



FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE
PREDSTAVNIŠTVO CRNA GORA

Dr Dragan Đurić

***Kohezionna politika
i pretpristupna podrška
Evropske unije***

Podgorica,
2009. godine

Izdavač

Foundation Open Society Institute,
Predstavništvo Crna Gora
Njegoševa 26
81 000 Podgorica
Crna Gora

Tel/Fax: + 382 20 665 099
E-mail: montenegro@osim.org.me
Web: www.osim.org.me

Za izdavača

Sanja Elezović

Štampa

Lutrex d.o.o.

Tiraž

1000 primjeraka

Štampano u Podgorici,
Crna Gora, 2009

*Elektronska verzija publikacije je dostupna i na sajtu:
www.osim.org.me*

Sadržaj :

Predgovor.....	5
I Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija u EU	
1. Uvod	9
2. Evropski socijalni model.....	11
2.1. Socijalne vrijednosti EU	13
2.2. Uloga institucija	19
2.2.1. Ekonomski i socijalni komitet.....	23
2.2.2. Komitet regiona	27
3. Razvoj sistema finansiranja EU	31
3.1. Budžet Evropske unije	37
4. Politika ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije	43
4.1. Istorijski pregled	47
4.1.1. Osnivanje fonda za regionalni razvoj	49
4.1.2. Građenje integrisanog pristupa	50
4.2. Prvi Delorov paket: 1989-1993	52
4.2.1. Stvaranje principa rada strukturnih fondova	54
4.2.2. Inicijative Zajednice	56
4.2.3. Uobličavanje ciljeva strukturnih fondova	59
4.3. Drugi Delorov paket: 1993 -1999	60
4.3.1. Fond za podršku ribarstvu	63
4.3.2. Kohezioni fond	64
4.4. Ocjene	67
5. Izazovi istorijskog proširenja	69
5.1. Ekonomsko socijalni problemi država u tranziciji	69
5.1.1. Novi udar na koheziju	74
5.2. Agenda 2000: 2000-2006	76
5.3. Instrumenti prepristupne strategije	80
5.3.1. PHARE	80
5.3.2. SAPARD.....	81
5.3.3. ISPA	82
5.4. Uspjesi i razočarenja.....	83
6. Finansijska perspektiva 2007-2013	87
6.1. Razlozi donošenja Lisabonske strategije	87
6.2. Uticaj Lisabonske strategije na kohezionu politiku	90
6.3. Aktuelna reforma kohezivne politike	93



6.3.1. Novi ciljevi kohezije politike	98
6.3.2. Principi rukovođenja fondovima EU	101
6.4. Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statističke svrhe - NUTS	103

II Pretpristupna podrška Evropske unije

7. Podrška Procesu stabilizacije i pridruživanja	109
7.1. Regionalni pristup EU Zapadnom Balkanu.....	110
7. 2. Karakteristike Procesu stabilizacije i pridruživanja.....	112
7. 3. Solunska agenda za Zapadni Balkan	113
7.4. Program CARDS	115
8. Instrument za pretpristupnu podršku	119
8.1. Opšti dio	119
8.1.1. Programiranje	124
8.1.2. Struktura MIPD	129
8.1.3. Decentralizovani sistem upravljanja	130
8.1.4. Nove institucije.....	132
8.2. Prva komponenta - podrška tranziciji i razvoju institucija	135
8.2.1. Nacionalni dio	136
8.2.2. Obaveza kofinansiranja	139
8.2.3. Višekorisnički dio	141
8.3. Druga komponenta – Prekogranična saradnja	145
8.3.1. Susjedski programi.....	147
8.4. Treća komponenta - Regionalni razvoj	153
8.5. Četvrta komponenta - Razvoj ljudskih resursa	158
8.5.1. Evropska strategija zapošljavanja.....	158
8.5.2. Evropski socijalni fond	164
8.5.3. Karakteristike IV komponente.....	165
8.6. Peta komponenta – Ruralni razvoj	169
8.6.1. Zajednička poljoprivredna politika.....	170
8.6.2. Karakteristike komponente	174
9. Specifični modeli evropske podrške	177
9.1. Tvining - instrument za izgradnju institucija.....	177
9.2. TAIEX	180
9.3. Programi zajednice.....	182
9.1. Aktuelni programi zajednice	185
10. Novi izazovi pred administracijom	197
Executive Summary	201
Literatura:	207
O autoru:	215



Predgovor

Evropska Unija (EU) je, kao najrazvijeniji oblik ekonomske integracije danas u svijetu, ali i kao zajednica određenih političkih vrijednosti, odavno postala snažna privlačna sila narodima drugih država da krenu u proces pridruživanja i pristupanja. Za građane država u tranziciji veoma bitan motivacioni faktor za ulazak u EU predstavlja njena politika ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, odnosno njeni strukturni i kohezioni fondovi.

Tokom više decenija svog postojanja Evropska Unija je prevashodno bila usmjerena na promociju ekonomske i socijalne kohezije unutar članica EU, a tek potom i na podršku ekonomskom i socijalnom razvoju država koje nijesu njene članice. U odnosu na ostale zemlje, razlikuje se podrška EU koja se usmjerava ka državama koje se nalaze u procesu pridruživanja od podrške onim državama koje pripadaju drugim regionima svijeta i koje nikada neće postati dio EU.

Približavanje Crne Gore članstvu u Evropskoj uniji podrazumijeva, pored ostalog, postepeno preuzimanje vodeće uloge u procesu programiranja i realizacije sredstava kojima EU pomaže taj process. Dalji tok procesa pridruživanja i pristupanja Crne Gore znači prelazak sa sadašnjeg statusa potencijalnog kandidata na status kandidata, što će isključiti novu ulogu crnogorskih institucija u upravljanju evropskom podrškom, uz, istovremeno, daleko značajniju ulogu organa lokalnih vlasti, organizacija civilnog društva i poslovnog sektora. Implementacija Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) veoma je složen posao koji podrazumijeva izgradnju niza novih struktura u državnoj upravi. Državne institucije, organi lokalne samouprave, akademski krugovi, socijalni partneri i nevladine organizacije u Crnoj Gori suočavaju se sa značajnim institucionalnim ograničenjima, nedostatkom kapaciteta i operativnog znanja za planiranje, upravljanje i nadzor nad realizacijom projekata finansiranih kroz IPA fond. Niz novih zadataka zahtijeva i nova specifična znanja koje će se morati neposredno primjenjivati u svakodnevnom radu. Svaka od komponenti IPA ima svoje posebne karakteristike proizašle iz



specifičnog razvoja određenih politika Evropske unije u toku proteklih decenija. Otuda je pregled razvoja i finansiranja socijalne, kohezione i regionalne politike Evropske unije neophodan preduslov za valjano razumijevanje i korišćenje ukupnog IPA fonda.

U ovom radu se, zbog toga, u prvom dijelu knjige, na što jednostavniji način, pokušava pružiti neophodan sadržaj o izvorima i razvoju socijalne, regionalne i kohezione politike Evropske unije, budžetu EU, kao i o razlozima osnivanja i reformisanja principa i karaktera evropskih strukturnih fondova. U drugom dijelu rada pruža se pregled dosadašnje evropske podrške procesu tranzicije u Crnoj Gori, kao i uvid u nove neposredne obaveze koje slijede na planu građenja kapaciteta za preuzimanje decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondom. Značajan dio dio knjige čini pregled sadržaja svih komponenti IPA-e, kako onih u kojima Crna Gora učestvuje, tako i onih za koje tek treba da se pripremi.

Svrha priručnika je, dakle, da doprinese neophodnom znanju studenata, zaposlenih u nadležnim institucijama i organizacijama civilnog društva, kako bi se sredstva Instrumenta za pretpristupnu podršku EU mogla efikasnije koristiti u Crnoj Gori.

Čitalac koji prođe kroz naredne stranice biće u prilici da uvidi koliko su za buduće uspješno korišćenje brojnih mogućnosti dodatnog finansiranja razvojnih potreba od strane EU neophodni ozbiljni, strateški osmišljeni razvojni programi, planovi i projekti, kao i sprovođenje daljih reformi u oblasti fiskalne, administrativne i statističke decentralizacije, odnosno unaprjeđenje institucionalnih i administrativnih kapaciteta na svim nivoima vlasti. Posebno je važno da se za nove obaveze na vrijeme pripremaju organi lokalnih vlasti, pošto se korišćenje evropskih strukturnih fondova, brojnih inicijativa i programa EU zasniva na interaktivnom partnerstvu Evropske komisije, država članica i lokalnih vlasti.

S obzirom da se radi o prvom obuhvatnijem radu u Crnoj Gori na ovu temu, treba imati u vidu da je urađen tokom ljeta 2009. godine, te da će dinamika procesa vjerovatno vrlo brzo tražiti njegove izmjene i dopune. Sama Evropska unija je, kako se to plastično kaže, pokretna meta, ona se mijenja i razvija, pa se, u skladu sa time, moraju prilagođavati i aktivnosti u državama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja. Pogotovo se to odnosi na operativni nivo poslova i zadataka kao što je oblast upravljanja IPA fondom.



***Ekonomska,
socijalna i teritorijalna
kohezija u EU***

1. Uvod

Politika ekonomske i socijalne kohezije (*Economic and Social Cohesion*) je jedna od važnijih politika Evropske unije, koja na nju troši više od trećine svog budžeta. U novom Lisabonskom Ugovoru ona se naziva politikom ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Njena uloga je od samog početka bila da pomaganjem regionalnog razvoja doprinese smanjenju ekonomskih i socijalnih razlika između država članica Unije, odnosno između različitih regiona unutar EU.

Regionalna politika (*regional policy*) i kohezijska politika (*cohesion policy*) imaju za cilj solidarnost i smanjivanje razlika. Jer, na smanjivanje ili produbljavanje regionalnih razlika u razvijenosti ne utiče samo tržište, već i sprovođenje zajedničkih politika EU. Zbog toga se ovim politikama redistribuiraju novčana sredstva iz zajedničkog budžeta Evropske unije.

Uopšteno rečeno, postojanje regionalne politike na nadnacionalnom nivou opravdava se činjenicom da se razlike u stepenu razvoja različitih regiona Evropske unije moraju umanjivati zajedničkim naporima. Iako se u početku stvaranja Evropske ekonomske zajednice mislilo da će stvaranje jedinstvenog tržišta spontano smanjivati nejednakosti među različitim regijama, pokazalo se da to nije moguće. Zaključak je bio da odrađene postojeće, kao i nove razlike, nastale upravo djelovanjem integracionih mehanizama, ugrožavaju jedinstveno tržište i Evropsku monetarnu uniju. Uostalom, ekonomske disproporcije urušavaju sam smisao ujedinjavanja, kao i pojma solidarnosti, čije postojanje je, na kraju krajeva, preduslov evropskih integracija.

Najčešće ekonomsko opravdanje regionalne politike na nadnacionalnom evropskom nivou je sljedeće: S obzirom da su se ekonomije nekih regiona uspješnije prilagođavala konkurentnosti na zajedničkom tržištu, nastajale su regionalne razlike. Kao posljedica stvaranja zajedničkog tržišta ekonomski razvoj se koncentriše u centralnim regionima, a periferiji prijete opasnosti trajnog zaostajanja. To pogoduje pokretanju migracija koje urušavaju stabilnost centralnih regiona i prijete političkom nestabilnošću, koja, opet,



ima svoju ekonomsku cijenu. (Istina, stvarnost u EU ne potvrđuje ovakva teorijska upozorenja, pošto unutar nje još ne dolazi do velikih migracija, ali se to ne objašnjava ekonomskim, već kulturološkim i jezičkim faktorima.) Zbog toga je uveden sistem regionalne distribucije budžeta EU koji podrazumijeva da su neke regije (ili države) više korisnici, a druge više davaoci finansijske pomoći. Ipak, sve države članice, pa i one najrazvijenije, imaju interese da sistemski pomažu regije koje zaostaju, jer će se tako u njima kupovati proizvodi iz razvijenijih regija.

Ekonomska opravdanost postojanja regionalne politike je veoma diskutabilna i brojni autori iznose vrlo različite argumente za i protiv ove politike. Svi argumenti za evropska ulaganja u regionalni razvoj uvijek imaju dodatnu, a često i dominantnu politički dimenziju. Naime, ako proces ekonomske integracije dovodi neke regije u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale, postoji opasnost od jačanja političkih težnji koje bi mogle dovesti u pitanje i samo postojanje Evropske unije.

Postepenim pristupanjima novih država članica razlike u nivou razvijenosti dijelova zajedničkog tržišta su dodatno uvećavane. Disproporcije su posebno postale vidljive nakon pristupanja Grčke (1981. godine), Španije i Portugalije (1986. godine), što je izazvalo značajne reforme u politici regionalnog razvoja i ekonomske i socijalne kohezije unutar tadašnje Evropske zajednice. Ekonomski najzaostaliya područja EU15 bila su jug Italije, dijelovi Irske, Grčke, Španije i Portugalije, Korzika, Sardinija. „Istorijsko proširenje” EU na Istok, završeno 2004. godine, dodatno je veoma značajno uticalo na njene regionalne disproporcije.

Svi talasi proširenja su, tako, otvarali pitanja podrške za ostvarivanje kohezije u „sve različitijoj Evropi”, što je izazivalo kontinirane potrebe jačanja uloge Evropske komisije u stvaranju posebnih centralizovanih fondova na nivou EU, kao instrumenata za podršku određenim politikama, sektorima i regionima. Jer, pojam solidarnosti mora biti praćen i svojim ekonomskim, odnosno finansijskim izrazom. Tako je razvijen veoma složen sistem korištenja strukturnih fondova, što je uticalo na da se nove države članice EU suočavaju sa problemima niske apsorpcione sposobnosti, odnosno slabog korišćenja ovih fondova, prije svega zbog nepripremljenosti novih institucija i nedovoljno osposobljenog kadra za rad u njima. Zbog toga je EU već u pretpristupnom periodu uvela posebne programe sa ciljem postepenog prilagođavanja institucija država kandidata za pristup Evropskoj uniji i njenoj politici ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Od početka 2007. godine takav program pod nazivom Instrument za pretpristupnu podršku – IPA (*Instrument for Pre-Accession*) se koristi i za države Zapadnog Balkana i Tursku.

Ovaj kratki uvod je, istovremeno, i pregled daljeg sadržaja, koji će pokušati obuhvatiti ključne faze razvoja politike socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije u EU.



2. Evropski socijalni model

Iako se o pojmu Evropskog socijalnog modela¹ u naučnoj (ali i u stručnoj i političkoj) zajednici vode brojne rasprave – počev od toga koliko je to uopšte model, da li je i koliko specifično evropski i da li je (samo) socijalni, može se reći da se radi o cjelini zajedničkih vrijednosti i principa u oblasti ekonomske i socijalne politike koji se kontinuirano dograđuju na nivou Evropske unije od samog nastanka prvih evropskih zajednica. Ovi principi polaze od slobodnog tržišta i obuhvataju: solidarnost, socijalnu pravdu, socijalnu koheziju, rodnu ravnopravnost i jednakost u pristupu zapošljavanju, zdravlju, socijalnoj zaštiti i obrazovanju, odnosno jednake mogućnosti za sve članove društva. Razvoj ovako širokog seta principa na nivou EU tekao je postepeno, iskazujući se i potvrđujući kao zasebno komunitarno radno i socijalno pravo.

Suštinski, Evropski socijalni model znači da je ekonomski razvoj nezamisliv bez ukupnog društvenog, odnosno, socijalnog napretka. Izgradnja Evrope sa većim stepenom socijalne uključenosti smatra se ključnom sa stanovišta ciljeva EU, koji se ogledaju u postizanju održivog privrednog rasta, uvećanju broja i kvaliteta radnih mesta i jačanju socijalne kohezije. Radi se, dakle, o tome da je bogatstvo ekonomije samo jedan od uslova unapređenja bogatstva ljudskog života. Sve aktuelniji koncept razvoja po mjeri čovjeka redefiniše pojam razvoja, koji se više ne mjeri samo dohotkom po glavi stanovnika ili prosječnim životnim vijekom, već u obzir uzima i pismenost stanovništva, zdravstveno stanje, slobodu govora, udruživanja i kretanja, sprovođenje socijalne pravde i zaštitu od diskriminacije po osnovu rase, vjerskog ili etničkog projekla i brojne druge aspekte.

Evropska komisija je 1994. godine u Bijeloj knjizi o socijalnoj politici definisala Evropski socijalni model kao vrijednosti koje uključuju „demokratiju i individualna prava, slobodno kolektivno pregovaranje, tržišnu ekonomiju, jednake mogućnosti za sve i državu blagostanja i solidarnost“.² Pravni osnov za Evropski socijalni model nalazi se u samom

1 U političku leksiku ga je uveo dugogodišnji predsjednik Evropske komisije Žak Delor.

2 European Commission: *White Paper on Social Policy - A Way Forward for the Union*, COM (94) 333, str. 2. Preuzeto sa: http://aei.pitt.edu/1118/01/social_policy_white_paper_COM_94_333_A.pdf (10. 08. 2009)



Ugovoru o Evropskoj zajednici. Poglavlje III Osnivačkog ugovora (članovi 39 do 42) koji se odnosi se na slobodu kretanja radnika, dok se poglavlja VIII i IX odnose na zaposlenost i socijalnu politiku. Tako članovi 125 do 130 defnišu pitanja zaposlenosti, članovi 136 do 145 govore o socijalnim pitanjima, članovi 146 do 148 o Evropskom socijalnom fondu, a članovi 158 do 162 se tiču ekonomske i socijalne kohezije.³

EU, dakle, socijalnu politiku smatra produktivnim činiocem koji stvara političku, ekonomsku i socijalnu stabilnost. Naravno, proces evropskih integracija započeo je kroz trgovinsku saradnju, tako da je oblast socijalne politike, postepeno i tek djelimično, korak po korak, prenošena sa nadležnosti država članica na nadnacionalni nivo. Otuda i toliko mnogo upita o karakteru, značaju i perspektivama Evropskog socijalnog modela. On se razvija kao rezultat postepenog usklađivanja razvojnih karakteristika socijalnih sistema u zemljama koje su zajednički gradile EU. Postepeno je u EU izgrađivano specifično komunitarno radno i socijalno pravo uslovljeno prije svega potrebom prilagođavanja država članica uslovima zajedničkog tržišta i politici konkurencije i slobode kretanja radnika.

Razvoj komunitarnog socijalnog prava se najčešće dijeli u nekoliko faza. Tokom prvih decenija razvoja evropskih integracija to je bila *lasser-faire* faza, pošto se smatralo da će proces ekonomskih integracija sam po sebi uticati na tok socijalnog razvoja. Tokom sedamdesetih je razvijena faza socijalne akcije (zbog programa socijalne akcije koji su u tom periodu uvedeni). Potom je do donošenja Ugovora o EU iz Mاستrihta karakteristična posvećenost zaokruživanju unutrašnjeg tržišta i njegovih socijalnih dimenzija, da bi, nakon toga, uslijedio period pravne integracije u EU. Dakle, istorijski razvoj primarnog socijalnog zakonodavstva, najkraće rečeno, obilježavaju: Rimski Ugovor o Evropskoj zajednici iz 1957. godine, koji je u proces integracija uveo oblast slobode kretanja radne snage⁴, dok Jedininstveni evropski akt, 1986 godine, uvodi socijalni dijalog na nivou Unije. Nešto kasnije, 1989. godine usvojena je Povelja o osnovnim pravima radnika (tzv. Socijalna povelja), na osnovu koje je 1992. godine uz Ugovor iz Mاستrihta donesen poseban Sporazum o socijalnoj politici (tzv. Socijalni protokol), koji je 1997. godine uvršten u Ugovor iz Amsterdama⁵. Tada i zapošljavanje postaje jedan od primarnih ciljeva EU. Osnovni instrumenti za ostvarivanje socijalne politike na nivou EU su Evropski socijalni fond (os-

3 Radi se o članovima aktuelnog Ugovora iz Nice, kojim su mijenjani i dopunjavani prethodni osnivački ugovori. Najvažnije prethodne amandmanske izmjene sa stanovišta Evropskog socijalnog modela, regionalne i kohezivne politike urađene su prvo Jedinistvenim evropskim aktom 1986. godine, a potom ugovorima iz Mاستrihta, 1992. godine i iz Amsterdama 1997. godine.

4 Prethodno je to Pariski ugovor o formiranju Evropske zajednice za uglj i čelik obezbijedio samo za sektor uglja i čelika

5 Ovaj socijalni protokol nije u Mاستrihtu uvršten u osnivački ugovor zbog tadašnjeg protivljenja Velike Britanije. Prihvatile su ga sve ostale (njih 11) tadašnje države članice EU. Nakon što je došlo do promjene vlasti u Britaniji, u Amsterdamu 1997. godine Socijalni protokol je uvršten u Ugovor.



novan još 1958. godine), danas veoma aktuelni Evropski fond za ublažavanje posledica globalizacije (koji je osnovan 2007. godine). Takođe, jedan od programa Zajednice: Progres (*Community Programme for Employment and Social solidarity –PROGRESS*), je osmišljen da u periodu od 2007. do 2013. godine pruža podršku zapošljavanju i socijalnoj solidarnosti unutar Evropske zajednice.

2.1. Socijalne vrijednosti EU

Evropska Unija predstavlja najznačajniji, najintenzivniji i za sada najuspješniji oblik udruživanja država. Danas u svijetu nema sličnih zajednica sa kojima se ona može upoređivati. Otuda je ona po mnogo čemu jedinstvena tvorevina u modernom društvu.

Moderni kapitalizam nije jedinstven sistem. Često se prave, danas već u mnogim aspektima prevaziđene, razlike na njegov liberalni model i model socijalne tržišne privrede. Ovaj drugi se, uopšteno rečeno, uglavnom vezuje uz EU. Po mnogim karakteristikama kvaliteta života Evropski socijalni model predstavlja dodatni podsticaj stanovnicima drugih država da se uključe u proces evropskih integracija. Temeljne vrijednosti EU su stub specifičnog socijalnog modela koji predstavlja oslonac građenja evropskog identiteta. Vladavina prava i poštovanje visokih standarda u oblasti ljudskih prava i sloboda u EU kontinuirano se, sa manje ili više uspjeha, nadograđuje ekonomskom i socijalnom kohezijom, solidarnošću i kvalitetom industrijskih odnosa.

Dakle, koncept socijalne tržišne privrede je specifično evropsko civilizacijsko dostignuće, ali i ekonomska nužnost. Iz više razloga: Tržišni mehanizmi alokacije resursa ne mogu potpuno da funkcionišu u određenim oblastima života gdje postoje prihvaćene skale društvenih vrijednosti. Zbog toga nepovoljne socijalne posljedice ekonomskih procesa (kao što je izgradnja jedinstvenog tržišta, na primjer) zahtijevaju državne korekcije. Pored toga, čak i dobro funkcionisanje ekonomskih subjekata zahtijeva industrijsku demokratiju. U preduzeću svi učestvuju u ostvarivanju poslovnog rezultata i svi, na određeni način, treba da učestvuju i u donošenju odluka, pa su tako razvijene posebne forme industrijske demokratije i učešća zaposlenih u dobiti preduzeća. Sve u svemu, socijalna tržišna privreda je danas ustavna kategorija u većem broju evropskih zemalja, a novi Lisabonski ugovor o EU je definiše kao „visoko konkurentnu socijalnu tržišnu privredu“.⁶

Evropski socijalni model je građen na ideološkim temeljima poslijeratne socijaldemokratske orijentacije koja je bila preovlađujuća u gotovo svim državama članicama prvih ev-

6 Lisabonski sporazum: Ugovor o Evropskoj uniji, prečišćena verzija (*Consolidated version of the Treaty on European Union*), član 3 stav 3.



ropskih zajednica. Proces postepenog ujednačavanja različitih modela socijalnih politika u državama članicama bio je zasnovan na jasnim ekonomskim interesima proizašlim iz građenja zajedničkog tržišta na nivou evropskih zajednica. Tako je razvijen model saradnje između svijeta rada i svijeta kapitala sa snažnom ulogom države, koji je doprinio političkoj stabilizaciji i ekonomski podstaknutim klasnim kompromisima. Time su uspostavljeni specifični socijalni i politički aranžmani integrisanja rada u politiku, pri čemu socijalni partneri imaju izuzetno važnu ulogu.⁷

Socijalne vrijednosti evropskih integracija odslikavaju se u ključnim primarnim dokumentima EU. Prema članu 2 aktuelnog Ugovoru (iz Nice) o Evropskoj uniji, „Unija ima sljedeće ciljeve:

1) da podstiče **uravnotežen i trajan privredni i društveni razvoj** i visok nivo zaposlenosti, posebno stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica, **jačanjem privredne i društvene kohezije**⁸ i uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije, koja će u dogledno vrijeme sadržati i jedinstvenu monetu, u skladu sa odredbama ovog Ugovora;

2) da potvrđuje svoj identitet na međunarodnoj sceni, posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, što obuhvata i postepeno stvaranje zajedničke odbrambene politike, koja može dovesti do zajedničke odbrane u skladu sa odredbama člana 17;

3) da jača zaštitu prava i interesa državljana svojih država članica uspostavljanjem prava građanstva Unije;

4) da održi i ojača Uniju kao prostor slobode, bezbjednosti i pravde, na kome je slobodno kretanje lica obezbijedeno uz paralelno usvajanje odgovarajućih mjera iz oblasti kontrole spoljnih granica, azila, imigracije i prevencije i borbe protiv kriminala;

5) da u cjelosti očuva *acquis communautaire*⁹ i da ga dalje razvija što obuhvata i raz-

7 Ost, David: „Illusory Corporatism in Easter Europe: National Tripartism and Postcommunist Class Identities“, *Politics & Society*, Vol. 28 No. 4, Decembar 2000, str: 503-530.

8 Naglašeno od strane autora.

9 *Acquis communautaire* – uobičajena skraćenica *acquis* (aki) – je termin koji potiče iz francuskog jezika i označava pravno nasljeđe EU, ukupno zakonodavstvo EU, odnosno komunitarno pravo ili pravne tekovine EU. Sadrži prava i obaveze zemalja članica EU. *Acquis communautaire* predstavlja širi pojam od klasičnog pojma prava s obzirom da obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora; zakonodavstvo usvojeno primjenom osnivačkih ugovora i presuda Suda pravde Evropskih zajednica, deklaracije i rezolucije koje je usvojila EU, mjere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, mjere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, međunarodne ugovore koje je sklopila EU, kao i ugovore između zemalja članica na području djelovanja EU. Države koje imaju za cilj članstvo u EU moraju prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i usvojiti *Acquis communautaire*.



matranje pitanja u kojoj mjeri bi trebalo revidirati politike i oblike saradnje uspostavljene ovim Ugovorom, sa ciljem osiguranja efikasnosti mehanizama i institucija Zajednice.”¹⁰

Takođe u članu 2 aktuelnog Ugovora o Evropskoj zajednici zapisani su ciljevi Zajednice: „Zajednica ima za cilja da, uspostavljanjem zajedničkog tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti predviđenih članovima 3 i 14, **unapređuje skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj u cijeloj Zajednici, visok stepen zaposlenosti, i socijalne zaštite**, jednakost između muškaraca i žena, trajan i neinflatorni rast, poboljšanje kvaliteta životne sredine, **podizanje nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost između država članica.**“¹¹

Pored toga, u preambuli Ustava EU¹² je, između ostalog, zapisano da: „Unija doprinosi očuvanju i razvoju tih zajedničkih vrijednosti uz poštovanje različitosti kultura i tradicija naroda Evrope kao i nacionalnog identiteta država članica i organizacije njihove državne vlasti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou“. Što se temeljnih principa tiče, u novi Ugovor o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona su, manje više, ugrađeni svi sadržaji preambule Ustava. Inače, novim Lisabonskim ugovorom na novi način se definišu i socijalni ciljevi Unije koji obuhvataju: punu zaposlenosti i socijalni napredak, borbu protiv socijalne isključenosti i diskriminacije, promociju pravde i iskorjenjivanje siromaštva.

Socijalna politika treba da obezbijedi ekonomski održiv, ali istovremeno i socijalno prihvatljiv nivo zaštite za sve članove društva i da na taj način promovise jednakost i socijalnu koheziju. Cilj socijalne politike je da na osnovu društvene solidarnosti, putem različitih programa i usluga, omogući blagostanje i preuzme odgovornost za one društvene grupe kojima je potrebna dodatna podrška i zaštita od rizika kao što su siromaštvo, nezaposlenost, bolest, starost i invalidnost. Finansijska osnova takve solidarnosti se ostvaruje politikom redistribucije dohotka. Jasno je da je socijalnu politiku zbog svega toga teško, ako ne i nemoguće, izdici iznad nivoa nacionalne države. Unutar procesa evropskih integracija socijalna politika država članica se otuda ne integriše, već se radi o koordinaciji nacionalnih sistema socijalne sigurnosti. Socijalno zakonodavstvo

10 Citirano prema: Lopandić, D. (priredio), *Ugovori Evropske unije*, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004, str. 9

11 Citirano prema: Lopandić, D. (priredio), *Ugovori Evropske unije*, Prečišćeni tekstovi Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o Evropskoj zajednici nakon amandmana usvojenih Ugovorom iz Nice, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji i Evropski pokretu Srbiji, Beograd, 2004, strana 37. Dijelove teksta naglasio autor.

12 Ustav EU je 2004. godine usvojen od strane institucija EU, ali kasnije nije prošao proces ratifikacije u državama članicama, zbog čega nije stupio na snagu.



na evropskom nivou je, naravno, daleko od tradicionalne uloge države blagostanja koja podrazumijeva konkretne obaveze države da obezbijedi socijalnu i zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, stanovanje i slično. Socijalna politika na nivou EU je prevashodno regulatorna, dok se redistributivna uloga socijalne politike i dalje ostvaruje na nivou država članica.¹³

Osnov za pravila o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti predstavlja član 42 Ugovora o Evropskoj zajednici (UoEZ). U njemu se kaže da Savjet „donosi potrebne mjere u oblasti socijalnog osiguranja neophodne za ostvarivanje slobode kretanja radnika“. Dakle koordinacija nacionalnih sistema socijalne sigurnosti ima cilj da spriječi negativni uticaj razlika u nacionalnom zakonodavstvu država članica na prava radnika, koja proizilaze iz temeljne slobode kretanja na jedinstvenom tržištu. Zbog toga *acquis* u ovoj oblasti garantuje jednaki tretman državljanima članica EU u pogledu sticanja i ostvarivanja prava iz socijalne sigurnosti, zabranjuje istovremenu primjenu sistema socijalne sigurnosti za isti period osiguranja u više država, obezbjeđuje pravo na zadržavanje stečenih prava iz sistema socijalne sigurnosti i obezbjeđuje priznavanje proteklog vremena osiguranja iz jedne u drugoj državi članici. Postepeno se proces integracija odnosio i na šira područja socijalne politike, kao što su uslovi rada, nediskriminacija, zapošljavanje i drugo.

Prema članu 158 Ugovora o Evropskoj zajednici ekonomska i socijalna kohezija u EU treba da se gradi smanjivanjem razlika između nivoa razvijenosti različitih regiona u EU, posebno seoskih područja. Najčešće se ekonomska kohezija tumači ujednačavanjem regionalnih dispariteta u razvoju unutar EU. No u širem smislu, po čemu se i definiše kvalitet Evropskog socijalnog modela, ona obuhvata brigu o nizu socijalnih indikatora kao što su zdravlje, kvalitet životne sredine, kvalitet obrazovanja, nivo kriminala, probleme migracija idr.¹⁴ To je evropski put povezivanja socijalnog sa ekonomskim razvojem. Na tragu temelja ovakvih ideja oformljen je prvo Socijalni fond, a potom i ostali strukturni fondovi EU usmjereni na pomoć regionima koji su manje razvijeni i imaju poteškoća u restrukturiranju vlastite privrede, kao i strukturalnom prilagođavanju država koje treba da se uključe u njeno članstvo.

Rimskim Ugovorom o EZ ustanovljen je prvo Evropski socijalni fond (član 136), a kasnije su osnovani i drugi strukturni fondovi, koji su mijenjali imena, načine i rokove funkcionisanja, ali se, u suštini, bave podrškom poljoprovrednom i regionalnom razvoj

13 Hiks, S.: *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 247

14 Radi se o stvaranju zajednički usklađenih pokazatelja siromaštva i socijalne isključenosti. Poznati su kao Laekenski indikatori jer su odobreni na samitu Evropskog Savjeta u Leakenu 2001. godine. Ovi pokazatelji obuhvataju tri nivoa: deset primarnih pokazatelja siromaštva, zaposlenosti, zdravlja i obrazovanja; sekundarne pokazatelje, koji dopunjavaju i detaljnije razrađuju primarne pokazatelje, koje zemlje same dodaju u svoje Nacionalne akcione planove o socijalnoj uključenosti, a koji im pomažu u tumačenju primarnih i sekundarnih pokazatelja ili osvjetljavaju specifičnosti pojedinih oblasti.



(njih definiše član 159 UoEZ). Zahvaljujući njima manje razvijene zemlje EU su tokom devedesetih godina dobile veoma značajna sredstva za ubrzani ekonomski i socijalni razvoj. Najviše novca je, nakon uspostavljanja posebnog Kohezionog fonda otišlo u tadašnje novoprimiteljne članice: Grčku, Španiju i Portugaliju.¹⁵

Među 35 poglavlja *acquis communautaire*-a¹⁶ tri imaju posebnu i neposrednu važnost za Evropski socijalni model: Drugo poglavlje koje se tiče slobodnog kretanja ljudi, devetnaesto, koje se tiče socijalne politike i zapošljavanja i 28-o, koje se odnosi na zaštitu potrošača i zdravlje. Na ekonomsku koheziju i teritorijalnu ravnomjernost odnosi se 22-o poglavlje - Regionalne politike i koordinacija strukturalnih instrumenata, dok se 33-e poglavlje tiče finansija i budžeta. Naravno, i poglavlje 11 o poljoprivredi i ruralnom razvoju ovdje ima izuzetan značaj.

Prikaz istorijskog razvoja socijalne, regionalne i kohezione politike EU i sadržaja *acquis*-a u ovoj ovim oblastima ukazuje na značaj ovih poglavlja za Crnu Goru koja teži budućem članstvu u EU. Njihova kompleksnost ogleda se i u činjenici da su države srednje i istočne Evrope u procesu pristupnih pregovora o članstvu ova poglavlja *acquis*-a, po pravilu, najsporije i najteže zatvarala. Prije svega zvog toga sva ta poglavlja imaju odredbe o finansijama.

Valja ukazati i na značaj Evropske Socijalne Agende 2005 - 2010. Njen moto je „Socijalna Evropa u globalnoj ekonomiji: posao i šanse za sve“. Agenda se fokusira na stvaranje uslova za obezbjeđivanje poslova i jednakih mogućnosti za sve, pri čemu upravo modernizacija tržišta rada treba da omogući svakom pojedincu da osjeti šanse koje pruža konkurencija i tehnološki napredak. Evropska socijalna agenda, pri tome, posebno potencira investiranje u ljudski kapital i socijalnu koheziju, koju posmatra kao aktivno učešće

¹⁵ O tome više kasnije u posebnom poglavlju.

¹⁶ S obzirom da se broj poglavlja *acquis*-a kontinuirano uvećava, u literaturi se često mogu sresti pozivanja na broj nekog poglavlja koja, zapravo, nijesu adekvatna aktuelnoj podjeli *acquis*-a, što može dovesti do zabuna. Aktuelni pregovori Hrvatske o pristupanju EU podijeljeni u 35 pregovaračkih poglavlja, koje su zapravo poglavlja *acquis*-a. Po svemu sudeći ovakva podjela *acquis*-a ostaće na snazi i u procesu pristupanja ostalih država Zapadnog Balkana. Dakle, aktuelna poglavlja *acquis*-a su: 1. Slobodan protok roba, 2. Slobodan protok ljudi, 3. Slobodan protok usluga, 4. Slobodan protok kapitala, 5. Javne nabavke, 6. Kompanijsko pravo, 7. Zakon o intelektualnom vlasništvu, 8. Politike konkurencije, 9. Finansijske usluge, 10. Informatičko društvo i mediji, 11. Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12. Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, 13. Ribarstvo, 14. Transportne politike, 15. Energija, 16. Porezi, 17. Ekonomska i monetera politika, 18. Statistika, 19. Socijalna politika i zapošljavanje, 20. Industrijska i politika preduzeća, 21. Trans-Evropske mreže, 22. Regionalne politike i koordinacija strukturalnih instrumenata, 23. Sudstvo i osnovne slobode, 24. Pravda, sloboda i sigurnost, 25. Nauka i istraživanje, 26. Obrazovanje i kultura, 27. Zaštita okoline, 28. Zaštita zdravlja i potrošača, 29. Carinska unija, 30. Spoljni poslovi, 31. Spoljna, sigurnosna i odbrambena politika, 32. Finansijska kontrola, 33. Finansijska i budžetska određivanja, 34. Institucije i 35. ostalo.



svih u društvenom i privrednom životu, borba protiv marginalizacije i siromaštva.¹⁷

Takođe, u Lisabonskoj strategiji¹⁸ se kaže da će “Unija postati najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija na svijetu, zasnovano na znanju, sposobna da ostvari održivi ekonomski rast s više kvalitetnih radnih mjesta i većom socijalnom kohezijom”¹⁹ Jasno je da “Ostvarivanje tog cilja zahtijeva strategiju usmjerenu ka modernizaciji evropskog socijalnog modela, investiranju u ljude i borbi protiv socijalne isključenosti”. To ukazuje na proširenje interesa EU s makroekonomske politike i politike zapošljavanja prema širem području socijalne politike i borbe protiv socijalne isključenosti.²⁰

U Evropskoj uniji je termin „*social exclusion*“, odnosno socijalna isključenost, usvojen kasnih osamdesetih godina, da bi od devedesetih godina postao centralna tačka socijalne agende. Ključni događaj u ovom procesu bio je usvajanje već pomenutih zajedničkih indikatora socijalne isključenosti iz Laekena.

Termin „socijalna kohezija“ je prvi put upotrebljen u Jedininstvenom evropskom aktu (1987. godine) i u to vrijeme se prevashodno odnosio na napore za smanjenje disproporcija u regionalnom razvoju unutar tadašnje Evropske zajednice. Početak procesa integracija i put ka Mاستrihtu i definisanju Unije u današnjem smislu bio je dobrim dijelom popločan opšteprihvaćenim stavom javnosti da će jedinstveno tržište dovesti do većih socijalnih prava. O tome svjedoči i donošenje Inovirane Evropske Socijalne povelje '89. godine (u okviru Savjeta Evrope), kao i Povelje EZ o osnovnim pravima radnika iste godine. Posljednji veliki rezultat evropskog usaglašavanja na planu socijalnih odnosa je Povelja EU o osnovnim pravima, donesena 2000. godine,²¹ čiji je sadržaj indirektno uključen u najnoviji Lisabonski ugovor.²²

Otuda i očekivanje da će stupanje na snagu Lisabonskog ugovora dalje jačati socijalne

17 Prethodna Agenda je obuhvatila period 2000-2005. godine. Više o tome na internet stranici: http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en.html

18 Radi se o aktuelnoj strategiji privrednog razvoja Evropske unije do 2010. godine, usvojenoj marta 2000. godine, sa ciljem povećavanja zaposlenosti i životnog standarda u ekonomiji zasnovanoj na znanju. Ona će biti detaljnije razmatrana u posebnom poglavlju.

19 Paragraf 5, Zaključci Evropskog savjeta u Lisabonu, 23. - 24. marta 2000.

20 Begg i Bergham: *European Communities*, 2000, Bruxelles, 2002.

21 Povelja EU o osnovnim pravima je pripremljena je u sklopu obilježavanja 50-godišnjice Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i usvojena decembra 2000. godine u Nici. Njen istorijski značaj nije u kreiranju nekih novih prava, već u tome što su, prvi put, na jednom mjestu sistematizovana sva osnovna prava: kako građanska i politička, u teoriji poznata kao prava prve generacije, tako i socijalna, ekonomska i kulturna prava, tj. prava druge generacije. Time se prekida raniji dualizam u tumačenju prirode i značaja ovih prava.

22 U posebnom protokolu iz toga su izuzete Velika Britanija i Poljska.



temelje EU, s obzirom da Povelja iz Nice predstavlja pokušaj da se sama Unija legitimiše kao društvo koje je obavezano ljudskim pravima.

Sve u svemu, Evropska unija je danas mnogo više uključena u pitanja socijalne politike nego ikada prije. Ova oblast je kroz Lisabonsku agendu došla u središte interesovanja EU i integrisana je u pitanja sveukupnog ekonomskog razvoja. Lisabonska strategija pokušava da nađe uzlaz iz, previše naglašavanog konflikta između tržišne Evrope i socijalne Evrope, s obzirom da pod uticajem globalnih tendencija dolazi do prožimanja karakteristika socijalne tržišne privrede i (neo)liberalizma. Istorijska, a ne samo ekonomska, konkurentnost Evropske unije u globalnim tokovima suštinski zavisi od toga kakav će biti njen socijalni lik. Otuda i pokušaj integracije socijalne i ekonomske politike odslikan, pored ostalog i u Lisabonskoj strategiji.

Naravno da građenje i sprovođenje svih ovih politika košta, ima i svoju troškovnu stranu. Iz godine u godinu zajednički budžet Evropske unije neprekidno raste. Do 1967. godine zajednički budžet EZ je iznosio manje od 10 milijardi (današnjih) eura, dok se Budžet EU 2009. godine popeo na 133,8 milijardi eura. Istina, treba imati u vidu da u poređenju sa budžetima država članica budžet Evropske unije djeluje dosta skromno. On je, primjera radi, jednak polovini budžeta Belgije, čini tek oko tri odsto budžeta svih država članica, odnosno, učestvuje sa tek nešto više od jednog procenta u bruto društvenom proizvodu stvorenom na nivou EU.

Zbog toga će, kasnije, na narednim stranicama, više riječi biti posvećeno samom budžetu i načinu finasiranja zajedničkih politika Evropske unije, posebno onih politika koje obezbjeđuju ekonomsku i socijalnu koheziju unutar EU.²³

Jer, pojednostavljujući evropski socijalni model na velika poreska opterećenja i troškove države, brojni kritičari zagovaraju tezu da je takav model uzrok zaostajanja EU za drugim razvijenim tržišnim (prije svega, liberalnijim) privredama. Otuda ovi autori ukazuju da Evropska unija treba da se oslobodi preovlađujućeg stava o potrebi da odbrani evropski socijalni model i da su aktuelne razvojne teškoće Unije, zapravo, rezultat cijene plaćanja visokih socijalnih troškova, odnosno, u širem pogledu, prevelikog značaja koji se daje državnom uplivu u tržišne tokove.

²³ U tekstu će se, radi jednostavnosti, po nekada koristiti generička skraćenica EU i za period funkcionisanja evropskih integracionih struktura prije 1992. godine.



2.2. Uloga institucija

Kao i svaka druga zajednička politika u Uniji, i politika ekonomske i socijalne kohezije se sprovodi na temelju jasno definisanih uloga i međusobnih odnosa između institucija EU. U ovom dijelu teksta će se dati tek osnovne naznake o ulozu ključnih institucija EU. Iz dva razloga. Prvi polazi od toga da je literatura o njihovom radu veoma brojna i dostupna i da nema potrebe ponavljati već opšte poznate činjenice. Drugi se tiče organizacije samog teksta. Naime, u narednim poglavljima će detaljnije obrazlaganje pojedinih tematskih cjelina sadržati i vezu sa ulogom ključnih institucija. Zbog toga će se u ovom poglavlju posebno predstaviti dvije manje poznate institucije EU (Ekonomsko socijalni komitet i Komitet regiona) koje imaju savjetodavnu ulogu, ali, koje su veoma bitne za demokratski karakter politike ekonomske i socijalne kohezije u EU.

Ključnu ulogu u sprovođenju ovih politika ima **Evropska komisija**. Ona je politički nezavisna institucija koja predstavlja interese EU u cjelini. Komisija je sastavljena od članova koje predlažu i imenuju vlade država članica EU i Evropski parlament. Komisija ima ekskluzivno pravo da predlaže zakonodavne akte Evropske zajednice, ima pravo inicijative u oblasti politika i akcionih programa i odgovorna je za sprovođenje odluka Evropskog parlamenta i Savjeta ministara. Komisija se naziva „čuvarem ugovora“ jer nadgleda primjenu i sprovođenje evropskog zakonodavstva. Ona se stara da države članice ispravno primjenjuju pravo EU. Komisija je, dakle, izvršna vlast Zajednice, jer je pored Savjeta EU, odgovorna za sprovođenje zakonodavstva EU. Ona, takođe, brine o realizaciji budžeta. Evropsku komisiju čine predsjednik i 26 članova koji se zovu komesari. Članovi Komisije se biraju na mandat od pet godina s pravom reizbora. Svaki član je odgovoran za određenu oblast politika EU. Komisija je organizovana u različite generalne direktorate i službe, podijeljene u 4 grupe i to za: zajedničke politike, spoljne poslove, opšte službe i unutrašnje službe Komisije.

U oblasti ekonomske i socijalne kohezije Evropska komisija odobrava strateške programe, nacionalne operative programe, prati njihovo sprovođenje, učestvuje u izradi programskih dokumenata, nadgleda način korištenja odobrenih sredstava.²⁴ Evropska komisija zastupa interese Evropske unije kao cjeline i svih njezinih građana. Komisija je tokom devedesetih svake tri godine donosila posebne izvještaje o sprovođenju kohezivne politike (*Cohesion Reports*), a u posljednje vrijeme donosi godišnje izvještaje o ekonomskoj i socijalnoj koheziji (*Progress reports on economic and social cohesion*). Takođe, fondovima za finansiranje regionalne i kohezivne politike upravljaju generalni direktorati Evropske komisije.

24 Više o tome kasnije u tekstu.



U Evropskoj je komisiji za regionalnu politiku i finansiranje razvoja u državama članicama zadužen Generalni direktorat za regionalnu politiku²⁵, dok je za politiku socijalne kohezije zadužen Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti²⁶.

Savjet EU ili Savjet ministara EU, kako se i dalje često naziva, je glavno tijelo zaduženo za donošenje odluka u EU, znači glavno izvršno i zakonodavno tijelo EU. Savjet ministara čine predstavnici država članica na nivou ministara i svaka država ima jednog predstavnika, odnosno ministra u Savjetu. Savjet ministara je uvijek jedan te isti organ, bez obzira na sastav, primjera radi, da li zasjedaju ministri inostranih poslova ili poljoprivrede ili drugih resora. Pri tome, obavezu da se sastaju svakog mjeseca imaju Savjet opštih poslova - koga čine ministri inostranih poslova zemalja članica, ECOFIN – koga čine ministri ekonomije ili finansija i Savjet za poljoprivredu, dok se ostali sastavi Savjeta sastaju nekoliko puta godišnje, zavisno od tema koje su na dnevnom redu. Tokom godine se održi oko 100 sjednica Savjeta. Ministri, predstavnici vlada država članica u Savjetu, su ovlašćeni da preuzimaju obaveze u ime svojih vlada.

Savjet takođe učestvuje i u izvršnom dijelu sprovođenja odluka sa Evropskom komisijom, jer nadzire sprovođenje i odluka i propisa EU. Ovim Savjet ima dvostruku ulogu, u jednoj fazi predstavlja izvršnu vlast zajedno sa Evropskom komisijom, a u drugoj fazi je zajedno sa Evropskim parlamentom, zakonodavna vlast.

Rotirajuće predsjedništvo Savjeta Evropske unije znači da svaka zemlja članica predsjedava Unijom po određenom redoslijedu. Predsjedavanje Unijom traje šest mjeseci i počinje svakog prvog januara i prvog jula. Da bi Savjet mogao redovno funkcionisati svaka država članica ima svog stalnog predstavnika ili ambasadora pri Savjetu ministara, koji se sastaju svake nedjelje. Ta struktura se naziva *Coreper*, što je skraćunica od francuske složenice koja znači Komitet stalnih predstavnika ili komitet stalnih ambasadora u Briselu.

Odlučivanje u Savjetu ministara može biti: jednoglasno, prostom većinom ili kvalifikovanom većinom. Sistem glasanja se mijenjao od ugovora do ugovora i sa povećanjem broja članica. Sve veći broj odluka se donosi glasanjem, a sve manje jednoglasno.

Savjet ministara je, dakle, institucija koja donosi najvažnije odluke u vezi politike ekonomske i socijalne kohezije. On, na prijedlog Evropske komisije, a nakon pristanka Evropskog parlamenta i nakon obaveznog traženja mišljenja Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona, utvrđuje ukupna sredstva za šestogodišnji period, zadatke, ciljeve i

25 http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

26 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=81&langId=en>



način rada fondova za dodjelu pomoći, kao i pravila koja se na njih primjenjuju.

Evropski savjet je, naravno, najvažnije mjesto na kojem se vode pregovori između predstavnika država članica o strateškim pravcima ove politike, njenim izmjenama, prilagođavanjima i finansijskom doprinosu.

Evropski savjet je, inače, specifična institucija u EU, čija je uloga više politička nego pravno-zakonodavna. On je najviše tijelo EU, koga čine predsjednici država ili vlada, kao i Predsjednik Evropske komisije i njegova uloga je utvrđivanje generalne politike i davanje smjernica ostalim organima i tijelima Unije. Savjet formalno postoji od 1974. godine, a pravno utemeljenje je dobio tek sa Jedinstvenim evropskim aktom 1986. godine. Evropski savjet određuje načela, opšte smjernice i odlučuje o zajedničkim strategijama u pitanjima spoljne i bezbjednosne politike EU i on je posljednja instanca odlučivanja o ovim pitanjima. Savjetom predsjedava šef države ili vlade zemlje koja prema sistemu šestomjesečne rotacije predsjedava Savjetom ministara.

Evropski parlament (EP) učestvuje u postupku donošenja budžeta EU²⁷ i odobrava zadatke, ciljeve i organizaciju strukturnih fondova, odnosno dostavlja svoje mišljenje na prijedloge Komisije.

Evropski parlament, koga čine predstavnici građana EU, je jedina institucija EU čiji se članovi neposredno biraju na izborima i time je neposredno legitiman organ EU. Njegovi počeci datiraju od nastanka prve evropske zajednice, a od 1979. godine članove EP direktno biraju građani koje zastupaju. Evropski parlament je kao izvorno konsultativno tijelo tokom vremena akumulirao sve veću moć. Tako da mu je uloga posebno značajna u procesima donošenja budžeta, kao i u kontroli rada dvije druge glavne institucije EU - Savjeta Evropske unije i Evropske komisije. Međutim, EP nije zakonodavno tijelo u tradicionalnom smislu. Evropski parlament ne može inicirati zakonodavstvo, to pravo pripada Komisiji, koja funkcioniše kao izvršna institucija EU i garant osnivačkih ugovora. Novo zakonodavstvo, na prijedlog Komisije, usvaja Savjet EU i to nakon konsultacija ili kroz poseban model saodlučivanja sa Parlamentom. Pored toga, EP ima zadatak da odobri pristup novoj državi članici EU i da odobri zaključivanje zvaničnih ugovora sa trećim državama, kao što su sporazumi o pridruživanju i trgovinski sporazumi. Izbori za EP se održavaju svakih pet godina u skladu sa nacionalnim procedurama država članica, pošto ne postoji jedinstveni glasački sistem u EU. U Evropskom parlamentu za regionalnu i evropsku ekonomsku i socijalnu koheziju nadležan je Odbor za regionalnu politiku.²⁸

27 Uloga Evropskog parlamenta u procesu donošenja budžeta EU će detaljnije biti objašnjena u posebnom poglavlju.

28 http://www.europarl.europa.eu/committees/regi_home_en.htm



Veoma važnu ulogu u ovoj oblasti ima i **Evropski revizorski sud**. Ova institucija je osnovana da provjerava da li su prihodi i rashodi EU u skladu sa zakonom i da li su transparentni, kao i da pridonosi sveukupnom ispravnom finansijskom upravljanju. Revizorski sud je osnovan 1975. godine, a počeo je s radom 1977. godine.

Nacionalne strukture, odnosno državna, regionalna i lokalna upravna tijela imaju značajnu ulogu u izradi regionalnih razvojnih planova. Ovi organi vlasti sprovode programe i projekte koji se (ko)finansiraju iz zajedničkog budžeta Evropske unije. Mnoga od njih su otvorila svoja predstavništva u Briselu kako bi što neposrednije surađivali s institucijama Evropske unije i lobirala za ostvarivanje svojih interesa. Primjera radi, u Briselu je registrovano preko 300 predstavništava regionalnih i lokalnih organa vlasti iz država članica EU.²⁹

2.2.1. Ekonomski i socijalni komitet

Ekonomski i socijalni komitet - ESK (*European Economic and Social Committee*) je osnovan Ugovorima iz Rima 1958. godine, kao konsultativno tijelo, zaduženo za stručnu pomoć kod donošenja odluka na nivou EZ oko socijalnih i ekonomskih pitanja. ESK ima suštinsku ulogu u promovisanju veće podrške za učešće organizacija civilnog društva u evropskom projektu. U tom poslu on pomaže razvoju participativne demokratije i socijalne inkluzije. ESK, takođe, pomaže razvoj takvih politika u zemljama koje nijesu članice EU.

Ekonomski i socijalni komitet je u velikoj mjeri korišćen kao institucionalni model za Komitet regiona, koji je osnovan tek na osnovu Ugovora iz Mاستrihta. Sredinom '90-tih godina, ova dva komiteta su čak koristila istu administrativnu strukturu. Obje institucije su imale zajedničku logiku osnivanja: da mobilišu dodatne sadržaje za proces demokratskog donošenja odluka u EU.

ESK značajno jača ulogu civilnog društva u procesu donošenja odluka sa ciljem da EU bude prihvatljivija i transparentnija svim građanima Unije. Svaka revizija Osnivačkog ugovora, od Jedinственog evropskog akta do Ugovora iz Nice, postepeno je širila djelokrug pitanja u kojima je bitno mišljenje Komiteta, tako da je on danas dobio savjetodavnu ulogu već i u fazi izrade nacrtu prijedloga propisa EU.

