9.** Код ИПА фондова ради се о корисницама изван Уније, тако да нема доприноса нечланице буџету Уније и, као и код структурних, постоји суфинансирање. Прихватљивост трошкова је унапред прописана самим програмом, а код рокова плаћања, постоје и аванси до 80% од укупних трошкова у првој години. Рокови за апсорпцију претприступних фондова су од 5 до 6 година (за ИПА важи правило  $n + 3$ ), док за услове чланства важи теже правило  $n + 2$  (рок за окончање пројекта и одобрење свих плаћања није дужи од 3 године). И данас се често дешава, управо због проблема рокова, да се због неискоришћености ИПА средства враћају Унији. У претприступним фондовима језик фонда је искључиво енглески у свим комуникацијама и комплетној документацији.

**10.** Програми претприступне помоћи државама кандидатима за чланство у Унији су подршка процесу исуњавања услова за чланство, усклађивања националних са законодавством Европске уније, како би државе након пријема биле у стању да ефикасно испуњавају обавезе чланица. Ови фондови се могу поделити у три групе:

фондове који пружају хуманитарну и хитну помоћ, као што су ОБНОВА, *PHARE* (првобитно намењен подршци реформи Пољске и Мађарске, па проширен), а у исту групу би се условно могла разврстати и помоћ коју пружа *European Community Humanitarian Office (ECHO)*; фондове који су подршка развоју и стабилизацији, као што је *CARDS*; фондове који пружају праву и пуну претприступну помоћ, а то је Инструмент за претприступну помоћ- ИПА.

**11.** Инструмент за претприступну помоћ – ИПА ( сада се имплементира нова ИПА II, везана за други буџетски период 2014-2020. године), се састојала од пет компоненти, прве две за све кориснице, а преостале три искључиво за кандидате - помоћ у транзицији и развоју институција; прекогранична сарадња; регионални развој и припрема за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој; развој људских потенцијала, припрема за кохезиону политику и за коришћење средстава Европског социјалног фонда; рурални развој тј. припрема заједничке пољопривредне политике.

**12.** Програм ИПА II је једноставнији и приступачнији од свог претходника, пружање помоћи је уједначеније и више усмерено на резултате, доноси се Заједнички стратешки оквир, који ће дефинисати критеријуме за алокацију средстава на земље кориснице као и на вишекорисничке и активности територијалне сарадње, програми помоћи постају вишегодишњи, са ревизијом једном током целог програма и то у средини периода имплементације, обезбеђује тешњу сарадњу са међународним финансијским институцијама и другим донаторима.

**13.** Најважнија новина ИПА II је њен стратешки фокус – државни стратешки документи су специфични стратешки планови који се праве за сваку од држава корисница, за седмогодишњи период, за све области приоритета, а исти се доносе и за регионалну кооперацију и територијалну кооперацију. Када је у питању учешће држава кандидата и потенцијалних кандидата у програмима Уније, нпр. Програм за југоисточну Европу (*SEE*) или Програм за развојну сарадњу (*DCI*) или Европски програм за суседско партнерство (*ENPI*), средства Уније за ове учеснице иду преко ИПА II фонда.

**14.** ИПА II је усмерена на реформе унутар претходно дефинисаних области, има „секторски“ приступ јер промовише структурне реформе за трансформацију сектора као целине, осигурава ефикасност, одрживост, усмереност на резултате и подиже сектор на ниво стандарда ЕУ. Уместо компоненти уведене су области политике (*policy areas*); доступан је под истим условима и државама кандидатима и потенцијалним кандидатима; пројекти се групишу у Секторским планским документима, што обезбеђује њихову усклађеност и уградњу у шире стратегије (9 сектора, 3 тематске области и 2 мултидисциплинарна питања); обезбеђује већу комплементарност са зајмовима међународних финансијских институција; уводи се секторска буџетска помоћ и награда за успешне кориснике средстава; уводи се термин „индиректно управљање“ уместо „децентрализованог система“; уведен је фазни приступ управљању европским програмима спољне помоћи и ранији облици управљања су сведени на три облика, што је у духу финансирања стратешких политика а не индивидуалних пројеката (директно управљање од стране Европске комисије у Бриселу, индиректно управљање има два облика – са *ex-ante* контролом и са *ex-post* контролом, и дељено управљање и индиректно управљање са другим ентитетима који нису партнерске земље); јача се улога корисника средстава, а окосница програма остаје принцип доброг управљања и изградње капацитета.

**15.** Из ИПА II може се суфинансирати учешће у ЕУ програмима, пружаће се и даље подршка регионалној и територијалној сарадњи, кроз програме прекограничне сарадње и вишекорисничку ИПА II, као и транснационалне програме кооперације. Србија учествује у програму Дунав и Јадранско-Јонском програму, а наставиће и са прекограничним програмима са Мађарском, Румунијом, Бугарском и Хрватском од чланица и са Црном Гором и БиХ од нечланица. Програм са Македонијом није постојао у претходном периоду, али се очекује да се успостави, као и одговарајући облик територијалне сарадње са Косовом. Имплементација ИПА II је на почетку, и тек ће се видети у ком правцу ће се развијати и претприступна помоћ и статус Србије.

**16.** Примери ИПА пројеката Института „Михајло Пупин“ - *FORSEE* пројекат као Југоисточно европски транснационални програм кооперације, пројекат *PACINNO*

као стратешки пројекат из групе *Adriatic IPA Cross Border Cooperation 2007-2013*. и пројекат *"Building the Serbian Electromagnetic Compatibility Quality Infrastructure-EMC Serbia"*, који је финансиран у оквиру програма за помоћ развоју кластера у Србији су примери добре праксе и доказ су како средства ИПА фондова, у функцији проширења Европске уније, подижу квалитет живота и рада у државама кандидатима за чланство у ЕУ, доприносе хармонизацији националних са прописима ЕУ, убрзавају развој земаља које су на нижој развојној стопи у односу на ЕУ, отварају нова радна места, пружају техничку и сваку другу помоћ да би се држава кандидат на најефикаснији начин припремила за обавезе чланица Уније.

**17.** Процес свеобухватног усклађивања кандидата са државама чланицама Уније у циљу очувања *acquis communautaire*-а, свих тековина Европске уније и њеног будућег даљег развоја, не може се остварити без претприступне помоћи Европске уније кандидату. То су средства бесповратног карактера и у том смислу неоптерећујућа за буџет државе кандидата, што је битан елемент за остварење економског и другог просперитета државе кандидата, пре њеног ступања у чланство када за ту новопримљену чланицу настају бројне финансијске обавезе.

**18.** У Србији и поред могућности и изградње сада већ децентрализованог управљања средствима Европске уније и већ донекле побољшаних капацитета, још увек се не користе у целости доступна средства фонда ИПА II. Иако већ неколико година се одржавају семинари и други облици едукације како користити ове фондове и како правилно пројектовати и осмислити пројекте који ће бити одобрени за финансирање из ових фондова, и даље не постоји још увек довољан број квалитетних, добро осмишљених пројеката.

**19.** Питање претприступне помоћи ЕУ државама кандидатима за чланство није свеобухватно изучено на овим просторима, акценат је стављен на званична документа и упутства објављена у службеним гласилима и на службеним сајтовима Делегације ЕУ у РС, Канцеларије за европске интеграције, Министарства финансија - Сектора за управљање европским фондовима, али комплексне и критичке студије у овој области не постоје у Србији. Србија се налази у фази отпочетих преговора по поглављима, у условима заоштравања односа између Европске уније и Русије

поводом Украјине, одбијања Србије да се придружи санкцијама које је Европска унија увела Русији, и са и даље горућим питањем Косова и Метохије, и нарастајућим проблемом миграционих таласа који могу довести до делимичне промене демографске карте Европе, а тиме и њене етничке структуре.