Ideja o osnivanju ESK potekla je od Belgije i Holandije.³⁰ Cilj je bio da se u tadašnjoj EZ

²⁹ Podatak preuzet sa internet stranice Kancelarije za veze u Briselu: www.blbe.irisnet.be (26. 7. 2009)

³⁰ U Belgiji je Centralni savjet za ekonomiju (*Central Council for the Economy*) formiran 1948. godine, koji je 1952. godine prerastao u Nacionalni savjet za rad (*Nacional Labour Council*). U Holandiji je Ekonomski i socijalni savjet (*Economic and Social Council*) oformljen 1950. godine.



stvari model koji je sličan onom koji su ove dvije zemlje razvile u nacionalnim okvirima, gdje su Ekonomsko-socijalni savjeti već bili uspostavljeni kao forumi za konsultacije biznisa i radnika u donošenju ekonomskih odluka. Predlog je bio prihvaćen od ostalih zemalja potpisnica Ugovora, izuzev tadašnje Zapadne Njemačke.³¹

Tako je osnivanje ESK utemeljeno na ideji o približavanju stavova socijalnih partnera u procesu donošenja ekonomskih odluka, što je bilo u skladu sa opšteprihvaćenom ekonomskom logikom početnih faza integracija. Takođe, s obzirom da uloga Evropskog parlamenta u tom periodu nije bila tako značajna u konsultativnom procesu, ESK je trebalo da bude dodatno reprezentativno tijelo Zajednice. (U to vrijeme članovi Evropskog parlamenta su birani indirektno, odnosno „delegirani“ od strane nacionalnih parlamenata, te zbog toga u njemu nijesu bili zastupljeni interesi različitih interesnih grupa u procesu donošenja odluka. Istina, u to doba ni sam Evropski parlament nije imao neku naročito značajnu ulogu u donošenju pravnih akata.)

Ekonomski i socijalni komitet je konsultativno tijelo, sastavljeno od predstavnika grupa koje zastupaju različite socijalne, ekonomske i profesionalne interese. Njegovi zadaci su sljedeći:

- Da savjetuje ključne institucije EU (Evropski parlament, Savjet i Komisiju);
- Da omogući organizacijama civilnog društva u EU da ostvare veću posvećenost i veću uključenost u evropske poslove, kako u nacionalnim okvirima, tako i na evropskom nivou, i da pomognu u približavanju EU njenim građanima;
- Da osnaže ulogu organizacija civilnog društva u zemljama koje nijesu članice EU.³²

Komiteta proizvodi mišljenja. Prosječno godišnje ESK usvoji oko 150 različitih mišljenja. Mišljenja se objavljuju u Službenom listu EU. Komitet je obavezan da izdaje mišljenja za određene teme, koje su definisane ugovorima, ali i u onim slučajevima kada tri pomenute institucije smatraju da je to neophodno. Pored toga, ESK i samoinicijativno daje mišljenja, koja kasnije mogu voditi određenom prijedlogu Komisije. Ugovor iz Rima je precizirao ulogu Ekonomskog i socijalnog komiteta, kao stručnu i konsultativnu prema Komisiji i Savjetu koja je u nekim oblastima mandatna, a u drugim „volonterska“. Ugovorom iz Amsterdama definisane su obaveze davanja mišljenja i Evropskom parlamentu. U aktuelnom Ugovoru o EZ iz Nice o radu ovog Komiteta govore članovi 257 – 262. Novi Lisabonski ugovor, dodatno jača pozicije Ekonomskog i socijalnog komiteta.

31 Njemačka ni danas, kao jedna od rijetkih evropskih država, nema Ekonomsko-socijalni savjet, ali, pri tome treba imati u vidu da su u ovoj državi razvijeni brojni drugi modeli i institucije bipartitnog i tripartitnog usaglašavanja.

32 Jaćimović, D., Perazić, M.: *Institucije i način donošenja odluka u EU*, Uprava za kadrove, Podgorica 2007, str. 83



No, treba imati u vidu da mišljenja komiteta nemaju obavezujuću snagu te da ni Savjet ni Komisija nijesu obavezni da uzmu u obzir data mišljenja ESK.

Članovi Ekonomskog i socijalnog komiteta organizovani su u tri grupe:

- poslodavci (Grupa 1),
- radnici (Grupa 2) i
- različite interesne grupe (Grupa 3) - u koje spadaju predstavnici ekonomskog i socijalnog života koji nijesu uključeni u prve dvije grupe, farmeri, zanatlije, potrošači, „zeleni“, predstavnici socijalnih preduzeća, i sl.

Broj članova ESK stalno raste: od inicijalna 102 člana, preko 222 člana u EU 15, do aktuelnih 344 člana iz 27 zemalja članica EU, koji se biraju svake četvrte godine. (Ugovor iz Nice predvidio je da broj njegovih članova ne smije prijeći 350.) Novi izbor članova će biti 2010. godine. Članovi djeluju u svoje lično ime, odnosno nemaju obavezu da predstavljaju mišljenja organizacija iz kojih dolaze. Oni djeluju u opštem interesu Evropske zajednice. Evropski savjet bira članove ESK-a sa lista koje ponude države članice EU, a članovi ESK-a mogu biti reizabrani. (Pri tome se Predsjednik ESK-a, zajedno sa potpredsjednicima, bira na dvije godine.) Važno je istaći da njihova funkcija u Komitetu nije mandatorna, članovi ne moraju direktno reprezentovati interese grupe kojoj pripadaju, tako da većina članova to vidi kao svoju ličnu ulogu.³³

Svaka zemlja, srazmjerno svojoj veličini i ekonomskoj snazi, delegira članove ESK-a i Komiteta regiona, tako da države članice imaju sljedeći - identičan broj predstavnika³⁴ u ovim tijelima:

- Njemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija - svaka po 24 člana,
- Španija i Poljska - po 21 člana,
- Rumunija - 15 članova,
- Belgija, Grčka, Holandija, Portugal, Austrija, Švedska, Češka, Mađarska i Bugarska - po 12 članova,
- Danska, Irska, Finska, Litvanija i Slovačka - po 9 članova,
- Estonija, Letonija i Slovenija - po 7,
- Luxemburg i Kipar - po 6 i
- Malta - 5 članova.³⁵

33 Evropska komisija, *Kako radi EU, Vodič kroz institucije Evropske unije*, 2009, preuzeto sa: <http://www.euic.hr/images/article/File/publikacije/hrv/Kako%20ra%20di%20EU.pdf> (10.08.2009)

34 Što je definisano Članom 258 i članom 263 Ugovora o EZ.

35 Preuzeto sa internet stranice ESK: www.eesc.europa.eu. (10. 08. 2009.)



Ugovorom iz Nice osnažena je uloga ESK-a, tako da danas Ekonomski i socijalni komitet čine predstavnici ekonomskih i socijalnih organizacija u organizovanom civilnom sektoru, pri čemu stalno raste uloga civilnog društva kao posrednika između organa EU i građana.

ESK je organizovan u devet sekcija prema temama: za ekonomska, finansijska i monetarna pitanja; spoljne odnose, trgovinu i razvoj; socijalna, porodična, obrazovna i kulturna pitanja; za zaštitu okoline, javno zdravlje i zaštitu interesa potrošača; poljoprivredu i ribarstvo; regionalni razvoj; industriju, zanatstvo, usluge; saobraćaj i veze; energiju, nuklearna pitanja i istraživanja. Ove sekcije se sastaju jednom mjesečno. Pravilo je da se kompletan Komitet sastaje 9 puta godišnje, na plenarnim zasjedanjima, gdje se usvajaju mišljenja, predložena od sekcija, i to prostom većinom. Mišljenja Komiteta pripremaju izvjestioci (*rapporteurs*), kojima su na raspolaganju posebne studijske grupe sastavljene od predstavnika sve tri grupe. Ponekad ESK održava i javne sjednice kako bi najširi krug zainteresovanih mogao da izloži svoje poglede na pitanje koje se razmatra. U organizacionoj strukturi važnu ulogu ima Generalni sekretarijat Komiteta, na čijem je čelu Generalni sekretar koji izvještava Predsjednika i predstavlja Biro. U Evropskom Ekonomskom i socijalnom komitetu je, inače, zaposleno 668 službenika.

Uloga i značaj Ekonomskog i socijalnog komiteta ogledaju se u tome što kanališe komunikaciju između organizacija civilnog društva i EU institucija, kao i po tome što sve više raste njegov realan uticaj na EU legislativu.

ESK održava stalne kontakte sa ekonomskim i socijalnim savjetima u zemljama članicama EU. Ovi kontakti su zasnovani na uvjerenju da ekonomska i socijalna politika sa direktnim uticajem na živote ljudi (problemi zapošljavanja, socijalnih prava i socijalnog dijaloga, razvoja društva zasnovanog na znanju, pitanja javnih usluga, Lisabonske strategije itd) zahtijeva snažniju saradnju između konsultativnih tijela na nacionalnom i evropskom nivou. Imajući ovo na umu, konferencije na ove teme se redovno održavaju zajednički u zemlji koja predsjedava EU.

Nacionalni ekonomski i socijalni savjeti i ESK se redovno sastaju na poziv jednog od nacionalnih savjeta radi analize ključnih odnosa na političkom dnevnom redu Evropske unije. ESK pomaže uspostavljanje ekonomskih i socijalnih savjeta u državama koje se pripremaju za članstvo u EU. ESK je član Međunarodne asocijacije ekonomskih i socijalnih savjeta (AICESIS), osnovane 1999. godine čiji članovi potiču iz 50 zemalja. Ova organizacija ima za cilj pojačavanje uticaja civilnog društva u procesima globalizacije.

Što se aktivnosti u vezi Zapadnog Balkana tiče, valja ukazati na mišljenje ESK o ulozi civilnog društva u novoj evropskoj strategiji za Zapadni Balkan. ESK uspostavlja sve bliže



odnose sa socijalnim partnerima iz regiona Zapadnog Balkana, kao i sa ekonomskim i socijalnim savjetima u ovim državama. Takođe, ESK uspostavlja zajedničke konsultativne komitete sa državama koje dobiju status kandidata za članstvo u EU.

Na kraju, još dvije napomene. Prva je da ESK ne treba miješati sa Ekonomskim i socijalnim savjetom Organizacije Ujedinjenih Nacija (čija je najčešća skraćenica ECOSOC) koji obavlja koordinaciju rada specijalizovanih agencija i komisija UN koje se bave ekonomskim, socijalnim i sa njima povezanim pitanjima. Ovaj Savjet predstavlja glavni forum za razgovor o ovim pitanjima i za formulisanje preporuka koje su namijenjene organima UN i njenim državama članicama. Cilj Savjeta je unaprjeđenje životnog standarda, zaposlenosti, ekonomskog i socijalnog progresa, traženje mogućih rješenja za ekonomska, socijalna i zdravstvena pitanja, pomaganje međunarodne kulturne i obrazovne saradnje i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Savjet izrađuje studije i izvještaje o ovim pitanjima, organizuje međunarodne konferencije, prati sprovođenje donijetih odluka. Savjet saraduje sa predstavnicima privrede, velikim brojem nevladinih organizacija kao i akademskim ustanovama. Generalna skupština UN bira članove savjeta (54 člana), na period od tri godine, na osnovu geografskog principa.

Sljedeća napomena tiče se do sada publikovane literature u Crnoj Gori o ovim institucijama. Zainteresovani čitaoci mogu dodatne podatke o radu ove, kao i ostalih evropskih institucija pronaći u radu „Institucije i način donošenja odluka u EU“, autora Danijele Jaćimović i Mladena Perazića, koji je objavila Uprava za kadrove Vlade Crne Gore, u publikaciji CEMI-ja pod nazivom „Upoznaj Evropsku uniju“, kao i u „Priručniku za školu Evropskih integracija“, objavljenom od strane Instituta za otvoreno društvo, koji je podržao aktivnosti Centra za građansko obrazovanje, Centra za razvoj nevladinih organizacija i Evropskog pokreta u Crnoj Gori.

2.2.2. Komitet regiona

Komitet regiona je nastao nakon Ugovora iz Mاستrihta 1994. godine, kao predstavničko tijelo lokalnih i regionalnih vlasti država članica EU. Aktuelni Ugovor o EZ iz Nice definiše rad ovog komiteta u članovima 263 – 265. Komitet predstavlja savjetodavni organ koji obezbjeđuje institucionalno zastupanje interesa opština i regiona i ugradnju tih interesa u zakonodavni proces na nivou EU.

Funkcije Komiteta regiona proistekle su iz procjena da se najveći dio evropskog zakonodavstva primjenjuje na lokalnom i regionalnom nivou, tako da je postalo sasvim opravdano da predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti učestvuju u stvaranju novih akata Unije. U to vrijeme je iskustvo sa sprovođenjem regionalne politike na nadsacionalnom



nivou već bilo veoma bogato i osnivanje ovog Komiteta je bio dodatni podsticaj za njeno unaprjeđivanje. Pored toga, zbog zabrinutosti da javnost ne prati dešavanja u EU, osnivanje ovog Komiteta je shvaćeno kao dodatna mogućnost za uključivanje građana u uvid u vršenje vlasti i, na taj način, približavanje EU građanima.

Često se ukazuje da integracioni procesi dovode do novih obika centralizacije, što, opet, podstiče nove vidove decentralizacije – decentralizacije na evropske regione. Budućnost Evrope pojedini autori otuda vide ne kao integrisanu zajednicu država, nego kao integrisana zajednica regiona. Ovakve teze imaju svoj izraz u sve više korišćenom terminu *Multy-level Governance*, odnosno, sistemu upravljanja na više nivoa. Koncept upravljanja na više nivoa, inače, veoma je snažno pokrenut tokom devedesetih godina prošlog vijeka upravo kao odgovor teoretičara na razmah strukturne i kohezione politike EU i proizveo je slogan „Evropa regiona“. Teorija upravljanja na više nivoa doživljena je kao „treći put“, pored dominantnih funkcionalističkih teorija, s jedne strane, odnosno realističkih i inter governmentalističkih teorija, s druge strane. Funkcionalističke teorije, inače, naglašavaju supranacionalni karakter integracije, prema kojima evropske, nadnacionalne institucije preuzimaju vodeću ulogu u procesima integracija i potkopavaju autonomiju i suverenitet nacionalnih država stvaranjem sopstvenih pravila za donošenje odluka. Suprotstavljena im je teorija intergovernmentalizma, koja smatra da suverenitet i dalje leži u rukama država članica, koje, zapravo dijele suverenitet i delegiraju ga evropskim institucijama. Znači da vlade suverenih država članiva sarađuju u specifičnim oblastima, zadržavajući istovremeno svoja suverena ovlašćenja.

Teorija upravljanja na više nivoa se, otuda, opisuje kao novi pristup koji dovodi u pitanje tradicionalne dominantne pristupe i teorije evropskih integracija. Ona podrazumijeva da je današnje institucionalno uređenje Evropske unije kvazifederalno upravljanje na više nivoa.³⁶

Sa ekonomskog stanovišta, pak, regionalizam označava harmoničan i kontinuiran razvoj više lokalnih zajednica koje su svestrano funkcionalno povezane i životno upućene jedne na druge.

Najvažnija uloga Komiteta regiona je učešće u zakonodavnom procesu, kroz sumiranje regionalnih i lokalnih interesa. Druga uloga - da se ideje i koncept EU približi građanima – obezbjeđena je redovnim okupljanjima predstavnika regiona i gradova, koji razmjenjuju iskustva i uključuju se u dijalog sa institucijama EU. Otuda su osnovni principi rada

36 Više o tome u: Nikić Čakar, D.: “Evropa s nekim regijama: slabosti terije višerazinskog upravljanja u objašnjavanju strukturne politike Evropske unije”, u *Anali Hrvatskog politikološkog društva*, 4/2007, Zagreb, 2007, str 143-170



Komiteta regiona:

- supsidijarnost – što znači da sve odluke koje se mogu donijeti na lokalnom ili regionalnom nivou tamo i treba da se donose i da ih organi EU neće preuzimati na sebe, osim ukoliko se ciljevi ne postižu bolje time što će se usvojiti na nivou EU;³⁷
- tzv. blizina - svi nivoi vlasti treba da teže da budu „što bliže građanima“, da rade transparentno i odgovorno i da budu dostupni građanima;
- partnerstvo - uključuje zajednički rad na evropskom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, jer su svi oni podjednako važni u procesu odlučivanja.³⁸

Ovi principii rada Komiteta regiona su, naravno utemeljeni na osnovnim principima evropskog pravnog poretka (više o tome u fusnoti), ali i na principima rada evropskih strukturnih fondova o čemu će više riječi biti kasnije u tekstu.

Komisija i Savjet ministara su obavezni da konsultuju Komitet regiona, kad god se radi o temi koja se odnosi na regionalni ili lokalni nivo, kako je definisano članom 265 Ugovora o EZ. Ugovor iz Mاستrihta je definisao sljedeće oblasti u kojima su konsultacije obavezne: ekonomska i socijalna kohezija, trans-evropska infrastrukturna mreža, zdravstvo, obrazovanje i kultura. Naknadno je Ugovor iz Amsterdama dodao još pet novih oblasti: politika zapošljavanja, socijalna politika, zaštite životne sredine, stručna obuka i transport.³⁹ Izuzev ovih područja Komisija, Savjet i Evropski Parlament imaju mogućnost da konsultuju Komitet regiona kada god procijene da je važno uključiti lokalni i regionalni nivo vlasti u rasprave o nekom dokumentu. Takođe, Komitet regiona i na svoju inicijativu može predlagati mišljenje.

37 Termin „subsidijarnost“ traži dodatno objašnjenje. Dakle, u stvaranju komunitarnog prava, tj. postupku donošenja odluka, od prijedloga do konačne odluke, bitna su dva principa kojima se rukovodi Unija: princip subsidijarnosti i princip proporcionalnosti, koji su definisani članom 5 Ugovora o Evropskoj zajednici. *Princip subsidijarnosti* podrazumijeva da u oblastima podijeljene nadležnosti između Unije i država članica, Zajednica djeluje samo ako ciljeve i mjere predloženog djelovanja ne mogu u zadovoljavajućoj mjeri, znači, bolje i efikasnije ostvariti same države članice. Pri tome je rukovodeći princip da se odluke donose što je moguće bliže samim građanima Unije. Da bi se ovaj princip implementirao neophodno je da se radi o oblasti konkurentskih nadležnosti (znači o pitanjima u kojima Unija dijeli nadležnost sa državama članicama) i da ovo pitanje već nije regulisano propisima država članica. *Princip proporcionalnosti*, odnosno *primjerenosti*, obezbjeđuje da Zajednica normativno ne interveniše više nego što je potrebno za ostvarivanje njenih ciljeva i mjera. To znači da se aktima organa Unije mogu sužavati, odnosno ograničavati prava građana Unije samo kada to ograničenje služi legitimnom cilju i kada je to ograničenje proporcionalno cilju koji se njime želi postići.

38 Uljarević, D.: „Komitet regiona“, u Stojanović, Đ. (urednik): *Upoznaj Evropsku uniju*, CEMI, Podgorica, 2006, str. 86-90

39 Jaćimović, D., Perazić, M.: *Institucije i način donošenja odluka u EU*, Uprava za kadrove, Podgorica 2007, str. 86



Članstvo i organizacija Komiteta regiona imaju brojne sličnosti sa Ekonomsko socijalnim komitetom. U 2007. godini Komitet regiona je imao, kao i ESK, 344 člana iz 27 zemalja članica EU. Članovi ovog komiteta se biraju svake četvrte godine. Formalno, Evropski savjet bira sve članove Komiteta sa lista koje ponude države članice, i članovi mogu biti reizabrani. Najčešće, članovi Komiteta regiona su lokalni političari ili gradonačelnici. Sastav članova u delegacijama se razlikuje od zemlje do zemlje, ali je osnovni princip da su u njima zastupljeni politički, geografski i regionalni, odnosno lokalni interesi. Ukoliko je neki od članova Komiteta spriječen da prisustvuje bilo kojoj sjednici Komiteta, njega zamjenjuje „rezervni“ član, koji ima ista prava kao i „redovni“ član. U Komitetu regiona nalaze se i predstavnici političkih partija.

Rad Komiteta regiona je organizovan kroz 6 specijalističkih Komisija, koje su odgovorne za pripremanje savjetodavnih mišljenja. To su:

- Komisija za pitanja teritorijalne kohezije,
- Komisija za ekonomsku i socijalnu politiku,
- Komisija za održivi razvoj,
- Komisija za kulturu i obrazovanje,
- Komisija za ustavna pitanja i evropsku upravu i područja slobode, bezbjednosti i pravosuđa i
- Komisija za spoljne poslove i decentralizovanu kooperaciju.

Ove komisije razmatraju detalje dokumenata oko kojih se od Komiteta traži mišljenje. Rezultat rada ovih komisija su nacrti mišljenja, o kojima se diskutuje na plenarnim sjednicama, koje se održavaju pet puta godišnje. Komitet o mišljenjima odluke donosi običnom većinom. Takođe, Komitet usvaja i rezolucije posvećeni nekim specifičnim političkim pitanjima.

Na čelu Komiteta regiona je njegov Predsjednik, koji predsjedava plenarnim sjednicama i predstavlja Komitet, a Biro Komiteta regiona, koji ima 60 članova, predstavlja vodeću organizacionu strukturu Komiteta. Biro je zadužen za koordinaciju rada plenarnih sjednica i komisija i, po pravilu, se sastaje sedam puta godišnje. U Komitetu regiona je zaposleno 446 službenika

Komitet regiona usvoji prosječno oko 70 mišljenja tokom godine. Polovina toga se donosi na osnovu sopstvene inicijative.⁴⁰

40 Web adresa Komiteta regiona je: www.cor.europa.eu



3. Razvoj sistema finansiranja EU

Evropska unija je organizacija koja se razlikuje od tradicionalnih međunarodnih organizacija, kao što su, na primjer, Međunarodni monetarni fond ili Ujedinjene nacije, koje se finansiraju samo doprinosima svojih država članica. Od kako su formirane, evropske zajednice (*the European Communities*)⁴¹ su imale potrebu za sopstvenim izvorima finansiranja. Način finansiranja evropskih zajednica prošao je različite razvojne etape. Pri tome je tokom proteklih decenija često dolazilo do ozbiljnih nesuglasica oko finansiranja aktivnosti nadnacionalnih evropskih institucija. S jedne strane tekao je sukob između Savjeta i Parlamenta oko uticaja na budžetsku politiku, a s druge strane su se odvijale velike rasprave između država članica oko pitanju pravedne finansijske raspodjele budžetskih sredstava. Zbog svega toga su razvijana i stalno dograđivana brojna pravila i procedure, koje, pravo rečeno, nijesu otklonile sukobe, ali su obezbijedile operativno finansijsko funkcionisanje Zajednice, odnosno Unije. To je, pored ostalog doprinijelo da sistema finansiranja EU postane veoma složen i teško razumljiv.

U početku, Evropska zajednica se finansirala doprinosima država članica. Kao i kod klasičnih međunarodnih organizacija, veličina doprinosa članica je zavisila od njihovog ekonomskog bogatstva. Produbljivanje integracije na brojne oblasti ekonomskog i socijalnog života uticalo je na postepeno osamostaljivanje finansiranja Zajednice, što je povratno imalo za rezultat samostalno vođenje zajedničkih politika Zajednice i širenje nadležnosti komunitarnih organa.⁴²

Da bi obezbijedile finansiranje Unije ne samo svojim doprinosima nego i njenim sopstve-

41 Termin Evropske zajednice predstavlja zajedničko ime za tri evropske organizacije: Evropsku ekonomsku zajednicu (*European Economic Community, EEC*), Evropsku zajednicu za ugalj i čelik (*European Coal and Steel Community, ECSC*) i Evropsku zajednicu za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community, Euroatom*). ECSC je osnovana Pariskim ugovorom iz 1951. godine (koji je stupio na snagu 1952. godine) i prestala da važi 2002. godine, s obzirom da je osnovana na rok 50 godina. Druge dvije zajednice formirane su na neodređeno vrijeme ugovorima potpisanim istog dana 1957. godine u Rimu (koji su stupili na snagu 1958. godine).

42 Ilić–Gasmir, G.: *Reforme Evropske unije – Institucionalni aspekti*, Prometej, Beograd, 2004, str. 182.



nim izvorima prihoda, zemlje članice su morale da se odreknu jednog dijela svog fiskalnog suvereniteta. U teoriji je time otvoreno pitanje tzv. fiskalnog federalizam na nadnacionalnom nivou.⁴³ Unija, dakle, raspolaže svojim finansijskim sredstvima, ali to ne znači da je time ukinuta mogućnost uticaja država članica na aktivnosti Unije. Samofinansiranje ne znači da Unija ima potpuni finansijski suverenitet, jer načelo podijeljene nadležnosti, odnosno ograničenih ovlašćenja⁴⁴ važi i na području finansija.

Osim Evropske zajednice za uglj i čelik, ostale dvije zajednice su se tokom prvih godina finansirale samo doprinosima država članica⁴⁵. Sistem vlastitih prihoda Zajednica uveden je tek 1970, a počeo je da funkcioniše naredne 1971. godine. Postepeno je značaj doprinosa država članica u finansiranju Zajednice opadao, tako da su, od 1985. godine, rashodi Zajednica, najvećim delom finansirani sredstvima iz sopstvenih prihoda. Ovakav sistem finansiranja prouzrokovao je mnoge nesporzume i nekoliko kriza u finansijama EU, zbog čega su u kontinuitetu inicirani predlozi za pronalaženje boljih finansijskih izvora koji će biti usklađeni sa potrebama procesa integracija.

Unija, dakle, ima sopstvene prihode i rashode. Prihode EU čine porezi, carine i direktni doprinosi i druge dažbine koje proizilaze iz Ugovora o EZ. Pri tome, sopstvene prihode Unija ne skuplja samostalno već to čine države članice u njeno ime. One prikupljaju prihode Unije prema svojim nacionalnim propisima i dostavljaju ih Komisiji. Za troškove prikupljanja države članice su do 2001. godine mogle zadržavati 10% prikupljenih sredstava, a od tada je taj iznos povećan na 25 odsto.

Tokom posljednjih dvadesetak godina planiranje prihoda i rashoda Unije zasniva se na sistemu finansijske perspektive (*Financial Perspective*) ili, kako se još prevodi, finansijske projekcije ili finansijskog okvira, koji označava srednjoročno programiranje

43 Više o tome u: Gnjatović, D.: „Izvori prihoda budžeta Evropske unije”, *Industrija*, 1-2/2003, Beograd, 2003

44 Prema načelu ograničenih ovlašćenja (engl. *Limits of Powers*), zakonodavne nadležnosti Zajednice ograničene su samo na ona područja koja su države članice u osnivačkim ugovorima izričito prenijela u njenu nadležnost. Načelo je propisano odredbama člana 5, stav 1. Ugovora o Evropskoj zajednici koje glase: “Zajednica djeluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodijeljene i prema ciljevima koji su utvrđeni ovim Ugovorom”, a prema članu 7, stav 1, tačka 2: “Svaki organ djeluje u okvirima nadležnosti propisanih ovim Ugovorom”. Takođe, Ugovor o Evropskoj uniji normira načelo ograničenih ovlašćenja u čl. 5 gdje se navodi: “Evropski parlament, Savjet, Komisija, Sud pravde i Revizorski sud vrše svoja ovlašćenja pod uslovima i u skladu sa ciljevima predviđenim, s jedne strane, odredbama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i pratećih ugovora i akata kojima se ovi mijenjaju ili dopunjuju i, s druge strane, ostalim odredbama ovog Ugovora.” (Citirano prema: *Ugovori Evropske unije*, Beograd, 2004)

45 Evropska zajednica za uglj i čelik je imala sopstveni izvor finansiranja – dažbinu na uglj, ali to nije bilo dovoljno za finansiranje svih rashoda ove zajednice. Vidjeti dokument: European Commission, European Union Public Finance, 2002, p. 16, <http://vanha.soc.utu.fi/tdk/kv-asiat/Venetoklis03/Venetoklis14.pdf> (26.07.2009)



rashoda Unije. Izradi finansijske perspektive, prethodi usvajanje dokumenta koji se zove Međuinstitucionalni sporazum Parlamenta, Komisije i Savjeta EU, koji sadrži dogovorene najvažnije elemente prihodne i rashodne strane finansijske perspektive. Finansijska perspektiva sadrži plan prihoda i rashoda za svaku godinu (obično) šestogodišnjeg perioda za koji se donosi i predstavlja finansijski izraz dugoročnih ciljeva EU koji su dogovoreni između država članica. Treba imati u vidu da finansijska perspektiva ne zamjenjuje godišnje budžete EU za godine za koje se donosi, nego predstavlja planski instrument koji sadrži budžetske prioritete za srednjoročni period. U finansijskom smislu dokument se koriguje za svaku godinu za iznose stvarnih iznosa prihoda i rashoda godišnjih budžeta. Dakle, cilj dugoročnog planiranja prihoda i rashoda EU je, prije svega, da se dugoročni ciljevi usklade sa raspoloživim sredstvima. Ovim dokumentom se unaprijed definišu granice planiranih rashoda, dok se stvarni rashodi utvrđuju godišnje. Finansijska perspektiva tako postavlja političke prioritete, s ciljem da definiše budžetske rashode EU, ili makar da obuzda aspiracije za povećavanjem njenog budžeta.

Prva finansijska perspektiva uvedena je nakon tridesetak godina funkcionisanja EEZ - 1988. godine - na prijedlog Evropske komisije i nazvana je *Prvi Delorov paket*⁴⁶. Ona je donesena nakon višegodišnjih budžetskih kriza Zajednice tokom 80-tih godina i tako postala redovni srednjoročni instrument planiranja finansijskih sredstava Zajednice, odnosno Unije, za sprovođenje njenih sve brojnijih politika. Do sada su donesene četiri finansijske perspektive: Prva za period 1988 – 1992. godine (tzv. Prvi Delorov paket), 1993 – 1999. godine (tzv. Drugi Delorov paket), 2000 – 2006. godine (pod nazivom Agenda 2000), i aktuelna finansijska perspektiva za period 2007-2013. godine. Svaki od ovih srednjoročnih budžetskih okvira bio je suštinski vezan za produbljavanje toka integracija, reforme načina finansiranja ekonomske i socijalne kohezije u EU i stvaranje uslova za prihvatanje novih država članica, o čemu će kasnije u tekstu biti više riječi.

Prikupljanje poreza je, inače, u isključivoj nadležnosti vlada država članica EU, a poreski propisi su dio nacionalnih poreskih sistema država članica. Ipak, s obzirom da je članstvo u EU utemeljeno na međunarodnom ugovoru koji za članice sadrži brojna i raznovrsna prava i obaveze, u cilju jačanja zajedničkog unutrašnjeg tržišta, EU je postepeno uticala i na reformisanje poreskih sistema država članica. Različite neostvarene, a pravo rečeno i nostvarive ideje o fiskalnoj harmonizaciji među državama članicama često su se koristile kao alternativni pristup fiskalnom federalizmu u EU.⁴⁷ Inače, termin fiskalni federalizam se odnosi na sistem saradnje, koordinacije i podjele fiskalnih prava i odgovornosti između

46 Žak Delor (*Jacques Delors*) je bio izuzetno uticajni Predsjednik Evropske komisije u periodu od 1985. do 1994. godine.

47 Grgić, M.; Bilas, V. i Šimović, H.: *Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Evropske unije*, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2006



različitih nivoa lokalne, regionalne i centralne, odnosno federalne vlasti.⁴⁸

Finansiranje Evropske unije je usko povezano sa pitanjima odnosa između Unije i država članica i specifičnošću njene nadnacionalne prirode. Odnosi između EU i njenih država članica se zasnivaju se na primjeni više osnovnih principa. Radi se o principima pripisivanja, prenošenja nadležnosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti. Pored toga treba imati u vidu da su nadležnosti Unije ograničene sa aspekta ekskluzivnosti.⁴⁹

Princip pripisivanja nadležnosti podrazumijeva da Unija nema izvorne kompetencije⁵⁰, nego su njene nadležnosti izvedene iz nadležnosti država članica. Princip supsidijarnosti, koji je već djelimično objašnjen, ali nije na odmet ponoviti, znači da svaka javna funkcija treba da se obavlja od strane što nižeg nivoa vlasti, ako je to efikasnije i ako se na taj način stvaraju najniži mogući administrativni troškovi. U odnosima između Unije i država članica ovaj princip se primenjuje u oblasti neekskluzivnih, tj. podijeljenih nadležnosti i znači da će nadležnost Unije biti uspostavljena samo ako se ciljevi neke funkcije ne mogu ostvariti od strane država članica, već se bolje mogu ostvariti ako se konkretna funkcija obavlja na nivou Unije⁵¹.

Princip proporcionalnosti, kao ustavni princip, znači da svaka mjera, preduzeta od strane Unije, neće ići preko onoga što je potrebno da bi se ostvarili ciljevi postavljeni ugovorom o Evropskoj zajednici⁵².

U narednom dijelu teksta pružiće se kratki istorijski pregled razvoja sistema finansiranja različitih politika Evropske unije.

Kao što je već rečeno, finansiranje Evropskih zajednica prvo se odvijalo putem sistema doprinosa država članica. Pariskim ugovorom o Evropskoj zajednici za uglj i čelik formirana su dva budžeta za ovu zajednicu – administrativni i operativni. Slično tome i Ugovorom o zajednici za atomsku energiju je predviđeno formiranje dva budžeta – administrativnog i budžeta za troškove istraživanja i investiranja. Prvi put je u Rimskom ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici predviđen jedan opšti budžet ove zajednice. Kasnijim ugovorima ovakva rješenja su mijenjana, prvo Ugovorom o spajanju (*Merger Treaty*) iz 1965. godine,

48 Više o tome: Jovanović, N. M.: *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 142

49 Više o tome u: Stojanović, S.: „Budžet Evropske unije”, *Finansije*, Godina LXI, Br. 1-6/2006, Beograd, str 74 -105

50 Član 5 Ugovora o Evropskoj zajednici predviđa da će Zajednica postupati u okviru granica nadležnosti koje su joj prenete ugovorom i predviđenih ciljeva koje treba ostvariti.

51 U pravu Evropske unije princip supsidijarnosti izvodi se iz člana 5, stavovi 2 i 3 Ugovora o Evropskoj zajednici.

52 Ovaj princip predviđen je članom 5, stavom 3 Ugovora o Evropskoj zajednici.



a potom i posebnim ugovorom donesenim u Luksemburgu 1970. godine. Sve promjene su išle u prilog stvaranja integrisanog, opšteg budžeta Evropskih zajednica. Tako, od 1971. godine počinje primjena sistema vlastitih prihoda Evropskih zajednica.⁵³

U početku su postojale tri vrste vlastitih prihoda evropskih nadnacionalnih struktura: carine, dažbine na poljoprivredne proizvode i prihod zasnovan na PDV-u⁵⁴. Prva dva prihoda predstavljaju takozvane „tradicionalne vlastite prihode“ (*Traditional Own Resources - TORs*), dok prihod zasnovan na PDV-u ima karakter doprinosa od država članica. Kasnije, u toku 1988. godine, u sklopu Prvog Delorovog paketa, uveden je i četvrti, dodatni izvor finansiranja budžeta Zajednica – prihod zasnovan na bruto društvenom proizvodu država članica EU.⁵⁵ Tokom vremena ovaj prihod je postao glavni izvor finansiranja Unije.

Priča o finansiranju budžeta Evropskih zajednica je dodatno usložnjena tzv. „opštim kompenzacionim mehanizmom“, koji je uveden 1985. godine, i predstavlja sastavni deo sistema vlastitih prihoda evropskih zajednica. Radi se o mehanizmu koji se odnosi na kompenzaciono plaćanje Velikoj Britaniji, koji se često u literaturi skraćeno naziva „problemom britanskog rabata“. Naime, budžetska neravnoteža Velike Britanije nastala je ubrzo nakon njenog pristupanja Evropskoj zajednici 1973. godine,⁵⁶ i to iz dva razloga. Njen poljoprivredni sektor je bio relativno manji nego u drugim državama članicama, što je za posledicu imalo manja izdvajanja za poljoprivredu u ovoj državi, a to je značilo i manje doprinose Zajednice za, u to vrijeme već vrlo razvijenu, Zajedničku poljoprivrednu politiku. Istovremeno, poređenje doprinosa država članica, pokazalo je da je upravo Velika Britanija bila najveći neto davalac bužetu Zajednice. Tako je Britanija plaćala mnogo više u budžet Zajednice no što je iz njega dobijala natrag. Najveći korisnik sredstava Zajedničke poljoprivredne politike u to vrijeme (kao i danas, uostalom) je bila Francuska. Vremenom je ovaj problem sve više rastao, pa je britanska vlada, pod vođstvom „čelične lejdi“ Margaret Tačer, krenula u poznatu kampanju „hoću svoje pare natrag“ („*I want my money back*“).⁵⁷

53 Stojanović, S.: „Budžet Evropske unije“, *Finansije*, Godina LXI, Br. 1-6/2006, Beograd, str 74 - 105

54 Porez na dodatu vrijednost, na engleskom: *VAT – Value Added Tax*

55 Ovaj prihod uveden je Odlukom Evropskog savjeta br. 88/376 od 24. juna 1988. godine: *Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resource*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:NOT>

56 Velika Britanija je bila rezervisana prema Evropskoj ekonomskoj zajednici, jer je Komonvelt smatrala oblikom saradnje koji je za nju pogodniji od ove Zajednice. No, raspadom Komonvelta ovaj razlog je nestao. Neki autori smatraju da je Britanija izbjegavala rano članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici i zbog toga što se još osećala kao super-sila, ali da je taj razlog brzo opovrgla relanost druge polovine dvadesetog vijeka. Prvi pokušaji Britanije da uđe u članstvo EU tokom šezdesetih godina, međutim, bili su blokirani od strane francuskog predsjednika De Gola.

57 Međak, V.; Majstorovic, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004.



Zbog toga je, nakon više godina neuspješnih pregovora, 1984. godine u Fontenblou, uspostavljen dogovor (koji je počeo sa primjenom 1985. godine), po kome je doprinos Velike Britanije bužetu Zajednice smanjen na 66 odsto u odnosu na ravnotežu njenog bužeta. Ovo smanjenje britanskog učešća nadoknađeno je većim učešćem drugih država članica u plaćanjima po osnovu PDV-a. Izuzetak u tom pogledu predstavljala je Njemačka, koja je prvo plaćala trećinu, a zatim četvrtinu svog „normalnog“ kompenzacionog plaćanja⁵⁸. Kasnije je i učešće još tri države, Holandije, Austrije i Švedske, djelimično umanjeno.

Inače, priča o državama članicama kao o neto davaocima i neto primaocima se veoma mnogo zlopotrebljavala i izazivala česte sukobe među državama članicama oko načina finansiranja budžeta EU. Svaka država članica mora da daje doprinos u budžet EU. Pa, ako neka država članica više ulaže u budžet EU nego što povratno iz njega dobija natrag (preko raznih inicijativa i programa Zajednice ili preko strukturnih fondova) to ne znači da je ona gubitnik procesa integracije. Naprotiv, njen dobitak je u tome što ostvaruje dugoročan slobodan pristup svojih roba na tržišta drugih država članica, što je, uostalom, i jedna od najvažnijih koristi integracionih procesa u ekonomiji. U narednoj tabeli se pruža pregled aktuelnog procentualnog učešća država članica u finansiranju troškova EU.

Tabela 1: Doprinos država članica (u procentima)

Država	%	Država	%
Belgija	3,53	Luksemburg	0,27
Bugarska	0,14	Mađarska	0,55
Republika Češka	0,51	Malta	0,03
Danska	2,00	Holandija	4,85
Njemačka	20,50	Austrija	2,41
Estonija	0,05	Poljska	1,30
Grčka	1,47	Portugalija	1,15
Španija	7,85	Rumanija	0,37
Francuska	19,55	Slovenija	0,18
Irska	0,91	Slovačka	0,21
Italija	12,86	Finska	1,47
Kipar	0,09	Švedska	2,74
Latvija	0,07	Velika Britanija	14,82
Litvanija	0,12		

Izvor: European Council: *Financial Perspective 2007-2013*, Brussels, 19 Dec. 2005, str. 34, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

58 Stojanović, S.: "Budžet Evropske unije", *Finansije*, Godina LXI, Br. 1-6/2006, Beograd, str 74 - 105



3.1. Budžet Evropske unije

Budžet većine međunarodnih organizacija pokriva samo njihove administrativne troškove. Međutim, upravo je EU u tome izuzetak, pošto ona preraspodjeljuje skoro 95 odsto svog budžeta državama članicama. Budžet EU kontinuirano raste. On je 1970. godine iznosio 3,6 milijardi eura ili 19 eura po stanovniku tadašnje Zajednice, a 2003. godine se popeo na 98 milijardi eura ili 258 eura po stanovniku tadašnje Unije. Budžet EU je tada koštao svakog njenog građanina 0,7 eura dnevno. Prvi budžet EU25 je iznosio 105 milijardi eura, što je značilo izdatak od 232 eura po stanovniku godišnje ili 60 centi dnevno.⁵⁹

Državna potrošnja se, naravno, i dalje dominantno ostvaruje u državama članicama. Budžet EU iznosi do 1,24 odsto BDP svih država članica EU, a one na svoje budžete troše 30 – 55 odsto svojih BDP-a.

Kako su rasli izdaci za budžet EU vidi se iz naredne tabele.

Tabela 2: Rast izdataka za budžet EU

	1980	1985	1990	1995	1997	2008
Trošak po stanovniku EU (cijene iz 1996) u €	115	139	164	188	226	299
Budžet EU kao % BDP EU	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,1
Budžet EU kao % ukupnih javnih izdataka država članica	1,7	1,9	2,0	2,1	2,5	21,4

Navedeno prema: Prokopijević, M.; *Evropska unija, uvod, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 68*

Budžet EU je, kao i budžeti nacionalnih država, jednogodišnji i budžetska godina je identična kalendarskoj. Budžet se zasniva na nekoliko osnovnih principa: jedinstvo (što znači da se svi prihodi i rashodi moraju prikazati u jednom dokumentu), jednogodišnjost (što znači da se budžet donosi svake godine), ravnoteža (odnosno uravnoteženost ili izbalansiranoost budžeta znači da su mu prihodi i rashodi izjednačeni) i univerzalnost (što znači da se svi rashodi finansiraju bez obzira na izvor prihoda i da, u principu, nema specifičnih prihoda za specifične rashode). Neki autori ukazuju i na princip specifikacije

59 Jovanović, N. M.: *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 186



(svaka stavka u budžetu mora imati jasno određenu svrhu), princip jedinstvenog računa (danas se budžet EU iskazuje u eurima, ranije u ECU, a na samom početku budžet je obračunavan u belgijskim frankama), kao i na princip transparentnosti odnosno dosljednog finansijskog menadžmenta (budžet je jasan i o njemu se podnose izvještaji svakog mjeseca i kvartalno, odnosno na godišnje – usvajanjem završnog računa)⁶⁰.

Kako je već objašnjeno, uvođenje opšteg kompenzacionog mehanizma za Veliku Britaniju (koji se primjenjuje od 1985. godine), smanjenje učešća u kompenzacionom plaćanju za Njemačku, Holandiju, Austriju i Švedsku, kao i finansiranje EU budžeta, uglavnom, prihodima od PDV-a i BDP-a⁶¹, dovelo je do toga da je finansijski sistem EU postao vrlo kompleksan i netransparentan.

Danas se sistem prihoda EU sastoji od nekoliko vrsta vlastitih prihoda (*Own resources*), ali i prihoda iz drugih izvora. Vlastite prihode EU čine:

- tradicionalni vlastiti prihodi (carine i dažbine na poljoprivredne proizvode),
- prihod zasnovan na PDV-u i
- prihod zasnovan na BDP-u.

Uprkos nazivu „sopstveni“ (*own*), osnovna karakteristika tradicionalnih vlastitih, odnosno, sopstvenih prihoda EU nije u tome da ih sama EU naplaćuje. Naprotiv, EU nema takve ingerencije, već države članice uplaćuju u EU budžet 75% prikupljenih sredstava za ove namjene, dok ostatak (od 25%) zadržavaju nacionalni budžeti, kao oblik kompenzacije za troškove naplate⁶².

Prihod zasnovan na PDV-u naplaćuje se na takozvanu “apstraktnu” harmonizovanu osnovicu PDV-a svih država članica. Apstraktna osnovica se obračunava zbog toga što postoje razlike u nacionalnim poreskim sistemima država članica, pošto na nivou EU nije izvršena harmonizacija poreskih sistema, već je, naime, visina PDV-a različita među državama članicama.⁶³ Za razliku od prihoda zasnovanog na PDV-u, prihod zasnovan na BNP-

60 Stojanović, S.: *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 53-70

61 Bruto društveni proizvod – makroekonomski indikator koji predstavlja ukupnu vrijednost svih roba i usluga proizvedenih u jednoj zemlji u toku jedne godine. Na engleskom: *Gross Domestic Product – GDP*. BDP se razlikuje od Bruto nacionalnog proizvoda (BNP) koji predstavlja ukupnu vrijednost svih roba i usluga stvorenih od državljana jedne zemlje u njoj ili u inostranstvu tokom godine. Na engleskom: *Gross National Product – GNP*. Razlike između BDP i BNP su relativno male.

62 Prvo su Odlukom Savjeta o vlastitim prihodima Evropskih zajednica, donijetom 1994. godine (*Decision 94/728/EC*) države članice zadržavale 10% naplaćenih vlastitih prihoda, no kasnije je, Odlukom iz 2000. godine (*2000/597/EC*), ovaj iznos povećan i sada iznosi 25%. Troškovi naplate prozile iz toga što EU nema poreska ovlašćenja, nego ona pripadaju isključivo državama članicama koje uvode i naplaćuju poreze.

63 Više o harmonizaciji poreskih sistema unutar EU u Prokopijević, M.: *Evropska unija, uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. strane 411 - 443



u naplaćuje se kao jedinstvena stopa u proporciji sa BDP-om svake pojedinačne države članice. Aktuelno ograničenje je da ukupni prihodi budžeta EU ne smiju da pređu iznos od 1,24 odsto BNP-a stvorenog na nivou EU. Ovaj procenat je, naravno, mijenjan tokom istorije procesa integracija.

Države članice su obavezne da sredstva koja prikupe radi naplate sopstvenih prihoda Zajednice predaju u budžet EU, a ukoliko izbegavaju da to urade, Komisija ih može tužiti Evropskom sudu pravde (*European Court of Justice, ECJ*). U principu odluke ovog suda sadrže visoke kazne za optuženu državu, odnosno države.⁶⁴

Osim vlastitih prihoda, EU budžetu pripadaju i tzv. ostali prihodi. Ovu grupu prihoda čine:

- novčane kazne;
- prihodi ostvareni administrativnim aktivnostima EU institucija;
- doprinosi povezani sa aktivnostima u evropskoj ekonomskoj oblasti;
- kamate za kašnjenja u plaćanjima;
- porezi na dohodak zaposlenih u evropskim institucijama;
- prihodi od kredita i zaduživanja;
- ostali prihodi.

Iako u grupu „ostali prihodi“ spada više vrsta prihoda nego u grupi vlastitih prihoda, njima se u budžet EU prikuplja znatno manje sredstava nego od vlastitih prihoda.⁶⁵

Zbog svega toga brojni autori zaključuju da je aktuelni sistem finansiranja EU pretjerano kompleksan i netransparentan. EU se, uglavnom, finansira приходima od PDV-a i BNP-a koji, u suštini, predstavljaju oblik doprinosa plaćenih od država članica. Zbog toga ne postoji neposredna veza između EU budžeta i građana. Glavni prihodi EU budžeta (zasnovani na PDV-u i BNP-u) prvo se slivaju u budžete država članica, a zatim ih one šalju u budžet EU, zadržavajući pri tome četvrtinu tako prikupljenih prihoda. Značajan nedostatak je i to što primjena opšteg kompenzacionog mehanizma umanjuje učešće pojedinih država članica u budžetu EU, pa, tako, sistem finansiranja narušava jednakost među državama članicama. Ekonomisti, inače, često upozoravaju na staro pravilo da oporezivanje bez političkog predstavljanja vodi tiraniji, a da političko predstavljanje bez oporezivanja stvara neodgovornost. Otuda i tumačenje da su, pošto su građani država članica zastupljeni u tijelima Unije, ali da ona kao takva nema mogućnost prikupljanja

64 Više o takvim primjerima u: Stojanović, S.: *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008

65 Više o tome u: Šimović, H.: „Proračun Evropske unije“, *Financijska teorija i praksa* 29 (3), Zagreb, 2005, str. 299-315



poreza, izostankom prava Unije da prikuplja poreze postavljeni temelji neodgovornosti njenih institucija u raspolaganju budžetskim sredstvima.⁶⁶ Tako je, primjera radi, upravo zbog afere sa zloupotrebom budžeta EU čitava Evropska Komisija, na čelu sa Žakom Santerom, 1999. godine podnijela ostavku.

Budžetska sredstva EU su, ipak, skromna u odnosu na ekonomsku snagu država članica i njihove nacionalne budžete⁶⁷. Glavni izvori prihoda budžeta EU 2005. godine bili su:

- Direktni doprinosi (prilozi) zemalja članica u prosječnom iznosu od 1,24% koji se obračunavaju srazmjerno ekonomskoj moći (odnosno BNP) zemlje - što čini čak 73 odsto budžeta EU;
- Dio poreza na dodatu vrijednost tj. *PDV-a* - koji čine 14,4 odsto prihoda budžeta EU;
- Carina i druge dažbine na uvoz u EU - kojima se prikupi 10,1 odsto prihoda;
- Takse na agrarnu proizvodnju – koje čine 1,5 odsto prihoda i
- Ostali prihodi – koji čine 1 odsto prihoda budžeta EU.

Iz godine u godinu zajednički budžet Evropske unije je neprekidno rastao. Zbog toga su države članice prvi put 1998. godine odredile gornju granicu izdvajanja u zajedničku kasu, po kojoj godišnji budžet EU ne bi smio biti iznad 1,27% BNP-a Evropske unije. Nakon perioda 1997-1999. godine, kada je ova najviša stopa izdvajanja dostignuta, ta granica je spuštena na 1,24%, što važi i danas. Znači da do povećanja budžeta EU više ne dolazi povećanjem procenta izdvajanja, već zbog rasta bruto društvenog proizvoda u članicama Unije.

Prvi godišnji budžet EU sa 25 država članica (tzv. "budžet proširenja") iznosio je 99,7 milijardi eura i predstavljao je tek 0,98% bruto nacionalnog proizvoda proširene Unije, što je bilo znatno manje od dozvoljenih 1,24% BNP. Današnji budžet EU (za 2009. godinu) iznosi 133,8 milijardi eura i predstavlja 1.03 procenata bruto nacionalnog proizvoda EU. On je u odnosu na budžet EU 2008. godine veći za 2,5 odsto.⁶⁸

Nekada je (sve do 1979. godine) dvije trećine ukupnog budžeta izdvajano za podršku ostvarivanju Zajedničke poljoprivredne politike. Danas je to svedeno na oko 40 odsto. Najveći dio agrarnog budžeta troši se na prestrukturiranje i modernizaciju poljoprivrede, posebno u regijama EU u kojima je ova djelatnost dominantna privredna grana. Na izdvajanja za poljoprivredu i selo je 1975. godine otpadalo 72,9% budžeta, 1995 – 53,6%,

66 Prokopijević, M.: *Evropska unija, uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. str. 461

67 Što je sasvim normalno, pošto se najskuplje politike poput odbrane, penzija, obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite i dalje kreiraju i ostvaruju u državama članicama.

68 European Commission: *General Budget of the European Union for the financial year 2009*, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2009_en.pdf (preuzeto 15. 07. 2009)



2002 – 46,4%, a 2005 – 42,6%. Opšta tendencija tokom ovog perioda je, dakle, postepeno smanjenje izdvajanja za poljoprivredu i uporedo s tim, povećanje izdvajanja za strukturne i razvojne fondove, kojima se finansira, ukupno gledano, ekonomska i socijalna kohezija.⁶⁹ Budžet EU za 2008. godinu je, primjera radi, za poljoprivredu opredijelio 40 odsto sredstava, a za ekonomski razvoj i koheziju 45 odsto sredstava.