**20.** У овом раду приказана су искуства суседних земаља у области претприступне помоћи, указано је на предности и на проблеме које постоје у Србији у процесима имплементације ИПА фондова, приказани су конкретни успешно реализовани пројекти из средстава ИПА, стога овај рад има и своју практичну вредност за све оне који су спремни да покушају да своје пројекте пријаве за коришћење ИПА средстава под прописаним условима. Са сваким успешно реализованим пројектом из средстава ИПА фондова Србија је по корак ближе хармонизацији националних са прописима ЕУ, имплементацији стандарда Уније у различитим областима, те самим тим ближе чланству у Европској унији.

## БИБЛИОГРАФИЈА

### КЊИГЕ, МОНОГРАФИЈЕ, УЏБЕНИЦИ, СТУДИЈЕ, ЗБОРНИЦИ

Аврамовић Н., *Право Европске уније*, Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду, Нови Сад, 2011.

Arnall A., Chalmers D. (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2015.

Aron R., *France Defeats EDC*, New York, 1957.

Baldwin R., Wyplosz C., *Економија европских интеграција*, Београд, 2010.

Belceva I., (et.al.), *Using IPA and other EU funds to accelerate convergence and integration in the Western-Balkans*, Central European University, Center for EU Enlargement Studies, Budapest 2008.

Будимир Б., Међак В., *Водич за приступање Србије Европској унији – приручник 2014.*, Београд, ISAC фонд, 2014.

Бурић Лабудовић М., Шуковић С., Глишевић И., *Фондови и програми Европске уније са освртом на Црну Гору*, Централна банка Црне Горе, Подгорица 2006.

Van Vooren B., Wessel R.A., *EU External Relations Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

Вићић С., Милисављевић Б., *Право Европске Уније*, Висока хотелијерска школа струковних студија, Београд 2010.

Гасми Г., *Право и институције Европске уније*, Универзитет Сингидунум - Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент, Београд, 2014.

Gateva E., *European Union Enlargement*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2015.

De Gaulle C., *Memoirs of Hope: Renewal and Endeavor*, New York, 1971.

Динан Д., *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, ЈП Службени гласник, Београд 2009.

Динан Д., *Мењање Европе – Историја Европске уније*, ЈП Службени гласник, Београд 2010.

Делегација Европске уније у Републици Србији, *ИПА – Инструмент за претприступну помоћ, нови фокус за помоћ коју ЕУ даје за проширење*, Београд 2010.

Доброволец Д., *CARDS-Управљање пројектним циклусом у Србији*, Канцеларија за придруживање ЕУ, Београд 2004.

Живковић Н., *Конрад Аденауер: каријера једног државника – Историја Немачке и Европе*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд 2012.

Јанев И., *Уставно право и политички систем Европске уније*, Институт за политичке студије, Београд 2007.

Канцеларија за европске интеграције, *Потребе Републике Србије за међународну помоћ у периоду 2011-2013*, Београд 2011.

Канцеларија за европске интеграције, *Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2014. години*, 2015.

Канцеларија за придруживање Европској унији, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, Београд, 2005.

Канцеларија за придруживање Европској унији, *Процес стабилизације и придруживања*, Београд 2013.

Kaczorowska A., *European Union Law*, Routledge Taylor and Francis Group, London-New York 2013.

Кошутић Б., *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.

Кошутић Б., Ракић Б., Милисављевић Б., *Увод у право европских интеграција*, Београд, 2013.

Крећа М., *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.

Кроња Ј., *25 програма Европске уније*, Београд: Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ, Београд 2005.

Кроња Ј., *Програми Европске заједнице*, Фонд за отворено друштво, Европски покрет у Србији, Београд 2009.



Кроња Ј, Лопандић Д., *Regional cooperation in Southeast Europe and the European Integration Process – earching for Necessary Complementarity*, European Movement Serbia and Friedrich Ebert Stiftung, Београд 2012.

Lattanzio E Associati S.p.A, *Technical Assistance for the IPA Training and Support Facility, Guidelines on IPA implementation for final beneficiaries*, Rim 2012.

Лопандић Д. (прир.), *Уговор о Европској унији, Рим-Мастрихт-Амстердам*, Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука и Институт економских наука, Београд 1999.

Лукић М., *Аутономија права Европске уније у светлу новије праксе европских судова*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.

Luckau P., *Die Westbalkanpolitik der Europäischen Union: Carrots and Sticks? : der Staabilisierungs- und Assoziierungsprozess als zentrale Strategie*, Staarbrüskén, 2008.

Marjolin R. , *Archiect of European Unity: Memoirs, 1911-1986*, London, 1989.

Међак В., Будимир Б., *Водич кроз приступање Србије Европској унији*, ISAC Фонд, Београд 2013.

Mendez F., Mendez M., Triga V., *Referendums and the European Union: A Compative inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

Мирић О., *Регионална политика Европске уније као монитор економског развоја*, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2012

Мишчевић *et al.*, *Процес европске интеграције Србије*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2009.

Monnet J., *Memoirs*, Garden City, New York-Doubleday 1978.

Moussis N., *Access to the European Union*, Intersentia Ltd, Cambridge 2015.

McAllister R., *European Union An historical and political survey*, Routledge Taylor & Francis Group, New York 2010.

McCormick J., *Understanding the European Union, A Concise Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstone 2011.

McCormick J., *European Union Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2011.

Pace R., "The Mediterranean Island State: Malta and Cyprus", *The European Union and the Member States*, Eleanor E. Zeff , Ellen B. Pirro(eds.), 2006.

- Пејић И., *Однос СФРЈ и Европских заједница*, 2015.  
<http://documents.tips/documents/odnos-sfrj-i-evropskih-zajednica.html>, 20. 12. 2015.
- Пејовић А., *et. al.*, *ИПА - Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007–2013.*, Европски покрет у Србији, Београд 2011.
- Пејовић А., *et. al.*, *ИПА II: инструмент за претприступну помоћ 2014-2020*, Европски покрет у Србији, Београд 2014.
- Penn W., *An ESSAY towards the Present and Future Peace of Europe*, The American Peace Society, Washington, DC, 1912.  
<https://archive.org/stream/anessaytowardsp00penngoog#page/n2/mode/2up>, 20. 12. 2015.
- Поповић А. (ур.), *Европа с душом: говори који су одредили савремену Европу*, Фондација Конрад Аденауер, Унија европских федералиста, Београд 2009.
- Поповић Б., *Проширење Европске уније и политика економско-социјалне и територијалне кохезије*, Мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014.
- Prifti E. (ed.), *The European Future of the Western Balkans, Thessaloniki@10 (2003-2013)*, The European Union Institute for Security Studies, Paris 2013.  
<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Thessalonikiat10.pdf>, 20. 12. 2015.
- Ракић Б., *За Европу је потребно време-о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009.
- Ракић Б., *„Остваривање мира преко међународног организовања и интегрисања држава“*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009.
- Sirakov A., Delchev P., *A short survey on EU funding programs and instruments in the countries of the Western Balkans-Albania, Bosnia & Herzegovina, Croatia, Montenegro, Macedonia, Serbia, Kosovo*, Sofia Bulgaria 2011.
- Slomanson R. W., *Fundamental Perspectives on International Law*, Wadsworth Publishing Company, Belmont 2003.
- Spinelli A., Rossi E., *The Manifesto of Ventotene*, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, Ventotene 1941, 75-96.  
[http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc/publishable_en.pdf), 20. 12. 2015.

Teasdale A., *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*, Лондон 2013, <http://penguincompaniontoeu.com/wp-content/uploads/2013/03/Teasdale-Fouchet-Plan-July-2013.pdf>, 20. 12. 2015.

TNS Medium Gallup, Презентација за јавност 4.04.2014.

Ferrer J. N. (et al.), *The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives, Implications for EU and National Budgets*, CEPS Special report, Brussels 2012.

Foster N., *Foster on EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2015.

Хајдињак С., *Искориштавање претприступних фондова Еуропске уније и проблем административног капацитета у Хрватској*, Факултет политичких наука Универзитета у Загребу, Загреб, 2009.

Hartley T.C., *The Foundations of European Union Law – An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Holland M., *European Integration, From Community to Union*, Pinter Publishers, London 1994.

Cartou L., *L'Union européenne: traité de Paris-Rome-Maastricht*, Paris, 1994.

Concord, *Guide to EuropeAid funding instruments 2014-2020*, Brussels 2014.

Coudenhove-Kalergi R. N. von, *The Pan European Manifesto*, 1923.  
<https://eufundedproeutroll.wordpress.com/2014/06/08/eu-federalization-the-pan-european-manifesto-paneuropa/>; <http://vv.varzil.de/II-01.PDF>, 20. 12. 2015.

Coudenhove-Kalergi R. N. von, *"Praktischer Idealismus"*, Paneuropa-Verlag, Wien-Leipzig, 1925.  
<http://www.germanvictims.com/wp-content/uploads/2016/02/PraktischerIdealismus.pdf>, 20. 12. 2015.

Cox A., Chapman J. , *The European Community External Cooperation Programmes – Policies, Management and Distribution*, European Commission, Brussels 2000.

Craig P., De Búrca G., *EU Law Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, New York, 2011.

Chalmers D., Monti G., *European Union Law*, Cambridge University Press, New York 2008.

Weatherill S., *Cases and Materials on EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Weidenfeld W., Wessels W., *EUROPA VON A BIS Z - Taschenbuch der Europäischen Integration*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden 2009.

Видовић С., *Инструмент за претприступну помоћ Европске уније (ИПА): подршка Републици Србији у процесу европске интеграције*, мастер рад, Универзитет Сингидунум, Београд 2013.

## ЧЛАНЦИ

Angerer J., "Briefing, Stability and Growth Pact-An Overview of the Rules", European Parliament, *IPOL, EGOV*, PE 528.745, 18. 12.2015.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/528745/IPOLECON\\_NT\(2014\)528745\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/528745/IPOLECON_NT(2014)528745_EN.pdf), 20. 01. 2016.

Archer C., "Norway and European Integration since 1994.", *Queen's Papers on Europeanisation*, 12/2001.

Batorshina I.A., "The Fifth Wave of the European Union Enlargement: pro et contra", *Baltic Region*, 3/2011, 42-50.

Bechev D., "Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 1/2006, 27- 43.

Вујић В., „Процес пригодбе и коришћења фондова Европске уније: примјер Хрватске“, *Civitas – часопис за друштвена питања*, 2 (1-2)/2011, 58-72.

Gaja G., "The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR", *ESIL Reflections*, 2/2013.

Guibernau M., "Antony D.Smith on nation and national identity: a critical assessment", *Nations and Nationalism*, 10(1/2)/2004, 125-141.

De Micco P., *Island: on the verge of withdrawing its EU accession application?*, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, Brussels 2014, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014\_15.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing\\_note/join/2014/522331/EXPO-AFET\\_SP\(2014\)522331\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522331/EXPO-AFET_SP(2014)522331_EN.pdf), 20. 12. 2015.

De Saint-Pierre C. I. C., "Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe", Autrecht 1713.

<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k86492n>, 20. 12. 2015.

Emmert F., Petrović S., "The Past, Present and the Future of EU Enlargement", *Fortham International Law Journal*, 5/2014, 1360-1365.

Ivan-Ungureanu C., Marcu M., "The Lisbon Strategy", *Romanian Journal of Economic Forecasting* 1/2006, 74-83.

Јовановић М., „Западни Балкан и ЕУ: обрнути перспективу“, *Међународна политика*, 1158-1159./2015, 37-51.

Јаковац П., Маљковић Б., Коришћење средстава претприступних фондова Еуропске уније у Републици Хрватској, *Економски преглед*, 61(1-2)/2010, 54-86.

Kaczynski P. M., The Fifth Enlargement of the EU, Five Years On: The Case of Poland and the Czech Republic, *Europe Visions*, 2/2008.

Keikić D., „Јадранско-јонска иницијатива“, *Међународни проблеми*, 3-4/2003, 413-433.

Кнежевић И., *Апсорпциони капацитети Србије за коришћење ЕУ фондова – практична искуства из Словачке*, Европски стандарди у Србији-Применом европских стандарда до регионалног развоја Србије, зборник, Фонд Центар за демократију (изд.), Београд, 2011, 67-79.

Koeth W., "The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?", *EIPA Working papers* 2014/W/01, 15.

Landaburu E., The Fifth Enlargement of the European Union: the Power of Example, *Fordham International Law Journal*, 1/2002.

Лукић М., „Мешовити споразуми и развој спољних односа Еуропске уније - да ли оруђе раста може прерасти само себе?“, *Право и привреда*, 4-6/2011, 519-532.

Лукић М., „Пресуда *Rottmann* (2010) Повратна веза од статуса грађанина ЕУ ка држављанству државе чланице“, *Правни живот*, 12/2012, 535-548.

Marshall G.C., "Essential to Economic Recovery", speech on Harvard University 5. 06. 1947, Collection on Marshall plan, Harry S. Truman Library and Museum, [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_06-03\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_06-03_01.jpg), 20. 12. 2015.

Маџар Л., „Претприступна помоћ Еуропске Уније земљама југоисточне Европе – од програма CARDS до програма IPA“, *Финансије-часопис за теорију и праксу финансија*, 1/6/ 2009, 26-53.

Министарство вањских послова и еуропских интеграција Републике Хрватске, што доноси чланство у Еуропској унији, преглед преговарачких поглавља, Загреб 2011, [http://www.pszupanija.hr/images/stories/Sto\\_donosi\\_clanstvo\\_EU-za\\_web.pdf](http://www.pszupanija.hr/images/stories/Sto_donosi_clanstvo_EU-za_web.pdf), 20. 12. 2015

Mitrany D., "The functional approach to World organisation", *"The new international actors:the UN and the EEC"*, Cosgrove C.A., Twitchett K.J. (eds.), Macmillan, London 1970.

Mitrany D., "A Working Peace System", *Quandangle Books*, Chicago 1966. преузето из Ракић Б., *За Европу је потребно време*, Београд 2009.

Митровић Д., Шта је Европска унија донела Румунији, Нова српска политичка мисао, Економска политика, 2012. <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/sta-je-eu-donela-rumuniji.html?alphabet=l>, 20. 12. 2015.

Мишчевић Т., „Мадридски критеријум: административни капацитет као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција: часопис за право и економију европских интеграција*, 1/2008, 97-109.

Modebadze V., Sayın F. M., Why Turkey should join the European Union: arguments in favor of Turkish membership, *Journal of Liberty and International Affairs*, 2/ 2015.

Odermatt J., "A Giant Step Backwards? Opinion 2/13 on the EU's Accession to the European Convention on Human Rights", *Social Science Research Network*, 2015, <http://ssrn.com/abstract=2654633>, 20. 12. 2015.

Oppermann T., "Die Europäische Union von Lissabon", *Правни живот*, 13/2008, 771-806.

Орлић Д., „Србија и европске интеграције – дуг процес стабилизације и прилагођавања“, *Социолошки преглед*, 4/2010, 639–656.

Пророковић Д., „Неолиберални фундаментализам и евроинтеграције: пример Балкана“, *Међународна политика*, 1158-1159/2015, 5-17.