Veoma važnu ulogu u donošenju budžeta EU ima Evropski Parlament. Parlament je 1970. godine stekao pravo da daje amandmane na nacrt budžeta i da usvaja budžet, mada nije imao pravo odlučivanja o neobaveznim rashodima. (Podjela rashoda Zajednice na obavezne i neobavezne temelji se na odnosu prema osnivačkim ugovorima. Obavezni rashodi proizilaze iz osnivačkih ugovora i drugih pravnih akata i vezani su za finansiranje zajedničkih politika, dok neobavezni troškovi ne proizilaze iz ovih ugovora.⁷⁰)

Procedura usvajanja budžeta se sastoji od pet faza. U prvoj fazi Komisija priprema nacrt budžeta, na osnovu procjene rashoda koje dostavlja svaka institucija Zajednice do prvog jula tekuće godine. Komisija zatim upućuje nacrt budžeta Savjetu, što treba da bude urađeno do prvog septembra. U narednoj, drugoj fazi, Savjet utvrđuje prijedlog budžeta (kvalifikovanom većinom) i šalje ga Parlamentu na diskusiju. Ukoliko Savjet mijenja nacrt budžeta Komisije, odluku o tome mora da usvoji jednoglasno, uz pribavljanje mišljenja Komisije i ostalih zainteresovanih organa. Treću fazu predstavlja razmatranje prijedloga budžeta u Parlamentu. Ukoliko EP u roku od 45 dana prihvati prijedlog ili ako EP u tom roku uopšte ne donese odluku, smatra se da je budžet usvojen. EP može da izmijeni prijedlog budžeta. Ukoliko EP predloži izmjene prijedloga budžeta, postupak se opet vraća u ruke Savjetu. To je četvrta faza budžetske procedure. Savjet, nakon toga, može, u roku od 15 dana, da prihvati ili izmijeni dopune Parlamenta na prijedlog budžeta, ali i da ih ne prihvati. U slučaju neprihvatanja, prijedlog budžeta se vraća Parlamentu. Ukoliko Savjet prihvati amandmane EP u roku od 15 dana, smatra se da je budžet usvojen i Savjet obavještava EP da nije mijenjao njegove dopune i izmjene prijedloga budžeta. Peta i finalna faza postupka usvajanja budžeta nastupa ukoliko EP mijenja prepravke koje je Savjet sačinio na prijedlog budžeta i ponovo utvrđuje svoje izmjene (na tzv. drugom pretresu prijedloga budžeta ili drugom „čitanju“, kako se to uobičajeno govori). EP tada ustanovljava konačnu verziju prijedloga budžeta, za šta opet ima rok od 15 dana. Nakon toga, predsjednik Parla-

⁶⁹ Istina, i preko instrumenata za podršku regionalnoj i socijalnoj koheziji finansiraju se aktivnosti vezane za selo i poljoprivredu, tako da autori koji se preciznije bave ovom temom upozoravaju da je priča o smanjenju sredstava za poljoprivredu predimenzionirana i da se u stvarnosti i dalje u poljoprivredu na zaobilazan način ulažu značajna sredstva.

⁷⁰ Ilić-Gasmi, Gordana: *Reforme Evropske unije – Institucionalni aspekti*, Prometej, Beograd, 2004, str. 183.



menta proglašava budžet konačno usvojenim. Donošenje finalne deklaracije o usvajanju budžeta u Parlamentu označava stupanje na snagu budžeta. Bez ove deklaracije EP budžet ne može da bude usvojen.⁷¹

Do sada se više puta dešavalo da EP odbije prijedlog budžeta: 1979. godine - poslije prvih direktnih izbora za EP, 1981., 1983., 1984. i 1986. godine. To je uzrokovalo političke tenzije i sukobe sa Savjetom, koji su završavali postizanjem kompromisa, ali i jačanjem uloge Parlamenta, koji je, tako, postepeno dobijao i sve veće mogućnosti uticaja na formulisanje i sprovođenje zajedničkih politika Zajednice. Inače, ako se budžet EU ne usvoji, institucije EU prelaze na tzv. privremeno finansiranje, što znači da svakog mjeseca mogu trošiti jednu dvanaestinu budžeta iz prethodne godine.

Pitanja budžeta, inače, Ugovor o Evropskoj zajednici definiše u Naslovu II, članovima od 268 do 280.

71 Više o postupku usvajanja budžeta: Ilić-Gasmi, Gordana: *Reforme Evropske unije – Institucionalni aspekti*, Prometej, Beograd, 2004, str. 183.



4. Politika ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije

Da ponovimo: ublažavanje ekonomskih i socijalnih razlika među državama članicama EU je osnovni cilj kohezivne politike. Uporedo s tim razvijen je i dodatni cilj - veoma važan za države u procesu pridruživanja EU, kao što je Crna Gora. Potrebno je, naime, pripremiti zemlje koje se nalaze u pretpristupnoj fazi za buduće funkcionalno članstvo u Uniji koje, pored ostalog, podrazumijeva implementaciju politika koje se tiču ekonomske i socijalne kohezije. Najopštiji cilj ove politike EU je, dakle, da stimuliše ekonomski i socijalni razvoj nerazvijenih regiona Unije, da doprinosi smanjivanju regionalnih razlika, i da utiče na smanjenje problema nezaposlenosti posebno među nekim grupama stanovništva kao što su mladi, stari, žene, dugoročno nezaposleni itd.⁷²

Politikom regionalne, ekonomske i socijalne kohezije EU doprinosi usklađenom i održivom razvoju privrede unutar država članica, razvoju zapošljavanja i kvalitetu ljudskih potencijala u njima, kao i zaštiti i unaprjeđenju saobraćajnih veza i životne sredine. Naravno, definisanje prioriteta ekonomskog i socijalnog razvoja je prvenstveno odgovornost zemalja članica, pa EU u svrhu promovisanja evropske dimenzije ekonomske i socijalne kohezije projekte i programe u tim oblastima ne finansira u potpunosti, već tek djelimično.

Pored toga, s obzirom na svoje obaveze prema globalnom razvoju, EU opredjeljuje dio svog budžeta i podrži ekonomskom i socijalnom razvoju nerazvijenih zemalja. Podrška se u ovim zemljama implementira kroz veliki broj različitih instrumenata prilagođenih njihovim potrebama. Evropska unija i njene države članice pružaju više od polovine ukupne zvanične razvojne pomoći (*Official Development Assistance – ODA*) i više od dvije trećine pomoći u vidu grantova. Sama Evropska komisija upravlja sa oko 10 odsto svjetske razvojne pomoći.

72 Dinan, D.: *Sve bliža Unija, uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str.359



Tokom vremena razvoja procesa integracija u Evropi mijenjali su se i nazivi tj. uobičajeni termini za ovu politiku EU. U početku se najviše koristio termin regionalna politika, potom je u širu upotrebu ušao termin koheziona politika, da bi se danas uglavnom govorilo o politici ekonomske i socijalne kohezije. Novi Lisabonski ugovor je definiše kao politiku ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ona obuhvata regionalnu politiku (smanjenje dispariteta među regionima i obnavljanje starih industrijskih oblasti), socijalnu politiku (borba protiv dugoročne nezaposlenosti, razvoj obrazovanja i obuke), kao i manji dio Zajedničke poljoprivredne politike (koji se odnosi na pomoć ruralnom razvoju)⁷³.

Ekonomska i socijalna kohezija unutar EU se zasniva na finansijskoj solidarnosti, tako da se više od trećine ukupnog budžeta EU usmjerava manje razvijenim regionima za ostvarivanje ekonomskog i socijalnog ujednačavanja unutar Unije. Od toga, 90% čine strukturni fondovi koji obezbjeđuju programe pomoći siromašnijim regionima. Radi se o regionima čiji bruto društveni proizvod po glavi stanovnika iznosi manje od 75% evropskog prosjeka, regionima u procesu ekonomskog restrukturiranja i regionima pogođenim visokom stopom nezaposlenosti.

Regionalizacija je višestruko važna i predstavlja jedan od uslova za pristup strukturnim fondovima EU. Ovdje se o njoj govori prije svega sa stanovišta podrške budžeta EU preko strukturnih i kohezivnih fondova nerazvijenim regionima. Ne treba je miješati sa političkim pojmom regionalizacije koji se odnosi na način upravljanja, odnosno vladanja (*Governance*), o čemu je nešto više rečeno u poglavlju posvećenom Komitetu regiona.

Naravno potreba za ujednačavanjem regionalnog razvoja nije došla samo zbog procesa evropskih integracija. Takva potreba proizašla je iz same prirode kapitalističkog sistema i nakon Drugog svjetskog rata je postala vidljiva u svim evropskim državama. Socijalističke države su, takođe, razvile sopstvene modele podrške bržem razvoju nerazvijenih oblasti.⁷⁴ Istina, efekti državne podrške razvoju manje razvijenih područja nijesu baš upečatljivi. Zbog toga je i sama regionalna politika EU veoma kontroverzna tema i brojni su njeni kritičari, o čemu će više riječi biti nešto kasnije. Dovoljno je reći da su ekonomske i socijalne disproporcije u Evropskoj uniji i, pojedinačno, unutar država članica i dalje vrlo velike i opstaju uprkos brojnim programima usmjerenim ka ujednačavanju ekonomskog

⁷³ U zvaničnoj podjeli posla u Evropskoj komisiji ove teme nijesu objedinjene. Do dvije hiljadite godine u Komisiji je funkcionisao Generalni direktorat za regionalnu politiku i koheziju, a danas funkcioniše Generalni direktorat za regionalnu politiku. Raniji generalni direktorat za poljoprivredu sada se bavi poljoprivredom i ruralnim razvojem. Aktuelni Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednakost, ranije je nosio naziv koji je obuhvatao zapošljavanje, industrijske odnose i socijalna pitanja.

⁷⁴ U slučaju bivše SFRJ to je obezbjeđivano sredstvima FNP-a, tj. Fonda za razvoj nerazvijenih područja.



i socijalnog razvoja. Nivo društvenog proizvoda krajem prošlog vijeka je u pojedinim regionima bogatog dijela EU⁷⁵ varirao od 25 % prosječnog evropskog BDP u siromašnim oblastima Grčke i Portugalije do 212 % prosječnog evropskog BDP u Hamburgu. Slične disproporcije se mogu videti i u nivou nezaposlenosti, koji se kretao od 2-3 posto u Finskoj do preko 20 odsto u nekim regionima Španije. Nakon posljednjeg proširenja, ovaj jaz se, naravno, još više povećao, o čemu će se detaljnije govoriti u posebnoj poglavlju.

Od samog početka procesa evropskih integracija, zaključeno je da razlike u ekonomskoj razvijenosti pojedinih regiona mogu ugroziti čitav proces. Otuda je ideji solidarnosti, kao jednom od osnovnih stubova na kojima počiva proces integracija u Evropi, trebalo dati odgovarajuće instrumente za njeno ostvarivanje.

U to vrijeme je već svaka država članica razvijala sopstvene regionalne politike. Logično se onda nameće pitanje zbog čega je onda bilo potrebno razvijati novu nadnacionalnu politiku regionalnog razvoja? Evo nekih najčešćih odgovora:

Interes bogatijih država članica je da se ekonomsko stanje u siromašnijim državama članicama poboljša. Širenje trgovine, slobodno kretanje kapitala i radne snage stvaraju efekat preliivanja (na engleskom: *spillover effect*) na čitavom tržištu EU, tako da lošiji privredni rezultati u jednoj zemlji utiču na čitavo zajedničko tržište. Zbog toga je potrebna regionalna politika EU kako bi stimulisala ekonomiju u manje razvijenim dijelovima zajedničkog tržišta EU. Ukupna korist od integracionih procesa se tako raspoređuje među regionima i državama članicama. Još nešto. Poboljšavanje privredne aktivnosti u siromašnijim državama članicama povećava iznose poreza, pa one tako više doprinose budžetu EU. Dalje, ravnomjerniji ekonomski i socijalni razvoj smanjuje migracioni pritisak na velike gradove u EU, koji su istovremeno i najbogatiji regioni, što znači da, na kraju, svi građani EU imati koristi od regionalne politike. Takođe, smatra se da je regionalna politika EU važna za prevazilaženje problema prouzrokovanih zajedničkim tržištem i procesom integracije u cjelini. Na primjer, evropski standardi zahtijevaju daleko veću državnu potrošnju u oblastima kao što su životna sredina, komunikacije, dok uklanjanje granica može imati negativan efekat na pogranične regione koji zavise od pogranične trgovine, itd.

Jedan od važnih razloga je i to što same države članice pojedinačno teško mogu da finansiraju razvoj svojih siromašnih regiona. Tim više što strogi kriterijumi konvergencije Ev-

⁷⁵ U tekstu se koristi skraćenica EU15 za Uniju od 15 država članica nastalu 1995. godine nakon proširenja sa Austrijom, Švedskom i Finskom, skraćenica EU25 za Uniju sa 25 država članica nakon „istorijskog“ proširenja 2004. godine, EU27 za Uniju sa 27 država članica i EU10 za novoprijmljene države članice nakon istorijskog proširenja. Osam od tih deset novih država članica bile su bivše socijalističke države.



ropske monetarne unije⁷⁶ vrlo značajno utiču na kontrolu njihovih javnih finansija. Otu-
da se tek na nivou Zajednice mogu sakupiti neophodna sredstva iz bogatijih regiona za
razvoj najzaostalijih regiona unutar EU kao cjeline.⁷⁷

Pored toga, često se ukazuje da se ovim politikama doprinosi većoj političkoj koheziji
unutar Unije, razvoju „duha zajednice“ i „evropskog identiteta“. U siromašnim državama
članicama se razvija osjećaj da nijesu same, da su dio šireg i većeg sistema koji njegu-
je solidarnost sa njima. Posebno su mediteranski talasi proširenja i posljednje tzv. istor-
ijsko proširenje povećali razlike u stepenu razvijenosti pojedinih regiona. S obzirom da
je veliki broj najzaostalijih regiona po pravilu skoncentrisan na periferiji, naročito u ob-
lasti Mediterana, ove politike su uticale na smanjivanje otpora procesu evropskih inte-
gracija, jer su obezbjeđivale značajno pokriće troškova koje je taj proces nosi.

Važna karakteristika kohezione i regionalne politike EU je njena dvostruka uloga. Istovre-
meno, ona promovise regionalni razvoj, ali predstavlja i dodatni podsticaj produbljavanju
procesa integracija ili prihvatanju novih država članica: Integrisani mediteranski programi
(1985. godine) pomogli su Grčkoj da se suoči sa izazovima novog proširenja na iberijsko
poluostrvo 1986. godine; Prvi Delorov paket (iz 1988. godine) je pratio potpisivanje Jed-
instvenog evropskog akta (1986. godine); Drugi Delorov paket (iz 1993. godine) je, opet,
pratio implementaciju Ugovora iz Mاستrihta (donesenog 1991. godine) i tako dalje.

Dakle, obezbjeđenje ekonomske i socijalne kohezije i obezbjeđenje dodatnih sredstava
za proširivanje i produbljavanje procesa integracija su ključne uloge evropske region-
alne i kohezione politike.

Kao nadnacionalni koordinator, EU u oblasti uravnoteženja regionalnog razvoja pokušava
da istovremeno poveže niz politika. Primjera radi:

- Regionalnu politiku sa drugim politikama EU (zajedničkom
poljoprivrednom politikom, socijalnom, politikom životne sredine...);
- Ciljeve regionalne politike EU sa regionalnom politikom nacionalne
vlade u kojoj se ostvaruju aktivnosti;
- Ciljeve regionalnih politika država članica, posebno kada se radi o
susjednim zemljama;

76 Radi se o kriterijumima ulaska država u euro zonu, poznatijim kao Mاستrihtski, odnosno kriterijumi
konvergenije, o kojima će kasnije biti više riječi.

77 Svestranije ocjene o opravdanosti regionalne politike EU nalaze se u Medak, V.; Majstorović, S.:
Regionalna politika Evropske unije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Be-
ograd, 2004, str: 6-8.



- Regionalnu politiku EU, regionalne politike država članica i inicijative kojima upravljaju regionalne i lokalne organizacije i organi vlasti.

Tako regionalna politika EU dopunjava aktivnosti pojedinačnih zemalja u istoj oblasti. Potpuni transfer regionalne politike sa država članica na EU ne može biti ostvariv.

4.1. Istorijski pregled

Današnja politika ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u EU je proizvod ukupnog razvoja integracionih procesa. U tom smislu može se govoriti o više faza razvoja regionalne i kohezivne politike EU: Prva faza od 1957 do 1975. godine, sa rudimentarnim oblicima brige o regionalnom razvoju unutar Zajednice, druga faza od 1975 do 1988. godine koju karakteriše formiranje posebnih fondova, treća faza od 1989 do 2006. godine obilježena je, pored ostalog vrlo značajnim rastom raspoloživih sredstava strukturnih i kohezivnih fondova EU, dok je četvrta faza započela novom finansijom perspektivom za period 2007-2013. godine, integrisanjem ove politike u ukupnu razvojnu (Lisabonsku) strategiju EU.

Tokom prvih dvadesetak godina postojanja Evropske ekonomske zajednice, zapravo do 1975. godine, brige o regionalnom razvoju unutar nje, gotovo da nije ni bilo. Ključna briga u tom periodu se odnosila na nacionalnu i regionalnu distribuciju sredstava kojima je razvijana i pomagana Zajednička poljoprivredna politika (*Common Agricultural Policy - CAP*), o kojoj će više riječi biti u posebnom poglavlju.

Šest država osnivača EEZ bile su, što se nivoa privredne razvijenosti tiče, relativno homogene.⁷⁸ U članu 2 Ugovora iz Rima navedeni su principi na kojima se zasniva EEZ, a jedan od njih je bio da se „kroz Zajednicu unapređuje skladan, uravnotežen i održiv razvoj ekonomije...“ A u Preambuli se ukazivalo na potrebu „smanjenja postojećih regionalnih disproportionalnosti“. Međutim, Ugovor nije definisao instrumente koji su potrebni da se postigne željeni „skladan i uravnotežen razvoj“.

U samom ugovoru tada je posebno definisan jedino Evropski socijalni fond, koji je osnovan 1958. godine i postao operativan dvije godine kasnije, mada sa relativno skromnim iznosom sredstava. Nešto kasnije osnovana je Evropska investiciona banka (EIB) kako bi obezbijedila sredstva po niskim kamatnim stopama za slabije razvijene regione. Zapravo,

⁷⁸ Izuzetak je bio jug Italije, zbog čega je Ugovoru iz Rima, kojim je osnovana Evropska ekonomska zajednica 1957. godine, dodat poseban protokol br. 12, poznatiji kao Protokol o Mecedornu. Više o tome u: Međak, V.; Majstorović, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004.



odredbe o slobodnom kretanju radnika indirektno su uticale da se u Zajednici otvore teme vezane za regionalnu dimenziju: kroz slobodno kretanje radnika trebalo je da se smanji nezaposlenost u slabije razvijenim regionima. Takođe, osnivanjem Evropskog fonda za upravljanje i garancije u poljoprivredi⁷⁹ trebalo je da se smanji jaz među regionima.

Dakle, u prvom, rimskom, Ugovoru o Evropskoj zajednici nije bilo posebnog poglavlja o regionalnoj politici, o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, niti su u njemu bili definisani instrumenti za realizaciju takvih politika. Logika tog vremena je bila da će same nacionalne vlade i, što je najvažnije, „nevidljiva ruka“ tržišta rješavati problem regionalnih disproporcija unutar Zajednice. U članu 2 Rimskog Ugovora o EZ je, primjera radi, bilo izraženo očekivanje da će zajedničko tržište samo od sebe „unaprijediti harmoničan razvoj ekonomskih aktivnosti širom Zajednice“.

Uostalom, tokom prvih dvadesetak godina toka procesa integracija regionalne razlike nijesu ni doživljavane kao ozbiljan problem na komunitarnom nivou. To je bilo „zlatno doba“ zapadnoevropske ekonomije i kapitalističke države blagostanja. Same države članice su obezbjeđivale sredstva za razvoj svojih regiona, bez potrebe za dodatnom nadnacionalnom - komunitarnom akcijom u toj oblasti. Zbog razlika u prirodi lokalnih problema, države članice su koristile različite instrumente regionalne politike i u tom periodu su se regionalne razlike u dohotku po glavi stanovnika smanjile u svim državama članicama, osim u Italiji. Dominacija socijaldemokratskih partija i njihovog ideološkog i političkog pristupa, uporedo sa porastom životnog standarda u Zapadnoj Evropi doveli su postepeno i do jačanja svijesti o značaju razlika u stepenu razvijenosti evropskih regiona, a time i do potrebe za podrškom ujednačavanju regionalnog razvoja radi nastavka procesa evropskih integracija.

Na nivou Zajednice je tek početkom sedamdesetih godina počela da jača regionalna politika. To je bio odgovor Zajednice na pogoršavanje globalne ekonomske situacije, izazvane prvom naftnom krizom 1973. godine, ali takođe i odgovor na prvo proširenje do kojeg je došlo iste godine⁸⁰. Tadašnje tri nove države članice su već imale sopstvena iskustva u rješavanju problema regionalnog razvoja.⁸¹ Protokol koji je pridodat irskom Ugovoru o pristupanju naglašavao je potrebu da se okončaju regionalni dispariteti u EZ.⁸²

79 Osnovan je 1965. godine radi finansiranja Zajedničke poljoprivredne politike. Osnovni zadatak Fonda je pružanje podrške proizvodnji kroz podršku cijenama i strukturnom razvoju poljoprivrednog sektora. Više o ovom Fondu biće riječi kasnije.

80 Te godine su u članstvo EZ uključene Velika Britanija, Irska i Danska.

81 Često se ukazuje da je Velika Britanija prva evropska zemlja koja je usvojila sopstvenu regionalnu politiku, još 1928. godine.

82 Dinan, D.: *Sve bliža Unija, uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 359



No, članstvo Velike Britanije u EZ ubrzo je otvorilo poznato „britansko budžetsko pitanje“ (*British Budgetary Question*) zbog čega je, pored ostalog osnovan poseban fond za regionalni razvoj. Britansko pitanje je razriješeno nešto kasnije, 1984. godine, na samitu u Fontenblou uvođenjem tzv opšteg kompenzacionog mehanizma, o čemu je već bilo riječi.

4.1.1. Osnivanje fonda za regionalni razvoj

Evropski fond za regionalni razvoj (*European Fond for Regional Development - EFRD*) je osnovan 1975. godine, mada je to politički dogovoreno na samitu u Parizu 1972. godine. Zahvaljujući ovom fondu Zajednica je tada počela da nadoknađuje gubitak Velikoj Britaniji. Osnivanje EFRD je bio pokušaj da se unaprijedi regionalni razvoj i obezbijede dodatna sredstva vladama za potrebe finansiranja regionalnog razvoja u njihovim državama. S jedne strane njegova uloga je bila da obezbijedi razvoj, a s druge da pruži kompenzaciju onima kojima je proces ekonomskih integracija proizveo dodatne probleme. Taj konflikt ciljeva – s jedne strane potreba za zaštitom slabijih, a s druge strane potreba za razvojem - zapravo, stalno prati regionalnu i socijalnu politiku EU.

Cilj EFRD je ostajao manje više nepromijenjen: poboljšanje ekonomske i socijalne kohezije u okviru EU kroz pomoć u izjednačavanju razlika među regionima i društvenim grupama. U početku EFRD nije imao velika sredstva i raspodjeljivao ih je na osnovu nacionalnih kvota koje su definisale države članice među sobom. Na taj način nije ni ostvarivana preraspodjela sredstava siromašnijim državama članicama na nivou EZ, pošto su se sve nacionalne vlade zalagale za obezbjeđivanje sredstava sopstvenim nerazvijenim područjima.

Komisija je pokušavala da definiše ekonomske kriterijume (BDP, BNP ili stopu nezaposlenosti, na primjer) za distribuciju pomoći na nivou EZ. Zbog toga je 1979. godine, po prvi put, 5% sredstava EFRD dodijeljeno Komisiji, da ih koristi po sopstvenom izboru i sopstvenoj procjeni potreba. Pored toga, 1984. godine je ukinut sistem državnih kvota i Komisija je dobila više prostora za sopstvene inicijative u ovoj oblasti. Tada je Komisija dobila pravo da samostalno raspolaze sa oko 12% sredstava EFRD. Ona je na osnovu toga razvila sopstvene regionalne prioritete i uvela sopstveni programski pristup regionalnoj pomoći.⁸³

Naravno, raspodjela većeg dijela sredstava i dalje je bila predmet pogađanja među

83 Međak, V.; Majstorović, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004.



državama članicama. O raspodjeli sredstava odlučivalo se procedurom jednoglasnog glasanja u Savjetu, što je otežavalo pokušaje Komisije da samostalnije oblikuje politike razvoja. Vlade država članica su podnosile projekte Evropskom fondu za regionalni razvoj sa ciljem da smanje ili potpuno zamijene sopstvene troškove sredstvima budžeta Zajednice. Komisija i lokalne vlasti su bile marginalizovane u tom procesu. Ovakvi odnosi su trajali sve do reforme 1988. godine, kada je Komisija po prvi put proizvela sopstvenu mapu oblasti koje su imale pravo na pomoć i tako stekla veću nezavisnost od vlada država članica.

4.1.2. Građenje integrisanog pristupa

U vrijeme priprema za Maastricht i uvođenja jedinstvenog tržišta razvijane su brojne prognoze o neuravnoteženosti koju će proizvesti jedinstveno tržište, odnosno veća ekonomska integracija i liberalizacija trgovine unutar država članica. Takođe ukazivalo su i na potrebu za promjenama obima i načina usmjeravanja budžeta Zajednice, pa i na neophodnost razvoja regionalne i kohezivne politike EZ.

Tokom osamdesetih godina, raspodjela sredstava evropske pomoći nerazvijenim područjima se vršila po istom modelu kao i ranije, ali su se, zbog proširenja na siromašnije mediteranske države, promijenili ključni korisnici ekonomske pomoći. Grčka je primljena u članstvo EZ 1981. godine, a Portugalija i Španija 1986. godine. Tako su se i razlike među regionima povećale. Razlika između najbogatijih regiona, Hamburga u Njemačkoj, na primjer, i najsiromašnijih oblasti Portugalije i Grčke, početkom devedesetih godina bila je 4:1.

Sredstva evropskih fondova su se i to vrijeme odobravalu za pojedinačne projekte, među kojima je najviše bilo onih koji su bili usmjereni na razvoj infrastrukture. U periodu od 1975. do 1988. godine na njih se trošilo oko 60 odsto sredstava Evropskog fonda za regionalni razvoj. U toku 1988. godine sredstva EFRD su se popela na 0.09% BNP EZ. Međutim, zajednička sredstva na novu EZ i dalje su bila relativno mala, pogotovo kada se uporede sa sredstvima koja su se za istu svrhu trošila na nacionalnom nivou. Ipak, ukupni strukturni fondovi EZ postepeno rasli. Oni su 1975. godine činili 4,8 odsto Budžeta EZ, 1981. godine 7,3 odsto, a 1987. godine 9,1 odsto.⁸⁴

Drugi značajni instrument regionalne politike bila je Evropska investiciona banka. U prvoj fazi ova banka je uglavnom odobravalu velike kredite za infrastrukturne projekte, ali, postepeno, u centar pažnje je došla podrška malim i srednjim preduzećima, sa ciljem da se na taj način pomogne oživljavanje ekonomije.

84 Da bi poređenje bilo potpunije valja reći da su se danas popeli na preko 40 odsto budžeta EU.



Grčka je, predviđajući da će nove države članice (Španija i Portugalija) ponijeti dio dostupnih fondova za sebe, uspjela da, u saradnji sa Francuskom i Italijom, 1982. godine obezbijedi formiranje tzv. Integriranih mediteranskih programa (*Integrated Mediterranean Programme*) koji su otpočeli sa radom tri godine kasnije. Njihov cilj je bio pomoć mediteranskim oblastima Francuske, jugu Italije i, prije svega, cijeloj Grčkoj, kako bi se pomogao razvoj turizma, poljoprivrede i malih i srednjih preduzeća u ovim regionima.

Integrirani mediteranski programi su bili rezultat političkih pogađanja, kao i ostatak regionalne politike, ali su, ipak, donijeli značajne promjene: EZ više nije finansirala individualne projekte, po principu „slučaj po slučaj“, već srednjoročne programe razvoja. Pored toga, ovaj program je uveo i veću koordinaciju među strukturnim fondovima Zajednice. Svaki Integrirani mediteranski program je trajao od 3 do 7 godina sa ukupnom vrijednošću od 6,6 milijardi ekija sakupljenih iz drugih fondova (Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda i Evropskog fonda za garancije i upravljanje u poljoprivredi⁸⁵), sredstava Evropske investicione banke ili budžeta EZ. Uvodeći integrirani pristup u razvoj, programiranje i partnerstvo između Komisije i nacionalnih, ali i regionalnih i lokalnih vlasti, ovi programi su predstavljali svojevrsan test za kvalitativno novu fazu u razvoju kohezivne politike. Ona je razvijena tokom priprema za stvaranje jedinstvenog tržišta, uz Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine, koji je značajno ubrzao taj proces.

Početak osamdesetih godina nakon iranske revolucije 1979. godine i novog rasta cijena nafte postala je evidentna slaba konkurentnost evropskih ekonomija u odnosu na privredu SAD i Japana. Evropske države su se suočavale sa značajnim trgovinskim deficitom, inflacijom i rastom nezaposlenosti. Pokušaji država članica da riješe ove probleme davali su slabe rezultate. To je dovelo do zaključka da samo jedinstveno evropsko tržište može biti odgovarajuće rešenje za nove probleme. Dotadašnji proces ekonomskih integracija su karakterisale carinska unija i zajednička poljoprivredna politika, a čuvane četiri slobode (slobode kretanja roba, ljudi, kapitala i usluga) su smatrane ciljem kojem treba težiti. Zbog toga je Jedinstvenim evropskim aktom trebalo obezbijediti uslove za produbljavanje integracija i stvaranje uslova za ostvarivanje „četiri slobode“. Najkraće rečeno program stvaranja jedinstvenog tržišta je obuhvatao: uklanjanje necarinskih barijera trgovini, povećanje konkurencije, unaprjeđivanje saradnje između preduzeća u oblasti istraživanja i razvoja, ujednačavanje tržišta faktora kroz punu liberalizaciju mobilnosti faktora - roba, kapitala, usluga i ljudi, kao i otvaranje monetarne integracija i značajniju posvećenost socijalnim pitanjima. Program stvaranja jedinstvenog tržišta značajno je ojačao argumente Komisije i siromašnijih zemalja za stvaranje snažnije

85 O Evropskom fondu za upravljanje i garancije u poljoprivredi će kasnije biti više riječi.



kohezione politike. Stavovi o tome da će dalja liberalizacija tržišta proširiti razdor između bogatih i siromašnih postali su potpuno legitimni. Logičan zaključak Komisije je bio da „smanjenje dispariteta i jačanje ekonomske i socijalne kohezije treba da ide ruku pod ruku sa sprovođenjem velikog unutrašnjeg tržišta“⁸⁶ Politički gledano, podrška ovakvim argumentima dolazila je na osnovu zaključka da Evropska zajednica ne bi napredovala, a možda ni preživjela, ako bi pretjerane razlike izazivale siromašnije države članice da blokiraju novo komunitarno zakonodavstvo i sprečavaju zaokruživanje jedinstvenog tržišta.

Na već pomenutom sastanku u Fontenblou potvrđeno je opredjeljenje ka ubrzavanju evropskih integracija. Tada je riješeno „britansko budžetsko pitanje“, raščišćeni su problemi vezani za nastupajuće proširenje sa Španijom i Portugalijom, pa je postajalo sve jasnije da je neophodno pripremiti cjeloviti plan za stvaranje jedinstvenog tržišta. Na čelo nove Komisije januara 1985. godine došao je Žak Delor, koji se obavezao da će dovršiti stvaranje jedinstvenog tržišta do 1992. godine. Evropski savjet je juna 1985. godine odobrio Bijelu knjigu,⁸⁷ koja je sadržala 300 mjera (kasnije smanjenih na 282), koje je trebalo sprovesti do 1992. godine radi stvaranja jedinstvenog tržišta.⁸⁸ Uporedo s tim u decembru 1985. godine završeni su međuvladini pregovori o reformi osnivačkog ugovora i stvoreni su uslovi za usvajanje Jedinstvenog evropskog akta.

4.2. Prvi Delorov paket: 1989-1993

Jedinstveni evropski akt (JEA) je, dakle, usvojen 1986. godine radi prilagođavanja promjenama u EZ nakon proširenja i radi obezbjeđivanja neophodnih uslova za stvaranja jedinstvenog tržišta. Izmijenjena su pravila o odlučivanju u Savjetu ministara i obezbijeđeno odlučivanje kvalifikovanom većinom. Ove promjene uticale su i na politiku regionalne, ekonomske i socijalne kohezije. Naime, opšti tadašnji stav je bio da jedinstveno tržište neće moći samo po sebi ostvariti socijalnu i ekonomsku koheziju, već da treba obezbijediti mjere koje će spriječiti da jedinstveno tržište kazni manje razvijene države članice. Trebalo je, pored toga, pronaći mehanizme koji će zaštititi nove države članice - Španiju i Portugaliju.

S obzirom na važnost izjednačavanja razlika u stepenu razvijenosti regiona u procesu stvaranja jedinstvenog tržišta, u samom JEA se ovaj problem po prvi put javlja pod za-

⁸⁶ European Commission: *From the Single Act to Maastricht and Beyond*, 1992, navedeno prema Dinan, D.: *Sve bliža Unija, uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 361

⁸⁷ Naziva se još i Kokfildov izvještaj po lordu Arturu Kokfildu, koji je u to vrijeme bio komesar zadužen za jedinstveno tržište.

⁸⁸ Valja ukazati da su sve mjere i aktivnosti ostvarene i prije planiranog roka.



sebnim naslovom koji se bavi regionalnom politikom. Uveden je novi, naslov V: „Ekonom-ska i socijalna kohezija“ sa članovima 130 a-d (sada su to članovi 158-162), Ovo je bio prvi pokušaj da se povežu ciljevi člana 2 UEZ „skladan, uravnotežen i održiv razvoj“ sa instrumentima socijalne, regionalne i kohezivne politike.⁸⁹ Revidirane odredbe osnivačkog ugovora koje se tiču kohezije sam Delor je opisao kao jedan od osnovnih ciljeva Jedin-stvenog evropskog akta.

Inače, današnji članovi 158-162 UEZ definišu da regionalna politika treba da se vodi kroz zajedničke napore:

- Evropske investicione banke,
- Strukturnih fondova (Evropski orijentacioni fond i Garantni poljoprivredni fond, Odsjek za usmjeravanje, Evropski socijalni fond i Evropski fond za regionalni razvoj)⁹⁰ i
- Koordinacijom ekonomskih politika država članica vezanih za regionalni razvoj.⁹¹

Dakle, strukturni fondovi nemaju za cilj da sami stvaraju koheziju, već da dopune efekte slobodnog tržišta i ekonomske politike država članica. No, da se vratimo na istorijski razvoj.

Na osnovu JEA i ukupno gledano pozitivne energije koju je širila Evropska komisija formiran je Prvi Delorov paket, kako je popularno nazvan budžetski paket koji je pokrивao period 1989-1993. godine. Njegov zvanični naziv je: *Stvaranje uspješnog jedinstvenog tržišta*. Sastojao se iz četiri dijela od kojih su se dva odnosila na reforme zajedničke poljoprivredne politike i na reforma strukturne politike. Inače, kao što je argumentaciju za stvaranje jedinstvenog tržišta dao tzv. Čekinijev izvještaj,⁹² tako je i za reformu strukturnih fondova stručnu podlogu pružio Padoa-Skjopin izvještaj.⁹³ Ovaj izvještaj je objavljen 1987. godine sa čuvenim upozorenjem da bi „svaka laka ekstrapolacija ‘nevidljive ruke’ u realni svijet regionalne ekonomije u procesu otvaranja tržišta bila neopravdana u svjetlu ekonomske istorije i teorije.“⁹⁴ Bilo je to vrijeme, dakle, snažnog zalaganja za model socijalne tržišne

89 Član 158 (nekadašnji član 130 a u JEA) UEZ.

90 Upravo tako grupisanih i nazvanih

91 Član 159 (nekadašnji član 130 b u JEA) UEZ.

92 Nazvan po Paolu Čečiniju (*Paolo Cechini*), koji je 1988. godine i sadržao predviđanje efekata stvaranja jedinstvenog tržišta. Kratko rečeno, ovaj izvještaj je zaključio da će ekonomija većeg obima stvoriti veće bogatstvo i prognozirao rast BDP za 4-5 odsto, stvaranje oko 2 miliona novih radnih mjesta i smanjenje cijena na nivou Zajednice za 6 odsto.

93 (*Tommaso Padoa-Schioppa*) Radi se o italijanskom ekonomisti i bankaru, inače oženjenim čerkom Altiera Spinelija (*Altiero Spinelli*), jednim od tvoraca ideje evropskog ujedinjavanja.

94 Navedeno prema Dinan, D.: *Sve bliža Unija, uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str 362



privrede i s njim u vezi snažniju ulogu evropskih institucija u promovisanju ekonomske, regionalne i socijalne kohezije.

Prvi Delorov paket je obezbijedio duplo veći rast strukturnih fondova, tako da su oni 1993. godine već činili 25% budžeta EU. (U poređenju sa tim, 1987. godine su činili 9,1% budžeta EZ.) Dupliranje budžeta za strukturne fondove je, inače, sam Delor tada nazvao drugom Maršalovim planom. No, usvajanje ovog paketa nije prošlo bez političkih nesporazuma između siromašnijih država (Irske, Španije, Portugalije i Grčke) i Velike Britanije i Francuske. Dogovor o udvostručavanju strukturnih fondova je usvojen tek kada je Njemačka pristala da plati veći deo troškova Prvog Delorovog paketa.

Pored toga što je udvostručio vrijednost strukturnih fondova, Delorov prvi paket je definisao i principe vođenja strukturnih fondova i utvrdio ciljeve koje je trebalo da ispune regioni da bi stekli pravo na dobijanje sredstava iz ovih fondova. S obzirom da su ovi principi i ciljevi i danas aktuelni i da su u kontinuitetu usklađivani sa prioritetima evropskih integracija, u narednom dijelu teksta će biti detaljnije objašnjeni.

4.2.1. Stvaranje principa rada strukturnih fondova

Komisija je postavila četiri načela, odnosno principa za dodjeljivanje sredstava iz strukturnih fondova radi ostvarivanja ekonomske i socijalne kohezije. Uvođenjem principa Komisija je htjela da pomogne dalji razvoj zajedničke politike, ali i da za sebe obezbijedi veći stepen autonomije u odnosu na države članice.

Ta četiri principa su: princip programiranja, princip koncentracije, princip dodavanja i princip partnerstva.

Princip programiranja je utemeljen na pozitivnim iskustvima Integriranih mediteranskih programa u finansiranju srednjoročnih programa umesto projekata „od slučaja do slučaja“. Od 1988. godine EZ je počela da vodi svoju regionalnu politiku finansirajući srednjoročne programe umesto projekata. Ove programe mogla je da inicira država ili Zajednica, kao Inicijativu Zajednice (*Community Initiative*)⁹⁵. Mogli su se finansirati iz jednog ili više fondova. Programiranje obuhvata pripremu višegodišnjih planova razvoja i izvodi se kroz partnerstvo Komisije i nacionalnih, regionalnih i lokalnih nivoa vlasti.

Ovi planovi razvoja zasnivaju se na državnim i regionalnim prioritetima i uključuju:

- Detaljan opis trenutnog stanja u regionu (razlike, zaostajanje, razvojni potencijal);
- Identifikovanje glavnih ciljeva i opis najpogodnije strategije

95 Ne treba ih miješati sa Programima Zajednice.



za njihovo postizanje;

- Posebne pokazatelje o upotrebi i obliku doprinosa fondova.⁹⁶

Kada se jednom usvoji, program prate komiteti za praćenje na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Ocjenjivanje kvaliteta programa se odvija u tri faze: prethodno (*ex-ante*) ocjenjivanje, srednjoročno ocjenjivanje i naknadno (*ex-post*) ocjenjivanje.

Nakon reforme 1993. godine, zbog učestalih zahtjeva za pojednostavljivanjem postupaka, Komisija je bila prisiljena da dodjeljuje sve veću ulogu vladama država članica, kako u programiranju tako i svakodnevnom sprovođenju programa. S druge strane, Komisija je uspješno promovisala načela programiranja u oblasti u kojoj ima veliku autonomiju - oblasti komunitarnih inicijativa.

Princip koncentracije je proistekao iz ranijih iskustava koja su ukazala da bi se efikasnost regionalne politike mogla povećati ukoliko bi se koncentrisala isključivo na problematične regione. Zato je Delorov Prvi paket uveo koncentraciju kao načelo strukturne politike kojim su nametnuti dosljedni geografski i ekonomski kriterijumi za sticanje prava na strukturnu pomoć. Ovo načelo je unaprijeđeno uvođenjem Kohezionog fonda 1994. godine, koji je sva sredstva usmjerio na samo četiri zemlje EU (Irsku, Španiju, Portugaliju i Grčku). Princip koncentracije je dodatno pooštren reformom 1999. godine (kroz Agendu 2000, odnosno novu finansijsku perspektivu za period 2000-2006), tako što je smanjen procenat stanovništva koje živi u regionima koji imaju pravo na pomoć i smanjen broj ciljeva koji se finansiraju iz strukturnih fondova.

Princip dodavanja znači da je pomoć Zajednice samo dodatak onim fondovima koje bi nacionalne vlade koristile da nema komunitarnih fondova. To znači da fondovi zajednice nijesu osnovani da bi zamijenili nacionalne subvencije, već da pomognu njihovo integrisanje. Od samog početka, vlade su pokušavale da zamijene nacionalne fondove komunitarnim, tj. da prebace sopstvene troškove na budžet Zajednice. Otuda je Komisija uvođenjem ovog načela od vlada država članica zahtijevala da pokažu sopstvene izvore sredstava kada podnose svoje dokumente o programiranju. Komisija je imala pravo da ne isplati sredstva ako se vlade država članica nijesu pridržavala svojih obaveza.

Uvođenje Kohezionog fonda 1994. godine sa ciljem da pomogne nekim državama članicama da prebrode strukturne probleme u svom ekonomskom razvoju, naročito u oblasti saobraćaja i životne sredine je značajno derogiralo ovaj princip. Kohezioni fond je osnovan da pomogne ovim državama da ispune kriterijume konvergencije i tako se pridruže

⁹⁶ Međak, V.; Majstorović, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004



Evropskoj monetarnoj uniji (EMU), pa je iz njega finansirano čak do 80-85% ukupne vrijednosti projekata. Tako su ovim fondom, praktično, zamijenjeni državni fondovi.⁹⁷

Princip partnerstva podrazumijeva veće angažovanje regionalnih i lokalnih organa vlasti u programiranju, donošenju odluka i sprovođenju aktivnosti strukturnih fondova. Smatralo se da će fondovi biti efikasnije korišteni kada se uzmu u obzir regionalne specifičnosti. Takođe, Komisija je htjela da oslabi uticaj vlada država članica u dodjeli fondova tako što će istovremeno direktno raditi sa državnim i regionalnim nivoima vlasti. Regionalne i lokalne vlasti su tako postale saveznici Komisije u nastojanju da se strukturna politiku učini što komunitarnijom.

Upravo zbog tog cilja - davanja većeg značaja lokalnim i regionalnim organima vlasti, osnovan je prvo Konsultativni savjet regionalnih i lokalnih organa vlasti, koji je kasnije transformisan u Komitet regiona.

Ovo načelo partnerstva je unaprijedilo položaj regionalnih i lokalnih vlasti ne samo u evropskim, već i u unutardržavnim političkim procesima. Na temelju toga regionalne i lokalne vlasti su se više aktivirale u lobiranju za svoje interese. Oni su osnovali svoja predstavništva u Briselu i razvijali mrežu kontakata među sobom. Ovo načelo je promovisalo ideju „Evrope regiona“ i novi stil upravljanja u EU na više nivoa (*Multy-level Governance*). Tako je formulisanje i sprovođenje kohezione politike sve više jačalo regionalizam u Evropi. Sve to je doprinijelo da se kasnije, Ugovorom iz Mastrohta, osnuje Komitet regiona.

4.2.2. Inicijative Zajednice

Komunitarne inicijative (ili Inicijative Zajednice, kako se često prevode) su zasnovane na potrebi Komisije da ostvari veći uticaj na rad strukturnih fondova. One nijesu pomagale regione u jednoj određenoj državi članici, već su prelazile državne granice i tako pomagale razvoj regiona u više država sa sličnim problemom ili zajedničkim interesom. U periodu 1988-1999. godine, u tu svrhu je potrošeno 9% strukturnih fondova. Tada je bilo aktivno čak 13 komunitarnih inicijativa.

No, vlade država članica su bile jednoglasne u kritici komunitarnih inicijativa. Zbog toga je, kako bi se povećala kontrola nad sprovođenjem inicijativa, 1993. godine u okviru Savjeta osnovan Komitet za komunitarne inicijative. Takođe, preovladao je stav da je previše veliki broj komunitarnih inicijativa i da neke od njih sa malim budžetima ne mogu

97 Međak, V.; Majstorović, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004, str 23.



imati značajniji uticaj na rješavanje određenih pitanja.⁹⁸

Tabela 3: Komunitarne inicijative u periodu od 1993. do 1999. godine

Inicijativa	Namjena
<i>Interreg II</i>	Prekogranična, transnacionalna i međuregionalna saradnja
<i>Leader</i>	Razvoj sela
<i>Regis</i>	Pomoć najudaljenijim regionima
<i>Adapt</i>	Prilagođavanje radne snage industrijskim promjenama
<i>SME</i>	Mala i srednja preduzeća u nerazvijenim krajevima
<i>Rechar</i>	Prilagođavanje industrijskim promjenama regiona koji se oslanjaju na uglj
<i>Konver</i>	Prilagođavanje industrijskim promjenama regiona koji se oslanjaju na odbrambenu industriju
<i>Resider</i>	Prilagođavanje industrijskim promjenama regiona koji se oslanjaju na čelik
<i>Retex</i>	Prilagođavanje industrijskim promjenama regiona koji se oslanjaju na tekstil
<i>Urban</i>	Urbanistička politika
<i>Pesca</i>	Restrukturiranje sektora ribarstva
<i>Emploi</i>	Integracija žena, mladih i invalida u proces rada
<i>Textile</i>	Specijalni program za prilagođavanje tekstilne industrije Portugalije

Iako je Komisija predlagala povećanje fondova za Komunitarne inicijative, u periodu 2000–2006. godina smanjen je njihov budžet na svega 5% strukturnih fondova i broj Komunitarnih inicijativa je sa trinaest sveden na četiri.

Tabela 4: Komunitarne inicijative u periodu od 2000. do 2006. godine

Inicijativa	Iznos sredstava u milionima eura	Namjena
Interreg III	4,875	Prekogranična, transnacionalna i međuregionalna saradnja
Leader+	2,020	Razvoj sela
Equal	2,847	Transnacionalna saradnja u borbi protiv svih oblika diskriminacije i nejednakosti na tržištu rada
Urban II	700	Ekonomski i socijalni oporavak malih i velikih gradova i prigradskih naselja

⁹⁸ Međak, V.; Majstorović, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004, str 24.



U aktualnoj finansijskoj perspektivi funkcionišu tri Inicijative Zajednice, poznate kao JJJ:

- JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) - Kako sam naziv kaže ova inicijativa je usmjerena ka obezbjeđivanju evropske podrške finansiranju projekata razvoja malih i srednjih preduzeća. Ona preko ove inicijative mogu lakše dobijati grantove i kredite. Sredstva za realizaciju ovakvih projekata obezbjeđuju se iz Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog investicionog fonda, Evropske investicione banke ili drugih međunarodnih institucija. U ovoj Inicijativi mogu učestvovati sva preduzeća sa teritorije EU 27 sa manje od 250 zaposlenih⁹⁹
- JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) – Ova Inicijativa je oformljena kako bi podržala održive investicije razvoj i zapošljavanje u urbanim dijelovima gradova. Nju Komisija ostvaruje u saradnji sa Evropskom investicionom bankom i Bankom za razvoj Savjeta Evrope.¹⁰⁰
- JASPERS (*Joint Assistance in Support of Projects in European Regions*) - Ova inicijativa, kojom zajedno upravljaju Evropska komisija, EIB i Evropska banka za obnovu i razvoj, je usmjerena na podršku pripremama 12 novih država članica za izradu tzv. *major projects*, odnosno glavnih projekata. Radi se o projektima čija vrijednost se penje na preko 25 miliona eura u oblasti životne sredine i preko 50 miliona eura u oblasti saobraćajne infrastrukture i drugih sektora, koji se mogu finansirati iz strukturnih i Kohezionog fonda. Sjedište JASPERS-a je u Luksemburgu, s tim što ima posebne kancelarije u Varšavi, Beču i Bukureštu.¹⁰¹
- Nova inicijativa pod nazivom JASMINE (*European Commission Initiative to reinforce development of micro-credit in Europe*), usmjerena na razvoj mikrokreditnog finansiranja radi razvoja i zapošljavanja je takođe pokrenuta, ali još nije operacionalizovana. Ona bi trebalo da bude dopuna inicijativi JEREMIE tako da obuhvati mikro preduzeća.¹⁰²

99 Vidjeti internet adresu: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm

100 Više podataka na internet adresi: <http://www.jessica.europa.eu>

101 Internet adresa ove inicijative je: <http://www.jaspers-europa-info.org/>

102 Evropska komisija: *A European initiative for the development of micro-credit in support of growth and employment*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0708:RE V1:EN:PDF> (28.08. 2009.)



4.2.3. Uobličavanje ciljeva strukturnih fondova

Prvim Delorovim paketom iz 1988. godine definisano je pet glavnih ciljeva čija realizacija se finansirala iz strukturnih fondova. Ti ciljevi su u periodu od 1988. do 1993. godine bili:¹⁰³

- *Cilj 1* je obuhvatao manje razvijene regione sa BDP po glavi stanovnika manjim od 75% prosjeka EU, mjereno prema standardima kupovne moći (*Purchasing Power Standards - PPS*). Cilj 1 je u ovom periodu obuhvatao: cijelu Grčku, Portugaliju, Republiku Irsku, Sjevernu Irsku, velike dijelove Španije, južnu Italiju, Korziku i francuske prekomorske zemlje, a, od 1990. godine, i pet istočnonjemačkih pokrajina. Ovaj cilj obuhvatio je 21,7% stanovništva EZ. Izvori finansiranja bili su EFRD, ESF, EFUGP - Odjeljenje za usmeravanje i EIB. Skoro 70% ukupne pomoći je u ovom periodu potrošeno na Cilj 1.
- *Cilj 2* je obuhvatao regione sa nerazvijenom industrijom u kojima je nivo nezaposlenosti bio iznad prosjeka EU. Obuhvaćeni su regioni u Velikoj Britaniji, Španiji, Francuskoj i Njemačkoj, čime je pokriveno oko 16% stanovništva EZ i za njega je korišćeno 11% ukupne pomoći. Ovaj cilj je uglavnom pružao pomoć malim i srednjim preduzećima, a izvori finansiranja su bili EFRD, ESF i sredstva EIB.
- *Cilj 3* je bio namijenjen borbi protiv dugoročne nezaposlenosti. Pomagao je radnike starije od 25 godina, koji su nezaposleni duže od 12 mjeseci, a izvor njegovog finansiranja je bio ESF.
- *Cilj 4* je bio namijenjen olakšavanju profesionalne integracije mladih, ispod 25 godina starosti. Zajedno sa Ciljem 3 koristio je nešto manje od 10% ukupne pomoći. I njegov izvor finansiranja je bio ESF.
- *Cilj 5* je bio usmjeren na promociju ruralnog razvoja prevashodno kroz diverzifikaciju tradicionalnih poljoprivrednih aktivnosti. Cilj 5 je dobio oko 9% ukupne pomoći. Glavni izvor finansiranja bio je EFUGP.

Inače, kada je 1990. godine bivša Istočna Njemačka (Demokratska Republika Njemačka) postala deo Savezne Republike Nemačke, ona je postala prva istočnoevropska zemlja

¹⁰³ Ciljevi strukturnih fondova su gotovo redovno mijenjani sa finansijskim perspektivama, što će u narednom dijelu teksta biti objašnjeno.



koja je ušla u EU.¹⁰⁴ Tada je pet novih pokrajina (na njemačkom: *Lander*) Savezne Republike Njemačke postalo istovremeno i pet najsiromašnijih i najzaostalijih regiona unutar EU. S obzirom da je budžetski period već bio počeo 1989. godine, nije bilo moguće dodati ove regione u ranije dogovore o finansijskoj perspektivi. Da bi se udovoljilo njihovoj strukturalnoj konvergenciji i pripremama za ulazak na zajedničko tržište, osnovan je poseban program za istočnonjemačke pokrajine u koji je uključeno dodatnih 3 milijarde eura za period 1991-1993. godine.

4.3. Drugi Delorov paket: 1993 -1999

Drugi Delorov paket je česti naziv za budžetski paket koji se odnosio na period od 1993. do 1999. godine. Predložio ga je predsjednik Evropske komisije Žak Delor (u svom novom mandatu) radi pokrivanja troškova sprovođenja Ugovora o Evropskoj uniji (UEU). Njegov širi opisni naziv glasi: Od Jedininstvenog evropskog akta do Mastrihta i dalje.

Naime, već krajem 1991. godine, projekat kreiranja jedinstvenog tržišta predviđenog Jedininstvenim evropskim aktom 1986. godine, bio je skoro završen. EZ je dostigla novi nivo integracije koji je u tom trenutku zahtijevao promjenu strukture Zajednice. To je učinjeno stvaranjem Evropske unije 1992. godine Ugovorom o Evropskoj uniji, potpisanim u Mastrihtu, koji je stupio na snagu 1993. godine.¹⁰⁵ Istovremeno je izmijenjen i Ugovor o Evropskoj zajednici.

Između ostalih institucionalnih, političkih i ekonomskih reformi, ovim ugovorima je postavljen plan za punu ekonomsku i monetarnu uniju do kraja dvadesetog vijeka. Postavljanjem takvog cilja, države članice su dale novo značenje ekonomskoj konvergenciji.¹⁰⁶ Jačanje ekonomske i socijalne kohezije se pokazalo kao neophodan preduslov za uspostavljanje ekonomske i monetarne unije. Politički je zaključeno da su instrumenti za građenje ekonomske i socijalne kohezije izuzetno važni za realizaciju projekta stvaranja Unije. Već je rečeno, član 2 JEA je nekoliko godina ranije postavio „jačanje ekonomske i socijalne kohezije“ kao zadatak na putu za dostizanje cilja: „uravnoteženog i održivog razvoja“. Nekoliko godina kasnije u preambuli UEU piše da su države koje stvaraju Uniju: „odlučne da unapređuju ekonomski i socijalni napredak svojih

¹⁰⁴ Ujedinjenje Njemačke je, faktički, značilo i proširenje EZ, mada se, obično, ovaj čin ne ubraja u talase proširenja.

¹⁰⁵ Razlog zašto je toliko vremena trebalo da Ugovor stupi na snagu je u Danskoj, koja je prvo odbila da ratifikuje ovaj Ugovor, a potom ga, nakon dodatnih pregovora, ipak prihvatila. Jedan od rezultata tih pregovora je, primjera radi, da Danska ne mora da ulazi u eurozonu.