Ракић Б., „Бриселски уговор о Западној унији“, *Проширење Европске уније на западни Балкан*, зборник са међународне конференције 12. 12. 2008. године, Институт за међународну политику и привреду, Душко Димитријевић, Ивона Лађевац (прир.), Београд 2009, 24-54.

Ракић Б., „Југословенска подршка европском интеграционом пројекту Аристиде Бријана“, *Правни живот*, 5-6/2012.

Ракић Б., "Globalisation as a historical pattern of the world society", *The Old and the New World Order - between European Integration and the Historical Burden: Prospects and Challenges for Europe of 21st Century*, Институт за међународну политику и привреду, Душко Димитријевић (изд.), 2014, 29-61.

Raluca D., "The European Union and its Legal Personality (1993-2010)", *Social Science Research Network Electronic Journal*, 01/2010, <http://ssrn.com/abstract=1566492>, 20. 12. 2015.

Roy J., "All Roads Lead to Rome: Background, Context and Legacy of the Treaty on the European Community", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Jean Monnet Chair of the University of Miami, Special Issue 3/2012.

Szemlér T., "EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?", *Using IPA and other EU funds to accelerate convergence and integration in the Western Balkans*, Center for EU Enlargement Studies Central European University, Budapest 2008.

Smith A.D., "National identity and the idea of European unity", *International Affairs*, 1/1992, 55-76.

Sola N. F., "The European Union as a regional organization within the meaning of the UN Charter", *Polish Yearbook of international law* 32/2012, 259-269.

Summa T., *The European Union's 5th Enlargement—Lessons learned*, Fellow Program, Harvard University 2008.

Тодоровић Ј., „Улога инструмената претприступне помоћи у процесу придруживања Европској унији“, *Политичка ревија*, 2/2010, 389-406.

Тоновски Г., Николовски А., Глигорова А., „Процес придруживања Европској унији (са освртом на искуство Републике Македоније), *Зборник са конференције EDASOL 2011*, Бања Лука, (ур.) Зорка Грандов, Санел Јакуповић, 531-537.

Ана Фресл у „Пословање у Еуропској унији“, *Рачноводство, ревизија и финансије*, 6/2011, 112-115.

Tocci N., Turkey and the European Union, A Journey in the Unknown, Turkey Project Policy Paper, 5/2014.

Hlavac M., "Less Than a State, More Than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union", *Social Science Research Network Electronic Journal*, 01/2010, <http://ssrn.com/abstract=1719308>, 20. 12. 2015.

Cunha A., "The European Economic Community's Third Enlargement, A Winners Competition for the Member States", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Jean Monnet Chair of the University of Miami, 6/2012.

Curtin D., Dekker I., "The European Union from Maastricht to Lisbon Institutional and Legal Unity out of the Shadows", Amsterdam Centre for European Law and Governance, *Working Paper* 2/2010.

Wessel A. R., "Between the Authority of International law and the autonomy of EU law: Comments to A. Dimopoulos's paper", Conference World legislation: perspectives from international law, legal theory and political philosophy, Vrije Universiteit Amsterdam 2010. [http://www.academia.edu/2993824/Between\\_the\\_Authority\\_of\\_Internatd\\_the\\_Autonomy\\_of\\_EU\\_Law](http://www.academia.edu/2993824/Between_the_Authority_of_Internatd_the_Autonomy_of_EU_Law) , 20. 12. 2015.

Williams D. (ed.), Cambridge readings in the history of political thought, "The Enlightenment", Cambridge University Press, Cambridge 1999, <https://books.google.rs/books?id=YBO9IDzy1sEC&printsec=frontcover&dq=isbn:0521564905&hl=sr-Latn&sa=X&ved=0ahUKEwjgy8yB-JPMAhUkYZoKHaYKAegQ6AEIGTAA#v=onepage&q&f=false> , 20. 12. 2015.

## ЗАКони и други прописи Републике Србије

Закон о потврђивању Мултилатералног споразума између Европске заједнице и њених држава чланица, Републике Албаније, Босне и Херцеговине, Републике Бугарске, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Исланд, Републике Црне Горе, Краљевине Норвешке, Румуније, Републике Србије и Мисије привремене управе Уједињених нација на Косову (у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 од 10. јуна 1999.) о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја, *Службени гласник РС*, 38/2009.

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, 124/07

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за сарадњу која се односи на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента за претприступну помоћ ИПА, *Службени гласник РС-Међународни уговори*, 124/07.



Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл.гласник РС-Међународни уговори*, 83/2008.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл.гласник РС-Међународни уговори*, 83/2008.

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске заједнице Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II), *Службени гласник РС – Међународни уговори*, 19/14.

Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ- НПАА, Закључак Владе РС 05 бр.337-8355/2014 од 31. 07. 2014.

Одлука о именовању одговорних лица и одређивању тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007-2013. године, *Службени гласник РС*, 62/2014.

Правилник о електромагнетској компатибилности, *Службени гласник РС* бр. 13/2010.

Списак српских стандарда из области електромагнетске компатибилности, *Службени гласник РС* бр. 59/2014 од 05. јуна 2014.године.

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије, *Социолошки преглед*, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Београд, 2010.

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, *Службени гласник РС*, 85/2014.

Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА), *Службени гласник РС*, број 113/2013., Београд, 2013.

Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру ИПА компоненте I – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013.године, *Службени гласник РС*, број 92/2013.

Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру ИПА компоненте IIб – Прекогранична сарадња са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године, *Службени гласник РС*, број 92/2013.

Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године, *Службени гласник РС*, 86/2015.

## ПРОПИСИ И ПУБЛИКАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Additional Protocol and Financial Protocol signed on 23 November 1970, annexed to the Agreement establishing the Association between the European Economic Community and Turkey and on measures to be taken for their entry into force, Final Act – Declarations, OJ L 293, 29.12.1972, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21970A1123\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21970A1123(01)), 20. 12. 2015.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS-Vertrag, Bundesgesetzblatt 1952 II, 448-475.

Decision 1/2006 of the EC-Turkey Association Council, 15. 05. 2006. on the implementation of Article 9 of Decision 1/95 of the EC-Turkey Association Council on implementing the final phase of the Customs Union (2006/654/EC), OJ L 271/58

Evropska komisija, Republika Srbija 2014 Izveštaj o napretku SWD(2014)302 са COM(2014)700.

Evropska komisija, Republika Srbija 2015 Izveštaj o napretku SWD(2015)210-2016 са COM(2015)611.  
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godnji\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godnji_izvestaj_15_final.pdf), 20.12.2015.

Европска комисија, Политика руралног развоја ЕУ за период 2007-2013., *Канцеларија за официјелне публикације Европске комисије*, Луксембург 2006.

European Commission, *Beginners Guide to EU Funding*, 2015,  
[http://ec.europa.eu/budget/file/9/download\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/file/9/download_en.pdf). 20.12.2015.

European Commission, *EQUAL Guide on Gender Mainstreaming, Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg 2015,  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal\\_consolidated/](http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/) 20. 12. 2015.

European Commission, *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*, Luxembourg 2004.

European Commission, *Europe 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020, 3. 03.2010.

European Commission, FYR of Macedonia Progress Report 2014, SWD(2014) 303 final accompanying {COM(2014) 700 final}, Brussels, 2014.

European Commission, 1972 General Report, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1973.

European Commission, Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020), 26. 08. 2014 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf), 20. 12. 2015.

European Commission, Press-Release, The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments, MEMO/11/878, Brussels, 7. 12. 2011. , [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-878\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-878_en.htm?locale=en) , 20. 12. 2015.

European Commission, Press-Release, Strengthening Europe's place in the world: An external budget for 2014-2020 to respect EU commitments and promote shared values, IP/11/1510 , [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1510\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1510_en.htm) , 20. 12. 201

European Commission, Regional policy, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg 2014.

European Commission Regulation (EC) 718/2007, 12. 06.2007 implementing Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), OJ L 170/1, Luxembourg 2006.

European Commission, Report "*European citizenship*", Standard Eurobarometer 82/2014, 32-36. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_citizen\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_citizen_en.pdf), 20. 12. 2015.

European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Albania's Progress in the Fight Against Corruption and Organised Crime and in the Judicial Reform, Brussels, 4.6.2014 COM(2014) 331 final. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/al\\_report\\_june\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/al_report_june_2014.pdf) , 20.12.2015.

European Commission, Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association agreement with the European Union, COM/2003/0692 final, 5200DC06925, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex%3a52003dc0692>, 20.12.2015.

European Commission, *The enlargement process and the three pre-accession instruments: PHARE, ISPA, SAPARD*, 2002.

European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report*, COM(2014) 700 final, Brussels 2014.

European Commission, *The transformative power of enlargement - Overview on the instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

European Commission, *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

European Commission, Commission Staff Working Document Serbia 2014 Progress Report SWD(2014) 302 final , accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Enlargement Strategy and main challenges 2014-2015 {COM(2014) 700 final} Brussels, 8.10.2014.

European Commission, Commission Staff Working Document, Background document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility) {COM(2014) 610 final}, Brussels, 30. 09. 2014. SWD(2014) 287 final.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf), 20. 12. 2015.

European Commission Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU, Enlargement Strategy {SWD(2015) 210-216 final}, Brussels, 10.11.2015. COM(2015) 611 final.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf), 20. 12. 2015.

European Council Brussels, 2. 03. 2012. EUCO 4/12 CO EUR 2 CONCL 1, Conclusions, Chapter IV, art.39.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128520.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128520.pdf), 20. 12. 2015.

European Union, Secretariat for European Affairs, *Technical Assistance for the IPA Training and Support Facility, Guidelines on IPA implementation for Final Beneficiaries*, Brussels 2012.

Extraordinary Session of the Council, Luxembourg, 17- 18, 28-29. 01. 1966., Final Communiqué of the extraordinary session of the Council, Bulletin of the European Communities, 3/66, 5 – 11.

[http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/297\\_Luxembourg%20Compromise.pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/297_Luxembourg%20Compromise.pdf) , 20. 12. 2015.

ИПА-Нови фокус за претприступну помоћ коју Европска унија даје за проширење, Евроска комисија, 2009.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning certain procedures for applying the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, and for applying the Interim Agreement between the European Community, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, COM/2011/0938 final - 2011/0465(COD), 52011PC0938. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0938&from=en> , 20. 12. 2015.

Regional Socio-Economic Development Programme 2, Technical Guidance Note 5 – The Regional Development Policy of the European Union: an Introductory Review, <http://www.rsedp2serbia.eu/sr/download-2/dokumenti/>, 20. 12 2015.

Regulation (EU) 1296/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. on a European Union Programme for Employment and Social Innovation ("EaSI") and amending Decision 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion, OJ L 347, 20.12.2013., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1296> , 20. 12.2015.

Regulation (EU) 1290/2013 of the European Parliament and of the Council , 11. 12. 2013. laying down the rules for participation and dissemination in "Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020)" and repealing Regulation (EC) 1906/2006 , OJ L 347, 20. 12. 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1290> , 20.12.2015.

Regulation (EU) 1287/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (COSME) (2014 - 2020) and repealing Decision 1639/2006/EC, OJ L 347, 20.12.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1287> , 20. 12. 2015.

Regulation (EU) 1316/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing the Connecting Europe Facility, amending Regulation (EU) 913/2010 and repealing Regulations (EC) 680/2007 and (EC) 67/2010, OJ L 348, 20.12.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013R1316> , 20. 1. 2015.

Regulation (EU) 1382/2013 of the European Parliament and of the Council, 17.12. 2013 establishing a Justice Programme for the period 2014 to 2020, OJ L 354, 28.12.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1382> , 20. 12. 2015.

Regulation (EU) 1288/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing 'Erasmus+': the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Decisions 1719/ 2006/EC, 1720/2006/EC and 1298/2008/EC , OJ L 347, 20.12.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1288> , 20. 12. 2015.

Regulation (EU, Euratom) 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25. 10. 2012. on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, OJ L 298, 26. 10. 2012.

Regulation (EU) 1294/2013 of the European Parliament and of the Council, 11. 12. 2013. establishing an action programme for customs in the European Union for the period 2014-2020 (Customs 2020) and repealing Decision 624/2007/EC, OJ L 347, 20.12.2013., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1294>, 20 12. 2015.

Regulation (EU) 282/2014 of the European Parliament and of the Council, 11. 03. 2014. on the establishment of a third Programme for the Union's action in the field of health (2014-2020) and repealing Decision 1350/2007/EC, OJ L 86, 21. 03. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/282/oj>, 20. 12. 2015.

Regulation (EU) 233/2014 of the European Parliament and of the Council, 11. 03. 2014. establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020, OJ L 77, 15. 03. 2014., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0233>, 20. 12. 2015.

Regulation (EU) 231/2014 of the European Parliament and of the Council, 11.03.2014. establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), OJ L77/11 15.3.2014.

Report from the Commission 2003, Report on PHARE and the pre-accession instruments for Cyprus, Malta and Turkey {SEC(2005) 273}, COM/2005/0064 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0064> , 20. 12. 2015.

Single European Act, European Communities, OJ L 169/29. 06. 1987.

TACS, An Overview of EU Funding, Regional Training on Development & Management of EU-funded Projects, Istanbul 2010.

Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310/ 16. 12. 2004.

Treaty establishing a Constitution for Europe, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg 2005.

Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, OJ 152/13.07.1967.

Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities – Protocol on the privileges and immunities, OJ 152/13.07.1967.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306/01 of 17. 12. 2007.

Treaty of Amsterdam, OJ 97/c 340/1, 10. 11. 1997.

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> , 20. 12. 2015.

Treaty on European Union, OJ C 191 of 29. 07. 1992.

Treaty on European Union, Consolidated Version, OJ C 326 of 26. 10. 2012.

2518th meeting of the European Council, Luxembourg, 16 June 2003. with Anex A - The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, 10369/03(Presse166),

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf) , 20. 12. 2015.

Uredba (EU, Euratom) 2015/1929 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. listopada 2015. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, *Službeni list Europske unije*, L 286/1, 30. 10. 2015.

Commission Implementing Regulation (EU) 447/2014 2. 05. 2014. on the specific rules for implementing Regulation (EU) 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), OJ L132/32, 3.5.2014.

Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union {SEC(2005) 478}, COM/2005/0476 final, 52005DC0476, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0476&from=en> , 20. 12. 2015.

Council Decision 2008/212/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:r18013&from=EN> , 20. 12. 2015.

Council Decision of the European Communities adjusting the instruments concerning the accessing of new Member States to the European Communities, 1. 01. 1973, OJ L 2/1.

Council of the European Union, Stabilisation and Association Agreement with the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part, 2007/0123(AVC), 21. 09. 2007. 11566/07.

Council of the European Union, Brussels, 11. 03. 2006, 7283/06 (Presse 77) Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/88775.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/88775.pdf), 20. 12. 2015.

Council Regulation (EEC) 3906/89, 18. 12. 1989. on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic, OJ L 375, 23.12.1989.

Council Regulation (EC) 1628/96 dd 25.06.1996., OJ L 204/1, 14.18.1996. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae50004>, 20. 12. 2015.

Council Regulation (EU) 390/2014, 14 04. 2014. establishing the 'Europe for Citizens' programme for the period 2014-2020 , OJ L 115, 17. 04. 2014.

Council Regulation (EC) 2666/2000, 5. 12. 2000, OJ L 306, 07. 12. 2000.