¹⁰⁶ Pod pojmom konvergencija podrazumijeva se proces približavanja vrijednosti ekonomskih pokazatelja među zemljama, tako da slabije razvijene zemlje bržim razvojem sustižu one razvijenije. Iako ga uglavnom koriste ekonomisti, on je vrlo blizak pojmu kohezije, koji je daleko bliži sociolozima.



naroda, vodeći računa o načelu održivog razvoja, u okviru stvaranja unutrašnjeg tržišta i jačanja kohezije i zaštite životne sredine, kao i da primijene politike koje će obezbijediti da napredak ekonomske integracije bude u skladu sa napretkom u drugim oblastima.“ Takođe, član 2 UEU ističe cilj Unije, „da podstiče uravnotežen i trajan ekonomski i društveni razvoj razvoj i visok nivo zaposlenosti ... jačanjem ekonomske i društvene kohezije...“¹⁰⁷

Stvaranje, ne samo ekonomske, već i monetarne unije bilo je, međutim, veliki izazov ne samo za zemlje koje su zaostajale u naporima da dostignu kriterijume konvergencije, već i za cijelu Uniju. Kao i u pregovorima o Prvom Delorovom paketu, države članice su se prvo dogovorile oko ciljeva koje treba ostvariti Ugovorom iz Maastrichta, a to je konačno uspostavljanje EMU, a potom pregovarale o detaljima u vezi sa sprovođenjem i finansiranjem tih ciljeva. Sporazum o tome postignut je na samitu u Edinburgu decembra 1992. godine. Države članice su težile da smanje uloga Komisije, a povećaju ulogu nacionalnih vlada u upravljanju evropskim fondovima. Pregovori su doveli do toga da su države članice podržale osnivanje novog fonda za podršku ulasku država članica u Evropsku monetarnu uniju (Kohezionog fonda) u zamjenu za umanjivanje značaja principa dodavanja¹⁰⁸ prilikom finansiranja razvojnih projekata. Posebnim protokolom o koheziji uz Ugovor iz Maastrichta najavljena je revizija strukturnih fondova i definisano da će korisnici Kohezionog fonda biti države članice sa BDP-om po glavi stanovnika manjim od 90 odsto prosjeka EU. Takođe u istom protokolu je zaključeno da će sredstva ovog fonda služiti da obezbijede podršku projektima u oblasti transporta i zaštite životne sredine.¹⁰⁹ Sam Kohezioni fond je osnovan 1994. godine.

Dakle, na samitu u Edinburgu je dogovoreno povećanje dostupnih fondova, ponovno definisanje ciljeva koji definišu korisnike, stvaranje novog fonda na nivou EU i osnivanje Komiteta regiona.

Da bi se podnijeli dodatni troškovi, uprkos već tradicionalnom sukobu bogatijih i siromašnijih država članica, dogovoreno je povećanje strukturnih fondova za 40%, što je bilo drugo veliko povećanje u periodu od svega pet godina, nakon reforme 1988. godine. Dogovoreno je i povećanje budžetskog limita na 1,27% BNP EU¹¹⁰ i produžen je period programiranja strukturnih fondova na šest godina, radi njihovog usaglašavanja sa budžetskim planiranjem Zajednice. Napravljen je i dogovor oko raspodjele sredstava na ciljeve, a raspodjela sredstava među državama članicama je tek kasnije ispregovarana.

107 Citirano prema: Lopandić, D. (priredio): *Ugovori Evropske unije*, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004

108 Za objašnjenje ovog princip vidjeti prethodno poglavlje, kao i poglavlje 6.2.

109 Vidjeti: Protokol (br. 28) o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, u Lopandić, D. (priredio): *Ugovori Evropske unije*, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004, str. 243

110 Kasnije je taj limit smanjen na nivo od 1,24% BNP EU, koji je i danas važeći.



Raspodjela strukturnih fondova među državama članicama u periodima dvije finansijske perspektive (od 1988. do 1999. godine) vidi se u narednoj tabeli.

Tabela 5: Raspodjela strukturnih fondova

Država članica EU	1988-1992	1993-1999
Austrija	-	1,04
Belgija	1,18	1,31
Danska	0,64	0,54
Finska	-	1,09
Francuska	9,38	9,65
Nemačka	9,56	14,12
Grčka	11,96	10,12
Irska	7,08	4,07
Italija	17,02	14,29
Luksemburg	0,09	0,06
Holandija	1,15	1,59
Portugalija	13,42	10,12
Španija	20,81	22,91
Švedska	-	0,85
Velika Britanija	7,05	8,26

Izvor: Međak, V.; Majstorović, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004, str. 31

Struktura ciljeva u ovom periodu je ostala gotovo ista kao i 1988. godine sa nekoliko manjih izmjena. Broj regiona obuhvaćenih Ciljem 1 se povećao i obuhvatio preko četvrtinu stanovništva Unije (samo Danska i Luksemburg nijesu imale regione u Cilju 1). Da bi se pomoglo regionima koji su zavisili od ribarstva, dodat je Cilj 5a, a nekadašnji Cilj 5 je postao novi Cilj 5b – pomoć ruralnim oblastima. Nekadašnji Ciljevi 3 i 4 su se spojili u novi Cilj 3. Novi Cilj 4 je uveden da bi se olakšalo prilagođavanje zaposlenih industrijskim promenama i restrukturiranju.

Treba imati u vidu da je 1995. godine završeno, tzv. EFTA¹¹¹ proširenje i da su tri nove

¹¹¹ EFTA - Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu (*The European Free Trade Association*) je osnovano 1960. godine od strane Velike Britanije, Švedske, Norveške, Danske, Austrije, Portugalije i Švajcarske. Kasnije su mnoge članice EFTA postale članice EU, čime su napuštale članstvo u EFTA. Danas EFTA čine Norveška, Švajcarska, Island i Lihtenštajn.



države, sa svojim nerazvijenim regionima, postale članice EU: Austrija, Finska i Švedska. Novi nerazvijeni regioni odlikovali su se slabom naseljenošću, a nalazili su se na sjeveru Švedske i Finske. Ugovorom o pristupanju Austrije, Finske i Švedske zbog toga je uveden novi cilj, Cilj 6, kako bi se pomoglo rješavanje strukturnih problema u ovim regionima. Tako je broj ciljeva za period 1993–1999. godine porastao na sedam, a sredstva su se dodjeljivala na sljedeći način:

- Cilj 1: pomoć manje razvijenim regionima čiji je BDP po glavi stanovnika manji od 75% prosjeka EU – na njega se trošilo 67,6% ukupnih sredstava strukturnih fondova;
- Cilj 2: pomoć regionima pogođenim padom industrijske proizvodnje, gdje je nivo nezaposlenosti iznad prosjeka EU - 11,1% ukupnih sredstava strukturnih fondova;
- Cilj 3: namijenjen smanjenu dugoročne nezaposlenosti (pomoć radnicima starijim od 25 godina koji su nezaposleni duže od 12 meseci) i olakšavanje integracije mladih ljudi i drugih društvenih grupa na tržište rada i Cilj 4: pomoć prilagođavanju radnika industrijskim promjenama - zajedno su dobili 10,9% sredstava strukturnih fondova;
- Cilj 5a: namijenjen prilagođavanju sektora poljoprivrede i ribarstva zajedno sa reformom Zajedničke poljoprivredne politike - 5,0% ukupnih sredstava strukturnih fondova;
- Cilj 5b: pomoć ekonomskoj diverzifikaciji osjetljivih seoskih područja - 4,9% ukupnih sredstava strukturnih fondova;
- Cilj 6: namijenjen strukturnom prilagođavanju regiona sa izuzetno niskom stopom naseljenosti (naročito u Finskoj i Švedskoj) - 0,5% ukupnih sredstava strukturnih fondova.

Ovo povećanje broja prioriteta i odgovarajućih ciljeva dovelo je do porasta stanovništva EU obuhvaćenog tadašnjom regionalnom i socijalnom politikom. U ovom šestogodišnjem periodu oko 51% stanovništva EU imalo je pravo na evropsku regionalnu pomoć u okviru različitih ciljeva.

Da bi se obezbijedila jedinstvena i jednoobrazna regionalna statistika, komisija je osnovala Nomenklaturu teritorijalnih statističkih jedinica - (NUTS). Ovom nomenklaturu svaka država članica bila je podijeljena u nekoliko NUTS I regiona; svaki od njih dijeli se na NUTS II regione, koji se, opet, dijele na NUTS III regione. Ova statistička podjela je postavila objektivne kriterijume (broj stanovnika, veličina teritorije, BDP po glavi stanovnika) na osnovu kojih se određuje podobnost za dobijanje pomoći. Treba takođe imati u vidu da je svaka država kandidat za članstvo u EU obavezna da uvede NUTS nomenklaturu kao preduslov za dobijanje strukturne pomoći. No, više o NUTS sistemu u posebnom poglavlju.



4.3.1. Fond za podršku ribarstvu

Finansijski instrument za Smjernice u ribarstvu osnovan je 1993. godine, kao odgovor na krizu u sektoru ribarstva početkom devedesetih godina, sa ciljem da se pomogne ovom sektoru u procesu restrukturiranja. U periodu 1993-1999. godine je postao četvrti Strukturni fond i finansirao dio Cilja 5a.

Ovaj fond je imao cilj da doprinese boljoj uravnoteženosti resursa u sektoru ribarstva i njihove eksploatacije, da poveća konkurentnost, razvoj preduzeća i čitavog sektora ribarstva i akvakulture, i da pomogne revitalizaciji regione koji od njih zavise. U periodu 2000-2006. godine, za ovaj fond je bilo namijenjeno 1.106 miliona eura. Njime se pružala sljedeća podrška:

- Obnova i modernizacija ribarskih brodova,
- Prilagođavanje ribolovnih politika,
- Razne ekonomske i socijalne mjere u ovom sektoru,
- Zaštita morskih resursa u priobalnim vodama,
- Prerada i trgovina u ribarstvu,
- Privremeni prestanak aktivnosti preduzeća u ovom sektoru.

Ovaj instrument je prestao da postoji u aktuelnoj finansijskoj perspektivi.

4.3.2. Kohezioni fond

Ugovor iz Mاستrihta je postavio kriterijume konvergencije koji moraju biti ispunjeni ako država članica želi da postane članica EMU. Dakle, države koje žele da se uključe u Euro zonu treba da ispune i tzv. Mاستrihtske kriterijumima, odnosno kriterijume konvergencije:

- Visok stepen stabilnosti cijena - stopa inflacije ne smije biti vića od 1,5 odsto u odnosu na stopu inflacije u prve tri zemlje s najstabilnijim cenama;
- Smanjenje previsokog javnog duga (do nivoa od 60 odsto bruto nacionalnog proizvoda) i budžetskog deficita (do 3 odsto bruto nacionalnog proizvoda);
- Postizanje stabilnih finansijskih tokova;
- Prosječne nominalne dugoročne kamatne stope ne smiju biti više od 2 odsto u odnosu na kamatne stope triju zemalja Unije s najnižom stopom inflacije;
- Održavanje nivoa deviznog kursa u okviru dozvoljene stope odstupanja unutar donje i gornje granice kursa (fluktuacije) u periodu od najmanje dvije godine prije pristupanja Evropskoj monetarnoj uniji.¹¹²

112 Stefanović, Z.: *Pravo evropske unije*, Moć knjige, Beograd, 2003.



Ovi uslovi su predstavljali velike teškoće državama članicama, a posebno su siromašnije zemlje imale probleme u držanju javnih finansija pod strogom kontrolom. One su se našle u teškoj poziciji: morale su da održavaju strogu finansijsku disciplinu da bi se pridružile EMU, a istovremeno su trebale da razvijaju ubrzani ekonomski razvoj kako bi dostigle bogatije članice Unije. Da bi se pomoglo ovim zemljama da ispune kriterijume konvergencije, osnovan je novi fond - Kohezioni fond.

Ovaj fond je imao cilj da omogući svim državama članicama da uđu u monetarnu uniju, pomažući onima sa najvećim problemima da ih prevaziđu i samim tim da doprinese jačanju socijalne kohezije u okviru Unije. Sa ovako definisanim ciljem, Kohezioni fond je drugačiji od strukturnih fondova - dok se strukturni fondovi bave problemima regionalnih razlika, restrukturiranjem poljoprivrede, industrije ili nezaposlenošću, Kohezioni fond je instrument koji pomaže pojedinim državama članicama u finansiranju važnih, pojedinačnih projekata. (Zbog toga se u dokumentima EU uvijek razdvajaju strukturni i kohezioni fond.)

Regulativa o osnivanju ovog fonda je, naravno, slijedila sadržaj ranijih dogovora i protokola Ugovora iz Mاستrihta da će Zajednica pružati finansijske doprinose državama članicama čiji je BNP po glavi stanovnika ispod 90% prosjeka EU.¹¹³ Zahvaljujući toj odredbi, četiri zemlje EU su dobile pravo na pomoć iz Kohezionog fonda: Španija, Portugalija, Irska i Grčka, sa ukupnom populacijom od 63 miliona stanovnika (oko 25% stanovništva EU).

Kohezioni fond obezbjeđuje finansijsku pomoć projektima u oblasti životne sredine i transevropskih transportnih mreža (*Trans-European Transport Networks – TENs*) u oblasti saobraćajne infrastrukture. Ove dvije oblasti su odabrane zbog obima sredstava neophodnih za njihovo sprovođenje. Osim toga, projekti iz ovih oblasti pružaju značajan podsticaj ukupnoj ekonomskoj aktivnosti i dugoročnom zapošljavanju. Takođe, finansiranje modernizacije saobraćajne infrastrukture neophodno je za povezivanje ovih perifernih država sa ekonomski bogatijim regionima EU. Opšti stav da bez dobre saobraćajne infrastrukture nije moguće ostvariti slobode kretanja roba, ljudi, kapitala i usluga, niti obezbijediti ostvarivanje ekonomske i socijalne kohezije na teritoriji čitave Unije, doprinio je da se iz Kohezionog fonda finansiraju investije u ovoj oblasti.

Korišćenje sredstava iz Kohezionog fonda prati se na isti način kao i korišćenje sredstava iz strukturnih fondova, kroz prethodnu, srednjoročnu i naknadnu kontrolu. Finansiranje se može zaustaviti u bilo kom trenutku, ako država članica prekrši program konvergencije koji je pripremila u vrijeme prijavljivanja za dodjelu sredstava iz Fonda. Projekti koji se

113 COUNCIL REGULATION (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund, preuzeto sa http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&l g=en&typedoc=Regulation&an_doc=1994&nudoc=1164 (28. 07. 2009)



finansiraju iz Kohezionog fonda ne mogu istovremeno da koriste sredstva iz nekog drugog strukturnog fonda.

Na samitu u Edinburgu, 1992. godine, izvršena je privremena raspodjela sredstava iz Fonda do 1996. godine, ali je tek Uredba o osnivanju Kohezionog fonda iz 1994. godine postavila konačnu raspodjelu raspoloživih sredstava među državama primaocima. Tada je definisano je da ukupan godišnji priliv iz Kohezionog fonda i pomoć dodijeljena ovim državama iz Strukturnih fondova (za period 2000–2006) ne smije premašivati 4% njihovog BDP. Ovaj kriterijum važi i danas, kako za države članice, tako i za države kandidate za članstvo koje primaju pretpristupnu pomoć.¹¹⁴

Tabela 6: Razlike u nivou razvijenosti 1983 i 1993. godine

	BDP per capita (pps), EU15 = 100	
	1983	1993
Belgija	105.4	113.6
Danska	108.6	112.0
Njemačka	116.5	107.9
Grčka	61.9	64.5
Španija	70.5	77.8
Francuska	113.4	109.1
Irska	63.8	80.2
Italija	101.6	103.5
Holandija	102.7	103.6
Austrija	107.6	112.0
Portugalija	55.1	68.2
Finska	100.7	91.4
Švedska	112.3	98.2
Velika Britanija	98.7	98.9

Izvor: *European Commission: First Cohezion Report 1996, Statistical annex, str.132 dostupan na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/rep_co_en.htm*

Iako su sve četiri države koje su primale podršku iz Kohezionog fonda (zbog čega ih često nazivaju „kohezionim državama“) dostigle zadate kriterijume konvergencije i pristupile EMU, nastavile su da primaju pomoć iz Kohezionog fonda i u periodu 2000–2006. godine. Irska je to pravo izgubila 2003. godine, dok su za ostale kohezione zemlje sredstva postepeno smanjivana.

¹¹⁴ Primjera radi, Crna Gora sada preko IPA fonda prima oko pomoć u iznosu od jednog procenta BDP-a. U daljem toku procesa pristupanja otvoriće se mogućnosti da evropska podrška Crnoj Gori bude 4 puta veća, ali ona neće moći biti veća od 4 odsto BDP-a Crne Gore.



4.4. Ocjene

Koji rezultati sa stanovišta ekonomske i socijalne kohezije su postignuti sa dva Delorova paketa, tj. tokom ova dva budžetska perioda 1989–1993 i 1994–1999. godine? Ocjene su različite.

Jedan izvještaj svjetske banke je, primjera radi, veoma oštro kritikovao strukturne fondove zato što su: „nedjelotvorni, zasnovani na netačnoj ili makar nedokazanoj ekonomskoj teoriji, loše osmišljeni, loše sprovedeni i u većini slučajeva izvor pogrešnih podsticaja“.¹¹⁵ Naspram toga, službeni dokumenti Komisije tvrde da su strukturni fondovi i Kohezioni fond značajno doprinijeli smanjenju regionalnih razlika. Smanjene su razlike u prosječnom dohotku po glavi stanovnika¹¹⁶ među regionima i, naročito, među državama članicama. U najsiromašnijim regionima, u kojima je živjelo 10% stanovništva EU, BDP po glavi stanovnika je porastao sa 54,2% prosjeka Zajednice 1987. godine na 61,1% 1997. godine. Na nivou država, konvergencija je bila još značajnija u najsiromašnijim zemljama (Španija, Portugalija, Irska i Grčka) sa prosječnim BDP po glavi stanovnika koji je 1988. godine iznosio 67,6% i skočio na 78,8% 1998. godine.

Rast BDP u četiri najsiromašnije države članice EU (prema standardu kupovne moći), pri čemu je prosjek EU15 100

Tabela 7: Rast BDP kohezionih zemalja

	1988	1998
Grčka	58,3	66,0
Španija	72,5	81,1
Irska	63,8	108,2
Portugalija	59,2	75,3

Izvor: European Commission: *Second Report on Economic and Social Cohesion, Statistical annex*: http://ec.europa.eu/regional_policy/so_urces/docoffic/official/reports/pdf/tabla.pdf

Irska se najčešće uzima kao klasični primjer uspjeha. Zahvaljujući godišnjem rastu većem od 5 odsto, irski BDP po glavi stanovnika je porastao sa 63,6 odsto prosjeka EU u 1983.

¹¹⁵ Navedeno prema Dinan, D.: *Sve bliža Unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 367

¹¹⁶ Koji se u ovoj oblasti uvijek mjeri po standardima kupovne moći (*PPS – purchasing power standards*). Izračunava ga Eurostat na osnovu podataka koji dobija iz nacionalnih statističkih zavoda.



godini, na 89,9 odsto u 1995. godini, 108 odsto u 1998. godini i čak 123 odsto u 2003. godini. Irska je nastavila rast i nakon 2003. godine, kada više nije primala finansijske transfere iz Brisela. Tako je 2004. godine imala drugi po veličini BDP po glavi stanovika u EU.

Mnogi istraživači ukazuju da je Irska uspjela da izgradi efikasnu kombinaciju kontinentalnog evropskog modela socijalne zaštite i anglosaksonskog modela liberalne ekonomije. Smanjivši poreze sa 55 na 35 odsto prije dvadesetak godina Irska je stvorila uslove za izuzetna ekonomski rast. Ono što je važno pri tome je da javna potrošnja nije smanjena. Otuda i imenovanje ovog modela kao „aktivne države blagostanja“. Naravno da se Irsko privredno čudo nije desilo samo zahvaljujući evropskim strukturnim fondovima i korišćenju kohezionog fonda. Veliki priliv stranih investicija u Irsku je uzrokovan mnogim drugim aspektima političkog, ekonomskog i socijalnog sistema u ovoj zemlji. Portugalija i Španija su bile daleko manje uspješne u valorizaciji finansijskih instrumenata EU, a Grčka je, uprkos stotinama miliona eura iz kohezionih fondova ostajala na zečelju liste razvijenosti država članica EU. Istraživači, pri tome, posebno ukazuju na probleme lošeg upravljanja ovim fondovima u Grčkoj.

Veliki broj autora smatra da je tačno da se zahvaljujući kohezionoj politici EU jaz među državama članicama smanjuje, ali pri tome ukazuju da, istovremeno, jaz između siromašnih i bogati regiona ostaje i da se, u nekim slučajevima, čak i produbljuje. Nezavisni autori, među kojima su mnogi protivnici velikog miješanja Evropske komisije u tokove tržišta na nivou EU, ukazuju da se ekonomska konvergencija više ostvaruje samom logikom tržišta nego li dodatnom evropskom podrškom nerazvijenim područjima. Navedeni primjer razlika u privrednom razvoju Grčke i Irske, pokazuju da su sredstva dobijena u okviru regionalne politike samo jedan od uzroka ekonomskog i društvenog razvoja.

Bez obzira na ogromni značaj koji države članice pridaju dodatnim sredstvima podrške sopstvenom razvoju iz budžeta EU, brojne studije ukazuju da, izolovani od drugih faktora, evropski strukturni fondovi zajedno sa Kohezionim fondom, teško mogu da se nazovu ključnim faktorima ubrzanog razvoja manje razvijenih regiona i država. U analizu se moraju ugraditi i kvalitet makroekonomskih politika koje se vode u manje razvijenim državama, (ne)popovoljnost međunarodne ekonomske klime, kvalitet saradnje sa lokalnim i regionalnim partnerima pri formulisanju i sprovođenju programa razvoja itd. Sve to, uz dodatni uticaj globalizacije, postepeno je ukazivalo na neophodnost daljih reformi u pristupu evropskoj ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, do koje je došlo kroz proces sprovođenja Lisabonske razvojne agende, o čemu će kasnije, nakon objašnjenja sadržaja prethodne finansijske perspektive, biti više riječi.



5. Izazovi istorijskog proširenja

5.1. Ekonomsko socijalni problemi država u tranziciji

Proširenje, tj. prihvatanje novih država članica predstavlja sastavni dio procesa evropskih integracija. Politika proširenja se često predstavlja kao jedna od najuspješnijih politika Evropske unije. Međutim, svaki talas proširenja izazivao je dodatne probleme u ustaljenim odnosima unutar Zajednice, odnosno Unije. Velika Britanija je bila primljena tek nakon smrti francuskog predsjednika De Gola. Grčka je bila primljena iako su postojale velike sumnje Komisije u to da njena privreda zadovoljava uslove za članstvo¹¹⁷, dok je pristupanje Španije i Portugalije otvorilo brojne nesuglasice oko poljoprivrednih fondova i budžetskih pitanja. Takva sukobljavanja oko karaktera razvojnih politika i budžetskih instrumenata za podršku razvoju i poljoprivredi i dan danas traju. Samo je pristupanje Švedske, Finske i Austrije, kojim je zaokružena cjelina bogatih zapadnoevropskih država u EU15, prošlo bez problema. Iz jednostavnog razloga - ove tri države si imale razvijenu tržišnu privredu i po mnogim pokazateljima razvoja prevazilazile prosjek EU12¹¹⁸. Ali, svi ti problemi sa kojima se EU suočavala tokom prethodnih talasa proširenja nijesu se mogli porediti sa problemima koji su očekivani pred tzv. „istorijsko proširenje“, odnosno proširenje na istok Evrope.

Nakon pada Berlinskog zida 1989. godine i raspada komunističkog bloka, zemlje centralne i istočne Evrope su se opredijelile da svoju budućnost grade u pravcu ulaska u članstvo u Evropskoj uniji. Tako je čak dvanaest država¹¹⁹ tokom devedesetih godina prošlog vijeka podnijelo aplikacije za članstvo u EU. Treba takođe imati u vidu da nikada prije više od tri zemlje nijesu istovremeno apliciralo za članstvo.

117 Grčka je jedina zemlja koja je uz negativno mišljenje (*avis*) Komisije, postala država članica. Tačnije, Komisija je imala niz administrativnih primjedbi na sposobnost Grčke da počne pregovore o članstvu, ali je Savjet ministara zaključio da je politički važnije da Grčka uđe u sastav EZ.

118 Primjera radi, u ovom talasu proširenja stare države članice EU (EU12) nijesu koristile pravo na tranzicioni zaštitni mehanizam u oblasti zapošljavanja. Znači da nijesu strahovale da će radnici iz ovih zemalja pohrliti da traže posao u njima i tako izazvati poremećaje na tržištu rada.

119 Deset bivših komunističkih zemalja: Estonija, Litvanija, Letonija, Poljska, Češka Republika, Slovačka, Mađarska, Rumunija, Bugarska i dvije mediteranske zemlje – Malta i Kipar.



Tabela 8: Tok „istorijskog“ proširenja EU

Država	Potpisan Evropski sporazum	Sporazum stupio na snagu	Apliciranje za članstvo	Početak pregovora	Završetak pregovora/ članstvo
Mađarska	Decembar 1991	Februar 1994	Mart 1994	1998	2002/2004
Poljska	Decembar 1991	Februar 1994	April 1994	1998	2002/2004
Češka	Oktobar 1993	Februar 1995	Januar 1996	1998	2002/2004
Slovačka	Oktobar 1993	Februar 1995	Jun 1995	2000	2002/2004
Estonija	Jun 1995	Februar 1998	Novembar 1995	1998	2002/2004
Letonija	Jun 1995	Februar 1998	Oktobar 1995	2000	2002/2004
Litvanija	Jun 1995	Februar 1998	Decembar 1995	2000	2002/2004
Slovenija	Jun 1996	Februar 1999	Jun 1996	1998	2002/2004
Malta	1970		1990/1998	2000	2002/2004
Kipar	1972		1990	1998	2002/2004
Rumunija	Februar 1993	Februar 1995	Jun 1995	2000	2002/2007
Bugarska	Mart 1993	Februar 1995	Decembar 1995	2000	2002/2007

Izvor: *Evropska komisija, Generalni direktorat za proširenje:*

http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

Ekonomska, kao i socijalna i kulturološka realnost u ovim zemljama je, tokom devedesetih, jasno, bila veoma različita od one u tadašnjoj Zapadnoj Evropi karakterisanoj kao EU15.

Prve godine tranzicije obilježila je nesposobnost ovih država da obezbijedi iole normalnije funkcionisanje javnih službi kao što su zdravstvo ili obrazovanje. Restrukturiranje privrede i privatizacija usloveli su naglo povećanje nezaposlenosti i formiranje nove klase stanovništva osuđene da živi u dugoročnom siromaštvu. U periodu naglog siromašenja u državama centralne i istočne Evrope, naspram neoliberalnog pristupa upravljanju tranzicionim reformama, opstajala su ogromna egalitaristička očekivanja stanovništva naviknutog tokom prethodnog pedesetogodišnjeg perioda na darežljiva socijalna davanja. Kopiranje zapadnih modela u oblasti ekonomske i socijalne politike (manje ili više liberalnih) dovelo je do neefikasnih birokratizovanih sistema socijalne zaštite, koji su živjeli sami za sebe, i naspram njih do razvoja sive ekonomije kao spontanog otpora siromaštvu i zamjene za nedostajuće efektivne ekonomske i socijalne programe države. Uz siromaštvo većine rođena je prva generacija pobjednika tranzicije koja je obilježila vrijeme kleptokratije i korupcije u ovim zemljama. Nivo povjerenja u državu i njene institucije je dodatno opao, a društvo jednakosti postajalo je sve dalji i teže ostvariv san.



Raspad socijalističkog sistema razotkrio je i njegove ranije skrivene slabosti. Jedan od njih je bila nedostatak ekonomskih mogućnosti ostvarivanja proklamovanih, šta više ozakonjenih socijalnih prava. No, istovremeno se širio mit da će jednog dana, kada tržište proradi, preko njega automatski biti riješavani i socijalni problemi i problemi ukupnog (pa i regionalnog) razvoja. Kapitalizam je bio idealizovan, a socijalizam demonizovan, ne samo u državama u tranziciji.

Polazeći od tranzicije kao procesa koji podrazumijeva zamjenu diktature demokratijom, vladavine ljudi vladavinom prava i centralno planske ekonomije tržišnom, dva najčešće primjenjivana metoda bila su "šok terapija" i gradualizam.¹²⁰ Pri tome, u slučaju "šok terapije", recept je polazio od brze liberalizacije odnosa na tržištu, brzog procesa privatizacije, uvođenja konvertibilnosti, smanjenju socijalnih davanja, kao i kreiranja i implementacije odgovarajuće legislative po ugledu na zapadne ekonomije. Sa druge strane gradualisti su insistirali na postepenom ubrzavanju liberalizacije ekonomije, pri čemu je najznačajniju ulogu u procesu imala država. Međutim, ključna primjedba je da ni jedan od ova dva metoda nije uzimao u obzir pitanja ljudskog kapitala, istoriju i običaje, odnosno moralni sistem jedne zemlje. Zbog toga uobičajeni modeli uslovljavanja međunarodnih finansijskih institucija i same EU nijesu mogli (i ne mogu) da daju iste rezultate u svim državama tranzicije.¹²¹

Sve zemlje u tranziciji su konceptu ekonomske tranzicije prišle sprovodeći, prije svega, privatizaciju, makroekonomsku stabilizaciju i strukturalne reforme, redukujući fiskalni deficit i liberalizujući ekonomske tokove. Zbog toga je socijalna dimenzija tog procesa zapostavljena.¹²² U isto vrijeme socijalni partneri nijesu imali snage, a česti ni znanja i spremnosti da se izbere za adekvatnije sopstveno mjesto u tokovima društvenih reformi, pa jasno, ni za veći uticaj na te tokove.

U prvim godinama tranzicije ove države su se suočile sa masovnim bijegom mladih i odbrazovanih ljudi što je otežalo napore na izmjeni strukture radne snage. Tadicionalne razlike između sela i grada, pri čemu je ovdje udio seoske populacije daleko veći negu u zapadnoevropskim zemljama, postajale su još izraženije i to je dodatno komplikovalo

120 Prvi se najčešće vezuje za Džefrija Saksa, a drugi za Janoša Kornaia. Više o tome u: Prokopijević, Milan: *Transition*, ICER, Working Paper Series, 2001, Vukotic, V., Pejovich, S.; *Tranzicija i institucije: što dalje?*, rad prezentiran na konferenciji "Tranzicija i institucije", u organizaciji Instituta za društvena istraživanja u Beogradu, juna 2002 godine

121 Ost, David: „Illusory Corporatism in Easter Europe: National Tripartism and Postcommunist Class Identities“, *Politics & Society*, Vol. 28 No. 4, December 2000, str: 503-530

122 Lado, M.: „EU Enlargement: Reshaping European and National Industrial Relations“, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, spring 2002.



socijalnu sliku i razvojne potrebe. Razmah sive ekonomije i rada na crno takođe su uticali na slabljenje javnih fondova kao materijalne osnove za sprovođenje socijalne i razvojne politike. Naglo raslojavanje stanovništva sa gubljenjem srednje klase, formiranje male grupe bogatih i ogromne većine siromašnih je, takođe, doprinijelo da institucije ostanu bez kapaciteta i sredstava neophodnih za adekvatne odgovore na nove narasle potrebe. Evropski strukturni i kohezioni fondovi nijesu bili lako dostupni pošto su zahtijevali prethodnu izgradnju složenih administrativnih kapaciteta i struktura, što je tražilo dodatno vrijeme i napore institucija. A u takvim ukupnim socio-ekonomskim uslovima jačale su političke snage populističke i konzervativne orijentacije kojima je socijaldemokratija često bila samo paravan za uvođenje neoliberalnih rješenja. Suštinska pitanja socijalne pravde postajala su ideološki daleka, a operativno nedostižna. Do najvećeg rasta nejednakosti, kako unutar samih država tranzicije, tako i između njih i EU15, došlo je upravo u prvoj polovini devedesetih, u ranoj fazi tranzicije. Pad zaposlenosti je proizašao iz pretvaranja ranije prikrivene nezaposlenosti u socijalističkim preduzećima (nezaposlenost na radu) u stvarnu nezaposlenost (bez radnog mesta).¹²³

Uporedo sa tim, u samim zemljama tranzicije su se dešavale postepene ideološke i političke promjene. U ovim zemljama je ideja socijalnih prava i socijalne pravde bila veoma blisko povezana sa državnim paternalizmom, tako da je nakon otpočinjanja tranzicionih procesa, zbog ranijeg izostanka građanskog društva i poštovanja ljudskih i političkih prava najveći dio energije usmjeren u pravcu građena civilnog društva.

Postepeno je pitanje proširenja EU postajalo sve veće i sve značajnije. Pri tome valja imati u vidu da su prvi evropski sporazumi, odnosno sporazumi o pridruživanju sa državama centralne i istočne Evrope bili vođeni političkim interesom Zapada i potpisani odmah, gotovo neposredno nakon pada socijalističkih režima. Sporazumi sa Mađarskom i Poljskom su, primjera radi, potpisani još 1991. godine, kada je malo ko mogao previdjeti budući tok tranzicionih reformi.

Tokom prvih godina tranzicije EU nije posvećivala naročitu pažnju socijalnoj dimenziji procesa tranzicije u bivšim socijalističkim zemljama. Kopenhaški kriterijumi iz 1993. godine se odnose na stabilne demokratske institucije, vladavinu prava, na poštovanje ljudskih prava i sloboda i zaštitu manjina, tržišnu privredu i, naravno, na sposobnost da se prihvate obaveze koje proističu iz članstva u EU. Kao što se vidi u njima nijesu direktno definisane obaveze vezane za socijalna prava, niti se direktno govorilo o Evropskom socijalnom modelu, kao što se to u posljednje vrijeme čini.

123 Lelkes, O.: „Socijalna ekskluzija u centralno-istočnoj Evropi - koncept, merenje i politika intervencije”, *PANOECONOMICUS*, 2006, 2, str. 145



Tako je karakter ekonomskog i socijalnog modela koji se razvijao u državama tranzicije počeo sve više da brine zapadnu stranu Evrope. Razvili su se strahovi u zapadnoevropskim sindikatima, prije svega, od socijalnog dampinga u potencijalnim novim državama članicama i, po tom osnovu, gubitka radnih mjesta u starim državama članicama. Sindikalna tumačenja o socijalnom dampingu kao velikoj prijetnji Evropskom socijalnom modelu polazila su od toga da su niži nivo socijalne zaštite, niže plate, niži porezi i manja prava radnika u istočnim državama EU ključna opasnost po održanje Evropskog socijalnog modela.

Sve to je doprinosilo strahu da će liberalizacija, deregulacija i privatizacija u državama tranzicije dovesti do njihovog specifičnog neevropskog socijalnog modela. Išlo se čak do toga da se istočnoevropski kandidati za članstvo u EU optužuju za ultraliberalizam, koji prijeti održanju Evropskog socijalnog modela. Čuvena je teza o državama tranzicije kao Trojanskom konju koji će amerikanizovati Evropu.¹²⁴

Ekonomska integracija država tranzicije u Evropsku uniju, naravno nije obavljena činom formalnog proširenja maja 2004. godine. U suštini te stvari su počele da se dešavaju mnogo ranije, vrlo brzo nakon rušenja Berlinskog zida. Nove države članice su na svobuhvatan način uključene u evropski ekonomski prostor davno prije no što su postale članice EU. Uklanjanje barijera za slobodan protoka roba i kapitala obavljeno je odmah početkom devedesetih godina, čak i prije no što su potpisani evropski sporazumi sa ovim državama. Do kraja devedesetih već su bile ukinute sve carine i kvote na industrijske proizvode, a ostale su tek neke manje restrikcije u oblasti usluga i, naravno, poljoprivrednih proizvoda. Direktno investicije iz EU u ove države unijele su postepeno uobičajena evropska pravila i politike u industrijske odnose u istočnoevropskim kompanijama.¹²⁵

Tako je proces postepene ekonomske integracije država Centralne i Istočne Evrope sa EU tokom devedesetih sve značajnije doprinio njihovom bržem ekonomskom razvoju. Dok je Njemačka od 1995. do 2004. godine ostvarila prosječni godišni rast od 1,3 odsto, a Francuska od 2,2 odsto, prosječna stopa ekonomskog rasta u Poljskoj je u istom periodu bila 4,4 odsto, u Mađarskoj 3,6 odsto, a u Estoniji čak 5,4 odsto. Veoma važan pokazatelj o ekonomskom značaju približavanja EU je da su države tranzicije koje nijesu bile uključene u proces evropskih integracija ostvarile daleko sporiji razvoj u istom periodu: Rusija 2,9 odsto, Ukrajina 1,5 odsto i Moldavija, na primjer, 1,4 odsto.¹²⁶

124 Prvi put definisana u: Meardi, G.: „The Trojan Horse for the Americanization of Europe? Polish Industrial Relations Towards the EU“, u *European Journal of Industrial Relations*, Volume 8, Number 1, str. 77 -99

125 Galgozi, B.: „Enlargement: a danger for the European Social Model or an opportunity – risks and perspectives“, u *European Trade Union Yearbook 2003/2004*, ETUI, Brussels, 2004

126 Barysch, K.: *East versus West? The EU economy after enlargement*, Centre for European reform, internet stranica: http://www.cer.org.uk/pdf/essay_east_vswest_jan06.pdf (5. 04. 2008)

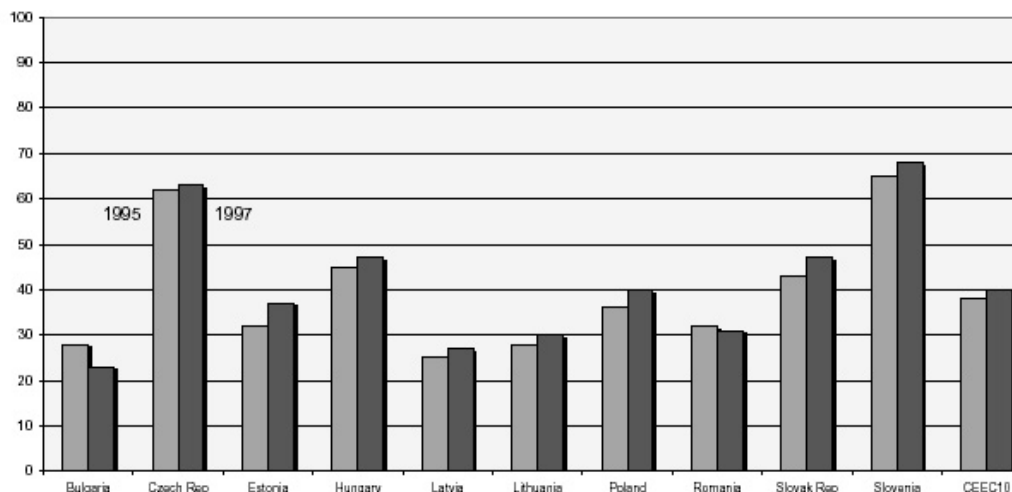


5.1.1. Novi udar na koheziju

Sa stanovišta regionalne i kohezivne politike EU loše ekonomsko stanje u državama centralne i istočne Evrope koje su se kandidovale za članstvo u Uniji je bilo posebno važno. Krajem proteklog vijeka nivo BDP po glavi stanovnika deset zemalja centralne i istočne Evrope zajedno bio je manji od jedne trećine prosječnog BDP *per capita* u Evropskoj uniji. On je, što je posebno važno, bio niži od polovine BDP po glavi stanovnika u četiri najsiromašnije države članice EU koje su već primale podršku Kohezionog fonda. Pojedinačno gledano, 1999. godine BDP u Bugarskoj je iznosio 23 odsto prosjeka EU, a u Sloveniji, na primjer, 68 odsto. U poređenju sa tim BDP u Portugaliji je u to vrijeme iznosio 74 odsto proseka EU. Prema tome, veoma važan problem sa kojim se EU suočavala u vezi s ovim proširenjem je bio nizak stepen razvoja novih država članica i potencijalni uticaj njihovog pridruženja na stanje politika EU, naročito zajedničke poljoprivredne politike, kao i, ukupno gledano, politike regionalne, ekonomske i socijalne kohezije.

Mnogo uporednih pokazatelja je tada upućivalo na brojne probleme za koje se trebalo unaprijed pripremiti. Primjera radi, pet najbogatijih država centralne i istočne Evrope,¹²⁷ su imale broj stanovnika kao Francuska, a privredu manju od austrijske. Svih deset država srednje i istočne Evrope imaju broj stanovnika kao Njemačka, Belgija i Holandija zajedno, ali privredu manju od holandske i BDP po glavi stanovnika na nivou trećine portugalskog BDP-a. Naredni grafikon prikazuje nivo razvijenosti država centralne i istočne Evrope tokom devedesetih godina u poređenju sa EU15.

Grafikon 1: BDP per capita prema kupovnoj moći (EU15 = 100)



127 U ovoj grupi su Češka Republika, Poljska, Mađarska, Estonija i Slovenija.



Preuzeto iz Šestog periodičnog izvještaja Evropske komisije o ekonomskoj situaciji i regionalnom razvoju u EU: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/toc_en.htm (28. 08. 2009)

U državama centralne i istočne Evrope je 2004. godine radilo svega 56 odsto radno sposobnog stanovništva, a EU15 je stopa zaposlenosti bila 64 odsto. Čak 94 odsto stanovništva ovih zemalja je živjelo u regionima u kojima je BDP po glavi stanovnika bio ispod 75 odsto prosjeka EU25. Ove države su činile 20 odsto stanovništva EU, ali, pri tome, svega 5 odsto njenog BDP. Zahvaljujući ovom proširenju prosječni BDP po glavi stanovnika u EU25 je postao manji za oko 12 odsto u odnosu na GDP *per capita* u EU15. Pored ovih podataka Treći izvještaj Evropske Komisije o koheziji¹²⁸ ukazuje i na slabe administrativne kapacitete u ovim državama koji su otežavali raspodjelu pretpristupnih fondova.

Sve u svemu, prijemom deset¹²⁹ zemalja srednje i istočne Evrope, 2004. godine, prosječan BDP Evropske unije opao je za 16% i potpuno je izmijenjen geografski raspored bogatih i siromašnih država i regiona. Udvostručio se broj stanovnika sa pravom na strukturnu pomoć u okviru Cilja 1. Istovremeno, zbog velikog i neefikasnog poljoprivrednog sektora, nove države članice su trebalo da postanu glavni primaoci pomoći u okviru Zajedničke poljoprivredne politike. Primjera radi u Rumuniji i Bugarskoj je u poljoprivredi radilo preko 22% radne snage, a u starim državama članicama svega 5 odsto.¹³⁰

Uprkos brojnim strahovima i kritikama veliko "istorijsko proširenje" 2004. godine ostavilo je pozitivne rezultate na ekonomije i stare i nove EU i značajno uticalo na integraciju i harmonizaciju njihovih ekonomskih i socijalnih sistema. S obzirom na brojne studije i kritike posljedica proširenja, kao i na nezadovoljstvo stanovništva proširenom Unijom, dvije godine nakon istorijskog proširenja Evropska komisija je „zvanično“ proglasila uspjeh ove operacije. U dokumentu pod nazivom „Proširenje: dvije godine kasnije – Ekonomski uspjeh“¹³¹, naveden je niz rezultata u oblasti radnih i socijalnih prava koji ukazuju da Evropski socijalni model nije došao u pitanje. Nove države članice ostvarile su u tom periodu duplo veći ekonomski rast od EU15. One su 2006. godinu završile sa prosjekom

128 Vidjeti: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm

129 Rumunija i Bugarska nijesu uvrštene u proširenje završeno 2004. godine.

130 Međak, V.; Majstorović, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004

131 Vidjeti: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/enlargement/50026_en.htm (20. 08. 2009)



od 5,4 odsto dok je stara EU uspjela da dostigne 2,6 odsto.¹³² Kada se pogleda stopa rasta GDP po glavi stanovnika od 2001. godine do 2006. godine onda se vidi da su tri baltičke nove države članice ostvarile ubjedljivo najveći rast od oko 50 odsto, dok je ukupan prosjek u EU25 bio oko 7 odsto.¹³³

Novo proširenje, obavljeno prvog januara 2007. godine sa Rumunijom i Bugarskom, imalo je slične ekonomsko-socijalne karakteristike kao i prethodno, samo u manjem obimu. Opet su dvije novoprimljene države na daleko nižem stepenu razvoja i bogatstva. Kada se pogleda GDP *per capita* vidjeće se da je u 2006. godini on u Bugarskoj bio svega 13 odsto prosjeka u EU25, a u Rumuniji oko 18 odsto. (Ako se uzme u obzir kupovna moć, onda je poređenje, naravno, daleko bolje po Bugarsku i Rumuniju (34 – 35 % prosjeka EU25). Razlika u prihodima je, dakle, čak i veća no što je bila u prethodnom talasu proširenja. Na drugoj strani obje nove države članice imaju značajno veću stopu ekonomskog rasta no EU25 uz približno sličan nivo nezaposlenosti kao i stare države članice, mada su nešto slabije u poređenju stopa zaposlenosti. Konvergencija se, dakle, ostvaruje. Pitanje: koliko tome doprinosi evropska kohezijska politika je tema narednih stranica.

5.2. Agenda 2000: 2000-2006

Evropska komisija je tokom devedesetih procijenila da bi povećanje tadašnjih strukturnih fondova radi obuhvata novih deset država srednje i istočne Evrope, značilo udvostručavanje postojećih troškova strukturne politike. Istina, sva prethodna proširenja su bila praćena porastom budžetskih troškova neophodnih za podmirivanje potreba proširenja i to su finansirale bogate države članice. No, tolike nove troškove stare države članice nijesu bile spremne da plate. Ovakva situacija je izazvala dalje unutrašnje reforme kako bi se EU prilagodila novim uslovima, koje će stvoriti „istorijsko“ proširenje. Reforme su tekle u dva pravca: promjene u institucijama i postupcima donošenja političkih odluka u EU, kako bi se obezbijedilo efikasno funkcionisanje proširene EU¹³⁴, kao i radikalne reforme Zajedničke poljoprivredne politike i politike regionalne, ekonomske i socijalne kohezije. To znači da je bilo neophodno prilagoditi i sistem finansiranja EU. Kao odgovor na izazov proširenja na istok, Komisija je 1997. godine objavila izveštaj pod nazivom „Agenda 2000: Za snažniju i širu Uniju“ koji je sadržao prijedloge za reformu Zajedničke poljoprivredne politike, strukturnih fondova i preporuke u vezi sa strategijom proširenja.¹³⁵ Bila je to finansijska

132 *Benchmarking Working Europe 2007*, ETUI-REHS, Brussels, 2007 str. 15

133 *Benchmarking Working Europe 2007*, ETUI-REHS, Brussels, 2007 str. 51

134 Ove reforme su, pored ostalog, vodile do stvaranja Ugovora o Ustavu za Evropu.

135 European Commission, *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*, http://ec.europa.eu/agenda/2000/public_en.pdf (29. 07. 2009)



perspektivu EU za period od 2000. do 2006. godine. Ne treba zaboraviti ni to da je u maju 1999. godine na snagu stupio, u međuvremenu usvojeni, Amsterdamski Ugovor.

Znači, u slučaju da je novim državama članicama bio odobren pristup strukturnim fondovima pod uslovima koji su ranije važili, troškovi bi se više nego udvostručili. Odbijanje strukturne pomoći novim državama članicama iz centralne i istočne Evrope nije bilo moguće, jer se protivi načelu solidarnosti i zbog toga što bi zaostajanje ovih država bilo na štetu zajedničkog tržišta. Ali, isto tako, nije bilo lako ni reformisati strukturne fondove i politike, zbog protivljenja onih država članica koje su u tom periodu najviše koristile pomoć EU. One su bile protiv proširenja koje bi podrazumijevalo smanjenje pomoći koju već primaju. Mnogi regioni, koji su bili ispod 75% prosječnog BDP u EU i koristili takvu pomoć, više ne bi imali to pravo.

Zbog toga je Evropska komisija predložila smanjenje broja ciljeva strukturnih fondova i pooštavanje kriterijuma za dobijanje pomoći. Rasprava je ponovo otvorila pitanje britanskog budžetskog povraćaja, povećanja ili smanjenja nivoa budžeta EU itd. Stare države članice nijesu željele da plaćaju više, ali ni da dobijaju manje. Iako su svi, naravno, željeli da plaćaju manje, ipak su bili svjesni da na proširenje moraju potrošiti više. Politička rasprava je ponovo slijedila odranije poznatu logiku podjele na siromašne i bogate, odnosno na neto davaoce i neto primaocce EU budžetskih sredstava. Konačan dogovor je postignut u martu 1999. godine na samitu u Berlinu.

Na osnovu tog dogovora smanjen je procenat stanovništva EU koji prima strukturnu pomoć u okviru ciljeva 1 i 2 i to je proizvelo blagi pad učešća u finansiranju strukturnih fondova EU starih država članica. Pored toga vlade država članica su dobile veću kontrolu nad sprovođenjem politike strukturnih fondova. Takođe dogovoreno je da države koje primaju pomoć iz Kohezionog fonda nastave da je primaju. Pomoć namijenjena novim državama članicama postepeno je trebala da raste do limita od 4% njihovog BDP.¹³⁶ Komisija je procjenjivala da će strukturna pomoć novim državama članicama porasti na oko 12,6 milijardi u toku 2006. godine i tako dostići jednu trećinu ukupnog budžeta strukturnih fondova EU.

Radi pomoći državama kandidatima da se pripreme za članstvo oformljena su dva nova pretpristupna instrumenta: za poljoprivrednu (SAPARD) i za strukturnu pomoć (ISPA). Zajedno sa odranije osnovanim programom PHARE, ovi instrumenti su korišteni za rekonstrukciju i modernizaciju ovih zemalja, kao i za pomoć u usklađivanju njihovih standarda sa standardima EU.

136 Isti kriterijum koji je korišten pri uspostavljanju Kohezionog fonda.



U okviru planiranih sredstava iz pretpristupnih programa u periodu 2000-2006. godina za PHARE program je odvojeno blizu 11 milijardi eura, za ISPA program oko tri i po milijarde i za SAPARD preko 7 milijardi eura.

Treba imati u vidu da je Zajednička poljoprivredna politika formirana neposredno nakon ugovora iz Rima i da je predstavljala najveći trošak budžeta EZ, odnosno EU. Vrhunac je dostigla 1979. godine, kada je trošila oko 79 odsto budžeta EZ. Danas se na poljoprivrednu politiku troši preko 40 odsto budžeta EU. Imajući u vidu tako velika sredstva koja se troše u ovu svrhu, stare države članice su odlučile da prvo izvrše promjene u sistemu, a da tek potom prihvate nove države članice. Obrazloženje je bilo da bi pristupanje država srednje i istočne Evrope zajedničkoj poljoprivrednoj politici skoro udvostručilo radnu snagu u oblasti poljoprivrede u EU. Potrošnja za te namjene bi bila ogromna i to znači da bi bez suštinskih promjena u Zajedničkoj poljoprivrednoj politici, uticaj proširenja na budžet EU bio nepodnošljiv.

Stara EU15 se već bila navikla na ustaljene odnose između neto davalaca budžetu (države koje su davale više nego što su dobijale iz budžeta), poput Njemačke, Holandije, Austrije i Švedske s jedne strane, i neto korisnika (koji su primali više iz budžeta nego što su mu doprinosili) poput Španije, Portugalije, Grčke i Irske, s druge strane. Primjera radi, 1997. godine Njemačka je doprinosila sa oko 62% ukupnog neto doprinosa budžetu, a Holandija sa oko 13%. Najveći neto korisnik bila je Španija, sa 34% ukupnog neto prihoda.

Agenda 2000 ponovo je potvrdila prioritet ekonomske i socijalne kohezije¹³⁷, ali nije predložila dramatičan porast učešća sredstava u Strukturnim fondovima, kao što je bio slučaj sa prethodnim reformama. Dodijeljeno je 213 milijardi eura Strukturnim fondovima, od kojih je 18 milijardi eura bilo namijenjeno Kohezionom fondu. Dodatnih 45 milijardi eura bilo je namijenjeno pretpristupnoj pomoći. Radilo se o svega 0,1% godišnjeg GDP-a starih država članica (EU15), što je značajno manje nego, na primjer, Maršalov plan koji je predstavljao 1,1% godišnjeg GDP-a Sjedinjenih Američkih država u vrijeme nakon Drugog svjetskog rata. Budžetski okvir za ovaj period iznosio je 1,27% BNP EU, dok je Britanija ponovo uspjela da odbrani svoj budžetski povraćaj.

Broj ciljeva je smanjen sa sedam na tri, a smanjen je i udio stanovništva koji je živio u regionima koji primaju podršku sa 51% na 42%. Za regione koji su izgubili pravo na strukturnu pomoć dogovoreni su tranzicioni periodi i posebni paketi. Četiri najsiriomašnije

137 Pa je predvidjela obavezu Komisije da svake tri godine izvještava o napretku ka postizanju kohezije. Kasnije je ova obaveza postala godišnja.



države članice dobile su pravo na korišćenje sredstava iz Kohezionog fonda i u periodu 2000-2006. godine, sa porastom raspoloživih sredstava sa 15 na 18 milijardi eura. (Revizija koja je obavljena 2003. godine je ukinula pravo Irskoj na dalje korišćenje Kohezionog fonda.) Raspodjela sredstava iz Kohezionog fonda (18 milijardi eura) za stare države članice je definisana na sljedeći način:

- Grčka: 16-18% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Španija: 61-63,5% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Irska: 2-6% ukupnih raspoloživih sredstava i
- Portugalija: 16-18% ukupnih raspoloživih sredstava.

Ranije definisani principi vođenja strukturnih fondova (partnerstvo, dodavanje, koncentracija i programiranje) zadržali su ulogu, ali je princip koncentracije postao prioritetan. EU je odlučila da koncentriše raspoloživa sredstva na manji broj ciljeva. Broj ciljeva je smanjen sa sedam na samo tri za period 2000-2006. godine. Novi ciljevi su bili:

- Cilj 1 (nekadašnji ciljevi 1 i 6) je koncentrisao pomoć na regione u kojima je BDP po glavi stanovnika ispod 75% prosjeka EU. Ovaj cilj je pokrивao 24% stanovništva EU i veliki deo strukturnih fondova (preko 60%) je dodijeljen ovim regionima.
- Cilj 2 (nekadašnji ciljevi 2 i 5b). Ovaj cilj je obuhvatio oblasti pogođene promjenama u industrijskom sektoru, ribarstvu ili sektoru usluga, seoske oblasti koje stagniraju i gradske regione u kojima se smanjuje ekonomska aktivnosti. Novi Cilj 2 se posebno odnosio na nezaposlenost i zapošljavanje u oblasti industrije i poljoprivrede. Ovaj cilj je pokrивao oko 18% stanovništva EU.
- Cilj 3 (bivši ciljevi 3 i 4). Ovo nije bio teritorijalno uslovljen cilj, već je pokrивao cijelu teritoriju EU, osim regiona koje pokriva Cilj 1. Njegova svrha je bila podrška modernizaciji obrazovanja, stručnog usavršavanja i zapošljavanja.

Primjena načela koncentracije dovela je, kako je već rečeno, do smanjenja broja komunitarnih inicijativa sa 13 na samo četiri u ovom periodu (*Interreg III, Leader+, Equal i Urban II*). Istovremeno, raspoloživa sredstva za inicijative Zajednice su smanjena sa 9% sredstava iz Strukturnih fondova, koliko su iznosila za period 1989-1999. godine, na samo 5% u novoj finansijskoj perspektivi.

No, ugovor o pristupanju novih država centralne i istočne Evrope, potpisan u Atini 16. aprila 2003. godine, unio je dodatne izmjene u strukturne fondove i Kohezioni fond u



periodu 2004 - 2006. godine.¹³⁸ Nove države članice su dobile pravo na pomoć iz svih tadašnjih strukturnih fondova (EFRD, ESF, Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi, Instrument za ribarstvo), Kohezionog fonda i pristup komunitarnim inicijativama *Interreg III* i *Equal*. Ugovor je pokrio period od dana pristupanja do kraja 2006. godine, kada se završavala tadašnja finansijska perspektiva. Stare države članice zadržale su isti nivo pomoći i nakon pristupanja novih država, ali su dodijeljena dodatna sredstva novim državama članicama. Poznato pravilo, da pomoć EU ne može biti veća od 4% BDP države članice, primenjivalo se i na stare i na nove države članice. Kao i danas, uostalom.

Iz Kohezionog fonda je novim državama članicama dodijeljeno 7,6 milijardi eura. Raspodjela ovih sredstava iz Kohezionog fonda među novim državama članicama je bila sljedeća:

- Češka Republika: 9,76-12,28% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Estonija: 2,88-4,39% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Kipar: 0,43-0,84% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Letonija: 5,07-7,08% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Litvanija: 6,15-8,17% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Mađarska: 11,58-14,61% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Malta: 0,16-0,36% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Poljska: 45,65-52,72% ukupnih raspoloživih sredstava;
- Slovenija: 1,72-2,73% ukupnih raspoloživih sredstava i
- Slovačka: 5,71-7,72% ukupnih raspoloživih sredstava.

Ova pravila su se primjenjivala do usvajanja aktuelne finansijske perspektive, tj. budžetskog okvira za 2007–2013. godine.

5.3. Instrumenti pretpristupne strategije

Kako je već rečeno, Evropska unija je razvila tri posebna instrumenta za pomoć državama srednje i istočne Evrope¹³⁹ na putu ka članstvu EU. Agenda 2000 je proizvela dva od ta tri instrumenta – SAPARD, koji pomaže restrukturiranje poljoprivrede i ISPA - Instrument strukturne politike za pretpristupanje. Program PHARE, je ranije ustanovljen, ali je dobio je novu ulogu. Agenda 2000 je postavila i finansijski okvir za finansiranje ovih instrumenata za period 2000–2006. godine.

¹³⁸ Ugovor o pristupanju Češke Republike, Estonije, Kipra, Letonije, Litvanije, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke, Annex II, Title 15 Regional policy and coordination of structural instruments, str. 658-664 u Službenom listu EU od 23. 09. 2003. godine, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?u ri=OJ:L:2003:236:0658:0664:EN:PDF>

¹³⁹ Ovi instrumenti su bili stvoreni samo za 10 država srednje i istočne Evrope – Malta i Kipar u njih nijesu bili uključeni.



5.3.1. PHARE

PHARE (*Pologne, Hongrie, Assistance a la Restructuration Economique*) - Program pomoći za restrukturiranje poljske i mađarske ekonomije je bio najstariji i najvažniji instrument pomoći za države u tranziciji na njihovom put ka članstvu u EU. Osnovan je 1989. godine, nakon pada komunizma u centralnoj i istočnoj Evropi i, kako mu samo ime kaže, prvobitno je trebalo da pomogne privredni oporavak i tranziciju Poljske i Mađarske, ali je kasnije proširen na sve zemlje srednje i istočne Evrope.¹⁴⁰ Prvobitni ciljevi programa PHARE bili su pružanje pomoći ekonomskom restrukturiranju, privatizaciji i izgradnji tržišnih privreda u bivšim komunističkim zemljama.

U periodu 1997-1999. godine, finansijska pomoć u okviru programa PHARE je iznosila oko 6,7 milijardi eura i pokrivala je brojne sektore.

Agenda 2000 je modifikovala funkcionisanje programa PHARE. S obzirom da su uspostavljeni novi instrumenti, SAPARD – za rekonstrukciju poljoprivrede i ISPA - za saobraćaj i životnu sredinu, ove oblasti više nijesu bile u nadležnosti programa PHARE. Otuda je prevashodni cilj ovog programa bio da pripremi države kandidate za pristupanje usmjeravanjem pomoći na dva ključna prioriteta u pripremi za primjenu pravnih tekovina EU: izgradnja institucija i finansiranje investicionih projekata, na koje će se trošiti 30%, odnosno 70% sredstava iz budžeta.¹⁴¹

To znači da je fokus programa PHARE bila izgradnja institucija, koja podrazumijeva prilagođavanje administrativnih i zakonodavnih sistema u državama kandidatima, kako bi mogao da se primjenjuje *acquis* i obezbijede strukturna ulaganja. U tu svrhu odvojeno je 10,5 milijardi eura za period 2000-2006. godine.

5.3.2. SAPARD

SAPARD (*Support for Agriculture and Rural Development*) – Program pomoći u razvoju poljoprivrede i sela je osnovan da pomogne održivi poljoprivredni i seoski razvoj u državama centralne i istočne Evrope. On je trebalo da pomogne i u rješavanju problema prouzrokovanih dugoročnim prilagođavanjima poljoprivrednog sektora i seoskih oblasti tranziciji ka standardima EU. SAPARD je, takođe, pružao pomoć u sprovođenju *acquis*-a u

¹⁴⁰ Tako je ovaj program pokrivao: Bugarsku, Češku Republiku, Estoniju, Mađarsku, Litvaniju, Letoniju, Poljsku, Rumuniju, Slovačku i Sloveniju, a Hrvatska je, nakon potpisivanja njenog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju dobila pravo da koristi sredstva programa Phare.

¹⁴¹ European Commission: *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*, str. 85



okviru Zajedničke poljoprivredne politike, pa je finansijski podržavao sljedeće aktivnosti:

- razvoj i diversifikaciji privrednih aktivnosti;
- ulaganja u poljoprivredne zadruge i poljoprivrednu proizvodnju koja štiti životnu sredinu;
- upravljanje vodama,
- razvoj seoske infrastrukture.

Za ove namjene je izdvajano oko 540 miliona eura godišnje u periodu od 2000. do 2006. godine i to iz redovnog poljoprivrednog budžeta EU. Države kandidati su, u saradnji sa Komisijom, bile obavezne da pripreme „programe ruralnog razvoja“ kojima su definisane smjernice za korišćenje ovih sredstava. Nakon pristupanja EU, nove države članice su izgubile pravo na sredstva iz programa SAPARD.

5.3.3. ISPA

ISPA (*Instrument for Structural Policy for Pre-Accession*) - Instrument strukturne politike za pretpristupanje je u okviru pomoći za ekonomsku i socijalnu koheziju finansirao projekte vezane za saobraćaj i životnu sredinu.

Osnovni ciljevi ovog fonda su bili:

- Upoznavanje ovih zemalja sa politikama i procedurama EU.
- Pomoć u dostizanju standarda EU u oblasti zaštite životne sredine. EU je insistirala na rješavanju najhitnijih i najskupljih problema, kao što su: snabdijevanje pijaćom vodom i odlaganje čvrstog i tečnog otpada.

S obzirom da loša saobraćajna infrastruktura u zemljama srednje i istočne Evrope šteti ekonomskoj integraciji, EU je ovim programom pomogla njeno unaprjeđenje. Prioritet su imali saobraćajni projekti u okviru Transevropskih mreža, kao i projekti koji obezbeđuju pristup tim infrastrukturnim mrežama. Imajući u vidu oblasti u kojima ISPA pruža pomoć (saobraćaj i životna sredina), ovaj fond je služio kao priprema za Kohezioni fond. Na ovaj način su se zemlje centralne i istočne Evrope navikavale na pravila i postupke koje moraju da poštuju sada, kao članice EU kada su stekle pravo na pomoć iz Kohezionog fonda.

Raspodjela ukupnih raspoloživih sredstava među državama korisnicima je zasnivana na sljedećim kriterijumima: broj stanovnika, BDP po glavi stanovnika, kupovna moć stanovništva i površina teritorije države.

Kao i kod SAPARD-a, nakon pristupanja, nove države članice su izgubile pravo na finansiranje iz ISPA-e, ali su već prijavljeni projekti nastavljeni da se sprovedu.



Okvir za raspodjelu sredstava iz ISPA-e među zemljama centralne i istočne Evrope je bio sljedeći¹⁴²

Tabela 9: Okvirna raspodjela sredstava ISPA programa

Država	%
Bugarska	8,0% - 12,0%
Češka Republika	5,5% - 8,0%
Estonija	2,0% - 3,5%
Mađarija	7,0% - 10,0%
Litvanija	4,0% - 6,0%
Letonija	3,5% - 5,5%
Poljska	30,0% - 37,0%
Rumunija	20,0% - 26,0%
Slovenija	1,0% - 2,0%
Slovačka	3,5% - 5,5%

Izvor: Evropska komisija: *ISPA, Report 2001, str.7*

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/docum_en.htm (12.08.2009.)

Inače, u periodu 2004-2006. godina u ISPA fond je uključena i Hrvatska, a Rumunija i Bugarska su dobile dodatna sredstva. Hrvatska je dobila 60 miliona eura, a Rumunija čak milijardu.

5.4. Uspjesi i razočarenja

Prema Drugom izvještaju o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, koji je Evropska komisija usvojila 31. januara 2001. godine,¹⁴³ BDP po glavi stanovnika država koje zaostaju (Portugalija, Španija i Grčka) porastao je sa 68 odsto evropskog prosjeka 1988. godine na 79 odsto u 1999. godini. Jaz između Španije i Grčke i evropskog proseka smanjen je za 9-10%, dok je u slučaju Portugalije razlika u nivou razvijenosti samnjena za čak 17 odsto. Ipak i sama Komisija priznaje da bi po takvoj stopi konvergencije bilo potrebno još 20-30 godina da razlike u novu razvijenosti potpuno nestanu. U prosjeku 1997. godine 18 odsto

¹⁴² Evropska komisija: *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, 1999, str. 90 http://ec.europa.eu/regional_policy/so_urces/docoffic/official/repor_en.htm (1.06. 2009.)

¹⁴³ Svi podaci u ovom dijelu teksta uzeti su iz ovog izvještaja ili iz *Šestog periodičnog izvještaja o socijalnoj i ekonomskoj situaciji i razvoju regiona EU*. Oba dokumenta se mogu pronaći na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/toc_en.htm



stanovništva EU je živjelo ispod linije siromaštva. (Prema metodologiji Eurostata, to je ispod 60 odsto prosječnog dohotka.) Komisija je posebno ukazala na ohrabrujući primjer Irske, zemlje čiji je BDP 1988. godine bio na nivou od 63,8% evropskog prosjeka, da bi 2000. godine dostigao nivo od 118,9%, i tako bio daleko iznad evropskog prosjeka.¹⁴⁴ Tokom devedesetih godina prošlog vijeka evropski strukturni fondovi su činili čak 10 odsto ukupnih investicija u Grčkoj i Portugaliji, ali rezultati njihovog uticaja na razvoj ovih država nijesu bili tako upečatljivi.

U tom periodu smanjenje su i razlike u razvoju među regionima, mada, ne toliko koliko razlike među državama. Dok je 1988. godine deset regiona bilo ispod polovine evropskog prosjeka, 2001. godine samo je grčki region Epir bio ispod ove granice, sa 41.8%. Prema *Šestom periodičnom izvještaju o socijalnoj i ekonomskoj situaciji i razvoju regiona EU*,¹⁴⁵ BDP po glavi stanovnika u regionima u okviru Cilja 1 je sa 63,5% evropskog prosjeka 1989. godine, porastao na 69% u 1996. godini, ali je, istovremeno, nezaposlenost koja spada u Cilj 2 porasla sa 11% u 1989. godini na 11.9% u 1997. godini.¹⁴⁶

Podjele po nivou razvijenosti unutar EU15 mogu se posmatrati kao odnos sjevera i juga i odnos centra i periferije. Najbogatiji regioni u EU sa najvišim BDP po glavi stanovnika su uglavnom u središnjem i centralnom dijelu Evrope, a najsiromašniji regioni su regioni Grčke, francuske prekomorske zemlje, neki regioni Španije, Portugalije i južne Italije. Jaz između ovih regiona je veoma velik, tako da BDP najbogatijih regiona iznosi 60% iznad prosjeka EU, a najsiromašnijih 40% ispod evropskog proseka.

Rezultati strukturnih fondova u periodu od 2000. do 2006. godine redovno se prate u izvještajima Evropske komisije i ekonomskoj i socijalnoj koheziji. Razlika između 10 odsto najbogatijih regiona i 10 odsto najsiromašnijih je smanjena sa 1 : 6, koliko je iznosila 2000. godine, na 1 : 5 u 2004. godini. Između 1995. godine i 2005. godine Grčka je uspjela da smanji jaz u odnosu na prosjek EU sa 74 odsto na 88 odsto. Zahvaljujući strukturnim i kohezionom fondu u tzv. kohezionim državama su javne investicije uvećane u prosjeku za 25 odsto. Tako je u ovom periodu u okviru Cilja 2 stvoreno oko 450.000 novih radnih mjesta. U Njemačkoj je, primjera radi, podržano osnivanje čak 40.000 malih preduzeća, od čega je 85% uspjelo da funkcioniše duže od dvije godine.¹⁴⁷ U ovom periodu u EU je izgrađeno je 44.000 kilometara puteva i na taj način ostvarena ušteda od 1,2 miliona

144 European Commission, *Second Report on Economic and Social Cohesion – Statistical Annex, Table A. 1*

145 Koji je Evropska komisija objavila 1999. godine

146 Str. 11. Dokument se može vidjeti na: http://ec.europa.eu/region_al_policy/sources/docof fic/official/repor_en.htm

147 European Commission: *Growing Regions, growing Europe*, Fourth report on economic and social cohesion, maj 2007. godine, str 100



sati putovanja. I u Bugarskoj je tokom prve četiri godine ovog vijeka, zahvaljujući ISPA fondu, dužina autoputeva povećana za 21 odsto.¹⁴⁸ U Španiji je omogućena dodatna obuka za oko dva i po miliona ljudi, kako radnika, tako i nezaposlenih. U ovoj zemlji je, takođe, rekonstruisano 2.000 kilometara vodovodnih cijevi i izgrađeno 600 kilometara novih. Pored toga izgrađeno je i 57 postrojenja za preradu vode.¹⁴⁹ U periodu prethodne finansijske perspektive u Španiji je preko evropskih fondova čak četiri milijarde eura uloženo u istraživanja i razvoj, pri čemu je finansirano 13.000 projekata, podržano 1000 istraživačkih centara i čak 250.000 malih i srednjih preduzeća.

U evropskim izvještajima se uglavnom ističe da je do napretka na planu konvergencije i kohezije došlo zahvaljujući dobroj kombinaciji strukturne pomoći, dobre makroekonomske i drugih politika na nivou država. Naspram toga, brojni autori se ne slažu sa zvaničnim izvještajima EU, već smatraju da bi se konvergencija između 12 država članica odigrala i bez postojanja podrške sa nivoa EU, tokom ekonomskog procvata koji se odigrao pedesetih i šezdesetih, a završio se 1973. godine. Autori često ukazuju da odlučujući faktor za konvergenciju na jedinstvenom tržištu predstavlja način na koji će individualna država članica odgovoriti na ekonomske mogućnosti koje im se pružaju u okviru EU.

Vrlo je teško izračunati stvarni uticaj kohezivne politike EU i izolovati je od drugih izvora privrednog rasta, a u slučaju država centralne i istočne Evrope, od kvaliteta procesa tranzicije, političkih i socijalnih promjena (demokratizacije, procesa izgradnje institucija itd.). Strukturna politika EU nikada nije trebalo da bude jedina pokretačka snaga napretka, već samo pomoć i dopuna efektima slobodnog tržišta i ekonomskih politika država članica. Otuda bi se najrealnija ocjena uspjeha evropskih strukturnih i kohezivnih fondova mogla sažeti u sljedeće: zajedno sa drugim evropskim i nacionalnim politikama, sa dobrom nacionalnom makroekonomskom politikom i dobrim odgovorom svake države članice na privredne mogućnosti koje im se pružaju u okviru EU, oni mogu ostvariti zadovoljavajuće rezultate i povećati pozitivan učinak drugih politika.

Uporedo s tim, ekonomski aspekt istorijskog proširenja je, naravno, izazvao brojne rasprave. Građani budućih država članica su željeli da postanu dio porodice zapadnih država blagostanja, računajući da će se takvo blagostanje brzo preseliti i na njihove prostore. Sa deset novih država članica stanovništvo EU se povećalo za oko 20 odsto, dok je, istovremeno, bruto društveni proizvod smanjen za 10 odsto. Ovo znači da je i BDP po glavi stanovnika Evropske unije srazmjerno smanjen.

148 Isto, str. 61

149 Isto str. 103



Uvođenje prelaznog perioda od sedam godina tokom kojeg režim slobodnog protoka radne snage ne važi za nove države članice, pokazuje koliko su se radničke organizacije na Zapadu plašile konkurencije jeftinog rada sa Istoka. Ovome u prilog su išli podaci o visokim stopama nezaposlenosti u većini budućih država članica. (2000. godine u Slovačkoj je bilo 19,1% nezaposlenih, u Poljskoj 16,3%, Litvaniji 15,6% itd.) Veoma su glasni bili komentari da će ovakva situacija izazvati seljenje biznisa sa Zapada na evropski Istok i na taj način povećati nezaposlenost u starim državama članicama. Pored toga, infrastruktura i zaštite životne sredine su bile na znatno nižem nivou u budućim članicama, pa će i za ove potrebe morati da biti angažovana sredstva iz budžeta Evropske unije, pošto se radi o ogromnim investicijama koje države centralne i istočne Evrope ne mogu samostalno da iznesu. Sve to je uticalo na buduće izmjene karaktera kohezivne politike.



6. *Finansijska perspektiva 2007-2013*

Pripreme nove finansijske perspektive protekle su u znaku značajnog preispitavanja politike ekonomske i socijalne kohezije. Lisabonska strategija, koju su u martu 2000. godine potpisali predsednici država i vlada država članica EU, služi kao temelj za postizanje održive i konkurentne evropske ekonomije zasnovane na znanju. Zbog toga se i sve dimenzije evropske kohezije postale integralni dio Lisabonske strategije. To istovremeno znači da prioriteti aktivnosti strukturnih fondova EU u aktualnoj finansijskoj perspektivi proizilaze iz lisabonskih ciljeva.

Zbog toga je, prije no što se detaljnije uđe u objašnjenje aktuelne finansijske perspektive EU, neophodno nešto više reći o samoj Lisabonskoj strategiji, koja sama po sebi svjedoči koliko su ekonomska i socijalna pitanja nedjeljiva.

6.1. Razlozi donošenja Lisabonske strategije

Najavljeno istorijsko proširenje EU postavljalo je brojna pitanja o održivosti Evropskog ekonomskog i socijalnog modela. Mada, pravo rečeno, bilo je još mnogo razloga za brigu. Prvo, zbog toga što su demografska kretanja činila sve manje održivim modele finansiranja razgranatog sistema socijalne zaštite u evropskim državama. Drugo, zbog toga što ekonomski i socijalni sistemi nijesu više odgovarali novim uslovima koji nastupaju u ekonomijama (što znači i društvima) zasnovanim na znanju. Treće, zbog ukupnih posljedica koje sa sobom nosi globalizacija. EU se, dakle, suočila sa brojnim problemima koji su mnoge kritičare upućivali na zaključak o neodrživosti Evropskog socijalnog modela. U najkraćem, oni bi se mogli svesti na:

- Uticaj globalizacije i jačanja konkurentnosti,
- Nove tehnološke i informacione promjene, tj. razvoj ekonomije zasnovane na znanju,
- Demografske promjene u evropskim društvima,
- Neproporcionalno veliki troškovi evropskog socijalnog modela,



- Visoka nezaposlenost.¹⁵⁰

Stopa nezaposlenosti u eurozoni se tokom posljednje decenije prošlog vijeka kretala između 10 i 9,5 odsto. Istovremeno u SAD gotovo da nije prešla 6 odsto. Ako se uporede podaci o dugoročnoj nezaposlenosti, vidjeće se da je ona u EU na nivou od 4 odsto, a u SAD svega 0,7 odsto.¹⁵¹ Pošto u Evropi sveobuhvatna regulacija odnosa na tržištu rada štiti radnike od otpuštanja, pokazuje se da je nezaposlenima teže da dođu do radnog mjesta.

Oblast istraživanja i razvoja još bolje svjedoči o neefikasnosti evropskih napora da uđu u trku sa američkom konkurencijom. Tokom prve tri decenije prošlog vijeka građani Francuske, Njemačke i Britanije, pojedinačno, dobijali su više Nobelovih nagrada u oblasti nauke nego građani Amerike. Od 1970. godine građani SAD dobijaju 60 odsto više Nobelovih nagrada nego sva Evropa zajedno. Inače, 70 odsto dobitnika Nobelovih nagrada u svijetu radi na američkim univerzitetima.

Pojednostavljajući evropski ekonomski i socijalni model na velika poreska opterećenja i troškove države analitičari zagovaraju tezu da je upravo taj model uzrok zaostajanja EU za drugim razvijenim tržišnim (prije svega liberalnijim) privredama. Otuda veliki broj autora ukazuje da Evropska unija treba da se oslobodi preovlađujućeg stava o potrebi da odbrani Evropski socijalni model i da su aktuelne razvojne teškoće u Uniji zapravo rezultat cijene plaćanja visokih socijalnih troškova.

Uobičajena poređenja evropskih država i Amerike vode u diskusije o razlikama između ekonomskog rasta i socijalnog modela. Sporiji razvoj u Evropi je gotovo redovno kompenzovan time da je ona više socijalna. Bez obzira na različita tumačenja riječi „socijalna“, mora se imati u vidu da je teško biti „socijalan“ a da se istovremeno ne obezbjeđuje održivi ekonomski razvoj u uslovima globalne konkurentnosti. Otuda, pozicija Evropske komisije ide u pravcu da izlaz iz evropskog zaostajanja nije u kopiranju američkog modela već u traganju za posebno uspješnim tipom evropskog modela¹⁵².

Tako je, u kontekstu analize ostvarivanja Lisabonske agende, 2002. godine Evropska

150 Schmognerova, B.: *The European Social Model: Reconstruction or Destruction? A View from Newcomer*, Fridrich Ebert Stiftung, Bonn, 2005, strana 35 i 36. Takođe: *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, 2004, strana 9

151 Gurgied, C.: „Will the European Social Model wreck the Irish miracle?“ u Mullally, L.; O’Brien, N. (editors): *Beyond the European Social Model*, Open Europe, London, 2006

152 Navedeno prema Ktising, M.: „Social Tallies and Silicon Valleys“, u Mullally, L.; O’Brien, N.: (editors): *Beyond the European Social Model*, Open Europe, London, 2006, str. 55



komisija je angažovala grupu eksperata sa zadatkom da analizira sveukupan sistem ekonomskih politika EU i da predloži strategiju za ostvarivanje stabilnosti, kohezije i bržeg ekonomskog rasta u proširenoj Uniji. Na čelu visoke grupe (*High-Level Group*) bio je profesor sa Slobodnog univerziteta u Briselu Andre Sapir. I, upravo mjesec dana nakon usvajanja nacrtu Evropskog Ustava, u julu 2003. godine objavljen je i tzv. Sapirovo izvještaje, koji je izazvao ogromnu pažnju, kako institucija, tako i istraživača.¹⁵³

Sapirovo izvještaje je, kratko rečeno, konstatovao da je EU tokom prethodne decenije uspješna da ostvari zavidna institucionalna dostignuća, makroekonomsku stabilnost i socijalnu koheziju, ali da nije uspješna da ostvari zadovoljavajući ekonomski rast. Sažeti argument je podatak da je od 80-ih godina prošlog vijeka GDP *per capita* u EU u odnosu na onaj u SAD stagnirao za čak 70 odsto. Otuda, brži ekonomski rast mora postati ključni prioritet EU, jer bez njega dolazi u pitanje održivost Evropskog socijalnog modela. Najznačajniji uzroci zaostajanje evropske ekonomije i upitanosti nad održivošću Evropskog socijalnog modela su demografski trendovi, tehnološki razvoj, globalizacija i nesposobnost Evrope da reformiše ustaljene socijalne šeme. No, ove opasnosti po Evropski socijalni model, kao i proširenje, globalizaciju i nove tehnologije, Sapirovo izvještaje, istovremeno, vidi i kao potencijale koji mogu da obezbijede brži ekonomski rast EU. Rast, stabilnost i razvoj moraju teći zajedno. U tom smislu Sapirovo izvještaje daje set preporuka, kako evropskim institucijama, tako i državama članicama, pošto upravo reforme nacionalnih socijalnih sistema i politika smatra najvažnijom šansom za ubrzani ekonomski rast.

Globalna ekonomija, kaže Sapir,¹⁵⁴ u 21. vijeku se radikalno mijenja i to sa sobom nosi mnoge nove prijetnje, ali i mogućnosti. Najveći izazov za evropsku ekonomiju je da postane dovoljno fleksibilna, jer jedino na taj način prijetnje mogu biti nadvladane novim mogućnostima. To, naravno podrazumijeva reformu tržišta rada i socijalnih politika. Smisao ekonomskih reformi u EU u tom smislu treba da bude kreiranje fleksibilnog okruženja za ekonomske aktivnosti koje će obezbijediti uslove za bolju socijalnu zaštitu. Sapir ove potrebe pravda i stavom da su socijalne politike u najvećem broju država EU razvijene u periodu „zlatne ere“¹⁵⁵ ekonomskog razvoja, političke stabilnosti i socijalne kohezije nakon drugog svjetskog rata (do 1975. godine). Na nove potrebe za prilagođavanjima, koje su bile uslovljene izmjenama karakteristika globalnog tržišta, evropske socijalne države su odgovarale zaštitom postojećih modela, a ne reformama. Naravno, reforme koje su u međuvremenu izvedene – uvođenje jedinstvenog tržišta i

153 Sapir, A. i ostali: *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Delivery*, Report of the High-Level Group, Brussels, July 2003

154 Sapir, A.: “Globalization and the Reform of European Social Models”, u *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 2, 2006, str. 269 - 290

155 Termin Gospe Eping-Andersena



jedinstvene valute (vođenje poznatim sloganom: *One Market, One Money*), mogu se tumačiti evropskim odgovorom na globalizaciju tokom devedesetih. Ali, to nije dovoljno. Dok se u svijetu u prosjeku o stvaruje razvoj po stopi od 4 odsto, u SAD po stopi od 3,5 odsto, EU konstantno zaostaje sa nedovoljnih dva odsto prosječnog ekonomskog razvoja godišnje. Objašnjenje uzroka na generalnom nivou nalazi se i u nedovoljno brzom institucionalnom prilagođavanju intenzitetu promjena u tehnologiji i globalizaciji. Sapir posebno ukazuje da je budžet EU postao „relikt prošlosti“, pošto previše novca usmjereva na poljoprivredu, a nedovoljno na istraživanje i razvoj.

U ovako objašnjenim uslovima, ključne preporuke eksperata se odnose na dalji razvoj, tačnije na kompletiranje jedinstvenog tržišta EU. Dalje otklanjanje barijera slobodnom kretanju kapitala, roba, usluga, ali i ljudi, odnosno rada, i jačanje konkurentnosti na jedinstvenom tržištu povećaće produktivnost, ekonomski rast i zaposlenost.

Jedinstveno tržište je kreirano prevashodno kao tržište dobara, dok su oblasti usluga i kapitala i dalje fragmentirani. To se posebno vidi nakon velikog proširenja 2004. godine. Po procjeni Evropske komisije, usluge u 2007. godini stvaraju 70 odsto BDP-a EU27. Mnogi autori smatraju da je upravo sektor usluga od ključnog značaja za moderne ekonomije i objedinjavanje tržišta tog sektora u EU i da taj sektor može značiti veoma važan dodatni impuls za dalji ekonomski rast EU i konkurentnost evropske ekonomije.¹⁵⁶ Otuda je jasno da opšta razvojna strategija na novou Unije mora u sebe uključiti i reforme strukturnih i kohezionih instrumenata.

6.2. Uticaj Lisabonske strategije na kohezionu politiku

Na sjednici Evropskog savjeta u Lisabonu, održanoj 23. do 24. marta 2000. godine, utvrđena je strategija privrednog razvoja Evropske unije do 2010. godine sa ciljem povećavanja zaposlenosti i životnog standarda u ekonomiji zasnovanoj na znanju.

U Lisabonskoj strategiji se veoma hrabro (mada neki smatraju i brzopleto) zaključuje da će „Unija postati najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija na svijetu, zasnovana na znanju, sposobna da ostvari održivi ekonomski rast s više kvalitetnih radnih mjesta i većom socijalnom kohezijom“¹⁵⁷ Jasno je da ostvarivanje tog cilja zahtijeva strategiju usmjerenu ka modernizaciji evropskog socijalnog modela, investiranju u ljude i borbi

¹⁵⁶ Gros, D.: *Prospect for the Lisbon Strategy: How to Increase the Competitiveness of the European Economy*, CEPS Working Document No. 224, Centre for Economic Policy Studies, Brussels

¹⁵⁷ Paus 5, Zaključci Evropskog savjeta u Lisabonu, 23. - 24. marta 2000. Termin održivi ekonomski rast odnosi se na ekološku održivost i povezan je sa samitom u Geteborgu, koji je održan u junu 2001. godine, kada je usvojena Strategija održivog razvoja EU, koja je direktno povezana sa Lisabonskom strategijom.



protiv socijalne isključenosti. To ukazuje na proširenje interesa EU s makroekonomske politike i politike zapošljavanja prema širem području socijalne politike, odnosno povezivanja ekonomske i socijalne kohezije. Jer, postajalo je sve jasnije da upravo ljudski kapital predstavlja pojedinačni najznačajniji resurs koji se mora mobilisati da bi se osigurala dinamična, konkurentna i na znanju zasnovana ekonomija.¹⁵⁸

Tada su identifikovane prednosti i slabosti ekonomije EU na početku novog vijeka. Prednosti su: stabilna makroekonomska pozicija, jačanje jedinstvenog tržišta, visoko obrazovana radna snaga i visok stepen socijalne zaštite. Slabosti Unije su: dugoročna strukturna i regionalna nezaposlenost, niska zaposlenost, uz nedovoljnu zastupljenost žena i starijih lica na tržištu rada, nedovoljno razvijen sektor usluga, posebno u oblasti informacione i telekomunikacione tehnologije.

Lisabonska strategija, naravno, države članice EU ne obavezuje zakonski, već politički. To, ipak, znači da su i u novim državama članicama lisabonski ciljevi ozvaničeni kao temelj razvojnih politika zemlje. U skladu s utvrđenim strateškim ciljevima Evropske unije, Lisabonskom strategijom su identifikovana sljedeća prioritetna područja za podizanje stepena konkurentnosti evropske ekonomije:

- Jačanje unutrašnjeg tržišta;
- Istraživanje i razvoj, obrazovanje, inovacije i preduzetništvo;
- Zaposlenost i socijalna kohezija;
- Zaštita okoline i održivi razvoj.

Odavno je jasno da se ambiciozno postavljeni ciljevi Lisabonske strategije neće moći ostvariti. Svakog proljeća Savjet Evropske unije ocjenjuje stepen sprovođenja Lisabonske strategije i daje nove smjernice.¹⁵⁹ Prolječni Izvještaj Evropske komisije 2005. godine na zasjedanju Evropskog savjeta¹⁶⁰ ticao se (kao i samo zasjedanje) evropskih ekonomskih i socijalnih pitanja radi rezimiranja prve polovine ambiciozne Lisabonske strategije iz 2000. godine. Zaključci savjeta su trebali da daju novi vjetar u leđa (novi početak) Lisabonskoj strategiji kako bi se Evropa učinila „privlačnijim mjestom za investiranje i rad, podsticanje znanja i inovacija za rast, te stvaranje brojnih i boljih radnih mjesta“.

158 Esping-Andersen, G.: „Towards the Good Society, once again?“, u: Esping-Anderson, G. i ostali: *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York, 2002, str. 3

159 Ovaj model rada definisan je i u novom Lisabonskom ugovoru.

160 Communication to the Spring European Council: *Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy*, Brussels, 02.02.2005 COM (2005), str. 24, preuzeto sa: http://ec.europa.eu/growth/ndjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf (5.08.2009)



Tabela 10: Nedovoljna dostignuća Lisabonske strategije

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rast BDP-a	2,0	1,2	1,3	2,5	1,9	3,1	2,9
Stopa nezaposlenosti	8,5	8,9	9,0	9,0	8,9	8,2	7,1
Inflacija	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3
Produktivnost	1,0	0,9	0,9	1,8	1,0	1,5	1,1
Stopa zaposlenosti	62,5	62,3	62,5	62,9	63,4	64,5	65,0
Stopa zaposlenosti starijih radnika	37,7	38,5	40,0	40,7	42,4	43,5	44,7
Ulaganja u istraživanja i razvoj kao % BDP-a	1,87	1,88	1,87	1,83	1,84	1,84	
Stopa dugoročne nezaposlenosti	3,9	4,0	4,1	4,2	4,1	3,7	3,1

Izvor: http://ec.europa.eu/growthandjobs/key-statistics/index_en.htm (5.08.2009.)

Naglasak novog pristupa je na podsticanju tehnološkog razvoja, infrastrukture, usluga, preduzetništva i konkurentnosti kao putu koji će donijeti rast, veći broj i bolji kvalitet poslova. Od mjera socijalne politike insistira se na razvoju i dostupnosti visokog i doživotnog obrazovanja, te na usklađivanju radnih i porodičnih obaveza u kontekstu novih demografskih trendova. U ovome Komisija računa na partnerstvo svih učesnika, od lokalnih i nacionalnih vlasti, preko poslovnog sektora do civilnog društva. Nivo produktivnosti u EU je nedovoljan. Promjena tog trenda je najveći izazov konkurentnosti s kojim se Unija suočava i Evropska komisija je zaključila da je lisabonska lista ciljeva bila preobimna i da je zamaglila važnost djelovanja usmjerenog na rast produktivnosti.

Zbog nedovoljnog napretka u ostvarivanju ciljeva Lisabonske strategije sama agenda je inovirana sa naglaskom na djelovanje koje će pomoći rast i otvaranje radnih mjesta na način koji je u potpunosti usklađen s ciljevima održivog razvoja. Naravno, logičan zaključak je bio da je potrebno dublje integrisati ciljeve djelovanja strukturnih i kohezionog fonda sa ciljevima Lisabonske strategije.

Na osnovu toga donešen je Lisabonski akcioni program. On postavlja prioritete koji će pomoći Uniji i zemljama članicama da povećaju produktivnost i stvore brojnija i bolja radna mjesta. Akcioni program obuhvata djelovanje u tri ključne oblasti kako bi se Evropa učinila privlačnijim mjestom za investiranje i rad:

- znanje i inovacija za održivi rast,¹⁶¹
- stvaranje brojnih i boljih radnih mjesta, odnosno jača socijalna kohezija,¹⁶²

¹⁶¹ Primjera radi, EU u istraživanje i razvoj investira otprilike za jednu trećinu manje nego SAD.

¹⁶² Nova radna mjesta se mogu stvarati prije svega u sektoru usluga i Evropska komisija je 2005. godine predvidjela da će u tom sektoru do 2010. godine EU otvoriti 600.000 novih radnih mjesta.



- Bolji uslovi za investicije u Evropi.¹⁶³

Tako je Evropska komisija pokušala da obnovljenoj Lisabonskoj strategiji da jasniji smisao prioriteta i da odgovori na kritike da Lisabon ima previše prioriteta i da je bio toliko složen da ljudi nisu mogli da razumiju njegovu suštinu. U skladu sa tim revidirana je i Evropska strategija za zapošljavanje kao integralni dio nove Lisabonske strategije. Time su integrisani tzv. luksemburški proces i lisabonski proces.

Valja dodati da je Evropska komisija krajem 2006. godine konstatovala da su ciljevi Lisabonske strategije relevantni za države Zapadnog Balkana i da one treba postepeno da se osposobljavaju za postizanje lisabonskih ciljeva.¹⁶⁴

6.3. Aktuelna reforma kohezione politike

Ciljevi Lisabonske strategije - da EU postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija svijeta, i Socijalne agende 2005-2010 - povećanje broja kvalitetnijih radnih mesta i jednakih mogućnosti za sve kategorije društva nijesu jednostavno ostvarivi. Zbog toga je Evropska komisija, radi koherentnijeg ostvarenja i pojednostavljivanja načina realizacije komunitarnih programa u ovoj oblasti prišla redefinisanoj prioriteta ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u novoj finansijskoj perspektivi za period od 2007. do 2013. godine.

Kohezioni politika (što je danas odomaćeni naziv za politiku ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije) je već odavno druga po značaju (finansijski gledano) zajednička politika EU. U finansijskoj perspektivi 2007-2013. godine na nju se troši 35,7% ukupnog budžeta EU, odnosno 308 milijardi eura, od ukupno 864,3 milijarde eura, koliko je predviđeno za budžet EU u ovom periodu. Ukupno gledano strukturni fondovi su prethodnoj finansijskoj perspektivi 2000-2006. godine iznosili 231 milijardu eura, a u novoj 2007-2013. godine čak 347 milijardi eura. Finansijski značaj ove politike odražava težinu socio-ekonomskih razlika unutar EU ali i politički značaj kohezije za projekt ujedinjene Evrope. Od početnog naglaska na postizanju ujednačenog privrednog razvoja unutar EU, cilj kohezione politike se vremenom pomerao ka jačanju globalne konkurentnosti evropske ekonomije.

Posljednje proširenje EU je znatno povećalo ekonomske i socijalne razlike u Evropskoj uniji. Stare države članice, koje su godinama bile korisnici strukturnih i kohezionih fon-

¹⁶³ Communication to the Spring European Council: *Working Together for Growth and Jobs: A new start for the Lisbon Strategy*, str. 4

¹⁶⁴ Evropska komisija: *The Western Balkan on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity*, 27. januar 2006. godine.



dova, sada su pozvane da pomažu u razvoju novih država članica. Između ostalog i to je doprinijelo odluci o koncentrisanju strukturnih i kohezionih fondova oko Lisabonske agende (inovacije, rast, zapošljavanje) i održivog razvoja. Na taj način su svi regioni postali potencijalni korisnici nekih od instrumenata podrške sa nivoa EU. Ipak, nove države članice su najznačajniji korisnici fondova kojima se obezbjeđuje evropska kohezijska politika. Aktualna finansijska perspektiva predviđa značajna ulaganja u nove države članice. Pregled iznosa sredstava strukturnih i Kohezionog fonda po odabranim državama članicama vidi se u narednoj tabeli.

Tabela 11: Raspodjela EU fondova 2007-2013 (u eurima)

Država	Iznos sredstava
Bugarska	6,8 milijardi
Rumunija	19,6 milijardi
Slovenija	4,2 milijarde
Češka	26,7 milijardi
Njemačka	26,3 milijardi
Mađarska	25,2 milijarde
Malta	855 miliona
Kipar	640 miliona

Izvor: *European Commission: The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy: Fourth progress report on cohesion, Brussels, 12.6.2006*

Radi implementacije ekonomske i socijalne kohezije u EU koriste se sljedeći instrumenti: dva od četiri aktuelna strukturna fonda i Kohezioni fond¹⁶⁵. Strukturni fondovi omogućavaju Evropskoj Uniji da dodjeljuje finansijsku pomoć za rješavanje strukturalnih ekonomskih i socijalnih problema. Radi se o sljedećim fondovima:

Evropski fond za regionalni razvoj (*ERDF - European Regional Development Fund*) čiji je glavni cilj unapredjenje ekonomske i socijalne kohezije finansiranjem projekata u oblasti nauke, inovacija, zaštite okoline i razvoja infrastrukture u manje razvijenim regijama. Namijenjen je razvoju regiona koji su ispod 75 odsto proseka BDP EU.

Evropski socijalni fond (*ESF - European Social Fund*), koji omogućava realizaciju strateških ciljeva politike zapošljavanja i namijenjen je borbi protiv dugoročne nezaposlenosti,

¹⁶⁵ O preostala dva fonda koja se bave poljoprivredom i ruralnim razvojem više u posebnom poglavlju.



Kohezioni fond – podržava investiranje u projekte za zaštitu životne sredine i trans-evropske mreže u državama čiji je BNP manji od 90% od evropskog prosjeka (faktički, to se odnosi na sve nove države članice, a djelimično i na Grčku i Portugaliju);

Evropsko grupisanje za prekograničnu saradnju (*European grouping of cross-border co-operation - EGCC*) je novi instrument za organizovanje finansiranja prekograničnih transnacionalnih ili međuregionalnih projekata i saradnju između regionalnih i lokalnih vlasti u aktuelnoj finansijskoj perspektivi.¹⁶⁶

Aktuelni ciljevi i instrumenti kohezivne politike EU vide se u narednoj tabeli

Tabela 12: Ciljevi i instrumenti kohezivne politike

Ciljevi	Strukturni i kohezivni fondovi		
Konvergenca	ERDF	ESF	Kohezivni fond
Regionalna konkurentnost i zapošljavanje	ERDF	ESF	
Evropska teritorijalna saradnja	ERDF		
Namjena	Infrastruktura, inovacije, investicije...	Stručna obuka i pomoć pri zapošljavanju	Infrastruktura: saobraćaj, zaštita životne sredine, obnovljiva energija
Dostupnost	Sve države članice i regioni		Države članice sa BDP ispod 90 odsto prosjeka EU

Revidiranje kohezivne politike EU, sa ciljem da se unaprijedi efikasnosti pomoći, ima sljedeće karakteristike:

- Jačanje strateškog pristupa ka ekonomskoj i socijalnoj koheziji - proces programiranja na svim nivoima, od EU, preko nacionalnog i regionalnog do lokalnog, se bazira na jedinstvenom političkom dokumentu – Strateškim uputstvima Zajednice o koheziji (*The Community Strategic Guidelines on Coesion*)¹⁶⁷;
- Pojednostavljanje - manji broj ciljeva, jasnija pravila, fleksibilniji finansijski

¹⁶⁶ Više o tome na internet stranici: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm

¹⁶⁷ Odluka Savejta od 6 oktobra 2006. godine o Strateškim uputstvima Zajednice o koheziji može se vidjeti na internet stranici: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/1_2b9120061021en00110032.pdf



menadžment; uravnoteženost nadzora, evaluacije i monitoringa;¹⁶⁸

- Decentralizacija tj veće lokalno „vlasništvo“ – značajnije učešće regija i lokalnih aktera u pripremi programa.

Postojeća finansijska perspektiva, dakle, daje veći naglasak na istraživanja i razvoj, inovacije, usklađenosti obuke sa potrebama tržišta rada, razvoju infrastrukture za informacione tehnologije, saradnji sa privatnim sektorom u finansiranju i pripremi projekata, održivosti životne sredine, sprječavanju prirodnih i tehnoloških rizika itd. To znači da aktuelna finansijska perspektiva nastoji da Kohezionu politiku stavi u službu Lisabonske strategije kako bi pomogla održivom ekonomskom razvoju EU. Sve u svemu, to je daleko više od politike ujednačenog regionalnog razvoja. To je doprinijelo da se i ranije ustaljene podjele budžetskih troškova značajno izmijene.

Budžetska klasifikacija je značajno izmijenjena u odnosu na raniju, tako da sada razliku sljedeće kategorije troškova:

- Održivi rast
 - Politika konkurencije
 - Kohezioni polika
- Prirodni izvori
 - Životna sredina
 - Rashodi za poljoprivredu
 - Ruralni razvoj
- Sloboda, bezbjednosti i pravosuđe
 - Građanstvo
- EU kao globalni akter
 - Pretpristupna pomoć
 - Politika prema evropskim susjedima
 - Humanitarna pomoć
 - Demokratija i ljudska prava
 - Zajednička spoljna i bezbjednosna politika
 - Instrument stabilizacije
- Administrativni rashodi

¹⁶⁸ To znači i da je smanjena politička uloga Evropske komisije u procesu programiranja. Na osnovu strateških smjernica Zajednice, svaka država članica donosi svoj Nacionalni strateški referentni okvir (*National Strategic Reference Framework*) koji zapravo predstavlja njenu strategiju za implementaciju strukturnih fondova Unije. Na osnovu takvih strateških opredjeljenja države članice podnose komisiji na odobrenje svoje operativne programe. U kasnijem tekstu će se vidjeti kako se države kandidati za članstvo u EU postepeno pripremaju za takav model rada.



- Komisija
- Druge institucije
- Penzije (za sve institucije)
- Kompenzacioni rashodi za nove države članice

Iznos planiranih sredstava po ovim stavkama u aktualnoj finansijskoj perspektivi vidi se u narednoj tabeli.

Tabela 13: Pregled Finansijske perspektive 2007-2013
(u milijardama eura, po cijenama iz 2004. godine)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007- 2013
1.Održivi rast	51,090	52,148	53,330	54,001	54,945	56,384	57,841	379,739
a) Konkurencija								72,120
b) Kohezija								307,619
2.Prirodni izvori	54,972	54,308	53,652	53,021	52,386	51,761	51,145	371,244
3. Sloboda, bezbjednosti i pravosuđe	1,120	1,210	1,310	1,430	1,570	1,720	1,910	10,270
4. EU kao globalni akter	6,280	6,550	6,830	7,120	7,420	7,740	8,070	50,010
5. Administracija	6,720	6,900	7,050	7,180	7,320	7,450	7,680	50,300
6. Kompenzacije	0,419	0,191	0,190					0,800
Ukupno	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
Procenat GNP	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%

Izvor: European Council: *Financial Perspective 2007-2013*, Brussels, 19 December 2005, str. 33, http://www.consilium.europa.eu/ueDo cs/cms_Data/docs/pressDat a/en/misc/87677.pdf

Zbog ovakvih promjena strukture budžeta teže je upoređivati iznose namijenjene za pojedine sektore i politike u prethodnim finansijskim perspektivama sa ovom. Ipak, jasno je da se budžetska sredstva za zajedničku poljoprivrednu politike polako smanjuju a da se povećavaju sredstva za strukturnu i kohezionu politiku.

Podjela budžetskih rashoda u aktualnoj finansijskoj perspektivi vidi se u narednoj tabeli.



Tabela 14: Finansijska perspektiva 2007-2013

Namjena sredstava	%
Zaštita i upravljanje prirodnim resursima	43
Građanstvo, slobode, sigurnost i pravda	1
Održivi rast i zapošljavanje	43
EU kao globalni akter	6
Ostala potrošnja uključujući administraciju	6

Izvor: European Council: *Financial Perspective 2007-2013*, Brussels, 19 December 2005, str. 33, http://www.consilium.europa.eu/ueDo cs/cms_Data/docs/pressData/e n/misc/87677.pdf

6.3.1. Novi ciljevi kohezione politike

Uzimajući u obzir potrebu za ciljanim intervencijama radi ostvarivanja lisabonskih prioriteta, Komisija je u svom Trećem kohezionom izvještaju predložila promjene ciljeva strukturnih fondova kako bi pojednostavila sistem i učinila ga transparentnijim i delotvornijim. Za razliku od prethodnog perioda, ciljevi su sada zasnovani na prioritetnim temama i grupisani su pod tri naslova: konvergentnost, regionalna konkurentnost i zapošljavanje i teritorijalna saradnja.

Konvergenција - pomoć najsiromašnijim regionima (nivoa NUTS II) čiji je bruto društveni proizvod manji od 75 odsto prosjeka EU. Ovo je najbitniji cilj i za njega se odvaja najveći dio od 75 odsto raspoloživih sredstava. Pod ovim ciljem kohezioni politika promoviše uslove koji vode stvarnoj konvergenciji, posebno vodeći računa o dugoročnoj konkurentnosti i zapošljavanju.

Uopšteno govoreći, ovaj novi cilj (konvergenција) je nastavak ranijeg originalnog i kasnije revidiranog Cilja 1 i osnovnog kohezionog cilja. U njemu su zadržane sve prethodne glavne karakteristike, uključujući kriterijuma za kvalifikovanje. Dakle, za ovaj cilj su kvalifikovane manje razvijene države članice i druga područja navedena pod starim ciljem 1. Ovaj cilj se finansira preko ERDF, ESF i Kohezionog fonda, dok je ranije učešće poljoprivrednog fonda i fonda za ribarstvo ukinuto.

Za podršku ovom cilju se troši najveći dio budžeta namijenjenog strukturnim fondovima. Ovde se finansijska podrška ERDF-a veže za inovacije i ekonomiju znanja, što uključuje razvoj potencijala na područjima usluga, inovacija, istraživanja i razvoja, preduzetništva,



lokalne infrastrukture, informatičkog društva i turizma. ERDF, takođe, finansira i usluge od opštih ekonomskih interesa vezane za transport, telekomunikacije i energetske mreže. Štaviše, ekologija i prevencija rizika su postale prioritetne teme.

ESF, s druge strane, finansira akcije koje se tiču obrazovanja, zapošljavanja i sistema socijalne podrške, na primjer jačanje institucija tržišta rada, razvijanje obrazovnih sistema i socijalnih usluga. Sljedeće područje prioriteta ESF-a pod ovim ciljem je ljudski kapital i radna snaga. Ovdje je fokus na obuci, pristupu tržištu rada i društvenoj uključenosti.

Na kraju, oba strukturalna fonda pružaju podršku institucionalnoj izgradnji i izgradnji administrativnih kapaciteta.

Regionalna konkurentnost i zapošljavanje je novi cilj čija je namjena borba protiv nezaposlenosti na nivou EU i pomoć regionima koji bi, da nije bilo proširenja 2004. godine, bili ispod prosjeka od 75 odsto. Ovaj cilj integriše prethodne ciljeve 2 i 3, a finansira se iz ESF i ERDF. Svi region koji ne spadaju pod ciljeve konvergencije kvalifikovani su za ovaj cilj zahvaljujući činjenici da, iako se radi o bogatijim regionima, problemi ekonomskih i društvenih promjena, globalizacije i kretanja prema društvu zasnovanim na znanju, podjednako utiču i na njih. Sve ovo ponovo upućuje na vezu sa lisabonskim ciljevima.

Novi cilj – regionalna konkurentnost i zapošljavanje – je zasnovan na dva tipa programa:

- Regionalni programi (finansiraju se preko ERDF) koji pomažu regionalnim vlastima u predviđanju i promovisanju ekonomskih promjena u industrijskim, gradskim i seoskim područjima putem jačanja konkurentnosti. Pri tome se posebno podržavaju aktivnosti malih i srednjih preduzeća i razvoj preduzetništva.
- Operativni programi (finansiraju se preko ESF) koji pomažu radnicima da predvide ekonomske promjene i da im se prilagođavaju, kako bi se, u skladu sa političkim prioritetima Evropske strategije zapošljavanja, ostvarili ciljevi potpune zaposlenosti, kvaliteta radnih mjesta, produktivnosti na radu i društvene uključenosti. Stoga je glavni prioritet prilagodljivost i zapošljivost radnika, koja se promovise strategijama kao što su doživotno učenje i obuka uz rad. Zatim, stvaranje novih radnih mesta, implementacija strategije aktivnog starenja, povećanje učešće žena i uključenosti osoba sa invaliditetom, migranata i etničkih manjina.

Teritorijalna saradnja, tj. saradnja među regionima. Svrha ovog cilja je promovisanje skladnog i uravnoteženog razvoja teritorije Unije, odnosno pomaganje međuregionalne



saradnje i razmjene najboljih iskustava između regiona EU koji imaju slične probleme u razvoju. Ovaj cilj se, uglavnom, izgrađuje na iskustvu prethodne INTERREG inicijative. Radi ostvarivanja strategije za „širu Evropu“ u okviru ovog cilja razvijen je Novi partnerski i susjedski instrument (*New Partnership and Neighborhood Instrument*), koji se odnosi na države Evrope koje nijesu uključene u proces pridruživanja.

Ovaj cilj se finansira isključivo preko ERDF-a. Aktivnosti unutar ovog cilja se usredsređuju na integrisane programe zbog implementacije ključnih prioriteta Zajednice u skladu sa lisabonskom strategijom i geteborškom agendom tj. Startegijom održivog razvoja EU.