Council Regulation (EC) 1628/96 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 204, 14. 08. 1996. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae50004>, 20. 12. 2015.

Council Regulation (EC) 2666/2000, 5. 12. 2000, on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 306, 07. 12. 2000., repealing Regulation (EC) 1628/96 and amending Regulations (EEC) 3906/89 and (EEC) 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.

Commission Regulation (EU) 80/2010, 28.01.2010. amending Regulation (EC) 718/2007 implementing Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), OJ L 25/1, 25.1.2010.

Council Regulation (EC) 1085/2006, 17. 07. 2006. establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), OJ L 210/82, 31.7.2006.

Council Regulation (EU) 390/2014 , 14. 04. 2014. establishing the 'Europe for Citizens' programme for the period 2014-2020, OJ L 115, 17. 04. 2014., [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL\\_2014\\_115\\_R\\_0002](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_115_R_0002), 20. 12. 2015.

Council Regulation (EC) No 1628/96 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 204, 14.8.1996.



Country Report Slovenia 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, 2016.

Council Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia, 2015.

#### ДРУГА ДОКУМЕНТА

Влада Републике Србије Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020.године, Београд 2013.  
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/pregled\\_medjunarodne\\_pomoci/prioriteti\\_2014\\_17.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/pregled_medjunarodne_pomoci/prioriteti_2014_17.pdf), 20. 12. 2015.

European Recovery Program Basic Document No. 1, Collection on Marshall plan, Harry S. Truman Library and Museum,  
[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_08-07\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_08-07_01.jpg), 20. 12. 2015.

Interview with general George C. Marshall 30. 10. 1952., Collection on Marshall plan, Harry S. Truman Library and Museum,  
[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_07-06\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_07-06_01.jpg) , 20. 12. 2015.

North Atlantic Council, *Final Communique*, New York, 26. 09. 1950. NATO On-line library, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c500926a.htm>, 20. 12. 2015.

Резолуција Савета безбедности 1244(1999) о ситуацији у вези са Косовом, УН S/RES/1244 (1999), 10. 06. 1999.  
[http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/PROPISI/rezolucija\\_1244\\_lat.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/rezolucija_1244_lat.pdf) , 20. 12. 2015.

Република Хрватска, Министарство финансија, Извјешће о коришћењу претприступних програма помоћи Европске уније за раздобље од 1. септембра до 31. просинца 2010. године.

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Poročila o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo,  
[http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/eu\\_dokumenti/porocila\\_o\\_napredku\\_republike\\_slovenije\\_](http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/eu_dokumenti/porocila_o_napredku_republike_slovenije_) , 20. 12. 2015.

Treaty of Mutual Guarantee between Germany, Belgium, France, Great Britain and Italy; October 16, 1925 (The Locarno Pact), Yale Law School, Lillian Goldman Law Library, The Avalon Project. Извор: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/locarno\\_001.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/locarno_001.asp) , 20. 12. 2015.

## ИНТЕРНЕТ ДОКУМЕНТА И ЛИНКОВИ ЗА ПРИСТУП ДОКУМЕНТИМА

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0022&from=DE>, 20. 12. 2015.

[http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EGKS\\_Vertrag\\_1951.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EGKS_Vertrag_1951.pdf), 20. 12. 2015.

<http://www.europeanunionworld.com/146-european-constitution/316-20-eu-constitutional-law.html>, 20. 12. 2015.

[http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_3\\_antlasmalar/1\\_3\\_1\\_kurucu\\_antlasmalar/1957\\_treaty\\_establishing\\_eec.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf), 20. 12. 2015.

[http://aei.pitt.edu/37146/1/Euratom\\_Treaty\\_1957.pdf](http://aei.pitt.edu/37146/1/Euratom_Treaty_1957.pdf), 20. 12. 2015.

<https://www.wdl.org/en/item/11583/view/1/1/>, 20. 12. 2015.

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/), 20. 12. 2015.

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_06-03\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_06-03_01.jpg), 20. 12. 2015.

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_08-07\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_08-07_01.jpg), 20. 12. 2015.

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/marshall/large/documents/B23\\_07-06\\_01.jpg](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/B23_07-06_01.jpg), 20. 12. 2015.

<http://xn--identit-fwa.com/blog/2012/12/11/il-piano-kalergi-il-genocidio-dei-popoli-europei/>, 20. 12. 2015.

<https://fellowshipoftheminds.com/2015/11/12/europes-refugee-crisis-and-the-kalergi-plan-for-white-genocide/>, 20. 12. 2015.

<http://www.emins.org/sr/mreza/mep/kongres-hag.html>, 20. 12. 2015.

<http://frenchmoments.eu/national-motto-of-france/>, 20. 12. 2015.

<http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/4a6854b3-62e2-4e41-aba6-9ccf2cf5a859>, 20. 12. 2015.

<http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/167d49c9-64b7-4b47-a3fd-c6553b8b2e1c>, 20. 12. 2015.

[http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_en.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf) , 20. 12. 2015.

[http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm) , 20.12.2015.

<http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf> , 20. 12. 2015.

<http://www.seio.gov.rs/info-service/questions-and-answers.258.html> , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/screening.html> , 20. 12. 2015.

[http://europa.rs/images/publikacije/07-35\\_Steps\\_Toward\\_EU.pdf](http://europa.rs/images/publikacije/07-35_Steps_Toward_EU.pdf) , 20. 12. 2015.

<http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=12#.VxV5Ffl97IU> , 20. 12. 2015.

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN> , 20.12.2015.

[http://www.bezbednost.org/upload/document/trivunovic\\_2009\\_engen.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/trivunovic_2009_engen.pdf) , 20. 12. 2015.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-439\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-439_en.htm) , 20. 12. 2015.

<http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/political-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union/12452-chronology-of-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union> , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm) , 27. 01. 2016.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ag24234> , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ag24233> , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:l60016> , 20.12.2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al60032> , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

<http://www.eif.org/> , 20. 12. 2015.

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

<http://insideurope.eu/art-countries> , 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>, 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/eurostat> , 20. 12. 2015. ;

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history> , 20. 12. 2015.

<http://www.eib.org/attachments/documents/mou-jaspers.pdf>, 20. 12. 2015.

<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000038001-000039000/000038622.pdf>,  
20. 12.2015.

[www.networkforeurope.eu/equal-0](http://www.networkforeurope.eu/equal-0), 20. 12. 2015.

[www.networkforeurope.eu/urban-ii-0](http://www.networkforeurope.eu/urban-ii-0), 20. 1. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A160024>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/key-achievements/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/key-achievements/), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_en.pdf),  
20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/grants/introduction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/grants/introduction_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5942\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5942_en.htm); , 20. 12. 2015.

[http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding_en), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/national\\_contact\\_points.html](http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/national_contact_points.html) ,20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants\\_manual/pse/h2020-guide-pse\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/pse/h2020-guide-pse_en.pdf) , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/education/tools/llp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/tools/llp_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/erasmus\\_mundus/funding/scholarships\\_students\\_academics\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/funding/scholarships_students_academics_en.php), 20. 12. 2015.

[http://www.citizensinformation.ie/en/education/european\\_education\\_programmes/leonardo\\_da\\_vinci.html](http://www.citizensinformation.ie/en/education/european_education_programmes/leonardo_da_vinci.html), 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/llp/grundtvig/grundtvig\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/llp/grundtvig/grundtvig_en.php), 20. 12. 2015.

<http://www.europski-fondovi.eu/content/transverzalni-program>, 20 12. 2015.

[https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/jean-monnet\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/jean-monnet_en), 20. 12. 2015.

[https://eacea.ec.europa.eu/about-eacea\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/about-eacea_en) , 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/Tempus/programme/about\\_tempus\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/Tempus/programme/about_tempus_en.php), 20. 12. 2015.