Kvalifikovani regionu su svi duž spoljnih i unutrašnjih granica (kopnenih i pomorskih), sa potrebom da se nađu zajednička rešenja za zajedničke probleme u susjednim državama i područjima kao što su: urbani, seoski i priobalni razvoj, ekonomski odnosi i umrežavanje malih i srednjih preduzeća.

Znači da je raniji Cilj 3 kao takav nestao, ali neki od principa promovisanih pod njim se ostvaruju u novim ciljevima preko aktivnosti ESF-a. Štaviše, za programski period 2007-2013. godine strateške smjernice Zajednice su: Učiniti Evropu i njene regione atraktivnijim mjestima u kojima bi trebalo investirati i raditi; unaprediti znanje i inovacije u cilju rasta (ulaganja u istraživanje i razvoj; inovacija i preduzetništvo, informatičko društvo; pristup finansijama); više radnih mjesta i bolji poslovi (više zaposlenih, sistemi socijalne zaštite, prilagodljivost radnika i tržišta rada, ljudski kapital, administrativni kapacitet, zdrava radna snaga).

Aktuelna struktura budžeta kohezivne politike ukazuje da se 81,54% izdvaja za konvergeniju, 15,95% za konkurentnost i 2,55% za teritorijalnu saradnju.

Sledeća tabela sažima razvoj različitih instrumenata i ciljeva onako kako ih vidi Komisija.



Tabela 15: Tok evolucije instrumenata i ciljeva

2000 - 2006		2007 - 2013	
Ciljevi	Finansijski instrumenti	Ciljevi	Finansijski instrumenti
Kohezioni fond	Kohezioni fond	Konvergencija i konkurentnost	Kohezioni fond i ERDF
Cilj 1	ERDF, ESF, EAGGF, FIG	Regionalna konkurentnost i zapošljavanje	ERDF, ESF
Cilj 2	ERDF, ESF	Evropska teritorijalna saradnja	ERDF
Cilj 3	ESF		
INTERREG	ERDF		
URBAN	ERDF		
EQUAL	ESF		
LEADER+	EAGGF		
Seoski razvoj i restrukturiranje ribarstva	EAGGF, FIG		
9 ciljeva	6 instrumenata	3 cilja	3 instrumenta

Izvor: Treći kohezioni izvještaj Evropske komisije: *A New Partnership for Cohesions: Convergence, Competitiveness and Cooperation*, februar 2004. godine

6.3.2. Principi rukovođenja fondovima EU

Principi rukovođenja EU fondovima su, kako je već rečeno, definisani još 1988. godine i oni su, uglavnom, pretrpili manje izmjene. To znači da su aktuelni principi rada strukturnih fondova izvedeni iz osnovnih principa, mada je njihovo tumačenje tokom vremena postajalo produbljenije. Ti principi su:

- **Koncentracija** - finansira se manji broj, ali većih i skupljih programa. Ovaj princip znači koncentraciju mjera u vezi sa prioritetnim ciljevima, koje povlači sa sobom i geografsku koncentraciju. Uzimaju se u obzir nacionalne i regionalne potrebe, ali i prioritete Unije. Ovo bi trebalo da podstakne integrisani pristup razvoju, a ne usitnjavanje projekata. Suština ovog principa u osnovi ostraje ista kao i ranije - geografska koncentracija najsiromašnijih regija država članica. Sada se naglasak stavlja na nove države članice, ali se aktivnosti usmjeravaju prema lis-



abonskim i geteborškim prioritetima, prema "konvergentnim regionima" (tj. Regionima navedenim pod ranijim Ciljem br. 1) i prema institucionalnoj izgradnji kapaciteta. Dakle, pri izradi razvojnih programa Evropska Komisija definiše manji broj ciljeva kako bi se sredstva koncentrisala i učinili svi napori za ostvarivanje navedenih ciljeva.

- **Programiranje** - finansiraju se programi koji vode dugoročnom razvoju, a ne pojedinačni projekti. Proces organizovanja, odlučivanja i finansiranja se sprovodi preko čitavog niza koraka kako bi se udružile aktivnosti Zajednice i država članica (uključujući i regionalne i lokalne organe vlasti). Zbog ovog specifičnog principa, Komisija je predvidela značajno pojednostavljenje svoje uloge na političkom i operativnom nivou tako što će se manje uključivati u detalje stvarnog upravljanja. Evropska Komisija za svaki budžetski period definiše oblasti i parametre za određivanje regiona u kojima će biti dozvoljena upotreba strukturnih fondova. Razvojni projekti koje države članice predlažu za finansiranje sredstvima iz strukturnih fondova moraju biti dio širih, nacionalnih razvojnih programa. Na ovaj način se ostvaruje sistemski pristup razvojnim pitanjima.
- **Dodavanje** (ili Suplementarnost, odnosno Kofinansiranje) - fondovi EU ne zamjenjuju nacionalne ili lokalne fondove za razvoj, već su dodatak, pošto bi fondovi u državama članicama inače bili izdvojeni za ove namjene. Da bi ostvarili stvarni uticaj, strukturni fondovi ne treba se shvataju kao zamjena za budžetske izdatke država članica. Zbog toga države članice ne smiju da umanjuju nivo svojih izdataka u odnosu na prethodni programski period. Sredstva iz strukturnih fondova dodjeljuju se na već postojeće iznose lokalnih fondova koji su namijenjeni finansiranju razvojnih programa u državama članicama. Ovaj princip je ostao isti kao i u prethodnoj finansijskoj perspektivi.
- **Partnerstvo** – neophodnost angažovanja svih nivoa vlasti: EU, države članice, regionalne i lokalne vlasti. Cilj ovog principa je da se u svakoj državi postigne najbliža moguća saradnja između Komisije i odgovarajućih vlasti na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, uključujući ekonomske i socijalne partnere, počevši od pripreme faze, pa sve do stepena implementacije. Ovakvim pristupom obezbjeđuje se vlasništvo nad projektima i održivost njihovih rezultata.

Princip partnerstva je vitalni dio strukturnih fondova. Progresivno širenje partnerstva započelo je 1989. godine kada su u njega bile uključene regionalne i lokalne vlasti. Dalji napredak je postignut u programskom periodu 1994-1999, kada su socijalni partneri



pozvani da sudjeluju. Konačno, 1999. godine partnerstvo je prošireno na druge relevantne organizacije, uključujući one koji rade na zaštiti životne sredine i na promovisanju jednakosti muškaraca i žena. Ova promjena je otvorila vrata organizacijama civilnog društva, a naročito NVO da učestvuju u programiranju i implementaciji strukturnih fondova u sadašnjim državama članicama. Ona, takođe, ima veliku važnost za organizacije unutar novih država članica, kao i država koje teže članstvu u EU. Reforme krajem devedesetih su kreirale novi stil politike, koji je bio više zasnovan na pregovorima i uzajamnoj odgovornosti između regionalnih i centralnih vlasti. To je doprinijelo da se mijenja i status regija svuda među državama članicama, pošto su postale zvanično definisane teritorije sa jasnijom nadležnošću. Pozivajući se na princip supsidijarnosti došlo je do shvatanja da najniži nivo vlasti koji može obezbijediti efikasne rezultate treba bude partner za realizaciju projekata. Tako je proces decentralizacija označio delegiranje moći i unaprjeđivanje koordinacije. U formulaciju, implementaciju i primjenu politika EU sve više su se uključivali nivoi vlasti koji su znatno bliži građanima, kao i nevladini učesnici.

Važno je dati još nekoliko dodatnih objašnjenja o tome zašto Evropska komisija podržava pristup partnerstva. Najprije, Komisija nastoji da izgradi evropsko upravljanje na više nivoa (*Multy-level Governance*) kako bi postigla šire uključivanje u oblikovanje politika i veću otvorenost i transparentnost na svim nivoima. Širi dijalog između Komisije, država članica i regionalnih i lokalnih vlasti treba da obezbijedi sveukupnu koherentnost politike i zakonodavstva (na primjer o energiji, transportu, ekologiji...) na svim nivoima. Snaženje lokalnog ili regionalnog partnerstva pomaže da se mobiliju materijalni i nematerijalni resursi i da razvojne politike bolje odgovore na potrebe određenih regiona. Znači da princip partnerstva doprinosi demokratskijem vođenju politike i implementaciji strukturnih fondova.

Istovremeno, opet prema principu supsidijarnosti, svaka država članica je odgovorna za implementaciju principa partnerstva na nacionalnom nivou. Treći izveštaj EK o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, donesen 2004. godine, je otuda zatražio veće uključivanje građanskog društva u dizajniranje i implementaciju projekata i programa finansiranih iz strukturnih fondova. NVO su zvanično priznate kao partneri strukturnih fondova. Princip partnerstva, dakle, upućuje na potrebu da nadnacionalne i državne institucije na različitim nivoima rade zajedno sa partnerima iz različitih sektora.

6.4. Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statističke svrhe - NUTS

U okviru EU ne postoji jedinstveni tip unutrašnje organizacije i regionalne strukture država članica. Oblici regionalnog ustrojstva variraju od federalnih država poput



Njemačke i Austrije, država sa jakim regionalnim elementima, poput Italije, do centralizovanih država poput Francuske i Mađarske. Svrha postojanja decentralizovanog sistema vlasti jeste približavanje vlasti građanima i spuštanje odlučivanja na nivo koji je najbliži problemu koji treba riješiti, kako bi se obezbijedila efikasnost i uključivanje širih struktura stanovništva u upravljanje državom. Osim ovih, opštih, demokratskih principa, regionalizacija je bitna i zbog funkcionisanja regionalne politike EU. Njeno funkcionisanje i sistem redistribucije sredstava od bogatih ka siromašnim regionima direktno zavisi od postojanja standardizovanog sistema teritorijalne podjele država članica, koji treba da pruža mjerljive i uporedive podatke o nivou razvijenosti regiona. Zbog toga je stvoren sistem statističke baze teritorija na nivou EU.

Cilj postojanja ove podjele u EU je:

- Prikupljanje, razvoj i harmonizacija regionalnih statistika Evropske unije;
- Socioekonomske analize regiona i definisanje programa razvoja nerazvijenih regiona;
- Stvaranje prostornog, administrativnog i političkog okvira za regionalnu politiku EU, tj. stvaranje administrativno-pravnog okvira za razvoj nerazvijenih regiona korišćenjem sredstava EU izdvojenih za tu svrhu.

Kao što je već rečeno korišćenjem sredstava u okviru IPA komponente III - Regionalni razvoj - zemlje kandidati za članstvo u EU se pripremaju za korišćenje Kohezionog fonda i Evropskog fonda za regionalni razvoj kada postanu punopravne članice EU. Pored uspostavljenih operativnih struktura, koje treba da implementiraju sredstva iz treće komponente IPA-e prema posebnim procedurama, neophodno je da država kandidat za članstvo uspostavi i statističku regionalizaciju zemlje prema klasifikaciji nazvanoj NUTS. (Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statističke svrhe, *Nomenclature des unites territoriales statistiques*, na francuskom jeziku, odakle i potiče ova skraćenica, odnosno *Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes*, na engleskom jeziku.) NUTS standard je administrativno-statističke prirode i sve države članice su dužne da uvedu ovaj sistem podjele svojih teritorija. Ovaj mehanizam je započet 1981. godine i odnosio se samo na članice EU, no odnedavno se njegova operacionalizacija podrazumijeva i u državama koje su u procesu pridruživanja i pristupanja EU. Klasifikacija statističkih regija utvrđuje se, prema NUTS metodologiji, propisanoj u posebnoj evropskoj regulative koja je donešena tek 2003. godine¹⁶⁹, a prije toga je regionalna klasifikacija bila temeljena na dokumentima evropskog zavoda za statistiku – Eurostata. NUTS klasifikacijom se

169 Regulativa o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku: REGULATION (EC) No 1059/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), može se vidjeti na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0001:0041:E N:PDF> (24. 08. 2009.)



utvrđuju ekonomsko-statističke teritorijalne jedinice u okviru država članica EU. Svakoj jedinici se dodjeljuje kod i ime. Ovaj sistem dijeli teritoriju EU-a (tj. teritorije svake zemlje članice) na pet hijerarhijskih nivoa: tri osnovna nivoa, NUTS I, NUTS II i NUTS III, te na još dva dodatna nivoa, LAU 1 i LAU 2 (*Local Administrative Units*). Ova klasifikacija je hijerarhijska, što znači da se NUTS nivo 1 - teritorija države članice, odnosno njenih republika - sastoji iz teritorijalnih jedinica nivoa 2, a one od teritorijalnih jedinica nivoa 3.

U definisanju NUTS klasifikacije polazi se od postojećih administrativnih jedinica zemalja članica kao osnove za definisanje statističkih teritorijalnih jedinica NUTS. Znači da se pod administrativnom jedinicom podrazumijeva geografsko područje koje ima administrativnu vlast da donosi administrativne ili političke odluke za dato područje, u skladu sa pravnim i institucionalnim okvirom države članice. Kako bi se omogućila odgovarajuća klasifikacija administrativnih jedinica u okviru države članice definisani su kriterijumi, među kojima je jedan od najvažnijih maksimalni broj stanovnika neophodan za uspostavljanje jedinica različitog NUTS nivoa.

Tabela 16: NUTS klasifikacija administrativnih jedinica prema broju stanovnika

NUTS nivo	Najmanje stanovnika	Najviše stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

U slučaju da u državama članicama ne postoje administrativne teritorijalne jedinice koje zadovoljavaju kriterijume broja stanovnika, moguće je povezivanje manjih administrativnih jedinica, na osnovu geografskih, socio-ekonomskih, istorijskih, kulturnih i prirodnih kriterijuma, u posebne statističke jedinice.

Najviše NUTS 1 regiona imaju najveće države članice EU: Njemačka - 16, Francuska - 9, Velika Britanija - 12, Italija - 5, Grčka - 4, Španija - 7. U ostalim zemljama EU su zastupljene samo NUTS 2 i NUTS 3 regije.



Tabela 17: broj NUTS regiona u nekim državama članicama EU

Članica	NUTS 2 (ukupno u EU 289)	NUTS 3 (ukupno u EU 1297)
Rumunija	8 regija	41 okrug + Bukurešt
Poljska	16 vojvodstava	45 prefektura
Češka	8 grupa regija	14 regiona
Mađarska	7 regija	19 okruga + Budimpešta
Bugarska	8 planskih regija	28 oblasti
Slovenija	2 regije	12 statističkih regija
Estonija	1 regija	5 grupa okruga
Belgija	11 provincija	43 okruga
Austrija	9 država	35 okruga
Portugalija	7 regija	30 grupa opština

Izvor: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_en.html (24.08. 2009.)

Crna Gora je, inače, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju preuzela obavezu uspostavljanja NUTS klasifikacije u periodu od četiri godine od dana potpisivanja sporazuma. U članu 73 (konkurencija i ostale ekonomske odredbe), tačka 7 b, koji je, ujedno, i član 38 Privremenog sporazuma, piše: "Tokom perioda od četiri godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma, Crna Gora će Evropskoj komisiji dostavljati podatke o BDP-u po glavi stanovnika koji su usklađeni na nivou NUTS-a II. Tijelo iz stava 4 i Evropska komisija će, zatim, zajedno ocijeniti podobnost regija Crne Gore i, na osnovu toga, maksimalni iznos pomoći za izradu mape regionalne pomoći na osnovu odgovarajućih smjernica Zajednice."

Za sada nema informacija o pristupu institucija Crne Gore ovoj temi. No, bez obzira na to, može se reći da Crna Gora može sva kao cjelina biti jedan NUTS region, ali i da postoje mogućnosti da se ona statistički podijeli na već ustaljena tri regiona: primorski, centralni i sjeverni, što bi, vjerovatno bilo korisnije sa stanovišta kohezije politike EU, ali traži značajne dodatne administrativne napore.



***Pretpristupna
podrška
Evropske unije***

7. Podrška Procesu stabilizacije i pridruživanja

U odnosu na ostale zemlje, treba razlikovati podršku EU usmjerenu ka državama koje se nalaze u procesu pridruživanja, od podrške onim državama koje pripadaju drugim regionima svijeta i koje nikada neće postati dio EU. To razlikovanje je po nekada vrlo teško jer se karakter podrške mijenja tokom samog procesa pridruživanja: od prvih faza (na osnovu Evropskog partnerstva), preko prvog ugovornog odnosa uspostavljenog Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, do statusa države kandidata i pregovora o članstvu.

Finansijska pomoć EU državama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja dijeli se na dva perioda:

Prvi pokriva period u kojem zemlja ima status potencijalnog kandidata za pristupanje Evropskoj Uniji. U ovom periodu finansijska pomoć EU ima cilj da pomogne jačanje procesa tranzicije i ekonomskog i socijalnog jазvoja zemlje u skladu sa evropskim standardima.

Drugi period pokriva pregovore o pristupanju, kada je zemlja formalno prepoznata kao zemlja kandidat. U ovom periodu, pomoć Evropske Unije ekonomskom i socijalnom razvoju je više okrenuta pripremanju zemlje za implementaciju kohezione politike Evropske unije. Pretpristupna finansijska pomoć ima za cilj olakšavanje procesa integracije zemlje kandidata u EU. Zbog toga je vrlo važno da se u državama koje pristupaju EU dobro razumiju nastanak i razvoj evropske kohezione politike, njeni instrumenti, kao i modeli implementacije.

Radi lakšeg razumijevanja, pojednostavljeno se može reći da logika procesa u početku slijedi ciljeve slične razvojnoj pomoći usmjerenoj manje razvijenim zemljama u svijetu, da bi se preko nekoliko faza prilikom ulaska države u EU stopila sa kohezivnom politikom EU. Znači, da je Crna Gora u početku dobijala pomoć, koja je bila više-manje vođena njenim razvojnim potrebama („demand driven“), a da se u narednim fazama evropska pomoć



sve više uvezivala u funkciju procesa pridruživanja EU i postajala vođena potrebama pristupanja („*accession driven*“).

Promijenjeni status zemlje sa stanovišta procesa pridruživanja i pristupanja, tako, ima direktan uticaj na sadržaj i na način davanja pomoći. Prioriteti postepeno sve više neposredno proizilaze iz procesa pridruživanja, a način davanja pomoći teži sve većoj decentralizaciji, tj. preuzimanju odgovornosti buduće države članice za njeno korišćenje. Decentralizacija upravljanja sredstvima pomoći, o čemu će kasnije biti više riječi, zapravo znači postepeni prelazak odgovornosti od evropskih institucija na državu kandidata u svim fazama projektnog ciklusa. Dakle, na početku se očekuje intenzivnije učešće države potencijalnog kandidata u fazama programiranja, dok se na kraju procesa od države kandidata očekuje da suvereno preuzima finansijski menadžment, kako bi prilikom ulaska u EU država bila spremna za upravljanje strukturnim fondovima.

Finansijska pomoć u procesu pridruživanja je, kao i druge dimenzije pridruživanja, osmišljena kao proces „učenja“. Planirano i postepeno, u saradnji i uz nadzor evropskih institucija, država treba da jača kapacitete i uspostavlja infrastrukturu za punopravno članstvo u EU.

No, da bi se mogao objasniti razvoj koncepta i sadržaja evropske pomoći Crnoj Gori, prethodno je potrebno nešto više reći o osnovnim karakteristikama Procesu stabilizacije i pridruživanja.

7.1. Regionalni pristup EU Zapadnom Balkanu

Zemlje jugoistočne Evrope zbog niza razloga nijesu prošle isti tranzicioni scenario kao ostale zemlje bivšeg komunističkog bloka. Posljedice rata na prostoru bivše SFRJ ostavile su traga na proces tranzicije i pridruživanja EU u Crnoj Gori i čitavom okruženju. EU je na Balkanu dominantno bila vođenja interesima Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, sve dok se za politiku proširenja nijesu stvorili neophodni preduslovi.

U toku druge polovine posljednje decenije prošlog vijeka, nakon uspostavljanja mira u Bosni i Hercegovini, EU je polako pripremala novi pristup prema regionu jugoistočne Evrope čija je suština bila u prevashodnoj potrebi bezbjednosnog stabilizovanja regiona, kao preduslovu svake buduće saradnje ovih država sa Unijom. Postepeno je u jezik ušao do tada nepostojeći termin Zapadni Balkan.¹⁷⁰ Umjesto uobičajenog procesa integracije

¹⁷⁰ Radi se o političkom, a ne o geografskom pojmu. Zemlje Zapadnog Balkana su države nastale na prostoru bivše Jugoslavije (bez Slovenije): Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Makedonija i njima je, u ovom slučaju, pridružena Albanija.



za zemlje Zapadnog Balkana je otvoren Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP). Na samitu u portugalskom gradu Feiri, juna 2000. godine, Savjet EU je sve zemlje Zapadnog Balkana prepoznao kao "potencijalne kandidate" za punopravno članstvo i naglasio da će glavni instrumenti njihove integracije biti Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju.¹⁷¹

Naravno, Proces stabilizacije i pridruživanja ima svoju predistoriju, koju valja pomenuti. Prva inicijativa EU usmjerena prema stabilizaciji jugoistočne Evrope bila je tzv. Rajomonski proces, koji je pokrenut je u decembru 1996. godine za vrijeme francuskog predsjedavanja EU, sa ciljem davanja podrške sprovođenju Dejtonsko-pariskog mirovnog sporazuma. Proces je bio usmjeren na promociju regionalnih projekata u oblasti građanskog društva, kulture i ljudskih prava. Kasnije je Rajomonski proces sveden na unaprijeđivanje međuparlamentarne saradnje među državama Zapadnog Balkana u okviru Pakta stabilnosti u jugoistočnoj Evropi.

U aprilu 1997. godine Savjet ministara Evropske unije prihvatio je regionalni pristup, uspostavivši na taj način političke i ekonomske uslove za razvoj bilateralnih odnosa sa pet zemalja regiona – Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, SRJ i Makedonijom. Ovi uslovi su uključivali poštovanje demokratskih načela, ljudskih prava, vladavinu prava, zaštitu manjina i reforme, sa ciljem stvaranja tržišne privrede i unapređenja regionalne saradnje.

Radi pomoći stabilizaciji regiona, tokom njemačkog predsjedavanja Unijom, 10. juna 1999. godine, u Kelnu je formiran Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu. Njegov cilj je bio da obezbijedi mir u regionu, stabilnost i ekonomski razvoj. Po svojoj strukturi, Pakt stabilnosti nije bio direktan instrument Evropske unije, ali je EU davala najveći doprinos njegovom radu. On je predstavljao okvir za saradnju između Evropske unije, Sjedinjenih Američkih Država, Rusije, Japana, zemalja jugoistočne Evrope, Turske i drugih zemalja, uključujući regionalne i međunarodne finansijske institucije. (Sam Pakt se u međuvremenu razvio u tzv. Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi. Za razliku od prethodnog Pakta, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi je u potpunijem vlasništvu država regiona. Njime upravlja relativno mali Zajednički sekretarijat sa sjedištem u Sarajevu.¹⁷²)

Tako je Evropska komisija 26. maja 1999. godine predložila uspostavljanje Procesu stabilizacije i pridruživanja (za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, SRJ i Makedoniju) s ciljem da pruži novi okvir za razvoj odnosa između tih država i Evropske unije.

171 Zaključci Savjeta EU, Santa Maria de Feira, 20. Jun 2000. godine.

172 Dio sredstava za rad ovog Sekretarijata obezbjeđuje EU preko višekorisičkog dijela Instrumenta za pretpristupnu podršku.



7. 2. Karakteristike Procesu stabilizacije i pridruživanja

Danas je Proces stabilizacije i pridruživanja naziv za strateški pristup Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana. Riječ je o specifičnom procesu koji se u nekim segmentima značajno razlikuje od procesa prethodnog talaza proširenja.

Jedan od osnovnih elemenata Procesu stabilizacije i pridruživanja je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju¹⁷³, kao posebnog oblik sporazuma o pridruživanju kojim se kreira ugovorni odnos između država učesnica Procesu stabilizacije i pridruživanja, u statusu potencijalnih kandidata, i Evropske unije, iz kojeg, dalje, proizilazi realna perspektiva njihovog uključenja u evropske, političke i ekonomske tokove.¹⁷⁴ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je međunarodni ugovor između države potpisnice i EU (što znači i svih njenih država članica) koji uspostavlja pravni okvir za uzajamnu saradnju i postepeno približavanje evropskim standardima.

Pravni osnov za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i država Zapadnog Balkana se nalazi u članu 310 Ugovora o Evropskoj zajednici, na osnovu koga EZ može sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija zaključiti sporazume o pridruživanju, koji podrazumevaju uzajamna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebne procedure.

Osnovne elemente Procesu stabilizacije i pridruživanja, dakle, čine:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju kao nova vrsta ugovornih odnosa, kojim se otvara evropska perspektiva zemljama Zapadnog Balkana;
- Unapređenje ekonomskih i trgovinskih odnosa unutar regiona i EU sa regionom kroz liberalizaciju trgovine i asimetrične trgovinske povlastice¹⁷⁵;
- Prenamjena i razvoj ekonomske i finansijske pomoći EU državama regiona;
- Unaprjeđivanje pomoći za razvoj demokratije, civilnog društva, obrazovanja i izgradnju institucija;
- Pružanje humanitarne i druge pomoći izbjeglim i raseljenim licima;
- Korišćenje novih mogućnosti za saradnju u raznim oblastima, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove i
- Unapređenje političkog dijaloga, naročito na regionalnoj osnovi.

173 On je nasljednik ranijih sporazuma o pridruživanju, odnosno Evropskih sporazuma kako su ih nazivali.

174 I ovdje treba ukazati da niti jedan potpisani sporazum o stabilizaciji i pridruživanju nije definisao sigurnost dolaska do članstva ovih država u EU. U tekstovima sporazuma koriste se ili navedena formulacija ili upštena rečenica koja govori o uključivanju i porodicu evropskih naroda.

175 Do kojih je došlo već 2000. godine kada je EU, jednostrano, radi podrške razvoju ekonomije država Zapadnog Balkana, EU ukinula carine na njihove proizvode koji se izvoze u EU.



Osnovni cilj ovog procesa je ostvarivanje pridruživanja zemalja ovog regiona EU, uz istovremeno uspostavljanje pune i trajne stabilizacije, ne samo pojedinačnih država već i regiona u celini. Značajan sastavni dio procesa je, dakle, insistiranje na međusobnoj regionalnoj saradnji zemalja koje žele da se pridruže EU.

Unaprjeđenje odnosa između država jugoistočne Evrope i Evropske unije uslovljeno je ispunjenjem odgovarajućih uslova. Opšti uslovi se odnose na sve zemlje ovog regiona i zahtijevaju razvoj demokratije, vladavinu prava, zaštitu ljudskih i manjinskih prava i potrebu ekonomske transformacije.

7. 3. Solunska agenda za Zapadni Balkan

Dalje upotpunjavanje Procesu stabilizacije i pridruživanja definisano je kroz "Solunsku agendu za Zapadni Balkan",¹⁷⁶ usvojenom na samitu EU održanom u Solunu, juna 2003. godine. Po uzoru na partnerstva za stupanje u članstvo EU, koja su predstavljala jedan od ključnih instrumenata pretpristupne strategije EU prema zemljama koje su maja 2004. godine postale članice EU, Evropska Unija je za sve države Zapadnog Balkana promovisala uvođenje tzv. Evropskog Partnerstva (*European Partnership*), kao i nastavak redovnog godišnjeg snimanja rezultate na planu stabilizacije i pridruživanja - godišnje izvještaje o napretku u Procesu stabilizacije i pridruživanja (*Progress Reports*)¹⁷⁷ za svaku državu Zapadnog Balkana.

"Solunskom agendom za Zapadni Balkan" je, takođe, omogućeno otpočinjanje tvining programa (*Twinning*) i u zemljama Zapadnog Balkana. Radi se o bliskoj administrativnoj saradnji i transferu znanja između državnih administracija, tj. o mogućnosti upućivanje državnih službenika iz država članica (kao i iz država kandidata za ulazak u EU) u države učesnice Procesu stabilizacije i pridruživanja radi obezbjeđivanja dodatne podrške administraciji ovih država.¹⁷⁸

Državama Zapadnog Balkana je takođe omogućeno da se koriste i podrškom Kancelarije za razmenu informacija o tehničkoj pomoći - *Technical Assistance Information*

176 General Affairs and External Relations, 2518th Council meeting, Luxemburg, 16 June 2003, *The Thesaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration*

177 Tek nakon Samita u Solunu, odgovornost za nadgledanje odnosa između EU i SCG je unutar Evropske komisije preseljena iz Generalnog direktorata za spoljne poslove u Generalni direktorat za proširenje. Od tada i Izvještaje o napretku (*Progress reports*) EK, po pravilu, objavljuje u novembru svake godine.

178 Prvi tvining projekat u koji je bila uključena administracija Crne Gore otpočeo je aprila 2006. godine. Bio je to projekat koji je obuhvatao saradnju sa sve tri tadašnje administracije: Crne, Gore, Srbije i Državne zajednice Srbije i Crne Gore. O tviningu, kao specifičnom modelu evropske podrške, biće više riječi kasnije u posebnom poglavlju.



Exchange Office (TAIEX), koja pomaže državama Zapadnog Balkana u njihovom radu na usklađivanju nacionalne pravne legislative sa *acquis*-em.¹⁷⁹

Pored toga, državama Zapadnog Balkana omogućeno je i učešće u Programima Zajednice (*Community programs*), kako bi se mogle detaljnije upoznati sa politikom i metodama rada Evropske unije.¹⁸⁰ Riječ je o programima koji uključuju obrazovanje, profesionalnu obuku, izgradnju civilnog društva, zaštitu životne sredine, reforme državne administracije itd. (Kasnije će biti više riječi o ova tri instrumenta i modela podrške EU.)

EU je u Solunskoj agendi posebno potencirala neophodnost napretka u pravosuđu i unutrašnjim poslovima i ohrabrila države Zapadnog Balkana da ustanove nacionalne akcijske planove za borbu protiv organizovanog kriminala.¹⁸¹

Solunska agenda je uvela i redovni ekonomski dijalog Evropske komisije sa svakom zemljom, a preporučeno je da zemlje Zapadnog Balkana usvoje Evropsku povelju o malim i srednjim preduzećima, da razviju viši stepen konkretne međusobne saradnje, naročito u oblastima povratka izbjeglica, migracije, slobode kretanja, borbe protiv organizovanog kriminala, trgovine, energije i transporta.

Najveću pažnju u državama Zapadnog Balkana izazvala su Evropska partnerstva. Šta su Evropska partnerstva?¹⁸² Unilateralni dokumenti EU kojima se formulišu prioriteta za akciju, odnosno spisak kratkoročnih i srednjoročnih reformi koje treba da budu sprovedene u državama Zapadnog Balkana, na osnovu kojih će se odobravati potrebna finansijska sredstva i procjenjivati učinak, odnosno, ostvareni progres. Ovi dokumenti su svojevrsne "mape puta" koje pokazuju šta svaka od država Zapadnog Balkana treba da uradi da bi pokazala napredak u PSP. Oni, dakle, sadrže preporuke i zahtjeve. Evropski Savjet je u junu 2004. godine usvojio pojedinačna Evropska partnerstva za svaku državu Zapadnog Balkana, a potom je Evropska komisija od država Zapadnog Balkana zatražila izradu "akcionih planova" sa konkretnim mjerama, sredstvima i rokovima za realizaciju prioriteta definisanih u evropskim partnerstvima.

Kao aneks godišnjem Izvještaju o napretku u 2004. godini, Komisija je prvi put objavila i prijedlog Evropskog partnerstva za Srbiju i Crnu Goru koji je tokom juna mjeseca us-

179 Više o TAIEX-u u posebnom poglavlju.

180 Programima Zajednice je posvećeno posebno poglavlje ove knjige.

181 Vlada Crne Gore je Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala usvojila u julu 2005. godine, a u avgustu 2006. godine i poseban Akcioni plan za njegovu implementaciju.

182 Od strane Evropske komisije prethodno predloženi naziv "European Integration Partnership" tokom samita je promijenjen u "European Partnership".



vojen od strane Savjeta ministara.¹⁸³ U slučaju Srbije i Crne Gore ovaj dokument je naknadno, nakon definisanja modela „duplog kolosijeka“ (*twin-tracks*)¹⁸⁴ izmijenjen 2005. godine. Takođe, nakon proglašenja nezavisnosti Crne Gore Evropska komisija je, krajem 2006. godine, sačinila posebno Evropsko partnerstvo za Crnu Goru, koje je Savjet usvojio početkom 2007. godine.¹⁸⁵

7.4. Program CARDS

Već je objašnjeno da finansijska podrška EU predstavlja sastavni dio pretpristupne strategije i da se ostvaruje u cilju podrške neophodnim reformama u državama koje teže članstvu u EU. Prethodno je rečeno da su države centralne i istočne Evrope prvo koristile program PHARE, koji je, prije svega, uključivao mjere za podršku jačanja institucija, uključujući i prateće investicije, kao i mjere za podršku ekonomskoj i socijalnoj koheziji. Pored toga, naknadno su oformljeni program ISPA, namijenjen investicijama u oblasti transporta i životne sredine, i program SAPARD, namijenjen podršci u poljoprivrednom i ruralnom razvoju.

U slučaju država Zapadnog Balkana, prije zvaničnog formiranja CARDS programa, EU je ovim državama, u periodu od 1991. do 2000. godine, donirala oko 6,8 milijardi eura kroz programe ECHO i OBNOVA. No, ta pomoć je prevashodno imala humanitarni karakter.

Program CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization* - Pomoć Evropske zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju), je kao poseban program pomoći EU, usvojen krajem 2000. godine, sa ciljem pružanja stručne i finansijske podrške državama Zapadnog Balkana u njihovom aktivnom učestvovanju u procesu stabilizacije i pridruživanja. Ovaj program podrške je bio sastavni dio tadašnje finansijske perspektive za period 2000-2006. godine i za njega je bilo namijenjeno 4,65 milijardi eura.

¹⁸³ Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 (2004/520/EC)

¹⁸⁴ Na inicijativu Krisa Patena, tadašnjeg Evropskog komesara za proširenje, septembra 2004. godine, modifikovan je model evropskih integracija u slučaju SCG. Crnoj Gori i Srbiji kao državama članicama tadašnje Državne zajednice omogućen je dvojni pristup u ekonomskim integracijama. Dupli kolosijek je definisao odgovornosti država članica za kvalitet njihovih ekonomskih puteva prema EU, dok su sa političke tačke gledišta Crna Gora i Srbija ostale u istom državnom modelu Srbije i Crne Gore.

¹⁸⁵ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:020:0016:0_1:EN:HTML .
Prevedeni tekst Evropskog partnerstva moguće je vidjeti na internet stranici Vlade Crne Gore: <http://www.gov.me/files/1171555449.pdf>



Program CARDS je bio podijeljen u dva potprogama: nacionalni i regionalni. Sredstvima iz nacionalnih programa CARDS-a, u Albaniji, BiH i Hrvatskoj, upravljale su delegacije Evropske komisije, a u SRJ (odnosno, kasnije u Srbiji i Crnoj Gori) i Makedoniji Evropska agencija za rekonstrukciju.¹⁸⁶ Korisnici nacionalnog CARDS-a su bile pojedinačne države, dok su sve države regiona bile korisnice regionalnog CARDS-a, pri čemu je regionalni CARDS bio dopuna nacionalnim programima u oblastima u kojima je regionalne aktivnosti daju plodotvornija i bolje rezultate. U narednoj tabeli pruža se pregled ukupnih sredstava CARDS programa prema različitim državama Zapadnog Balkana.

Tabela 18: Raspodjela sredstava CARDS (u milionima eura)

Država	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Albania	33.4	37.5	44.9	46.5	63.5	44.2	45.5	315.5
Bosna i Hercegovina	90.3	105.2	71.9	63.0	72.0	49.4	51.0	502.8
Hrvatska	16.8	60.0	59.0	62.0	81.0	-	-	278.8
Makedonija	13.0	56.2	41.5	43.5	59.0	45.0	40.0	298.2
Srbija i Crna Gora	650.5	385.5	351.6	324.3	307.9	282.5	245.5	2547.8
Kosovo (Interim Civilian Administrations)	10.0	24.5	33.0	32.0	35.0	36.0	35.0	205.5
Regionalni projekti	20.2	20.0	43.5	31.5	23.0	47.9	42.0	228.1
Ostalo	141.5	118.0	11.0	17.0	22.5	19.7	19.8	349.5
Makro-finansijska podrška	70.0	120.0	100.0	15.0	16.0	33.0	50.0	404.0
TOTAL	1045.7	926.9	756.4	634.8	679.9	557.7	528.8	5130.2
Hrvatska – pretpristupni fondovi 2005-6						105	140	245
TOTAL						662.7	668.8	5375.2

Izvor: http://europa.eu.int/comm/enlargement/cards/index_en.htm.

Sredstva iz CARDS-a koristila su se za:

- povratak izbjeglica i obnovu njihove imovine;
- stvaranje opštih uslova za razvoj demokratije, vladavine prava, prava manjina, građanskog društva, nezavisnosti medija itd.;
- ekonomske reforme;
- društveni razvoj sa naglaskom na smanjenje siromaštva, obrazovanje, stručno usavršavanje i zaštitu životne sredine, i

¹⁸⁶ Upravo zbog realizacije CARDS-a EU je oformila posebnu agenciju - Evropsku agenciju za rekonstrukciju (*European Agency for Reconstruction*) čije je sjedište bilo u Solunu. Arhivirana internet adresa ove agencije je: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/home/default.htm>



- razvoj odnosa država u regionu, njihovog odnosa sa državama članicama i kandidatima za članstvo u EU, kao i promociju prekogranične saradnje.¹⁸⁷

Sredstva CARDS programa su raspoređivana državama Zapadnog Balkana prema potrebama, odnosno prioritetima, koji su definisani u evropskim partnerstvima kao i u preporukama Evropske komisije u godišnjim izvještajima o napretku u svakoj državi. Naredna tabela prikazuje alokaciju sredstava CARDS programa po oblasti podrške za svaku državu Zapadnog Balkana u periodu 2005-2006.

Tabela 19: Raspodjela CARDS-a po oblastima (u milionima eura)

Sektor	Reg. aktivn.	Albanija	BiH	Makedonija	S i CG uklj. Kos.	Ukupno
Pravda i unutrašnji poslovi	5	27	25	17	42	116
Razvoj administrativnih kapaciteta	20	23	28	25	118	214
Ekonomski i socijalni razvoj	27	31	37	22	218	335
Životna sredina	3	0	0	3	31	37
Stabilizacija demokratije	0	4	5	2	45	56
Ostalo	35	4	5	16	76	136
TOTAL	90	89	100	85	530	894

Izvor: www.delscg.cec.eu.int/sr/eu_and_fry/cards/index.htm

Jasno je da je ovakva pomoć predstavljala značajnu podršku, ali i podsticaj državama Zapadnog Balkana da otpočnu, nastave i da razviju strukturne i druge reforme neophodne na daljoj demokratizaciji i postepenom prilagođavanju evropskim standardima.

Podrška Crnoj Gori je tekla u prvo vrijeme kao dio podrške SRJ, a tek nakon redefinisanja odnosa između Crne Gori i Srbije i stvaranja Državne zajednice Srbija i Crna Gora sredstva CARDS-a su razdvojena.

¹⁸⁷ Regulatorna o programu CARDS Savjeta EU od 5.12.2000. (br. 2666/2000) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2666:EN:HTML>



Tabela 20: CARDS program za Crnu Goru (u milionima eura)

CRNA GORA	2002	2003	2004	2005	2006
Izgradnja instirucija	3.0	4.0	10.0	8,2	10,5
Ekonomska rekonstrukcija	9.5	7.5	4.5	12,3	9,5
Civilno društvo	0.5	1.5	2.5	0,5	1,0
Ostalo	2.0	2.0	2.0	1,0	1,0
Ukupno	15,00	15,00	19,00	22,00	22,00

Izvor: EuropeAid, 2006.



8. Instrument za pretpristupnu podršku

8.1. Opšti dio

U periodu postojeće finansijske perspektive od 2007. do 2013. godine sve prethodne programe podrške državama kandidatima i potencijalnim kandidatima Evropska unija je zamijenila novim jedinstvenim programom koji je nazvan Instrument za pretpristupnu podršku - IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*)¹⁸⁸. Ova izmjena je uslijedila, kako se objašnjava u regulativi kojom je IPA uspostavljena, zbog potrebe za boljom koordinacijom pomoći i postizanjem značajnijih rezultata u okviru raspoloživih sredstava. Novi program je, dakle, zamijenio sve ranije programe podrške tj. CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i Pretpristupni instrument za Tursku. Implementacionu regulativa za program IPA Komisija je, međutim, usvojila tek u junu 2007. godine,¹⁸⁹ što je izazvalo početno kašnjenje u realizaciji ovog programa.

Važno je ukazati da je cilj Evropske komisije postepeno prenošenje odgovornosti za upravljanje sredstvima pomoći na države korisnice, paralelno sa jačanjem institucija u njima, što znači da je u trenutku sticanja statusa kandidata, upravljanje sredstvima IPA-e, po pravilu, u značajnoj mjeri decentralizovano, tj. preneseno na državu korisnicu podrške. Završetak programa podrške CARDS podrazumijevao je i završetak mandata Evropske agencije za rekonstrukciju, što je značilo dodatnu obavezu postepene izgradnje i razvoja domaćih kapaciteta za upravljanje sredstvima EU.

Korisnici ovog programa podrške su države Zapadnog Balkana i Turska. Regulativa o Instrumentu za predpristupnu podršku je države podijelila na potencijane kandidate:

¹⁸⁸ COUNCIL REGULATION (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). Može se vidjeti na internet adresi: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731e_n00820093.pdf

¹⁸⁹ COMMISSION REGULATION (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA). Ova regulative je prevedena na crnogorski jezik i njen prevod je moguće vidjeti na: http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vij_esti&id=175268



Albanija, BiH, Srbija, Makedonija i Crna Gora i kandidate: Hrvatska i Turska, čime du definisani i obim i namjena pomoći za ove države. Generalno, cilj programa je podrška usklađivanju sa standardima i politikama EU, uključujući i *acquis communautaire*, što su i preduslovi za članstvo.

Podrška za sve države korisnice je usmjerena na: jačanje demokratskih institucija i vladavine prava; reformu državne uprave, uključujući ustanovljavanje sistema za decentralizovano upravljanje evropskim sredstvima; ekonomsku reformu; zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; razvoj civilnog društva; obnovu i mjere za jačanje povjerenja i pomirenja; regionalnu i prekograničnu saradnju. Pored toga, pomoć se usmjerava i na progresivno usklađivanje sa *acquis*-em i društveni i ekonomski razvoj, a za države kandidate na usvajanje i implementaciju *acquis*-a i pripremu za implementaciju zajedničke poljoprivredne i socijalne i kohezione politike.¹⁹⁰

IPA se dijeli na pet komponenti:

1. Podrška tranziciji i jačanju institucija;
2. Regionalna i prekogranična saradnja;
3. Regionalni razvoj;
4. Razvoj ljudskih resursa;
5. Ruralni razvoj.

Države potencijalni kandidati koriste sredstva iz prve dvije komponente, dok države kandidati učestvuju u svih pet komponenti. Zašto? U državama potencijalnim kandidatima sredstvima EU (vezanim za prve dvije komponente) se upravlja centralizovano i pripreme za decentralizovani sistem upravljanja evropskom podrškom teku paralelno sa priprema za sticanje statusa kandidata. Ostale tri komponente predstavljaju pripremu za učešće u strukturnim fondovima EU i zahtijevaju odgovarajuće decentralizovane strukture za programiranje i finansijsko upravljanje. Razvoj tih struktura, znači, treba da se odvija uporedo sa osposobljavanjem države za sticanje statusa kandidata za članstvo.

Dakle, komponente IPA fonda za države Zapadnog Balkana i Tursku imaju sljedeće osnovne karaktersitike:

Komponenta 1 – **Tranzicija i jačanje institucija** – namijenjena je svim državama korisnicima, i može biti, između ostalog, korišćena i za jačanje institucija i investicije, uključujući i učešće u programima i agencijama Zajednice. Ova komponenta se može posmatrati kao nastavak programa PHARE, odnosno nacionalnog CARDS-a.

190 Vidjeti preambulu implementacione regulative IPA-e, tačke (6), (7) i (8).



Komponenta 2 – **Regionalna i prekogranična saradnja** – namijenjena je svim državama korisnicima i ima za cilj jačanje stabilnosti, bezbjednosti i prosperiteta od interesa za sve države regiona, radi podsticanja harmoničnog, uravnoteženog i održivog razvoja.

Ostale tri komponente su namijenjene isključivo državama koje imaju status kandidata (a za sada su to Turska, Hrvatska i Makedonija¹⁹¹).

Komponenta III – **Regionalni razvoj** – ima za cilj pripremu za učešće u fondovima EU tj. Evropskom fondu za regionalni razvoj i Kohezionom fondu.

Komponenta IV – **Razvoj ljudskih resursa** – ima za cilj pripremu za učešće u Evropskom socijalnom fondu.

Komponenta V – **Ruralni razvoj** – ima za cilj pripremu za implementaciju Zajedničke poljoprivredne politike, *acquis*-a u toj oblasti i podršku za održivo prilagođavanje poljoprivrednog sektora i ruralnih oblasti država kandidata.

Komponente i prioriteti programa IPA po državama korisnicima vide se jasnije u narednoj tabeli:

Tabela 21: Komponente i korisnici IPA-e

Komponente	Prioriteti za države potencijalne kandidate (Albanija, BiH, Srbija, Crna Gora)	Prioriteti za države kandidate (Hrvatska, Turska i Makedonija)
I - Podrška tranziciji i jačanju institucija	Progresivno usklađivanje sa <i>acquis</i> -em i društveni i ekonomski razvoj	Usvajanje i implementacija <i>acquis</i> -a
II - Regionalna i prekogranična saradnja	Jačanje stabilnosti, bezbjednosti i prosperiteta, od interesa za sve države regiona	
III - Regionalni razvoj	Ne učestvuju	Priprema za Evropski fond za regionalni razvoj i Kohezioni fond
IV - Razvoj ljudskih resursa	Ne učestvuju	Priprema za Evropski socijalni fond
V - Ruralni razvoj	Ne učestvuju	Implementacija zajedničke poljoprivredne politike i razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih oblasti

¹⁹¹ Makedonija je status kandidata dobila još 2005. godine, ali još nije otpočela pregovore o članstvu. U međuvremenu je izvršila obuhvatne pripreme za učešće u svim komponentama IPA-e, ali još o tome nije potpisala finansijske sporazume sa Evropskom komisijom.



Aktuelnom Finansijskom perspektivom Zajednice predviđeno je da za program pomoći IPA bude opredijeljeno oko 12,9 milijardi eura.¹⁹²

Tabela 22: Raspodjela sredstava IPA-e po državama (u milionima eura)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hrvatska	142,2	146.0	151.2	154.2	157.2	160,4
Makedonija	58.5	70.2	81.8	81.8	98.7	105,8
Turska	497.2	538.7	566.4	653.7	781.9	899,5
Albanija	61.0	70.7	81.2	93.2	95.0	96,9
B i H	62.1	74.8	89.1	106.0	108.1	110,2
Crna Gora	31.4	32.6	33.3	34.0	34.7	35,4
Srbija	189.7	190.9	194.8	198.7	202.7	206,8
Kosovo	68.3	124.7	66.1	67.3	68.7	70,0
Višekorisnički dio	109,0	140.7	160.0	157.7	160.8	164,2

Planirana alokacija sredstava IPA fonda u skladu sa Višegodišnjim indikativnim finansijskim okvirom do 2010. godine za svaku državu - korisnicu IPA fonda data je u narednoj tabeli. (Iznosi su dati u milionima eura.)

¹⁹² O raznim aspektima IPA programa moguće je pronaći daleko više dokumenata na internetu. Za početak: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_as_sistance/ipa/index_en.htm



Tabela 23: Cjelovita raspodjela IPA-e

Država	Komponenta	2007	2008	2009	2010
Turska	Podrška tranziciji i jačanju institucija	252.2	250.2	233.2	211.3
	Regionalna i prekogranična saradnja	6.6	8.8	9.4	9.6
	Regionalni razvoj	167.5	173.8	182.7	238.1
	Razvoj ljudskih resursa	50.2	52.9	55.6	63.4
	Ruralni razvoj	20.7	53.0	85.5	131.3
	Ukupno	497.2	538.7	566.4	653.7
Hrvatska	Podrška tranziciji i jačanju institucija	47.6	45.4	45.6	39.5
	Regionalna i prekogranična saradnja	9.7	14.7	15.9	16.2
	Regionalni razvoj	44.6	47.6	49.7	56.8
	Razvoj ljudskih resursa	11.1	12.7	14.2	15.7
	Ruralni razvoj	25.5	25.6	25.8	26.0
	Ukupno	138.5	146.0	151.2	154.2
Makedonija	Podrška tranziciji i jačanju institucija	41.6	39.9	38.1	36.3
	Regionalna i prekogranična saradnja	4.2	5.3	5.6	5.7
	Regionalni razvoj	7.4	12.3	20.8	29.4
	Razvoj ljudskih resursa	3.2	6.0	7.1	8.4
	Ruralni razvoj	2.1	6.7	10.2	12.5
	Ukupno	58.5	70.2	81.8	92.3
Srbija	Podrška tranziciji i jačanju institucija	178.5	179.4	182.6	186.2
	Regionalna i prekogranična saradnja	8.2	11.5	12.2	12.5
	Ukupno	186.7	190.9	194.8	198.7
Crna Gora	Podrška tranziciji i jačanju institucija	27.5	28.1	28.6	29.2
	Regionalna i prekogranična saradnja	3.9	4.5	4.7	4.8
	Ukupno	31.4	32.6	33.3	34.0
Kosovo	Podrška tranziciji i jačanju institucija	60.7	62.0	63.3	64.5
	Regionalna i prekogranična saradnja	2.6	2.7	2.8	2.8
	Ukupno	63.3	64.7	66.1	67.3
Bosna i Hercegovina	Podrška tranziciji i jačanju institucija	58.1	69.9	83.9	100.7
	Regionalna i prekogranična saradnja	4.0	4.9	5.2	5.3
	Ukupno	62.1	74.8	89.1	106.0
Albanija	Podrška tranziciji i jačanju institucija	54.3	61.1	70.9	82.7
	Regionalna i prekogranična saradnja	6.7	9.6	10.3	10.5
	Ukupno	61.0	70.7	81.2	93.2

Izvor: <http://www.gov.me/sei/vijesti.php?akcija=vijesti&id=164005>

Da bi ovaj uvodni dio bio potpuniji treba dati pregled raspodjele sredstava IPA-e po državama korisnicama, imajući u vidu kolika je ta pomoć po stanovniku države. Taj pregled se pruža u narednoj tabeli.



Tabela 24: Podrška IPA-e po stanovniku

	Stanovništvo (u milionima)	IPA (u milionima €)	IPA po stanovniku (u eurima)
Hrvatska	4,55	910,22	200
Makedonija	2,03	507,30	249
Turska	70,58	3.937,40	56
Albanija	3,19	498,00	156
B i H	3,93	550,30	140
Crna Gora	0,63	201,40	320
Srbija	7,80	1.183,60	152
Kosovo	2,10	465,10	221
Ukupno	94,83	8,253,30	87

Prije no što se detaljnije obrade sadržaji pojedinih komponente IPA-e neophodno je ukazati na model implementacije ovog instrumenta, kao i na neophodne administrativne strukture za programiranje i upravljanje pojedinim komponentama.

8.1.1. Programiranje

Pravni osnov koji reguliše korišćenje IPA fonda čine sljedeći dokumenti:

- Regulativa Savjeta (EZ, Euratom) br. 1605/2002, od 25. juna 2002. godine o finansijskoj regulativi koja se primjenjuje na zajednički budžet Evropskih zajednica¹⁹³;
- Regulativa Savjeta (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta za pretpristupnu pomoć¹⁹⁴;
- Regulativa Evropske komisije br. 718/2007 o sprovođenju Regulative Savjeta br. 1085/2006 od 12. juna 2007. godine (IPA implementaciona regulativa)¹⁹⁵;
- Okvirni sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć EZ Crnoj Gori u okviru sprovođenja Instrumenta pretpristupne pomoći, koji je potpisan 15.11.2007. godine¹⁹⁶;
- Zakon o ratifikaciji Okvirnog sporazuma, ratifikovan od strane Skupštine Crne Gore

193 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002Q1605:EN:HTML>

194 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731e_n00820_093.p_df

195 Zanimljivo je da je ova regulativa usvojena 12. juna, a objavljena u Službenom listu EU 29. juna 2007. godine, ali da u njoj piše da se primjenjuje retroaktivno, od prvog januara iste godine. U svakom slučaju, ona se u originalu može vidjeti na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:006 6:EN:PDF> dok se njen prevod na crnogroski jezik nalazi na internet stranici Vlade Crne Gore: <http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&id=175168>

196 <http://www.gov.me/sei/index.php?akcija=vijesti&id=152093>



- 26. decembra 2008. godine, koji je stupio na snagu 18. januara 2008. godine¹⁹⁷;
- Finansijski sporazumi¹⁹⁸ (*Financial Agreements*), koji se potpisuju za svaki IPA godišnji ili višegodišnji program i koji predstavljaju pravni osnov za implementaciju projekata.

Sredstva IPA fonda se opredjeljuju na osnovu prioriteta iz ključnih strateških dokumenata i planiraju u tzv. Višegodišnjim indikativnim planskim dokumentom (*Multi-annual Indicative Planning Document*).¹⁹⁹ Takav okvirni plan se analizira i inovira svake godine, pri čemu se uzimaju u obzir apsorpcioni kapaciteti, procjene potreba, poštovanje uslova i sposobnost upravljanja sredstvima. Pomoć se programira na osnovu jedinstvenog okvira za svaku pojedinačnu državu i komponentu IPA-e, na osnovu čega se potpisuju posebni finansijski sporazumi sa preciziranim projektima koji će se finansirati iz budžeta EU za svaku godinu.²⁰⁰ Preduslov za realizaciju sredstava IPA je potpisivanje Okvirnog sporazuma koji predstavlja opšti pravni osnov za sprovođenje EU finansijske pomoći namijenjene zemlji koja koristi IPA fondove. Crna Gora je Okvirni sporazum sa Komisijom potpisala 15. novembra 2007. godine.²⁰¹

Za razliku od ostalih komponenti, koje se programiraju na višegodišnjoj osnovi, prva komponenta IPA-e se programira na godišnjem nivou, putem godišnjih programa. Naravno, na temelju višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta, koji pruža okvir za takve godišnje programe. U slučaju prve komponente, svake godine Evropska komisija usvaja tzv. godišnje programe na osnovu predloženih opisa projekata (*project fiche*) koje dostavlja država korisnica, u standardnom formatu propisanom od strane Evropske komisije. Treba imati u vidu da implementacija i realizacija projekata koji se definišu jedne godine, zbog potrebe da se prvo potpiše godišnji finansijski sporazum i da se ispoštuju relativno komplikovane tenderske procedure, ne može da počne prije naredne godine.

197 Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore br. 01/08 od 10. 01. 2008. godine.

198 Finansijski sporazum za IPA 2007 program je potpisan 12. marta 2008. godine i može se naći na sljedećoj internet adresi: <http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&i d=175279>, a Finansijski sporazum za IPA 2008 program je potpisan 23. januara 2009. godine i može se vidjeti na: <http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&i d=175284>

199 Višegodišnji indikativni planski dokument za Crnu Goru za period 2007-2009. godine može se vidjeti na internet stranici bivšeg Sekretarijata za evropske integracije: <http://www.sei.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=vijesti&i d=23515>. Takođe, MIPD za period 2008-2010 se nalazi na internet adresi Ministarstva za evropske integracije: <http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&i d=175286>

200 Tek nakon potpisivanja takvog finansijskog sporazuma moguće je otpočeti sa realizacijom planiranih projekata.

201 Njegov puni naziv je Okvirni sporazum između Vlade Crne Gore i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć EZ Crnoj Gori u okviru sprovođenja Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA). Ovaj Sporazum je u Skupštini Crne Gore ratifikovan 26. decembra 2008. godine. Njegov tekst je dostupan na sljedećoj adresi: <http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&i d=175268>



To znači da se IPA projekti moraju planirati unaprijed i da se na vrijeme moraju sagledati potrebe na koje će ovi projekti pružiti adekvatnu podršku. Oslonac za takvo planiranje pri predlaganju projekata za finansiranje iz IPA-e su, naravno, prioriteta utvrđeni u evropskim ili domaćim strateškim dokumentima. Tako se razvoja strateški pristup programiranju koji podrazumijeva da projekti finansirani kroz IPA fondove moraju biti direktno vezani za unaprijed utvrđene politike, strategije i planove. Nakon međusektorskih konsultacija unutar svih Generalnih direktorata Evropske komisije, IPA Komitet (kojeg čine sve države članice Evropske unije) donosi odluku o odobravanju ili neodobravanju opisa projekata za datu godinu. Tek tada Evropska komisija i država korisnica IPA sredstava potpisuju Finansijski sporazum, koji omogućava početak implementacije projekata. Finansijski sporazum pokriva jednu ili više godina, zavisno od komponente IPA-e.

Osnovni strateški dokumenti Evropske komisije i Crne Gore, koji predstavljaju polaznu osnovu prilikom programiranja IPA sredstava su:

- Strategija o proširenju (*Enlargement Strategy*), koja utvrđuje dugoročne ciljeve i strateški pristup Evropske unije ka državama kandidatima/potencijalnim kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji. Ona sadrži pregled napretka i prioriteta koji moraju biti ispunjeni u svakoj pojedinačnoj državi²⁰².
- Evropsko partnerstvo,²⁰³ i Akcioni plan za njegovo sprovođenje²⁰⁴, koje definiše kratkoročne i srednjoročne prioritete u procesu ispunjavanja standarda Evropske unije.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je potpisan 15. oktobra 2007. godine između Evropskih zajednica i Crne Gore. Sporazum uspostavlja pravni okvir za uzajamnu saradnju i postepeno približavanje evropskim standardima Crne Gore²⁰⁵.
- Višegodišnji indikativni finansijski okvir (*MultiAnnual Indicative Financial Framework - MIFF*). U skladu sa budžetskom perspektivom za period 2007-2013. godine, Evropska komisija je definisala okvirni iznos IPA sredstava za sve zemlje korisnice putem Višegodišnjeg indikativnog finansijskog okvira.
- Višegodišnji indikativni planski dokument (*MultiAnnual Indicative Planning Document - MIPD*) je, kao što je već rečeno, osnovni strateški dokument

202 http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/progress_reports/index_en.htm

203 Tekst Evropskog partnerstva za Crnu Goru, koji je Savjet ministara EU usvojio 17. januara 2007. godine preveden na crnogorski jezik može se vidjeti na sljedećoj internet adresi: <http://www.gov.me/files/1171555449.pdf>

204 Nalazi se na: <http://www.sei.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=vijesti&id=22537>

205 Tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na crnogorskom jeziku može se vidjeti na sljedećoj internet adresi. <http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&id=175118> Takođe, odštampana je i knjiga sa tekstom Sporazuma koja se može preuzeti u Ministarstvu za evropske integracije.



planiranja IPA sredstava i sadrži prioritete oblasti intervencije. On je rezultat zajedničkog rada i konsultacija između Evropske komisije i nacionalnih institucija tj. potencijalnih korisnika IPA sredstava.

- Godišnji izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. O ovim izvještajima je već bilo riječi, pa ovdje samo treba ukazati da Evropska komisija svake godine podnosi Savjetu izvještaj o napretku za svaku državu kandidata, odnosno potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Ovi izvještaji sadrže kako negativne tako i pozitivne ocjene procesa pridruživanja i ispunjavanja standarda države na koju se odnosi²⁰⁶.
- Nacionalna strateška dokumenta (na primjer: Nacionalni program integracije Crne Gore u EU 2007-2012²⁰⁷, Strategija reforme pravosuđa, Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, Strategija o integrisanom upravljanju granicama i dr.)

Komisija svojim dokumentima donosi detaljnija pravila za implementaciju podrške, koja se razlikuju između pojedinih komponenti. Takva implementaciona regulativa EK o IPA fondu donesena je u julu 2007. godine. Ona je, inače, prevedena na crnogorski jezik.²⁰⁸

Tokom implementacije programa IPA moraju se poštovati procedure EU specifično pripremljene za podršku državama koje nijesu u njenom članstvu. One su definisane Praktičnim vodičem za procedure zaključivanja ugovora koji se finansiraju iz Opšteg budžeta Evropskih zajednica (*Practical Guide to contract procedures financed from the General Budget of the European Communities in the context of external actions*), tzv. PRAG.²⁰⁹

Početak implementacije programa IPA podrazumijevao je, između ostalog i prestanak rada Evropske agencije za rekonstrukciju (EAR). S obzirom na kašnjenje u pripremama i donošenju implementacione direktive, EAR nije ugašena krajem 2006. godine, kako je najavljivano, već tek krajem 2008. godine.

206 Kao i druga strateška dokumenta Evropske komisije i Progress report se može najlakše pronaći na internet stranici njenog Generalnog direktorata za proširenje: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/progress_reports/index_en.htm Inače, za ove Izvještaje o napretku svake godine vlada sve veće interesovanje političke javnosti u Crnoj Gori, tako da se prevodi ovih dokumenata mogu naći na stranicama Matice (Časopisa za društvena pitanja, nauku i kulturu, koji izdaje Matica crnogorska), a Centar za građansko obrazovanje je publikovao prevod Izvještaja o napretku za 2006. godinu koji se može vidjeti na: http://cgo-ccc.org/izdavacka_djelatnost.php

207 Ovaj izuzetno važan dokument sa stanovišta evropskih integracija i korišćenja evropske prepristupne podrške se može naći na sljedećoj internet adresi:

<http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&id=175025>

208 Može se naći na sljedećoj internet adresi:

<http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&id=175268>

209 Ova uputstva o procedurama, tj. PRAG se nalaze na web stranici:

http://ec.europa.eu/europeaid/tender/gestion/index_en.htm.



Implementacija IPA-e podrazumijeva značajnije učešće institucija vlada država koje koriste ovu pomoć u programiranju, izradi tenderske dokumentacije, evaluaciji i implementaciji potpisanih ugovora o realizaciji projekata. Zbog toga se od država korisnica traži pravovremeno uspostavljanje adekvatnog mehanizma decentralizovanog upravljanja IPA sredstvima i to kao uslov za buduće korištenje svih komponenti programa IPA, o čemu će kasnije biti više riječi.

Posebno je, dakle, važno imati u vidu sveukupnu povezanost svih aspekata procesa pridruživanja EU. Dobijanje statusa kandidata povezano je i sa novim institucionalnim i administrativnim kapacitetima za decentralizovano upravljanje IPA fondom.

Programiranje evropske podrške je u CARDS-u bilo rađeno na dvogodišnjem nivou, a za prvu komponentu IPA programa se organizuje kroz trogodišnje Višegodišnje indikativne programske dokumente, o kojima je već bilo riječi. Po jedan MIPD se radi za svaku zemlju, a o svakom MIPD se obavljaju konsultacije između službi Komisije (*Inter-Service Consultation*). Za koherentnost ovih dokumenata zadužene su odgovarajuće službe u Generalnom direktoratu za proširenje Evropske komisije (*ELARG*). Naravno, za regionalne, tj. višekorisničke aktivnosti i projekte rade se posebni višegodišnji planski dokumenti (*Multy-beneficiary MIPD*).

Za treću komponentu IPA fonda zadužen je Generalni direktorat za regionalnu politiku (*DG REGIO*), Generalni direktorat za zapošljavanje (*DG EMPL*) za četvrtu komponentu, a Generalni direktorat za poljoprivredu (*DG AGRI*) za petu komponentu. Jasno, u pripremu MIPD-a uključni su i organi država koje primaju IPA podršku.

U slučaju Crne Gore priprema prvog MIPD-a je obavljena tokom druge polovine 2006. godine i na osnovu tada pripremljenog trogodišnjeg programa aktivnosti pristupilo se izradi godišnjeg nacionalnog plana za 2007. godinu, koji je sadržao konkretne projekte. S obzirom da u to vrijeme Delegacija Evropske komisije u Crnoj Gori još nije bila uspostavljena, te projekte je pripremila Evropska Agencija za rekonstrukciju i to bez nekog većeg učešća nacionalnih institucija. MIPD se redovno godišnje ažurira, tako da je sredinom 2009. godine u toku proces usvajanja aktuelnog MIPD-a za period od 2010 do 2012. godine.

Prethodni period, sve do 2008. godine, je, u smislu finansijske podrške Evropske unije Crnoj Gori, bio obilježen korišćenjem sredstva iz CARDS progama, pri čemu je Evropska agencija za rekonstrukciju bila zadužena za programiranje i implementaciju projekata, što znači da crnogorski organi nisu bili u dovoljnoj mjeri uključeni u izradu opisa projekata.



Nakon završetka mandata Evropske agencije za rekonstrukciju (31. decembra 2008. godine), proces programiranja i implementacija projekata je prešao na Delegaciju Evropske komisije. Uzimajući u obzir činjenicu da je Delegacija bila novoformirana, kao i da je kadrovski zaokružena tek krajem 2008. godine, crnogorske institucije su se u tom periodu tek upoznavale sa procesom i procedurama programiranja, izradom opisa projekata, tenderskim procedurama i u krajnjoj liniji, sa implementacijom projekata. Projekti iz IPA 2007 i 2008 programa su programirani preko EAR-a uz maksimalno angažovanje međunarodnih eksperata, dok je tek programiranje IPA 2009 sredstava u značajnijoj mjeri uključilo predstavnike crnogorskih organa i omogućilo njihovu adekvatnije učešće u tom procesu.²¹⁰

8.1.2. Struktura MIPD

Konkretni projekti koji čine godišnji nacionalni program su, dakle, utemeljeni u višegodišnjem programskom okviru. I na taj način se države koje teže članstvu u EU postepeno privikavaju na principe rada strukturnih fondova EU, koji su već ranije objašnjeni u posebnoj poglavlju. Sadržaj MIPD-a je definisan članom 3 implementacione IPA regulative.

Svaki MIPD sadrži, na početku, poglavlje sa ocjenom strateških prioriteta i ciljeva, kao i kontekst u kojem se podrška dodjeljuje, uključujući kratak opis procesa konsultacija sa državnim organima zemlje koja prima pomoć.

Nakon toga slijedi poglavlje o ciljevima pretpristupne pomoći, gdje se utvrđuju glavni strateški ciljevi, i konsolidovana procjena izazova, potreba i relativan značaj prioriteta (kao što je utvrđeno u Evropskom partnerstvu, redovnim godišnjim izvještajima o napretku, Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, Nacionalnom programu integracija i sektorskim strategijama države).

Sljedeće poglavlje pruža pregled prethodne i tekuće pretpristupne pomoći i u njemu se daje kratak pregled pomoći koju je Evropska unija pružala zemlji, navodeći iznos sredstava dodijeljenih u prošlosti, uzimajući u obzir naučene lekcije i drugu donatorsku pomoć.

²¹⁰ To je obezbijedeno posebnom podrškom Programa za razvoj kapaciteta (*Capacity Development Programme*) - CDP. Radi se o zajedničkom programu Vlade Crne Gore, UNDP-a i Fondacije Instituta za otvoreno društvo, kome se pridružila i Delegacija Evropske komisije, usmjerenog da pruža podršku razvoju institucionalnih i administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori, neophodnih za dalji tok procesa evropskih integracija.



Nakon toga utvrđuje se strategija predpristupne pomoći za naredni trogodišnji period. Ovaj dio obuhvata kratak opis ukupne strategije za predpristupnu pomoć za dati period, uključujući objašnjenje mjera preduzetih da bi se osigurala koordinacija, komplementarnost i sinergija pomoći iz različitih komponenti.

Kada je riječ o višegodišnjem planiranju po komponentama IPA fonda, osnovna struktura za svaku od komponenti obuhvata:

- trenutnu situaciju i prethodnu i tekuću pomoć Evropske unije,
- glavna područja intervencije i ciljeve,
- glavne prioritete i ciljeve,
- očekivane rezultate i vremenski okvir,
- programe koji će se sprovoditi kako bi se ostvarili ovi ciljevi i vrstu pomoći koja će biti pružena,
- finansijske indikatore.

Do sada definisani Višegodišnji indikativni programi za Crnu Goru obuhvatali su, naravno, samo prve dvije komponente IPA fonda, pošto Crna Gora još ne učestvuje u ostale tri komponente. Što se tiče prve komponente IPA programa - Podrška tranziciji i jačanju institucija, ovim dokumentom se načelno definišu tri oblasti (ili, kako se u eurožargonu kaže „ose“) prioriteta: politički kriterijumi, ekonomski kriterijumi i sposobnost za preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva, što drugim riječima znači evropske standarde u raznim oblastima. Na isti način se grupišu i konkretni projekti koji se razvijaju kroz sistem godišnjeg programiranja.

U oblasti koje obuhvata druga komponenta – Regionalna i prekogranična saradnja – osnovni cilj je jačanje stabilnosti, bezbjednosti i prosperiteta, od interesa za sve države regiona, radi podsticanja harmoničnog, uravnoteženog i održivog razvoja.

Svi projekti finansirani kroz IPA program moraju voditi računa o zajedničkim pitanjima (*Cross-cutting issues*) kao što su civilno društvo, životna sredina, regionalni razvoj, jednake mogućnosti i antidiskriminacija po pitanju roda i manjina, ljudska prava, posebno prava manjina, osjetljivih grupa, uključujući izbjeglice i hendikepirane osobe.

8.1.3. Decentralizovani sistem upravljanja

Već pomenuti Okvirni sporazum sa Evropskom komisijom je definisao ukupna pravila saradnje, prava i obaveze vezane za korišćenje IPA sredstava, ali naročito one obaveze Crne Gore koje se odnose na uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondom (*Decentralized Implementation System*) - DIS.



Prema Okvirnom sporazumu, pomoć EU državi članici, ili nekoj drugoj zemlji, može biti implementiran preko sljedećih sistema upravljanja:

- Centralizovani - kada odluke o nabavci, dodjeli ugovora i plaćanju aktivnosti donosi Evropska komisija, koja djeluje za zemlju korisnicu i u njeno ime,
- Decentralizovani – kada imenovana institucija u trećoj zemlji direktno sprovodi nabavku, ugovaranje i plaćanje aktivnosti programa.
- Zajedničko upravljanje - koje uključuje međunarodne organizacije;
- Podijeljeno upravljanje – koje se koristi u okviru komponente prekogranične saradnje.

Centralizovano upravljanje može imati sledeće oblike:

- Centralizovano direktno upravljanje - gdje je za implementaciju projekata zadužena Evropska komisija u Briselu (na primjer, za projekte koji se finansiraju kroz Višekorisnički dio IPA programa);
- Centralizovano dekoncentrisano upravljanje - gdje je za implementaciju zadužena Delegacija Evropske komisije u državi korisnici (trenutni model implementacije projekata u Crnoj Gori);
- Centralizovano indirektno upravljanje - gdje su za implementaciju zadužene neke agencije Zajednice ili druge organizacije.

U centralizovanom sistemu Evropska komisija programira pomoć, a zatim njome upravlja, što znači da finansijski administrira, sprovodi, nadzire i evaluira programe i projekte. Država koja prima podršku u svemu tome učestvuje kroz proces konsultacija. Svrha decentralizacije sistema upravljanja sredstvima je, dakle, postepena priprema države kandidata za preuzimanje odgovornosti za upravljanje evropskim fondovima nakon ulaska u EU. Zbog toga, proces decentralizacije treba da obezbijedi odgovarajući pravni i administrativni okvir u državama koje koriste pomoć za preuzimanje odgovornosti za programiranje i implementaciju te pomoći.

Decentralizovani sistem implementacije se odobrava državi korisnici u skladu sa posebnom evropskom regulativom o finansiranju (*Council Regulation 1605/2002*)²¹¹, na osnovu koje Evropska komisija i dalje sprovodi sistematsku prethodnu (*ex-ante*) kontrolu tenderskih procedura i zaključenih ugovora. Dakle, Evropska komisija zadržava konačnu

211 COUNCIL REGULATION (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1605:20071227:EN:PDF> (31. 07. 2009)



odgovornost za upotrebu sredstava i samim tim zadržava određene funkcije u programskom ciklusu. Zbog toga je EK razvila specifične procedure, prevashodno zbog toga da bi obezbijedila transparentnost u ugovaranju i svim finansijskim transakcijama.

Dakle, u decentralizovanom sistemu, organi države koja koristi pomoć ovlašćeni su za ugovaranje, ali uz kontrolu Delegacije EK. Kontrola se može sprovoditi na dva načina:

- *Ex-ante* – odluke koje se odnose na tenderske procedure i ugovaranje (tenderski dosijei, odbori za evaluaciju, izvještaji o evaluaciji, ugovori) donosi ovlašćeni ugovarač zemlje korisnice, nakon prethodnog odobrenja Delegacije EK;
- *Ex-post* – odluke donosi ovlašćeni ugovarač bez prethodnog odobrenja Delegacije EK, a kontrola se sprovodi naknadno.

Praksa evropske pretpristupne podrške u prethodnom talasu proširenja ukazuje da su u decentralizovanom sistemu sve procedure (izbor projekata, tenderska procedura, ugovaranje, plaćanje) sprovodili organi država korisnica, uz prethodna odobrenja Evropske komisije ili Delegacije EK u tim državama. Uvođenje naknadne, ex-post kontrole se omogućava uvođenjem tzv. Proširenog decentralizovanog sistema implementacije (*Extended Decentralised Implementation System – EDIS*). Iskustvo prethodnih država kandidata govori da do uvođenja EDIS-a, obično, dolazi tek nakon ulaska u EU.

8.1.4. Nove institucije

Da bi upravljala sredstvima IPA-e Crna Gora mora da osnuje sve odgovarajuće institucije neophodne za punu implementaciju DIS-a, i da obezbijedi njihovo funkcionisanje i operativnost. S obzirom da je u novembru 2007. godine potpisan Okvirni sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za saradnju za sprovođenje IPA-e,²¹² valja ukazati da su ovim dokumentom predviđene neophodne institucije i strukture za decentralizovano upravljanje sredstvima EU.

Za sprovođenje DIS-a neophodan je poseban sporazum tj. Memorandum o razumijevanju između EK i države korisnika o osnivanju Nacionalnog fonda (*National Fund - NF*), kroz koji će se vršiti svi transferi EU sredstava. Zadatak ovog fonda je potraživanje sredstava od Evropske komisije, raspodjela sredstava krajnjim korisnicima i finansijsko izvještavanje. Ovim fondom upravlja Nacionalni službenik za ovjeravanje (*National Authorising Officer – NAO*).

²¹² Okvirni sporazum između Vlade Crne Gore i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć EZ Crnoj Gori u okviru sprovođenja IPA može preuzeti sa sljedeće internet stranice: <http://www.gov.me/minzaevint/vijesti.php?akcija=vijesti&id=175268>



Javne nabavke tj. tenderski postupak, ugovaranje, izradu budžeta i raspodjelu sredstva treba da sprovodi Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (*Central Financing and Contracting Unit - CFCU*) na čelu sa Službenikom za ovjeravanje programa (*Programme Authorising Officer - PAO*).

Postoje striktna pravila i uputstva koja se odnose na tenderske procedure i ugovaranje, u cilju izbora najkvalifikovanijeg ponuđača, ekonomičnog sprovođenja projekta i transparentne upotrebe fondova. Procedure i standardni dokumenti za ustupanje pružanja usluga, snadbijevanja i izvođenja radova su definisani u već pomenutom PRAG-u, zasnovanom na već pomenutoj regulativi o finansiranju i regulativi EK o implementaciji regulative o finansiranju.

Za DIS je neophodno i imenovanje Nacionalnog IPA koordinatora (*National IPA Co-ordinator - NIPAC*) koji brine o ukupnoj koordinaciji programiranja, dodijeli sredstva iz programa, određivanju prioriteta, monitoringu i ocjenjivanju. NIPAC obezbjeđuje partnerstvo između Evropske komisije i Vlade države koja koristi IPA sredstva, kao i blisku vezu između opšteg procesa pridruživanja i korišćenja IPA programa.

Crnogorska Vlada je, u toku dosadašnjih priprema za DIS, imenovala NIPAC-a, uspostavila CFCU i Nacionalni fond, imenovala Službenika nadležnog za akreditaciju (*The Competent Accrediting Officer - CAO*), Nacionalnog službenika za ovjeravanje (*National Authorising Officer - NAO*).

Na nivou ministarstava imenovani su Visoki službenici za programe pomoći (*Senior Programme Officers - SPO*) koji su nadležni za upravljanje i sprovođenje projektnih aktivnosti u okviru u resornih ministarstava i koji treba da se bave utvrđivanjem potrebne pomoći, izradom projektnih zadataka i praćenjem realizacije projekata.²¹³

Radi priprema za učešće u ostalim komponentama IPA programa Crna Gora će morati imenovati Strateškog koordinatora (*Strategic Co-ordinator*) za treću i četvrtu komponentu IPA-e (Komponentu regionalnog razvoja i Komponentu razvoja ljudskih resursa), čiji će zadatak biti da obezbjeđuje koordinaciju pomoći koja se odobrava u okviru ove dvije komponente i između sektorskih strategija i programa. Slične aktivnosti su neophodne i za učešće u petoj komponenti IPA-e.

Pored toga, radi upravljanja IPA sredstvima mora se razviti sistem interne revizije

²¹³ Zapravo, taj posao je već bio završen u prethodnoj Vladi, no poslije parlamentarnih izbora i formiranja nove Vlade, zbog reorganizacije pojedinih ministarstava obnovljen je proces imenovanja SPO-a, koji bi trebalo da se okonča do jeseni 2009. godine.



(*Internal audit*), funkcionalno nezavistan od svih aktera u sistemu upravljanja i kontrole IPA sredstvima. Uloga revizije je da obezbijedi djelotvorno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole i pouzdanost računovodstvenih podataka koji se dostavljaju Evropskoj komisiji.

Da bi se na vrijeme pripremila za decentralizaciju upravljanja evropskim sredstvima Crna Gora mora, ne samo oformiti sve pomenute strukture, već ih i osposobiti da preuzmu aktivnosti Delegacije EK u programiranju i realizaciji pomoći. To zahtijeva dodatno zapošljavanje i obuku službenika, detaljnu podjelu nadležnosti i izgradnju adekvatnog sistema koordinacije među institucijama. Tek nakon što EK svim novim strukturama neophodnim za DIS da tzv. akreditaciju za rad, može se reći da je uspostavljen decentralizovani sistem upravljanja evropskom podrškom. Proces uspostavljanja DIS-a, naravno, odvija se u tijesnoj saradnji sa EK, kako bi se na kraju obezbjedila akreditacija za rad svih novih institucija. Uporedno iskustvo pokazuje da taj proces traje dvije do tri godine.

Načelno, preporuke Evropske komisije upućuju na pet faza u pripremi za decentralizovano upravljanje evropskom podrškom:

1. Faza ustanovljavanja: pravno i faktičko ustanovljavanje neophodnih struktura (NAO, NF, CFCU...),
2. Procjena nedostataka: analiza institucionalnih struktura u cilju procjene do kog nivoa su ispunjeni zahtjevi DIS i identifikacija specifičnih aktivnosti, promjena i poboljšanja neophodnih za obezbjeđenje usklađenosti sa zahtjevima EU,
3. Implementacija neophodnih promjena: razvoj neophodnih procedura za ispunjenje zahtjeva koje DIS podrazumijeva, sa posebnim naglaskom na funkcije programiranja, finansijskog upravljanja, implementacije, nabavki, ugovaranja, finansijske kontrole, monitoringa, evaluacije i odgovarajućih priručnika vezanih za procedure,
4. Faza procjene usklađenosti: procjena da li su ključne institucije dostigle poboljšanja neophodna za zadovoljavanje relevantnih pravila EU,
5. Priprema za odluku EK (kontrolna revizija stručnih službi EK): na službeni zahtjev i nakon potvrde Evropske komisije da postoje preduslovi za DIS, slijedi akreditacija za prelazak na decentralizovani sistem.

Sa dobijanjem akreditacije za decentralizovani sistem implementacije institucije Crne Gore će preuzeti odgovornost za upravljanje i implementaciju evropskom podrškom. To je, takođe, preduslov da Crna Gora otpočne sa korišćenjem sredstava iz III, IV i V komponente IPA fonda. Naravno, treba pri tome imati u vidu da svaka komponenta IPA-e zahtijeva posebnu akreditaciju za DIS.



Sve ovo djeluje veoma komplikovano, kao težak i nepotreban teret koji se nameće sistemu državne uprave. No, kada se pogledaju iznosi pomoći po komponentama onda će se vidjeti da se sav taj administrativni posao, ipak, veoma isplati. Primjera radi, Crna Gora kroz prve dvije komponente IPA-e „dobija“ oko 33 miliona eura godišnje. Kada bi se iz državnog budžeta izdvojili socijalni fondovi, onda bi evropska podrška bila oko pet odsto budžeta. Ukupno gledano, podrška EU je ravna jednom procentu BDP Crne Gore. No, prve dvije komponente IPA-e, u principu, čine oko 40 odsto ukupnog fonda, a ostale tri komponente oko 60 odsto. Znači da je daleko veći iznos podrške moguće obezbijediti tek nakon uspostavljanja svih struktura neophodnih za DIS. Takođe treba imati u vidu i već poznato pravilo da maksimalni iznos podrške državi kandidatu ili državi članici ne može preći četiri odsto njenog BDP, što znači da Crna Gora ima mogućnosti da iznos evropske pomoći u narednom periodu učetvorostruči. Uostalom, čitava priča o administrativnim strukturama za DIS ne vodi samo do većeg korišćenja IPA-e, nego, je prevashodno usmjerena ka osposobljavanju za učešće u strukturnim i kohezionim fondovima u trenutku ulaska u članstvo u EU.

Tabela 25: Prosječan iznos sredstava po komponentama IPA-e

Komponenta IPA fonda	% ukupnih sredstava
Podrška tranziciji i jačanju institucija	35
Regionalna i prekogranična saradnja	7
Regionalni razvoj	31
Razvoj ljudskih resursa	8
Ruralni razvoj	18

U narednom dijelu teksta pružaju se detaljnije informacije o karakteristikama svake od komponenti IPA-e.

8.2. Prva komponenta - podrška tranziciji i razvoju institucija

Prva komponenta IPA programa - Pomoć tranziciji i jačanje institucija (*Transition Assistance and Institution Building – TAIB*) se dijeli na nacionalni i višekorisnički program IPA (*Multibeneficiary – MB IPA*). Podjela prve komponente IPA je utvrđena članom 72 IPA im-



plementacione regulative²¹⁴, u kojoj se ističe da se prva komponenta IPA dijeli na nacionalni program i na regionalne i horizontalne programe tj. MB IPA. Glavna razlika između nacionalne i MB IPA-e je u tome što se jedan projekat iz MB IPA-e istovremeno realizuje u više država, dok nacionalni IPA program pruža direktnu podršku određenoj zemlji.

8.2.1. Nacionalni dio

U okviru nacionalnog dijela prve komponente IPA, podrška se usmjerava na projekte koji će doprinijeti da zemlja potencijalni kandidat ispuni sljedeće kriterijume za članstvo:

- Politički kriterijumi

U ovoj liniji, odnosno, kako se u eurožargonu kaže, osi prioriteta, podrška se fokusira na projekte usmjerene na konsolidaciju demokratskih institucija, reformu pravosuđa i javne uprave, uključujući decentralizaciju, podršku lokalnim samoupravama, borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, zaštiti ljudskih i manjinskih prava, anti-diskriminaciji, kao i medijima. U okviru ovog kriterijuma posebna pažnja se posvećuje razvoju civilnog društva u interesu razvoja dijaloga države i civilnog sektora.

- Ekonomski kriterijumi

U ovoj osi prioriteta projekti se fokusiraju na stvaranje novih mogućnosti zaposlenja, obrazovanje, socijalnu uključenost, odnosno koheziju, zdravlje, poslovno okruženje, budžet i upravljanje porezima, ruralni razvoj, bezbjednost hrane, životnu sredinu, energiju, saobraćaj, kao i na izradu studija vezanih za infrastrukturu i druge aktivnosti, koje pripremaju zemlju za učešće u strukturnim fondovima EU.

- Sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva

Podrška u okviru ovog kriterijuma, odnosno ose prioriteta, se usmjerava na uvođenje i implementaciji *acquis*-a u svim oblastima; cjelokupnu koordinaciju procesa evropskih integracija; jačanje crnogorskih administrativnih kapaciteta za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanje; pripremu uvođenja decentralizovanog implementacionog sistema (DIS) upravljanja sredstvima Evropske unije i učešće u Programima Zajednice.

214 COMMISSION REGULATION (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)



Sve u svemu, u članu 64 implementacione regulative piše da se preko ove komponente IPA-e pomoće može pružati za:

- jačanje demokratskih institucija i vladavine prava;
- unaprijeđenje i zaštita osnovnih prava i sloboda sadržanih u Evropskoj povelji o osnovnim pravima;
- reforma javne uprave;
- reforma u oblasti pravde i unutrašnjih poslova, kao što je reforma pravnog sistema, policije, tužilaštva, sudstva, kazneno-popravnog sistema, carina i sistema za kontrolu granice, sa posebnim naglaskom na poboljšanje borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala, terorizma, nelegalnih migracija i uspostavljanja informacionih sistema povezanih sa ovim oblastima;
- modernizacija regulatornog okvira, uključujući podršku za ulaganja u opremanje ključnih institucija čije infrastrukture ili kapacitet prate i primjenjuju jačanje potrebe za zakonodavstvom;
- uspostavljanje ili jačanje sistema finansijske kontrole;
- jačanje tržišne privrede, posebno pomaganjem samo-organizovanja privrednih aktera i direktnom podrškom privrednim aaktivnostima, uključujući pomoć privatnom sektoru i pomaganjem u restrukturiranje privrede, kao i unošenjem raznovrsnosti u privredu, modernizacijom ključnih sektora i poboljšanjem određenih oblasti;
- razvoj civilnog društva i dijaloga između vladinih i nevladinih tijela radi unaprijeđenja demokratije, vladavine prava, ljudskih prava, poštovanja i zaštite manjina, kao i dijaloga u civilnom društvu;
- uspostavljanje socijalnog dijaloga kao elementa dobre uprave i unaprijeđenje pravičnih i dobrih uslova rada;
- unaprijeđenje integracije manjina, pomirenja i mjera za izgradnju povjerenja na svim nivoima društva;
- politika životne sredine, na osnovu visokog nivoa zaštite, unaprijeđenja principa da zagađivači plaćaju kazne, održivog korišćenja prirodnih resursa, energetske efikasnosti, obnovljivih resursa i progresivnog usvajanja politike Zajednice na svim nivoima, uključujući klimatske promjene;
- poboljšanje pristupa finansijskim olakšicama za mala i srednja preduzeća i javne uprave;
- institucionalna izgradnja u oblasti nuklearne bezbjednosti, upravljanja radioaktivnim otpadom i zaštita od radijacije, u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije i najboljim praksama Evropske unije;
- podrška učestvovanju u programima Zajednice, posebno u onim koji imaju za cilj povećanje svijesti o pripadnosti Evropi i priprema za učestvovanje u agencijama Zajednice.



Pored ovih oblasti u okviru ove komponente, pomoć se takođe može dodijeliti i za druge oblasti, koje su, u principu, vezane za ostale komponente IPA-e:

- društveni, privredni i teritorijalni razvoj, uključujući, između ostalog, ulaganja u oblastima regionalnog razvoja, razvoja ljudskih resursa, i razvoja sela;
- uklanjanje prepreka za uključenje u društvo i podrška tržištima rada, posebno kroz mjere koje imaju za cilj poboljšanje životnog standarda, borbe protiv nezaposlenosti i jačanje ljudskih resursa;
- pomoć proizvodnom sektoru i uslugama i poboljšanju poslovnih infrastruktura;
- prilagođavanje, reforma ili, gdje je potrebno, uspostavljanje obrazovnih sistema i sistema profesionalne obuke;
- poboljšanje pristupa i međusobno povezivanje transportnim, informacionim, energetske i drugim mrežama;
- reforma zdravstvenih sistema;
- poboljšanje informacionih i komunikacionih sistema.

Sredstva namijenjena Crnoj Gori kroz prvu komponentu IPA-e su tabelarno prikazana na sljedeći način:

Tabela 26: IPA – I Komponenta - Podrška tranziciji i izgradnja institucija

Godina	Budžet
2007	27,490,504
2008	28,112,552
2009	28,632,179
2010	29,238,823
2011	29,843,599
2012	30,446,471

Izvor: Višegodišnji indikativni finansijski okvir

U skladu sa članom 65 IPA implementacione regulative, u okviru ove komponente pomoć može biti pružena u formi:

- treninga (u smislu razmjene informacija i iskustava) posebno kroz tvining, tzv. „laki“ tvining i TALEX;
- tehničke pomoći;
- investicija;
- šeme grantova, tj. bespovratne pomoći;



- PPF (*Project Preparation Facility*), tj. tehničke pomoći u pripremi projekata i projektne dokumentacije;
- sprovođenja finansijskih aranžmana u saradnji sa drugim finansijskim institucijama;
- budžetske podrške u određenim i izuzetnim slučajevima (na osnovu člana 15 Regulative o uspostavljanju IPA)²¹⁵.

Slijede kratka objašnjenja nekih oblika podrške:

Detaljnija objašnjenja o tviningu i TAIEX-a data su u posebnim poglavljima.

Tehnička pomoć je, zapravo, stručna pomoć koja podrazumijeva konsultantske usluge za pripremu različitih zakona ili dokumenata, njihovo sprovođenje, pripremu i sprovođenje obuke, pripremu projektne dokumentacije itd.

Investicioni projekti odnose se na nabavku opreme ili sprovođenja radova (rekonstrukcija i izgradnja).

Bespovratna sredstva (*grant*) predstavljaju donaciju koja se daje sa ciljem da se finansiraju aktivnosti i projekti različitih neprofitnih subjekata (kao što su: lokalna samouprava, razvojne agencije, civilno društvo i mediji), koji ostvaruju ciljeve opšteg evropskog interesa i pomažu realizaciju politika Evropske unije.

8.2.2. Obaveza kofinansiranja

U ranijim poglavljima o strukturnim fondovima EU objašnjena je osnovna logika potrebe za zajedničkim finansiranjem konkretnih projekata i princip dodavanja. Sredstva koja je Crna Gora dobijala preko CARDS-a nijesu podrazumijevala obavezu kofinansiranja, jer su bila usmjerena na demokratsku stabilizaciju, obnovu i rekonstrukciju, ali sredstva IPA-e, kako im samo ime kaže, imaju prepristupni karakter i uvode obavezu kofinansiranja, koja se podrazumijeva i kod strukturnih fondova. U članu 4 (1 a) Okvirnog sporazuma se kaže da se pomoć pruža uz poštovanje principa dosljednosti, komplementarnosti, koordinacije, partnerstva i koncentracije, što, takođe, upućuje na vezu sa principima strukturnih fondova.

²¹⁵ Primjera radi, Vlada Srbije je u toku 2009. godine, zbog uticaja svjetske finansijske krize, ovaj oblik korišćenja nacionalnih IPA sredstava dogovorila sa EK i tako ostala uskraćena za konkretne projekte podrške reformama u raznim oblastima.



Obaveza kofinansiranja je definisana članom 37 IPA implementacione regulative u kome se kaže da je za odobravanje i sprovođenje predloženih projekata neophodno obezbijediti odgovarajući iznos nacionalnog kofinansiranja projekata. Kofinansiranje projekata može biti obezbijeđeno kroz budžetska sredstva, odobrene kredite ili donacije međunarodnih institucija.

Takođe, član 4 (3) Okvirnog sporazuma sadrži sledeću odredbu: „Sve radnje koje se finansiraju putem IPA instrumenta će, u principu, zahtijevati kofinansiranje od strane korisnika i Zajednice, sem ako nije drugačije dogovoreno Sektorskim i Finansijskim sporazumom“. Pored toga, u narednom stavu se dodaje da „finansijska sredstva Zajednice postaju raspoloživa u isto vrijeme kad i finansijska sredstva korisnika“.

Pravila Evropske komisije predviđaju da se kofinansiranje projekata pod centralizovanim upravljanjem fondovima EU, što uključuje i Crnu Goru, vrši prema paralelnom modelu. Paralelni model kofinansiranja znači da se u okviru jednog projekta koji se kofinansira aktivnosti sprovode odvojeno, prema procedurama u zavisnosti od izvora finansiranja. U praksi to znači da se za aktivnosti definisane u projektu, a koje su finansirane iz IPA sredstava, primjenjuju pravila ugovaranja i nabavki koje primjenjuje Evropska unija (tzv. PRAG pravila), dok se za aktivnosti koje se finansiraju iz nacionalnih sredstava primjenjuju pravila i procedure javnih nabavki koja važe u Crnoj Gori.

Pored toga, implementacionom regulativom IPA-e je utvrđeno da je u okviru svake od navedenih oblasti podrške (politički kriterijumi, ekonomski kriterijumi i obaveze koje proizilaze iz članstva) neophodno obezbijediti kofinansiranje u iznosu od 10% od ukupne vrijednosti budžeta projekata koji se odnose na tehničku pomoć, odnosno 25% od ukupne vrijednosti budžeta projekata koji se odnose na investicije (infrastrukturni radovi i nabavka opreme).

S obzirom da je realizacija projekata koji se finansiraju iz IPA fonda najčešće višegodišnja (rijetki su projekti koji traju manje od godinu dana), to znači da je i obaveza obezbjeđivanja nacionalnih sredstva za kofinansiranje višegodišnja. Zbog toga je neophodno obezbijediti adekvatne veze u srednjoročnim budžetskim planovima sa IPA fondom, kao i unaprijediti sistem budžetskog planiranja, koji je u Crnoj Gori tradicionalno bio organizovan na jednogodišnjoj osnovi.

U narednoj fazi, u decentralizovanom sistemu upravljanja, kofinansiranje bi trebalo da se zasniva na zajedničkom osnovu. Zajedničko kofinansiranje podrazumijeva da se aktivnost realizuje putem jednog ugovora, koji se finansira iz više izvora (znači iz nacionalnog budžeta i budžeta EU). Tada neće biti moguće razdvajati modele procedura ugovaranja



ja po izvorima finansiranja aktivnosti u projektu. Tada će sve tendere i pozive na ponude raspisivati nacionalni organi, uz *ex-ante* kontrolu Delegacije Evropske komisije.

Kofinansiranje je bilo predmet stalnih pregovora između nacionalnih institucija i Delegacije EK. S obzirom da se neki infrastrukturni projekti finansiraju dijelom iz IPA-e, a dijelom iz kredita međunarodnih finansijskih instucija, kao što su Svjetska banka ili Evropska banka za obnovu i razvoj, ova kreditna sredstva se smatraju kofinansirajućim, pošto će te kredite, na kraju krajeva, vraćati građani Crne Gore kao poreski obveznici preko budžeta. Pošto se radi o većim i skupljim investicijama i kreditima za te investicije, onda taj iznos kofinansiranja značajno penje ukupno učešće kofinansirajućih sredstava u nacionalnom godišnjem IPA programu. Zbog toga je interes nacionalnih institucija da se kofinansiranju prilazi sa stanovišta iznosa ukupnog godišnjeg programa, a politika EK je da se kofinansiranju prilazi sa stanovišta osa prioriteta i, sve više, sa stanovišta konkretnih projekata. Tako se sve više insistira da se obezbijede različiti procenti kofinansiranja za različite aktivnosti u konkretnim projektima. Ako je projekat vezan, u cjelini gledano, za institucionalnu izgradnju, ali neka aktivnost u njemu podrazumijeva i kupovinu opreme za određenu instituciju, onda se zahtijeva da iznos kofinansiranja za tu aktivnost ne bude 10 odsto (koliko, po pravilu, iznosi za institucionalni razvoj), već 25 odsto, koliko se, po pravilu, zahtjeva za investicije.

S obzirom da još nema iskustva u operativnom sprovođenju grant šema za nevladine organizacije u Crnoj Gori, u narednom periodu će se vidjeti kako će nevladine organizacije obezbjeđivati neophodna sredstva za kofinansiranje projekata.

8.2.3. Višekorisnički dio

Višekorisnički dio Prve komponente IPA fonda implementira se putem regionalnih i horizontalnih programa. Po definiciji, regionalni programi treba da olakšaju proces regionalne saradnje među državama Zapadnog Balkana. Ovi programi naročito nastoje da promovišu pomirenje, rekonstrukciju i političku saradnju. Horizontalni programi se odnose na zajedničke potrebe u više zemalja korisnica IPA-e i teže da postignu ekonomičnost i efikasnost u implementaciji programa. Priprema projekata i njihova implementacija ovdje se sprovodi centralizovano iz Brisela, a za višekorisnički dio je obezbijeđeno oko 150 miliona eura na godišnjem nivou, za sve države korisnice IPA-e. Višekorisničke aktivnosti se stoga fokusiraju na podršku koja zahtijeva regionalnu saradnju među korisnicima, kao što su regionalne strukture, mreže eksperata ili civilnih službenika, ili se, pak, odnose na potrebe i probleme prekogranične prirode.



Već je bilo riječi o višegodišnjim indikativnim planskim dokumentima. Oni se utvrđuju za tri godine i revidiraju svake godine. MIPD prati Višegodišnji indikativni finansijski dokument (MIFF) koji indikativno opredjeljuje sredstva po korisniku i po komponenti. Prema tome, Višekorisnički MIPD (*Multibeneficiary MIPD – MB MIPD*) pruža strateški okvir za višekorisnički fond IPA-e koji pokriva aktivnosti i u državama kandidatima i u državama potencijalnim kandidatima. MB MIPD za period od 2007. do 2009. godine daje pregled prioriteta za finansiranje u te tri godine u regionu za koje će biti izdvojeno blizu 500 miliona eura.²¹⁶ Ovim dokumentom su definisane sljedeće linije prioriteta:

- Ispunjavanje političkih kriterijuma: demokratija i vladavina prava, ljudska prava i zaštita manjina, regionalna saradnja i međunarodne obaveze, privremene civilne administracije, civilni dijalog;
- Ispunjavanje ekonomskih kriterijuma: saradnja sa međunarodnim finansijskim institucijama, obrazovanje, programi za mlade, programi istraživanja;
- Preuzimanje obaveze članstva u Evropskoj uniji: slobodno kretanje roba, intelektualna i industrijska svojina, veterinarska politika, transportna politika, energetika, porezi i carine, statistika, životna sredina, TAIEX, nuklearna bezbjednost i zaštita od radijacije;
- Informacije i komunikacije: obezbjeđivanje informisanosti građana država korisnica MB IPA;
- Podrška aktivnostima MB projekata: revizija, monitoring i procjena.

Višekorisnička IPA pokriva sljedeće oblasti:

- Regionalni i horizontalni programi – Odnosi se na podršku regionalnim inicijativama kao što su Regionalni savjet za saradnju²¹⁷, CEFTA²¹⁸, zatim civilnom društvu, malim i srednjim preduzećima, obezbjeđivanju finansijske podrške

216 MB MIPD za Crnu Goru 2008-2010 se može se vidjeti na internet adresi: <http://www.gom.cg.yu/files/1212055788.pdf>

217 Kao što je već ranije rečeno, radi se o nastavku Pakta stabilnosti, čiji je Sekretarijat smješten u Sarajevu.

218 CEFTA (*Central European Free Trade Agreement*) je trgovinski sporazum između Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Moldavije, Srbije, UNMIK-a u ime Kosova i Metohije, Hrvatske i Crne Gore. Ovaj sporazum definiše jedinstvenu zonu slobodne trgovine u jugoistočnoj Evropi. Ime sporazuma opisuje sporazum država srednje Evrope do kojeg je došlo početkom devedesetih godina prošlog vijeka. Posljednje su se u CEFTA sporazum uključile Hrvatska i Makedonija, a kasnije su, 2004. i 2007. godine, sve ostale države članice ovog sporazuma ušle u sastav EU. Do novog CEFTA sporazuma, koji je potpisan u decembru 2006. godine, došlo je na temelju mreže bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini koje su države jugoistočne Evrope međusobno potpisale u sklopu aktivnosti vođenih pod patronatom Pakta za stabilnost. Često se u eurožargonu može čuti izraz „CEFTA plus“ ili „CEFTA 2006“, radi objašnjenja razlika između originalnog CEFTA sporazuma, koji su činile srednjoevropske države i novog - aktuelnog CEFTA sporazuma.



opštinama kroz partnerstva sa međunarodnim finansijskim institucijama, saradnji sudstva i policije, internom tržištu, reformi javne administracije, životnoj sredini, transportu, energetici, statistici i dr.;

- Oblast informacija i komunikacija - Cilj je podrška stipendiranju studenata iz država Zapadnog Balkana, uspostavljanju bezviznog režima, civilnom društvu putem finansijske podrške novinarima, mladim političarima, profesorima, liderima sindikata i drugima, lokalnim inicijativama i inicijativama za izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva;
- Finansiranje privremene civilne administracije na Zapadnom Balkanu - Radi se o podršci Evropske komisije za privremene civilne administracije kao što su OHR u BiH, UNMIK-a na Kosovu;
- Procjena, kontrola i revizija – Ova podrška se pruža za sve oblasti poslovanja, a samim tim i za ocjenjivanje stepena spremnosti zemlje za članstvo EU;
- Podrška radu TAIEX-a;
- Podrška radu SIGMA-e – Radi se o programu podrške unaprijeđivanja upravljanja u javnoj administraciji. SIGMA podržava reforme javne administracije zemalja korisnica, posebno u oblasti politike regulatornih sistema, reforme javne administracije, borbe protiv korupcije, kontrole finansijskih resursa i javnih nabavki.²¹⁹

Programiranje MB IPA-e se zasniva na pripremi projektnih formulara i finansijskih prijedloga od strane Evropske komisije. Ona inicira i priprema nacрте projektnih ideja, na osnovu potreba država regiona i prioriteta sadržanih u MB MIPD-u. Pripremljeni predlozi se dostavljaju državama korisnicama na komentare, nakon čega slijede međusektorske konsultacije unutar generalnih direktorata Evropske komisije. Konačnu odluku o odobravanju prijedloga projekata donosi IPA Komitet u kome su predstavnici zemalja članica. Odluku IPA Komiteta o predloženim projektima prati potpisivanje Finansijskog sporazuma između Evropske komisije i države korisnice. Takav finansijski sporazum o učešću Crne Gore u MB IPA za 2007. godinu potpisan je 27. marta 2008. godine.

Jedan od horizontalnih programa MB IPA-e je vrlo aktuelan za mlade i studente. U mar-

²¹⁹ Sigma (*Support for Improvement in Governance and Management*) je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), većinom finansirana od strane EU. Od 1992. godine OECD i PHARE Program Evropske unije su započeli SIGMA program u interesu davanja podrške zemljama centralne i istočne Evrope u njihovoj reformi javne uprave. Podrška SIGMA inicijative uključuje kratkoročne posjete službenika ili eksperata iz država članica, kao i pomoć u reformskim procesima i identifikaciji prioriteta, pomoć u procesu izgradnje institucija i postavljanja zakonskog okvira i vođenje pomoći od strane EU i drugih donatora u pripremi projekata i implementaciji akcionih planova. Sigma realizuje aktivnosti u bliskoj saradnji sa Generalnim direktoratom za proširenje Evropske komisije i Delegacijama Evropske komisije. Više o tome na internet stranici:

http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_33638100_33638163_348_42515_1_1_1_1,00.html



tu 2008. godine je potpisan Finansijski sporazum između Crne Gore i Komisije Evropskih Zajednica o horizontalnom programu za Tempus, Erasmus Mundus i Mlade u akciji na zapadnom Balkanu. Ovaj program je usvojen posebnom odlukom Evropske Komisije u novembru 2007. godine.²²⁰ Program sprovodi Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizuelnu politiku i kulturu (EACEA - *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*) u okviru Evropske komisije. Ukupna vrijednost ovog programa za region iznosi 31,83 miliona eura, od čega je MB IPA doprinos 30,55 miliona eura. U okviru programa razvijeni su sljedeći potprogrami:

- Četvrta faza Tempus programa (*Fourth phase of Tempus Programme*) namijenjena je razvoju nastavnih programa i upravljanja univerzitetima tj. institucionalnoj podršci visokom obrazovanju, kao i stručnom usavršavanju i obuci. Za Crnu Goru je 2007. godine opredijeljeno 800.000 eura koje se finansiraju iz nacionalnog IPA 2007 programa. Za 2008. godinu je Crnoj Gori opredijeljen iznos od milion eura.
- Erasmus Mundus „Prozor zapadnog Balkana“ (*Erasmus Mundus „Western Balkan Window“*). Crna Gora je za 2007. godinu dobila 200.000 eura za dodjelu stipendija, od ukupno raspoloživih 4 miliona eura. Za učešće u ovom programu nema obaveze kofinansiranja.
- Erasmus Mundus „Prozor za spoljnu saradnju“ (*Erasmus Mundus „External Cooperation Window“*). Korisnici ovog programa su diplomci i postdiplomci sa Zapadnog Balkana, a Crna Gora iz programa dobija pola miliona eura godišnje (od ukupno raspoloživih 6 miliona eura godišnje), bez obaveza kofinansiranja.
- Mladi u akciji (*Youth in action*). Za 2007. godinu ukupna vrijednost programa iznosi 1,25 miliona eura, od čega MB IPA podrška iznosi milion eura, a kofinansiranje je 10% na regionalnom nivou. 2008. godine je ukupan iznos sredstava za ovaj potprogram povećan na 1,8 miliona eura, ali je i kofinansiranje povećano na 20 odsto.²²¹

Takođe iz MB IPA za 2008 godinu otvoren je novi program Erasmus Mundus – Prozor zapadnog Balkana i Turske (*Erasmus Mundus – Western Balkan - Turkey Window*), koji predviđa dodatnih 100 stipendija za studente diplomce Zapadnog Balkana i Turske.

220 COMMISSION DECISION C(2007)5280 of 05/11/2007 adopting a Horizontal Programme for Tempus, Erasmus Mundus and Youth in Action in the Western Balkans under the IPA Transition Assistance and Institution Building component in 2007, preuzeto sa: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2007/ipa_tempus-erasmus-youth_-c2007-5280-051107.pdf (31.07. 2009)

221 Podacu su preuzeti iz: INFORMACIJA O VIŠEKORISNIČKOM INSTRUMENTU PRETPRISTUPNE PODRŠKE, Sekretarijat za evropske integracije, Podgorica, jun 2008. godine. Dostupna je na internet adresi: <http://www.gov.me/sei/vijesti.php?akcija=vijesti&id=159975>



Veoma važan program financiran iz MB IPA je Regionalni program za podršku osnivanju Regionalne škole javne administracije u jugoistočnoj Evropi (*Regional programme to support the establishment of the Regional School of Public Administration in South-East Europe - (ReSPA)*). Ova regionalna škola je smještena u Danilovgradu. Vlada Crne Gore je obezbijedila objekat dok je milion eura za opremu obezbijedila EU, upravo iz MB IPA. Radovi na izgradnji i rekonstrukciji ReSPA-e kao i uređenju prostora su završeni i, kako se očekuje, svečano otvaranje ove škole treba da bude obavljeno do kraja 2009. godine.