[http://www.welcomeurope.com/european-funds/tempus-iv196+96.html#tab=onglet\\_details](http://www.welcomeurope.com/european-funds/tempus-iv196+96.html#tab=onglet_details), 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/erasmus\\_mundus/programme/action2\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/programme/action2_en.php), 20. 12. 2015.

<http://www.magna-charta.org/resources/files/text-of-the-bologna-declaration> , 20.12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/youth/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.php) , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/youth/tools/youth-in-action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/tools/youth-in-action_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/culture/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/culture/index_en.php), 20.12.2015.

<http://ec.europa.eu/eurostat>, 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/culture/programme/about\\_culture\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/culture/programme/about_culture_en.php), 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/culture/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/culture/index_en.php), 20. 12. 2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/media/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/media/index_en.php) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l24224a>, 20. 12. 2015.

<http://www.eenc.info/organisation/ccp-cultural-contact-point-serbia/>, 20. 12. 2015.

[https://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](https://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm) [http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html)  
20. 12. 2015.

[https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is\\_en.html](https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is_en.html), 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/cip/>, 20. 12. 2015..

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:n26104>, 20. 12. 2015.

<http://www.een.rs/ukratko-%C5%A1ta-je-to-okvirni-program-za-konkurentnost-i-inovacije-cip>, 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l24190b>, 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=987&langId=en>, 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm> , 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm> , 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l32052>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/call\\_2013\\_frc\\_ag\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/call_2013_frc_ag_en.pdf), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/daphne-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/daphne-programme/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33274>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/civil/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/criminal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/index_en.htm), 20.12.2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l14509>, 20.12.2015.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index_en.htm), 20.12.2015.

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/hercule/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/hercule/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection\\_en](http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection_en), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_cooperation/fiscalis\\_programme/fiscalis\\_2020/essentials\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis_2020/essentials_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/fraud-in-figures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_en.htm) , 20. 12. 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134008> , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/hercule/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/hercule/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/idabc/> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l24147b>, 20. 12. 2015.

[http://www.welcomeurope.com/european-funds/health-programme364+264.html#tab=onglet\\_details](http://www.welcomeurope.com/european-funds/health-programme364+264.html#tab=onglet_details), 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ag24217> , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aai0005>, 20. 12. 2015.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A010204\\_1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A010204_1), 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A124020>, 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>, 20. 12. 2015.

<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>, 20. 12.2015.

<https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>, 20. 12. 2015.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/node/77880>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm), 20. 12.2015.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>, 20. 12. 2015.

[http://vojvodinahouse.eu/index.php?mact=ListIt2euprogrami,cntnt01,detail,0&cntnt01item=easi&cntnt01template\\_summary=eu-programi-osnovni en&cntnt01category=osnovna\\_grupa&cntnt01template\\_detail=det\\_podgrupa\\_eng&cntnt01exclude\\_items=14&cntnt01returnid=162](http://vojvodinahouse.eu/index.php?mact=ListIt2euprogrami,cntnt01,detail,0&cntnt01item=easi&cntnt01template_summary=eu-programi-osnovni en&cntnt01category=osnovna_grupa&cntnt01template_detail=det_podgrupa_eng&cntnt01exclude_items=14&cntnt01returnid=162), 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0390&from=EN>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/future-programme-2014-2020/index_en.htm), 20.12.2015.

[http://eacea.ec.europa.eu/about-eacea\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/about-eacea_en), 20. 12. 2015.

<http://www.civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.8.html> , 20. 12. 2015.

<http://monitoringmatrix.net/>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/cooperation\\_programmes/customs2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs2020/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/health/programme/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/programme/policy/index_en.htm), 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/chafea/>, 20. 12.2015.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2037%202013%20INIT>, 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/sesar/index_en.htm) , 20. 12. 2015.



<http://ec.europa.eu/environment/life/about/>, 20. 12. 2015.

[http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/life/life\\_infoday\\_2014\\_salsi.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/life/life_infoday_2014_salsi.pdf), 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:g24217>, 20. 12. 2015.

<http://www.welcomeurope.com/interview-europe/programmes-cooperation-exterieure-353+253.html#afficherTexte>, 20. 12. 2015.

<http://epthinktank.eu/2013/12/08/eu-financial-instruments-for-external-action/>, 20.12.2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ar12102> , 20. 12. 2015.

[https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en), 20. 12. 2015.

<http://www.efse.lu/about-the-fund/mission/>, 20. 12. 2015.

<http://www.sigmaweb.org/about/>, 20 12. 2015.

<http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=29#3>, 20 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/taiex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/taiex/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian\\_aid.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D04](http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian_aid.html?root_default=SUM_1_CODED%3D04) , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ar18002>, 20. 12. 2015.

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/agency/agency.htm>, 20. 12. 2015.

[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2\\_en.htm#5](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#5), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm) , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ar18002> , 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al60022> , 20. 10. 2015.

[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_en.htm), 20. 12. 2015.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/agri\\_aar\\_/agri\\_aar\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/agri_aar_/agri_aar_en.pdf), 20. 12. 2015.

<http://www.kombeg.org.rs/Komora/centri/CentarZaEkonomскеOdnoseSaInostranstvom.aspx?veza=3394>, 20. 12.2015.

<http://www.seio.gov.rs/training/taiaex.79.html>, 20. 12. 2015.

[http://www.southeast-europe.net/en/about\\_see/programme\\_presentation/index](http://www.southeast-europe.net/en/about_see/programme_presentation/index), 20.12.2015.

[http://www.southeast-europe.net/en/about\\_see/adriaticionianprogramme/index](http://www.southeast-europe.net/en/about_see/adriaticionianprogramme/index), 20.12.2015.

<http://www.adriatic-ionian.eu/about>, 20. 12. 2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0357>, 20.12.2015.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-429\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-429_en.htm) , 20.12. 2015.

<http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/regional-initiatives/aai>, 20. 12. 2015.

<http://www.leader.org.rs/ipard/lat/IPARD> , 20. 12. 2015.

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/visekorisnicka\\_ipa.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/visekorisnicka_ipa.pdf), 20. 12. 2015.

<http://www.cyprusembassy.net/home/index.php?module=page&cid=31> , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu\\_turkey\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu_turkey_relations_en.htm) , 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm#ipa2](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207\\_ipa\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf) , 20. 12. 2015.

<http://adriatic-ionian.eu/>, 20 12 2015.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionian/#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionian/#2), 20.12.2015.

<http://www.danube-region.eu/>, 20. 12. 2015.

<http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/programme-presentation>, 20. 12. 2015.

[http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu\\_albania/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu_albania/political_relations/index_en.htm),

20. 12. 2015.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/21-bih-conclusion-stabilisation-association-agreement/>, 20. 12. 2015.

<http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>, 20. 12. 2015.

<http://www.safu.hr/>, 20. 12. 2015.

[http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/120522\\_Ugovor\\_o\\_pristupanju.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/120522_Ugovor_o_pristupanju.pdf), 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm), 20. 12.2015.

<http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za-evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU/>, 20. 12. 2015.

<http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?id=59>, 20. 12. 2015.

[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index_en.htm) , 20. 12. 2015.;

<http://www.avrupa.info.tr/en.html> , 20. 12. 2015.

<http://www.pupin.rs/naucnoistrazivacki-projekti/evropski-ni-projekti/> , 20 12. 2015.

<http://www.pupin.rs/naucnoistrazivacki-projekti/nacionalni-projekti/> , 20. 12. 2015.

[http://www.forsee.eu/documents/FORSEE\\_Project\\_Newsletter\\_-\\_Issue1\\_31.pdf](http://www.forsee.eu/documents/FORSEE_Project_Newsletter_-_Issue1_31.pdf), 20.12.. 2015.;

<http://www.forsee.eu/newsletters/newsletter2/> , 20. 15. 2015.;

<http://www.forsee.eu/index.php?t=1237> , 20.12.2015.;

<http://www.forsee.eu/index.php?t=1262> , 20. 15. 2015.;

[http://forsee.eu/documents/D3.33.4\\_NIS\\_PESTLE\\_SWOT\\_Serbia\\_298.pdf](http://forsee.eu/documents/D3.33.4_NIS_PESTLE_SWOT_Serbia_298.pdf) , 20. 12. 2015.;

[http://forsee.eu/documents/D4.2\\_Regional\\_Foresight\\_Methodology\\_Plan\\_234.pdf](http://forsee.eu/documents/D4.2_Regional_Foresight_Methodology_Plan_234.pdf) , 20. 12. 2015.;

[http://forsee.eu/documents/Strategy\\_Roadmap\\_341.pdf](http://forsee.eu/documents/Strategy_Roadmap_341.pdf) , 20. 12. 2015.;

<http://www.forsee.eu/index.php?t=1229> , 20. 12. 2015.

[http://forsee.eu/documents/D5.4b\\_Policy\\_Recommendations\\_360.pdf](http://forsee.eu/documents/D5.4b_Policy_Recommendations_360.pdf), 20.12.2015.

[http://forsee.eu/documents/D5.3\\_RFE\\_Final\\_Output\\_Report\\_359.pdf](http://forsee.eu/documents/D5.3_RFE_Final_Output_Report_359.pdf) , 20. 12 2015.

<http://www.pacinno.eu/sr/activities/>, 20. 12. 2015.

<http://www.pacinno.eu/sr/partners/>, 20.12.2015.

[www.adriaticipacbc.org](http://www.adriaticipacbc.org), 20. 12. 2015.

[http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#joint\\_technical\\_secretariat](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#joint_technical_secretariat) ,20. 12. 2015.

[http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#national\\_info\\_points](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#national_info_points) , 20. 12. 2015.

[http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#programme\\_authorities](http://www.adriaticipacbc.org/index.asp?page=interna&level=contacts#programme_authorities) , 20. 12. 2015.

[http://www.adriaticipacbc.org/download/CSI/Oslobagjanje\\_PDV\\_IPA\\_Adriatic\\_Serbia.pdf](http://www.adriaticipacbc.org/download/CSI/Oslobagjanje_PDV_IPA_Adriatic_Serbia.pdf)  
20.12.2015.

[www.adriaticipacbc.org/download/CSI/FACTSHEET\\_Serbia\\_01.pdf](http://www.adriaticipacbc.org/download/CSI/FACTSHEET_Serbia_01.pdf), 20. 12. 2015.

<http://www.tehnis.privreda.gov.rs/sr/bezbednost-proizvoda/tehnicki-propisi-uskladjeni-sa-propisima-EU/novi-pristup/EMC.html>, 20. 12. 2015.

<http://www.rsedp2serbia.eu/about/who-we-are/#sthash.uSTSVtG5.dpuf>, 20. 12. 2015.

## БИОГРАФИЈА ДОКТОРАНДА

Мр Ана Дивац-Шарић је рођена 13. јуна 1961. године у Београду, где је завршила основну школу „Иван Гундулић“ и Девету београдску гимназију. Правни факултет Универзитета у Београду уписала је 1979. године и дипломирала 1983. године са просечном оценом 8,53. Добитница је дипломе за одличан успех на III години студија (просечна оцена 9,00) и IV години студија (просечна оцена 9,23).

Постдипломске студије на Правном факултету Универзитета у Београду уписала је 1983. године на међународном смеру и магистрирала 1986. године, одбранивши магистарски рад на тему: „Особености међународних организација створених робним споразумима“ код професора др Војина Димитријевића.

Прво радно искуство стекла је радећи од 1983. до 1986. године као спољни сарадник Института за међународну политику и привреду у Београду и у исто време је била секретар Југословенског удружења за међународно право. Од октобра 1986. године запослена је у Компанији „Генералехпорт“ ДП Београд и Компанији „Интернационал ЦГ“ ДП Београд на пословима спољне трговине, а од 2006. године ради као саветник у Правном консалтингу Компаније „Генералехпорт“ ДП Београд, на пословима заступања и међународних уговора. Правосудни испит је положила 2009. године пред Комисијом професора др Слободана Перовића, 2010. године је постављена за директора Компаније „Интернационал ЦГ“ ДП Београд, а након тога за директора правних, кадровских и општих послова „АВИОГЕНЕХ“-а д.о.о. Београд. Од 2013. године је руководилац правних, кадровских и општих послова у Институту „Михајло Пупин“ д.о.о. Београд, а од 2015. године обавља и дужност директора зависног друштва „ИМП-Пословне услуге“ д.о.о. Београд. Говори и пише енглески и немачки језик, а у мањој мери познаје италијански и руски језик.

Написала је радове који нису објављени: семинарски рад на магистарским студијама „Правни проблеми у вези са повредом ваздушног простора“, са посебним освртом на случај CAL 007 из септембра 1983. године - повреда ваздушног простора СССР-а, Београд 1984.; магистарски рад „Особености међународних организација створених робним споразумима“, Београд 1986.; награђени рад на конкурс

Удружења за Уједињене нације у Београду „Конференција Уједињених нација за трговину и развој (UNCTAD) и међународни робни споразуми“, Београд 1986/87.

Написала је и објавила следеће радове: приказ књиге Хенри Катана (*Henry Cattan*), *Палестина и међународно право* (Правни аспекти арапско-израелског сукоба), Longman Group Ltd, Лондон 1976., *Југословенска ревија за међународно право*, 3/1985, 651-654.; у својству секретара, ауторка је учествовала у припреми Прегледа развоја међународноправних односа југословенских земаља, VI свеска „Преглед међународних уговора и других аката значајних за међународне односе Црне Горе 1700-1918. година“, Београд-Титоград 1987.; приказ књиге: Вид Вукасовић, *Рад програма Уједињених нација за човекову средину на њеном међународноправном регулисању*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1985., *Међународни проблеми*, 4/1986, 450-451.; приказ књиге: Мирослав Шулаја, *Борци у унутрашњим оружаним сукобима и међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1985., *Међународни проблеми*, 4/1986, 452.; приказ књиге: Димитрије Пиндић, *Специјалне мисије у савременом међународном праву*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1985., *Међународни проблеми*, 4/1986, 453-454.; „Екстерни програми помоћи Европске уније“, *Европско законодавство*, XV година, 55/2016, Београд 2016.

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани-а АНА ДИВАЦ-ШАРИЋ

број индекса \_\_\_\_\_

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„ПРЕГПРИСТУПНА ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДРЖАВАМА  
КАНДИДАТИМА ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ“

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

Потпис докторанда

У Београду, 25. 04. 2016.

Ана Д. Сарић

Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Ана Дивац - Шарит

Број индекса \_\_\_\_\_

Студијски програм \_\_\_\_\_

Наслов рада ПРЕТПРИСТУПНА ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДРЖАВАМА КАНДИДАТИМА ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ

Ментор Проф. др Бранко Ракит и Доц. др Маја Лукић

Потписани/а Ана Дивац - Шарит

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

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

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

Потпис докторанда

У Београду, 25. 04. 2016.

Ana D. Santic



Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

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

„ ПРЕТПРИСТУПНА ПОМОК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
ДРЖАВАМА КАНДИДАТИМА ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ “

која је моје ауторско дело.

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

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

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

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

Потпис докторанда

У Београду, 25. 04. 2016.

Ана Д. Сарић

1. Ауторство - Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.