Inače, države Zapadnog Balkana nijesu baš previše srećne sa MB IPA s obzirom na prethodno iskustvo iz regionalnog CARDS-a na koji se naslanja MB IPA. Najčešće primjedbe se tiču nedovoljne informisanosti državnih institucija (uključenih u aktivnosti finansirane iz MB IPA) o toku priprema i realizacije konkretnih projekata, kao i na kašnjenje pojedinih projekata²²² i, posebno, na činjenicu da se sredstva za realizaciju pojedinih regionalnih projekata preusmjeravaju iz nacionalnih dijelova prve komponente IPA-e, zbog čega ostaje manje sredstava za realizaciju nacionalnih programa.

8.3. Druga komponenta – Prekogranična saradnja

Već je rečeno da regionalna saradnja čini vrlo važnu karakteristiku Procesu stabilizacije i pridruživanja. Regionalna i prekogranična saradnja se danas u regionu Zapadnog Balkana može ostvarivati kao saradnja između država kandidata, država potencijalnih kandidata i država članica Evropske unije, kao i međusobno između samih država kandidata, odnosno potencijalnih kandidata. Ova podjela je sa stanovišta procedura i tehničkih detalja za kreiranje, implementaciju i finansiranje konkretnih projekata u ovoj oblasti vrlo važna.²²³ Druga komponenta IPA-e, prekogranična saradnja (*Cross Border Cooperation*) se odnosi na regionalnu i prekograničnu saradnju sa ciljem jačanja stabilnosti, bezbjednosti i prosperiteta, kao zajedničkim interesom za sve države Zapadnog Balkana. Za razliku od prve komponente IPA-e u kojoj su korisnici IPA projekata uglavnom nacionalne institucije (ministarstva), potencijalni korisnici u okviru druge komponente IPA-e su: opštine, agencije, komore, asocijacije, udruženja, nevladine organizacije i sve druge neprofitne institucije i organizacije. Bitno je da su prekogranični projekti od zajedničkog

222 Kao upečatljiv primjer kašnjenja može poslužiti jedan projekat financiran još iz regionalnog CARDS-a. Budžetom CARDS-a za 2003. godinu predviđen je projekat podrške razvoju kapaciteta za prekograničnu saradnju u državama Zapadnog Balkana. Ovaj projekat je započet tek 2006. godine.

223 Primjera radi, u slučaju zajedničke aktivnosti u nekom specifičnom programu između države članice EU i države potencijalnog kandidata primjenjuju se različite procedure za finansiranje dijela aktivnosti u državi Zapadnog Balkana (procedure IPA-e) i za dio aktivnosti u državi članici EU (procedure Evropskog fonda za regionalni razvoj), što se pokazalo kao veoma komplikovano.



interesa za susjedne države i da su usklađeni sa prioritetima konkretnog prekograničnog programa.

Ova komponenta predstavlja nastavak slične komponente programa CARDS. S obzirom da je Crna Gora tek od 2006. godina nezavisna država njena iskustva u ovoj oblasti su veoma skromna. Uostalom, formiranje nove države je izazvalo dodatne probleme u planiranju i realizaciji prekograničnih aktivnosti, s obzirom da se pred sam kraj jedne budžetske finansijske perspektive pojavilo više novih granica u regionu, za koje je trebalo osmišljavati programe prekogranične saradnje. Nedefinisani status Kosova će i u narednom periodu opterećivati ovu komponentu IPA-e.

Raniji programi prekogranične saradnje u kojoj je Crna Gora učestvovala realizovani su kroz inicijativu Zajednice Interreg III koja se odnosila na period od 2000. do 2006. godine. Interreg III se sastojao iz tri linije saradnje: A, B i C. Linija A je podržavala prekograničnu saradnju, a linije B i C transnacionalnu i međuregionalnu saradnju. Program INTERREG III A je obuhvatao sedam italijanskih jadranskih regija i četiri države Zapadnog Balkana (Hrvatska, BiH, SiCG i Albanija), a organizacije iz Crne Gore su učestvovala u svega 12 projekata.

Prekogranična komponenta IPA-e obuhvata transnacionalne i susjedske programe:

- Program transnacionalne saradnje za područje Evrope u tranziciji na putu integracije (*Transnational Co-operation Programme for a European area in transition on the way to integration "South East Europe" - SEE*), koji ima za cilj jačanje balansirano teritorijalnog razvoja i teritorijalne integracije unutar raznovrsnih oblasti saradnje. Ovaj program je, s jedne strane, dio kohezione politike EU koji uključuje samo države članice, a, s druge strane, sastavni dio pretpristupne pomoći. U njemu, dakle, pravo učešća ima čak 17 država, među kojima su države članice EU, kao i države kandidati i potencijalni kandidati, pa čak i države koje nijesu u procesu pridruživanja: Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Makedonija, Grčka, Mađarska, Italija, Srbija, Crna Gora, Slovačka, Slovenija, Turska, Moldavija i Ukrajina. Ovaj program je nasljednik ranije Inicijative Zajednice INTERREG III B CADSES koja je funkcionisala u periodu 2000-2006. godine. Glavni izvor finansiranja ovog programa jeste Evropski fond za regionalni razvoj.²²⁴

224 Informacije o ovom transnacionalnom programu mogu se naći na internet adresi: <http://www.southeast-europe.net/en/>



- Transnacionalni program Mediteranski prostor - MED (*Mediterranean Space*) je drugi program finansiran iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i fokusiran je na saradnju izmedju regiona zemalja članica EU u zoni Mediterana. Ovaj program zapravo predstavlja nastavak programa MEDOCC i ARCHIMED koji su bili implementirani unutar INTERREG III B Inicijative. Program uključuje Crnu Goru, kao i pojedine regione sledećih država: Kipra, Francuske, Grčke, Italije, Malte, Portugalije, Slovenije, Španije, Hrvatske i Velike Britanije. Za aktivnosti učesnika iz Crne Gore u ovom programu EU je opredijelila 200.000 eura godišnje. Uslov za finansiranje projekata u programu je da u njega budu uključeni partneri iz najmanje tri države.²²⁵
- Novi jadranski prekogranični program (*New Adriatic Neighbourhood Programme*) predstavlja nastavak Interreg III Inicijative. To je multilaterani program, koji uključuje sedam pograničnih regija Italije (Friuli Venecija Đulja, Veneto, Emilia Romanja, Marke, Molise, Pulja i Abruco), pojedine regione Slovenije, Grčke, Crne Gore, Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Albanije. U program je takođe, sa posebnim statusom, uključena i Srbija²²⁶
- Susjedski programi predstavljaju bilateralne programe koji se razvijaju sa svakom od graničnih zemalja, tako da postoje četiri programa u kojima učestvuje Crna Gora (programi sa Srbijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Albanijom).

8.3.1. Susjedski programi

Što se susjedskih programa tiče, države koje imaju zajedničku granicu saraduju u kreiranju programa prekogranične saradnje u kojem definišu oblasti saradnje, prihvatljive teritorije koje mogu biti pokrivenne aktivnostima programa i kriterijume za izbor projekata u kojima učestvuju partneri iz obje države.

Ciljevi prekogranične saradnje su definisani na osnovu specifičnih potreba pograničnih regiona zemalja učesnica u svakom programu prekogranične saradnje.²²⁷ Generalno, može se reći da su ciljevi programa prekogranične saradnje u kojima učestvuje Crna

225 Internet adresa ovog programa je: www.programmemed.eu

226 Više o tom programu na internet adresi: www.interregadriatico.it

227 Podaci o susjedskim programima su preuzeti iz: *Informacija o programima prekogranične i transnacionalne saradnje u kojima Crna Gora učestvuje u okviru Instrumenta za predpristupnu podršku (IPA)*, Sekretarijat za Evropske integracije, Podgorica, februar 2008. godine, koja se može vidjeti na: <http://www.gom.cg.yu/files/1207312544.doc>.



Gora sljedeći:

- Podsticanje prekograničnih inicijativa u oblasti društvenog razvoja, ekonomije i zaštite životne sredine u pograničnim oblastima;
- Podsticanje rješavanja zajedničkih problema u oblasti zaštite životne sredine, javnog zdravlja, prevencije i borbe protiv organizovanog kriminala;
- Granice – jačanje efikasnosti i sigurnosti granica;
- Promovisanje pravne i administrativne saradnje;
- Podsticanje lokalnih tzv. "ljudi ljudima" (*people to people*) aktivnosti.

Učešće Crne Gore u prekograničnoj komponenti IPA-e tražilo je, takođe, formiranje novih zajedničkih struktura između susjednih država (za svaki program). Evo kratkog pregleda tih struktura:

Rukovodeća grupa (*Task force*) – njen zadatak je definisanje prioriteta i smjernica za postizanje opštih ciljeva prekogranične saradnje, usmjeravanje rada Tima za izradu programa i organa zaduženih za pružanje tehničke pomoći.

Tim za izradu programa (*Drafting team*) – njegov zadatak je priprema i izrada dokumenata koji se odnose na program prekogranične saradnje, u skladu sa smjernicama i strateškim indikatorima koje uspostavlja Rukovodeća grupa.

Ova tijela su imala ulogu u pripremi programa, a za njihovu implementaciju je neophodno formiranje sljedećih struktura:

Upravno tijelo (*Managing authority*) - tijelo koje je zaduženo za upravljanje programom saradnje. Ovo tijelo priprema programske dokumente i upravlja projektnim ugovorima.

Odbor za praćenje (*Monitoring committee*) - tijelo zaduženo za nadzor implementacije programa, kao i za samu selekciju projekata. Komitet takođe odobrava godišnje izvještaje i prijedloge za izmjene programa.

Verifikaciono tijelo (*Certifying body*) je tijelo zaduženo za podnošenja zahtjeva o plaćanju. Ovo tijelo prima sredstva od Komisije i dalje ih prosljeđuje glavnom korisniku.

Revizorsko tijelo (*Audit authority*) je tijelo odgovorno za kontrolu efikasnog funkcionisanja sistema uprave i kontrole.

Zajednički tehnički sekretarijat (*Joint Technical Secretariat*) je tijelo koje upravlja programom i pomaže Komitetu za monitoring i upravnom tijelu. Sekretarijat organizuje po-



zive za projekte, savjetuje aplikante i prati implementaciju projekata. Zajednički tehnički sekretarijat za susjedski program sa Hrvatskom smješten je u Kotoru, za program sa Albanijom u Skadru, za program sa BiH u Sarajevu i za program sa Srbijom u Prijepolju. Takođe uspostavljene su i njihove isturene kancelarije tj. informativni punktovi za distribuciju informacija (antene) u Podgorici, Bijelom Polju, Dubrovniku i Nikšiću.

Priprema programa je tekla tako da su prvo utvrđene prihvatljive i pridružene teritorija u svakoj državi za učešće u pojedinim programima, potom su izrađene analize postojeće situacije i SWOT analize²²⁸ za svaku granicu pojedinačno, a na kraju su definisani prioriteti i mjere za svaki program prekogranične saradnje sa susjednim zemljama.

Dakle, Crna Gora u okviru druge komponente IPA-e učestvuje u 5 susjedskih programa (četiri su bilateralna sa zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo u EU, a peti je multilateralni, Jadranski program, koji, pored zemalja potencijalnih kandidata i kandidata uključuje i zemlje članice EU) i 2 transnacionalna programa (SEES i MED). Valja ukazati da je Crna Gora zastupljena u najviše programa u odnosu na ostale zemlje regiona, i da je dobila najveći iznos sredstava po glavi stanovnika za učešće u ovim programima. (Jedan od razloga za to je i činjenica da u prethodnom periodu Crna Gora nije imala mogućnosti da kao sve druge države regiona učestvuje u regionalnim i prekograničnim CARDS programima, pa se to sada nadoknađuje.) Treba, ipak, pri tome imati u vidu da se od svih koji dobiju evropsku podršku za ostvarivanje projekata traži kofinansiranje od 15 odsto.

Tabela 27: Planirana sredstva za programe prekogranične saradnje Crne Gore (u hiljadama eura)

IPA PREKOGRANIČNA SARADNJA	2007	2008	2009
Susjedski program: Crna Gora – Albanija	600	600	600
Susjedski program: Crna Gora – BiH	600	600	600
Susjedski program: Crna Gora - Hrvatska	500	500	500
Susjedski program: Crna Gora - Srbija	600	600	600
Susjedski Jadranski program	730	1,240	1,360
Prostor saradnje jugoistočne Evrope (SEES)	680	740	810
Mediterranski program (MED)	200	200	200
UKUPNO	3,910	4,480	4,670.

228 SWOT analiza je akronim od engleskih riječi: *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* - snage, slabosti, prilike, prijetnje. Radi se o alatu strateškog planiranja za analizu konkurentne pozicije neke organizacije, zemlje ili regiona.



Osnovne karakteristike pojedinih susjedskih programa su sljedeće:

Crna Gora – Hrvatska

Prihvatljive teritorije – Herceg Novi, Kotor, Tivat, Budva, Bar, Ulcinj, Cetinje.

Pridružene teritorije – Podgorica, Danilovgrad, Nikšić.

Prioritet saradnje 1: Kreiranje povoljnih ekoloških i socio-ekonomskih uslova u programskom području.

Mjera 1: Zaštita prirode i životne sredine na moru i kopnu.

Mjera 2: Zajednički razvoj turizma i kulturne baštine.

Mjera 3: Zajednički razvoj ljudskih resursa (kadrovskih potencijala).

Prioritet saradnje 2: Tehnička pomoć.¹

Montenegrin Municipalities Eligible for Cooperation with Croatia



Crna Gora – Albanija

Prihvatljive teritorije – Budva, Bar, Ulcinj, Podgorica, Danilovgrad, Cetinje, Andrijevica, Plav, Berane, Rožaje.

Prioritet saradnje 1: Promocija regionalne kohezije i konkurentnosti kroz zблиžavanje sa ekonomskim integracijama, životnom sredinom i socijalnim aktivnostima.

Mjera 1: Zajedničke inicijative i akcije u cilju zaštite, promocije i upravljanja ekosistema, naročito voda i drugih resursa i okruženja.

Mjera 2: Ekonomski razvoj sa akcentom na promociji turizma i prepoznavanju relevantnog graničnog regiona kao turističke destinacije, kroz zajedničke prekogranične inicijative i akcije.

Mjera 3: Podrška razvoju i jačanju saradnje na nivou „people to people” i između institucija.

Prioritet saradnje 2: Tehnička pomoć.

Montenegrin Municipalities Eligible for Cooperation with Albania



1

Internet stranica Zajedničkog tehničkog sekretarijata je: <http://www.cbccro-mne.org/>



Crna Gora – Srbija

Prihvatljive teritorije - Nikšić, Kolašin, Andrijevica, Plav, Plužine, Šavnik, Mojkovac, Berane, Rožaje, Žabljak, Pljevlja, Bijelo Polje.

Pridružene teritorije – Podgorica, Danilovgrad, Cetinje.

Prioritet saradnje 1: Socio-ekonomski razvoj.

Mjera 1: Razvoj poslovne mreže, uspostavljanje lokalnih vlasti i jačanje civilnog društva.

Mjera 2: "People to people" projekti.

Prioritet saradnje 2: Tehnička pomoć.²

Montenegrin Municipalities Eligible for Cooperation with Serbia

**Crna Gora – Bosna i Hercegovina**

Prihvatljive teritorije – Herceg Novi, Kotor, Tivat, Nikšić, Kolašin, Plužine, Šavnik, Mojkovac, Berane, Žabljak, Pljevlja, Bijelo Polje.

Prioritet saradnje 1: Kreiranje zajedničkih ekoloških i socio-ekonomskih uslova.

Mjera 1: Razvoj zajedničke turističke ponude.

Mjera 2: Zaštita prirode i životne sredine.

Mjera 3: Saradnja na području kulture i „people to people” projekti.

Prioritet saradnje 2: Tehnička pomoć.

Montenegrin Municipalities Eligible for Cooperation with BiH



² Više o ovom programu na internet adresi Zajedničkog tehničkog sekretarijata:

<http://www.cbcsrb-mne.org>



Nakon opsežnih priprema i dugog odlaganja, sredinom 2009. godine objavljeni su prvi pozivi zainteresovanim institucijama i organizacijama da prijave projekte koji će se finansirati iz druge komponente IPA fonda. Prvi pozivi su se odnosili na saradnju sa Srbijom, Albanijom i Bosnom i Hercegovinom, dok je poziv za projekte za saradnju sa Hrvatskom naknadno objavljen. U cilju što boljeg informisanja javnosti i posebno zainteresovanih organizacija za učešće u ovim programima u Ministarstvu za evropske integracije kreiran je poseban web site: <http://www.cbc-mne.org> koji sadrži sva relevantna dokumenta i forum za traženje partnera za zajedničke projekte. Takođe, korisna je i internet stranica posebnog projekta ustanovljenog da pomogne jačanje kapaciteta institucija za prekograničnu saradnju (*Cross Border Institution Building*) - CBIB.²²⁹

Iako su projekti prekogranične saradnje skromni po ukupnom iznosu sredstava i predstavljaju pravu „noćnu moru“ za potencijalne korisnike, zbog komplikovanih procedura vezanih za implemetaciju, njihov značaj je izuzetno velik sa stanovišta širenja svijesti o evropskoj podršci lokalnom razvoju. Implementacija prvog talasa prekograničnih programa značajno će doprinijeti da se podignu kapaciteti u lokalnim organizacijama za dalje učešće u sličnim programima i obezbjeđivanje dodatnih finansijskih sredstava iz EU za lokalni i regionalni razvoj.

Tabela 29: Sredstva za prekogranične programe u kojima učestvuje Crna Gora

IPA PREKOGRANIČNA SARADNJA-PROGRAM	2007		2008		2009	
	Ukupno program	Doprinos iz IPA za Crnu Goru	Ukupno program	Doprinos iz IPA za Crnu Goru	Ukupno program	Doprinos iz IPA za Crnu Goru
1. Susjedski program: Crna Gora – Albanija	1,453.000	600.000	1,350.000	600.000	1,450.000	600.000
2. Susjedski program: Crna Gora – BiH	1,100.000	600.000	1,100.000	600.000	1,100.000	600.000
3. Susjedski program: Crna Gora – Hrvatska	900.000	500.000	900.000	500.000	900.000	500.000
4. Susjedski program: Crna Gora – Srbija	1,000.000	600.000	1,000.000	600.000	1,000.000	600.000
5. Jadranski program Adriatic	19,764,155.8 (ERDF+IPA)	730.000	33,767,060.9 (ERDF+IPA)	1,240.000	36,909,919.75 (ERDF+IPA)	1,360.000
6. Prostor saradnje jugoistočne Evrope(SEES)	35,255.290 (ERDF+IPA)	680.000	29,689.399*	740.000	29,565.665*	810.000
7. Mediteranski program(MED)	28,877.834 (ERDF+IPA)	200.000	26,209.876 (ERDF+IPA)	200.000	26,243.249 (ERDF+IPA)	200.000
UKUPNO (€)		3,910.000		4,480.000		4,670.000

* Ovaj iznos podrazumijeva jedino ERDF sredstva, dok sredstva iz svih IPA zemalja jos nijesu definisana



8.4. Treća komponenta - Regionalni razvoj

Treća komponenta IPA-e – Regionalni razvoj (*Regional development*) – državama kandidatima za članstvo pomaže da se pripremaju za korišćenje sredstava iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Kohezionog fonda. Ovi fondovi, zajedno sa Evropskim socijalnim fondom doprinose ostvarivanju tri cilja: konvergenciji, regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju i evropskoj teritorijalnoj saradnji.²³⁰

Crna Gora kao potencijalni kandidat za članstvo u EU ne može da koristi sredstva iz ove komponente, ali se mora veoma brzo pripremati za njeno korišćenje, s obzirom na ukupnu dinamiku procesa evropskih integracija.

Ukupno gledano, Evropska unija je preko ove komponente IPA-e državama kandidatima za članstvo namijenila oko 1,9 milijardi eura. To znači da na ovu komponentu, u prosjeku, odlazi oko trećina ukupnih sredstava IPA-e. U slučaju Hrvatske, komponenta za regionalni razvoj obuhvata 34.7 % IPA sredstava, u Turskoj je to 35.6% sredstava, a u Makedoniji 28.4% ukupnih IPA sredstava.

Tabela 30: Raspodjela sredstava treće komponente IPA-e (u milionima eura)

Država	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ukupno
Hrvatska	45.050	47.6	49.7	56.8	58.2	59.348	316.698
Makedonija	7.4	12.3	20.8	29.4	35.0	39.4	144.3
Turska	167.5	173.8	182.7	238.1	291.4	350.805	1.404.305

Izvor: COM (2008) 705 FINAL, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT - INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA) MULTI-ANNUAL INDICATIVE FINANCIAL FRAMEWORK FOR 2010-2012, Brussels, 5 November 2008 http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm

U okviru treće komponente Regionalni razvoj - moguće je finansirati projekte tehničke pomoći, investicione projekte i grantove. Okvir za korišćenje sredstava iz ove komponente definisan je članom 147 Implementacione regulative IPA-e, u kome su definisane tri prioritete oblasti (ose prioriteta):

- **Saobraćajna infrastruktura**, posebno veze između nacionalnih i trans-evropskih mreža;

²³⁰ Značajan izvor podataka o komponentama IPA-e je: Knežević, I. i ostali: *IPA - Instrument za prepristupnu pomoć EU 2007-2013*, Fond za otvoreno društvo, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009



- **Mjere u oblasti životne sredine** koje se odnose na upravljanje otpadom, vodosnabdjevanjem, gradskim otpadnim vodama i kvalitetom vazduha, obnovu zagađenih mjesta i zemljišta, kao i u oblasti održivog razvoja: energetska efikasnost i obnovljive izvore energije.
- Aktivnosti koje podstiču **regionalnu konkurentnost** i produktivnost i podstiču održivo zapošljavanje, odnosno:
 - Poslovne i tehnološke usluge preduzećima u oblasti upravljanja, istraživanja, razvoja tržišta i umrežavanja;
 - Upotrebu informativnih i komunikacionih tehnologija;
 - Unaprjeđenje tehnološkog razvoja, istraživanja i inovacija, kao i saradnju sa obrazovnim i istraživačkim institucijama i centrima;
 - Razvoj poslovnih mreža i grupa;
 - Kreiranje i razvoj novih finansijskih instrumenata (kreditnih i garancijskih fondova, na primjer);
 - Razvoj lokalne infrastrukture i usluga;
 - Razvoj infrastrukture za obrazovanje i obuku pri čemu je regionalni razvoj povezan sa komponentom razvoja ljudskih resursa.

Pored navedenih prioriteta, tehnička pomoć se može dodjeljivati za pripreme radove na projektnoj dokumentaciji, razne pripreme studije, upravljanje, ocjenjivanje i nadzor nad projektima, kao i aktivnosti vezane za jačanje administrativnih kapaciteta za sprovođenje pomoći koja se obezbeđuje kroz ovu komponentu IPA-e.

Prioriteti u okviru komponente Regionalni razvoj se definišu u tzv. Strateškom koherentnom okviru (*Strategic Coherence Framework*)²³¹ koji države kandidati za članstvo donose zajedno za treću i četvrtu komponentu IPA-e i koji pokriva cio period sprovođenja IPA. Već sama izrada Strateškog koherentnog okvira ukazuje koliko ova komponenta IPA-e približava kandidate za članstvo učešću u evropskoj socijalnoj, kohezionoj i teritorijalnoj politici. Naime, država članica EU je za učešće u evropskoj kohezionoj politici takođe u obavezi da izradi sličan dokument koji se zove Nacionalni strateški referentni okvir (*National Strategic Reference Framework*).

Strateški koherentni okvir izrađuju države korisnice na osnovu prioriteta iz Pristupnog

²³¹ Iako se u zvaničnom prevodu ove regulative, koji se nalazi na internet stranici Vlade Crne Gore, koristi termin „Strateški okvir dosljednosti“, u ovom radu se engleski termin „Strategic Coherence Framework“ prevodi sa „Strateški koherentni okvir“, pri čemu se procjenjuje da će takav naziv dokumenta prije i lakše ući u svakodnevnu upotrebu.



partnerstva,²³² Evropskih strateških smjernica za koheziju (*Community Strategic Guidelines for Cohesion*), Nacionalnog razvojnog plana²³³ i drugih strateških dokumenata, kao i Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta. On se nakon toga dostavlja Evropskoj komisiji na razmatranje. Ona ga, naravno procjenjuje, ali on ostaje u vlasništvu države korisnice.

Strateški koherentni okvir obuhvata sljedeće elemente:

- Kratku analizu sektora i tematskih prioriteta u koje će se konvertrisati pomoć iz treće i četvrte komponente;
- Opis ciljeva koji će se ostvariti korišćenjem treće i četvrte komponente, u skladu sa nacionalnim i evropskim prioritetima definisanim u višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu;
- Llistu programa sa kratkim opisom glavnih prioritetnih osa u okviru svakog programa;
- Okvirni pregled finansijskih sredstava po operativnim programima koji pokriva trogodišnji period, u skladu sa planskim dokumentima.

Strateški koherentni okvir treba da ukaže i na koordinaciju aktivnosti sa drugim programima koje podržavaju međunarodne finansijske institucije, kao i sa drugim komponentama IPA-e, naročito komponentom V - Ruralni razvoj.

Strateški koherentni okvir priprema Strateški coordinator za III i IV komponentu IPA-e, koji to, naravno, radi u bliskoj saradnji sa Nacionalnim IPA coordinatorom, koji ima sveukupnu odgovornost nad IPA-om. Definisanje Strateškog koherentnog okvira je, dakle, preduslov za pripremu i odobravanje operativnih programa u okviru treće i četvrte komponente. On se dostavlja Evropskoj komisiji najkasnije u paketu sa prvim operativnim programom u okviru ovih komponenti. U slučaju Hrvatske, Turske i Makedonije, ovi dokumenti su doneseni na period od 7 godina, pri čemu treba imati u vidu da svi novodoneseni Strateški referentni okviri treba da se odnose na preostali period aktuelne finansijske perspektive, znači do 2013. godine.²³⁴

Iskustvo ostalih država ukazuje da je za pripremu Operativnog programa i struktura koje će njime upravljati potrebno oko 18 mjeseci. To znači da bi i u Crnoj Gori, u slučaju

232 Kao što države potencijalni kandidati imaju tzv. Evropska partnerstva, o kojima je već bilo više riječi, tako i države kandidati za članstvo u EU imaju Pristupna partnerstva.

233 Podrška EU izradi ovog dokumenta u Crnoj Gori predviđena je posebnim projektom definisanim kroz IPA 2009 godišnji nacionalni program.

234 Hrvatska je svoj strateški koherentni okvir (koji nosi ime: Okvir za usklađenost nacionalnih strategija) donijela u maju 2007. godine i nakon mjesec dana, u junu, dobila saglasnot Evropske komisije na taj dokument.



da se odmah krene sa pripremanjem, mogli da se završe operativni programi za ove komponente IPA-e koji bi obuhvatili period 2011-2013. godine, znači do kraja postojeće finansijske perspektive. Što se broja operativnih programa tiče, nema pravila, sem što u implementacionoj regulativi piše da treba da bude najmanje jedan po komponenti IPA-e. No, s obzirom na ose prioriteta u komponenti tri (regionalni razvoj, životna sredina i konkurentnost) Hrvatska je, na primjer definisala ukupno 4 operativna programa. Tri u okviru IPA komponente III – regionalni razvoj, dok se četvrti odnosi na komponentu IV IPA-e, tj. razvoj ljudskih resursa. Sličan pristup ima i Srbija. Imajući u vidu da Crna Gora ima daleko manji iznos IPA sredstava na raspolaganju no ove dvije države, čini se logičnim razmišljanje o pristupu izradi po jednog operativnog programa po komponenti IPA-e.

Šta treba da bude sadržaj Operativnog programa:

- Procjena srednjoročnih potreba i ciljeva sa tzv. SWOT analizom, kojom se ističu prednosti, mane, mogućnosti i prijetnje u relevantnim sektorima i regionima;
- Pregled obavljenih konsultacija sa raznim socijalnim i ekonomskim partnerima, uključujući predstavnike organizacija civilnog društva;
- Opis izabranih strateških prioriteta s obzirom na strateški koherentni okvir i sektorske, tematske i geografske mehanizme koncentracije pomoći, kao i rezultate *ex ante* ocjene;
- Informacije o osama prioriteta i njihovim specifičnim ciljevima. Za te ciljeve je neophodno definisati SMART indikatore.
- Opis aktivnosti tehničke pomoći, koja se preduzima u okviru određene ose prioriteta. (Podrška Zajednice za ove aktivnosti ne može biti veća od 6 do 10 odsto doprinosa Zajednice koji se izdvaja za operativni program.)
- Opis krajnjih korisnika, i specifičnih kriterijuma izbora;
- Finansijsku tabelu, za svaku godinu koju pokrivaju višegodišnji indikativni finansijski okviri, za svaku osu prioriteta i okvirno, za svaku mjeru, koja treba da sadrži ukupan iznos doprinosa Zajednice, kao i nacionalni doprinos;
- Predložene indikatore ocjena i praćenja programa;
- Indikativnu listu glavnih projekata sa njihovim tehničkim i finansijskim karakteristikama, uključujući očekivane izvore finansiranja, kao i načelni plan njihovog sprovođenja;
- Opis relevantnih struktura i tijela za upravljanje i nadzor nad Operativnim programom.

Dakle, za razliku od prve komponente IPA-e, u kojoj nema višegodišnjih Operativnih programa, već se donose godišnji programi sa konkretnim projektima, komponente III i IV IPA-e traže izradu višegodišnjih operativnih programa u kojima će biti sadržani tzv. glavni projekti, što u prevodu na običan jezik znači: vrlo skupi projekti.



Tabela 31: Raspodjela sredstava po operativnim programima

	Hrvatska	Turska	Makedonija
Životna sredina	30%	30%	50%
Saobraćaj	30%	25%	20%
Regionalna konkurentost	20%	20%	0%
Razvoj ljudskih resursa	20%	25%	30%

Izvor: Faber, W. i Unterwurzacher, E.: prezentacija na seminaru: *Decentralised Management of IPA Funds, Component III and IV, Podgorica, 11. maj 2009. godine.*

Projekti u okviru treće komponente mogu biti financirani od strane EU u iznosu od maksimalno 75% podobnih troškova na nivou ose prioriteta. Samo izuzetno, ovi troškovi mogu dostići najviše 85% ukupnih sredstava. To znači da mora biti obezbijeđeno nacionalno kofinansiranje od 15 do 25 odsto.

U okviru Operativnog programa (ili operativnih programa, pošto ih može biti više) koji se odnosi na komponentu regionalnog razvoja, financiraju se tzv. glavni projekti (*major projects*), čija ukupna vrednost prelazi 10 miliona eura, mada se u IV komponenti financiraju i manji projekti (*non-major projects*) čija vrijednost je manja od 10 miliona eura. (Za države članice EU, inače, glavni projekti financirani iz kohezionih fondova treba da budu veći od 25 miliona eura.)

Veliki projekti moraju biti odobreni od strane Evropske komisije, a podnosilac zahtjeva mora biti uspostavljena operativna struktura za komponentu regionalnog razvoja u državi korisnici IPA-e. Prvo se donosi odluka kojom se projekat odobrava i kojom se definiše njegov cilj i troškovi koji mogu biti financirani, kao i stopa kofinansiranja za datu osu prioriteta. Nakon toga se potpisuje bilateralni sporazum sa državom korisnicom. Troškovi vezani za implementaciju ovih projekata, inače, ne mogu biti financirani ukoliko su nastali pre dobijanja odobrenja od strane Evropske komisije.

Prilikom dostavljanja glavnog projekta Komisiji, operativna struktura obezbjeđuje sljedeće informacije:

- Tijelo koje će biti odgovorno za sprovođenje;
- Prirodu ulaganja i opis njegovog finansijskog obima i lokacija;
- Rezultate studija izvodljivosti;
- Raspored sprovođenja projekta u toku datog operativnog programa;
- Ocjenu društveno-ekonomske opravdanosti, na osnovu analize isplativosti i proc-



jenu rizika, kao i procjenu očekivanog uticaja na sektor, odnosno na region;

- Analizu uticaja na životnu sredinu;
- Finansijski plan sa ukupnim očekivanim finansijskim doprinosima od strane EU, nacionalnim doprinosima i drugim izvorima sredstava.

Aktivnosti definisane operativnim programom, koje nisu glavni projekti, i koje ne sprovode državni organi, biraju se na osnovu javnog poziva za dostavljanje projekata (*Call for Proposals*).

Nakon odobrenja operativnog programa od strane Evropske komisije sledi sprovođenje programa koje države korisnice obavljaju preko uspostavljenih operativnih struktura u okviru DIS-a. To znači, nije na odmet još jednom ukazati, da je preduslov za korišćenje IPA sredstava za komponentu Regionalni razvoj uspostavljen sistem DIS-a, što je, opet, povezano sa statusom kandidata za članstvo u EU.

Još jedan „detalj“. Pravovremeno uspostavljanje svih struktura i strateških dokumenata za korišćenje komponenti III i IV je važno i zbog toga što država koja postane kandidat za članstvo, gubi pravo da projekte koji imaju karaktersitike glavnih projekata, znači skupe investicione projekte, finansira kroz prvu komponentu IPA-e. U toj situaciji bi država kandidat koja nije uspostavila DIS, jednostavno rečeno, ostala bez formalnih mogućnosti da iskoristi evropsku podršku za realizaciju takvih projekata.

8.5. Četvrta komponenta - Razvoj ljudskih resursa

Cilj Komponente IV - Razvoj ljudskih resursa (*Human Resources Development*) je da doprinese ekonomskoj i socijalnoj koheziji i ostvarivanju prioriteta Evropske strategije zapošljavanja i pripremi države kandidate za učešće u Evropskom socijalnom fondu. Dakle, prvo treba nešto više reći o strategiji i fondu, da bi se onda mogao detaljnije objasniti sadržaj ove komponente IPA-e.

8.5.1. Evropska strategija zapošljavanja

Evropska strategija zapošljavanja (*European Employment Strategy – EES*) je definisana na sastanku u Luksemburgu 1997. godine radi usmjeravanja i usklađivanja prioriteta politike zapošljavanja na nivou EU. EES je zamišljena kao glavno sredstvo za upravljanje koordiniranom politikom zapošljavanja među zemljama članicama EU. Njome je postavljen zajednički okvir djelovanja i ciljeva za ostvarenje politike zapošljavanja. Na taj način pokrenut je tzv. "Luksemburški proces", odnosno koordinirano djelovanje EU i njenih država članica u oblasti zapošljavanja koje obuhvata sljedeće komponente:



- Smjernice za zapošljavanje – dogovaraju se svake godine na nivou EU, pri čemu se utvrđuju prioriteti za svaku zemlju članicu;
- Nacionalni akcioni planovi – svaka zemlja članica priprema godišnji Nacionalni akcioni plan koji opisuje na koji način se Smjernice o zapošljavanju ugrađuju u nacionalnu praksu;
- Zajednički izvještaji o zapošljavanju – Evropska komisija i Savjet zajednički evaluiraju svaki Nacionalni akcioni plan i izrađuju Zajednički izvještaj o zapošljavanju. Nakon toga Komisija prezentira nove prijedloge za reviziju Smjernica za zapošljavanje za sljedeću godinu;
- Preporuke – Savjet može donijeti odluku (kvalifikovanom većinom) o specifičnim preporukama za pojedinu zemlju članicu saglasno prijedlogu Komisije.

Luksemburški proces, uz pomoć opisanih mehanizama, osigurava godišnje planiranje, kontrolu primjene i učinak pojedinih mjera, kao i moguće izmjene. Koordinirana politika zapošljavanja znači izradu zajedničkih smjernica na nivou EU, s jedne strane, i njihovu implementaciju kroz nacionalne akcione planove, s druge strane. Oba nivoa djelovanja, nacionalni i supranacionalni, svake godine se revidiraju i evaluiraju, kako bi se uočili nedostaci pojedinih mjera, odnosno, kako bi se osnažile mjere koje daju rezultate. Ovakav model rada naziva se Otvoreni metod koordinacije, o čemu će kasnije biti više riječi.

Sprovođenje Evropske strategije zapošljavanja u skladu sa zacrtanim ciljevima počiva na četiri stuba²³⁵:

- **Sposobnost zapošljavanja** – prvi stub politike zapošljavanja se zasniva na osiguravanju mogućnosti zapošljavanja, što se postiže borbom protiv dugoročne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih ljudi, olakšavanjem prelaza iz škole na posao i razvijanjem saradnje između preduzeća i socijalnih partnera. Neke od mjera koje se primjenjuju u okviru ovog "stuba" su: programi subvencioniranja plata pri zapošljavanju, programi doživotnog učenja, programi borbe protiv diskriminacije na tržištu rada i programi podrške socijalnoj integraciji kroz zapošljavanje.
- **Preduzetništvo** – podrazumijeva razvijanje aktivnijeg poslovnog okruženja i otvaranje novih i boljih radnih mjesta. To se postiže pružanjem pomoći novim mogućnostima zapošljavanja, kao i kroz pomoć regionalnim i lokalnim inicijativama za zapošljavanje.
- **Adaptabilnost** – omogućavanje prilagođavanja preduzeća, tj. obuhvata mjere koje su usmjerene ka modernizaciji preduzeća i prihvatanju novih tehnologija i novih tržišnih uslova, putem osavremenjavanja organizacije rada i unaprjeđenja



prilagodljivosti u preduzećima;

- **Jednake mogućnosti za sve** – četvrti stub politike zapošljavanja je usmjeren ka uklanjanju nejednakosti na tržištu rada po osnovu pola, odnosno ka razvoju društva u kome bi muškarci i žene radili pod istim uslovima, imali iste odgovornosti i bili jednako plaćeni. Ovi ciljevi se postižu otklanjanjem diskriminacije među polovima i omogućavanjem postizanja ravnoteže između porodičnog i poslovnog života. Neke od mjera su: nova pravila za godišnje odmore za roditelje, veći broj kvalitetnijih ustanova za brigu o djeci, zaštita žena za vrijeme trudnočkog bolovanja i porodiljskog odsustva, lakše uključivanje žena u radni proces po povratku sa porodiljskog odsustva i sl.

Znači, na nivou EU se definišu zajednički ciljevi vezani za politiku zapošljavanja i glavne smjernice za razvoj politike zapošljavanja u državama članicama. Ali to su samo smjernice, tu nema obavezujućih pravnih akata. Tako je evropska politika u oblasti zapošljavanja, zapravo, omogućila stvaranje tzv. Metoda otvorene koordinacije ili, kako se često prevodi **Otvorenog metoda koordinacije** – OMC (*Open Method of Co-ordination*). OMC je sastavni dio upravljanja unutar “mekog zakonodavstva” (*soft acquis*), u kojem se poštuju nacionalne različitosti, ali se insistira na postizanju rezultata i ostvarenju zajednički dogovorene vizije. Otuda je osnovna logika OMC-a razvoj organizovanog i recipročnog procesa učenja i usaglašavanja, “definisanjem smjernica na evropskom nivou kao i identifikacijom zajedničkih ciljeva”²³⁶, čak i kada je odgovor na te izazove u najvećoj mjeri odgovornost država članica. OMC, dakle, obuhvata postavljanje zajedničkih ciljeva na evropskom nivou, definisanje odgovarajućih nacionalnih politika radi postizanja tih ciljeva i izvještavanje o razvoju i postignućima nacionalnih politika. OMC je zamišljen kao pomoć državama članicama da razviju sopstvene politike koje će odražavati njihovu nacionalnu situaciju, ali i da dijele svoje iskustvo i nadziru rezultate na transparentan i uporediv način. Njegova efikasnost se nalazi u tome što vlade država članica ne vole da budu kritikovane od strane drugih, pa se trude da ispoštuju smjernice i ciljeve, koje su, inače, same stvarale. Jer, ukoliko ne ostvare planirane ciljeve suočavaju se „prozivanjem i blamiranjem” (*naming and shaming*)²³⁷ kolega iz drugih vlada.

Metod otvorene koordinacije u oblasti borbe protiv socijalne isključenosti, naravno, izaziva pažnju istraživača. U tom smislu mogu se pročitati stavovi da se njime uvodi neoliberalni, neintervencionistički model kapitalističkog razvoja unutar EU. Ipak, treba imati u vidu da su centralne oblasti socijalne politike u nadležnosti država članica i da pri tome

236 De la Porte, C. and Deacon, B., 2002. „Contracting Companies and Consultants: the EU and the Social Policy of Accession Countries”, GASPP *Occasional Papers* 9. Preuzeto sa web stranice: <http://-www.gaspp.org/publications/occasional%20papers/gaspp9-2002.pdf> (17. 11. 2007.)

237 Hiks, S.: Politički sistem Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 238



nivo EU ima vrlo malu moć. Zbog toga durga grupa kritičara zamjera OMC-u da je slabiji instrument integracije u poređenju sa snažnijom regulatornom moći pravnih propisa uključenih u *acquis communautaire*.

Metod otvorene kordinacije je razvijen preko stvaranja evropske politike u oblasti zapošljavanja, ali je kasnije proširen i na druge evropske politike vezane za socijalnu koheziju, odnosno, u cjelini gledano, implementaciju Lisabonske startegije. U oblasti socijalne kohezije ovaj metod ima pet ključnih elemenata:

Zajednički ciljevi u oblasti siromaštva i socijalne isključenosti. Dogovoreni su na samitu u Nici 2000. godine i definišu politiku kojom se države članice obavezuju da će "preduzeti korake kako bi učinile odlučan napor prema iskorjenjivanju siromaštva" do 2010. godine.

Nacionalni akcioni planovi o socijalnoj isključenosti (*National Actions Plans on Social Inclusion - NAPs/incl*). To su glavni mehanizmi preko kojih države članice preciziraju svoj odgovor na zajednički dogovorene ciljeve. Nacionalni akcioni planovi o socijalnoj isključenosti imaju usklađenu strukturu i pokrivaju dvogodišnje periode. Prve planove je 15 članica EU donijelo 2001, a druge 2003. godine. Deset novih država članica obavezalo se 2004. godine da će pripremiti prve planove o uključenosti do sredine 2006. godine.²³⁸

Zajednički memorandumi o socijalnoj uključenosti (*Joint Inclusion Memoranda - JIM*). Oni se sklapaju sa državama kandidatima za članstvo i prethode donošenju Nacionalnih akcionih planova o socijalnoj uključenosti. Na taj način ovi memorandumi odslikavaju situaciju i političke prioritete u ovim državama prije njihovog punopravnog članstva. Deset takvih JIM-ova potpisali su Evropska komisija i predstavnici vlada država pristupnica 2003. godine.²³⁹ JIM-ovi za Bugarsku i Rumuniju potpisani su 2004. godine.

Zajedničko saopštenje o socijalnoj uključenosti, predstavlja odgovor različitih tijela EU na Nacionalne akcione planove o socijalnoj uključenosti. Prvo Zajedničko saopštenje je podneseno 2001, a drugo, mnogo detaljnije, 2004. godine.²⁴⁰ Osim toga, Ev-

238 Puni tekst svih Nacionalnih akcionih planova o socijalnoj uključenosti može se naći na: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsin_cl2001_en.html.

239 Cjelovite verzije JIMs mogu se naći na: http://europa.eu.int/comm/employment-social/soc-prot/soc-incl/jim_en.html.

240 Ta dva saopštenja se mogu naći na: http://europa.eu.int/com m/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.



ropska komisija je 2004. godine objavila radni dokument o socijalnoj uključenosti u novim članicama, kao jedinstveni odgovor na deset JIMs-ova. Dokument je takođe ukazao na najvažnije probleme u budućem razvoju politike socijalne uključenosti EU kao cjeline.

EU pokazatelji socijalne uključenosti. Još 2001. godine iniciran je proces stvaranja zajednički usklađenih pokazatelja (indikatora) siromaštva i socijalne isključenosti. Poznati su kao Laekenski pokazatelji jer su odobreni na samitu Evropskog Savjeta u Leakeni 2001. godine.²⁴¹ Ovi pokazatelji obuhvataju tri nivoa:

- 18 primarnih pokazatelja siromaštva, zaposlenosti, zdravlja i obrazovanja;
- sekundarne pokazatelje, koji dopunjuju primarne, ali ih i detaljnije razrađuju;
- pokazatelje koje zemlje same dodaju u svoje Nacionalne akcione planove o socijalnoj uključenosti, a koji im pomažu u tumačenju primarnih i sekundarnih pokazatelja ili osvjetljavaju specifičnosti pojedinih oblasti.

U cilju praćenja društvenog razvoja ove indikatore koriste države članice u nacionalnim akcionim planovima za socijalnu uključenost, odnosno inkluziju.

Dugoročnija reforma na planu jačanja socijalne dimenzije lisabonskog procesa i OMC-a u toj oblasti, najavljena je odlukom Komisije 2003. godine²⁴². Sada Laekenski indikatori imaju 14 zajedničkih primarnih pokazatelja usmjerenih ka procjeni dostizanja tri cilja: socijalne kohezije, povezovanja sa Lisabonskom strategijom i rješavanja pitanja socijalne uključenosti, penzija i zdravstvene zaštite.

U skladu sa opštim određenjima Luksemburške strategije, tj. strategije zapošljavanja, Evropska komisija je još od 1998. godine u redovnom postupku utvrđivanja i inoviranja smjernica u oblasti zapošljavanja za zemlje Evropske Unije. Ove smjernice se odnose na:

- Pomoć u traženju posla i prevenciju dugoročne nezaposlenosti,
- Stimulisanje preduzetništva,
- Promovisanje adaptabilnosti i mobilnosti kao odgovora na promjene na tržištu rada,
- Promovisanje razvoja ljudskih resursa i doživotnog učenja,
- Povećanje ponude radne snage i promovisanje produženja aktivnosti radne snage - „aktivno starenje”,
- Ravnopravnost polova,
- Promovisanje integracije teže zapošljivih grupa u tržište rada,

²⁴¹ Više o tome na internet stranici: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/spc_indicators_subgroup_en.htm

²⁴² Commission of the European Communities, 2003a: *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, Preuzeto sa web adrese: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003-/may/lisbonstratI_P280503_en.pdf (14. 11. 2007.)



- Omogućavanje isplativost rada,
- Smanjenje obima neprijavljenog rada,
- Smanjivanje regionalnih razlika na tržištu rada.²⁴³

Konkretni ciljevi Strategije zapošljavanje i navedenih smjernica EU projektovani do 2010. godine su:

- Ukupnu stopu zaposlenosti na nivou EU povećati na 70% (u 2005. godini je bila 63,8%);
- Stopu zaposlenosti žena povećati na 60% (u 2005. godini je bila 56,3%);
- Obezbijediti da svaka nezaposlena mlada osoba dobije mogućnost za novi posao u roku kraćem od 6 mjeseci nezaposlenosti, a odrasla osoba u roku od 12 mjeseci nezaposlenosti. Ovo treba da bude ostvareno u obliku osposobljavanja, prekvalifikacija ili drugih mjera za zapošljavanje odraslih;
- Obezbijediti da 25 odsto dugotrajno nezaposlenih bude uključeno u aktivne mjere u obliku osposobljavanja, prekvalifikacija ili ostalih mjera za zapošljavanje, sa ciljem da se dostigne prosjek tri najnaprednije države članice EU;
- Najmanje 85 odsto starijih od 22 godine da ima završenu četvorogodišnju srednju školu;
- Prosječna stopa učešća u doživotnom obrazovanju, u starosnoj dobi od 25-64 godina, treba da obuhvata 12,5 odsto aktivnog stanovništva;
- Stopu zaposlenosti starijih radnika (55-64 godine) treba povećati do nivoa od 50% (u 2005. godini je 42,5%);
- Povećanje starosne granice za odlazak u penziju za 5 godina.

Da bi se navedeni projektovani ciljevi ostvarili potreban je:

- Rast zaposlenosti od 1,5% prosječno godišnje (u periodu 2000-2003 godine stopa rasta zaposlenosti je bila svega 0,7% na godišnjem nivou što je nedovoljno za ostvarenje projekcije za 2010. god.);
- Rast zaposlenosti žena od 1,2%, prosječno godišnje;
- Rast zaposlenosti starijih radnika za 3,2% , prosječno godišnje;
- Brigu o djeci učiniti dostupnim za 90% djece između treće godine i osnovne škole i 33% djece mlađe od 3 godine.²⁴⁴

²⁴³ Council Decision on Guidelines for the Employment policies of the Member States, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/prop_2003/gl_en.pdf

²⁴⁴ Council Decision on Guidelines for the Employment policies of the Member States, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/prop_2003/gl_en.pdf



Evropska komisija je osnovala i Evropsku radnu grupu za zapošljavanje²⁴⁵ (*European Employment Task force*) zaduženu za sprovođenje nezavisnih analiza ključnih pitanja i definisanje praktičnih mjera na osnovu kojih zemlje članice EU sprovedu Evropsku strategiju zapošljavanja. Radna grupa je osnovana 2003. godine i na njenom čelu je bio Wim Kok, koji je prvi izvještaj o radu grupe podnio u novembru 2003. godine.²⁴⁶ Taj poznati izvještaj je, takođe, značajno uticao i na tok reformi unutar same Lisabonske strategije.

8.5.2. Evropski socijalni fond

Evropski socijalni fond²⁴⁷ (*European Social Fund - ESF*) je najstariji evropski fond osnovan još 1958. godine. Njegovo osnivanje je bilo djelimično uzrokovano ranije pomenutim protokolom o Mecođornu, tj. pokušajem tadašnje Evropske zajednice da unaprijedi položaj radnika sa juga Italije. Njime upravlja Evropska komisija u cilju povećanja mogućnosti zapošljavanja radnika, odnosno pokretljivosti radnika na teritoriji Unije i time unaprjeđenja njihovog životnog standarda²⁴⁸. To je glavni finansijski instrument preko kojeg EU sprovodi ciljeve Strategije politike zapošljavanja. ESF je, dakle, najstariji strukturni fond razvijen u procesu evropskih integracija, koji preko 40 godina investira, zajedno sa državama članicama, u programe za razvoj vještina i potencijala vezanih za rad. U početku procesa integracija ESF je trošio vrlo mala sredstva, tokom sedamdesetih godina oko 1,1 odsto budžeta tadašnje Evropske zajednice, a danas oko 10 odsto sredstava budžeta Unije. Od prvih rudimentarnih oblika i modela podrške zapošljavanju, ESF je u međuvremenu razvio veoma obuhvatne modele podrške raznim politikama u oblasti modernizacije tržišta rada.

U prethodnim poglavljima već je objašnjena uloga ESF-a, tako da je dovoljno reći da on danas pruža podršku državama članicama da implementiraju preporuke predviđene Evropskom strategijom o zapošljavanju i ciljeve EU u pogledu socijalne uključenosti. Zemlje članice mogu koristiti sredstva iz ovog fonda za realizaciju sljedećih aktivnosti:

- profesionalnu integraciju dugoročno nezaposlenih, žena, mladih i osoba isključenih sa tržišta rada,
- unaprjeđenje jednakih šansi za pristup tržištu rada,
- razvoj aktivnih politika tržišta rada,

²⁴⁵ Više o radu ove grupe na web stranici: http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm

²⁴⁶ *Jobs, Jobs, Jobs - Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003. Može ga se vidjeti na sljedećoj internet adresi: http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/e_n/90_publications/employment_taskforce_report2003.pdf (4.09. 2009)

²⁴⁷ Više o ovom Fondu na web stranici: http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/indexen.html

²⁴⁸ Članovi 146, 147 i 148 Ugovora o EZ.



- unapređivanje socijalne uključenosti
- poboljšanje sistema obrazovanja i obuke.

Evropski socijalni fond pomaže nastojanja da se na tržištu rada razviju kapaciteti ljudskih resursa, da se pomogne socijalna integracija kako bi se povećala zaposlenost, jednakost muškaraca i žena, odnosno da se povežu ekonomski razvoj i socijalna kohezija. Aktivnosti koje finansira ovaj fond nadopunjavaju nacionalne politike zapošljavanja i države članice same, u skladu sa Otvorenim metodom koordinacije, traže najbolje načine kako da finansiranjem tih aktivnosti povećaju zaposlenost u skladu sa Evropskom strategijom zapošljavanja. Te aktivnosti se odnose na:

- Poboljšanje kvaliteta i pouzdanosti institucija tržišta rada, sistema obrazovanja i obuke, kao i djelatnosti socijalnog staranja;
- Povećanje investicija u ljudski kapital, poboljšavanje nivoa obrazovanja i stručnosti radne snage i promovisanje socijalne inkluzije i jednakih mogućnosti za sve koji pristupaju tržištu rada;
- Promovisanje izgradnje kapaciteta javne administracije i podsticanje na prilagođavanje i promjene.
- Razvoj sistema obrazovanja, obuke i savjetovanja, kao dio politike cjeloživotnog učenja, da bi se unapredile i održale mogućnosti zaposlenja, mobilnosti i integracije;

Treba imati u vidu da u postojećoj finansijskoj perspektivi Evropski socijalni fond uzima u obzir one aspekte pitanja zapošljavanja koja su ranije bila pokrivena EQUAL-om (inovacije, osnaživanje, partnerstvo i transnacionalna saradnja).

Svake godine oko devet miliona ljudi u EU primi pomoć preko Evropskog socijalnog fonda. Ta pomoć se uglavnom odnosi na njihovo zapošljavanje ili osposobljavanje za novi posao.

8.5.3. Karakteristike IV komponente

Navedene karakteristike Evropske strategije zapošljavanja i uloga Evropskog socijalnog fonda u njenom sprovođenju predstavljaju veliki izazov za države kandidate za članstvo u EU. Jer, četvrta komponenta IPA-e, namijenjena razvoju ljudskih resursa, treba da pokriva oblast zapošljavanja, obrazovanja, obuke i socijalne inkluzije; da podrži aktivnosti u



vezi sa doživotnim učenjem, uspostavljanjem i širenjem inovativnih radnih organizacija; bavi se obezbjeđivanjem boljeg pristupa zapošljavanju za sve one koji traže posao, a posebno za nezaposlene žene i imigrante; socijalnom inkluzijom i borbom protiv diskriminacije prilikom zapošljavanja; jačanjem ljudskog kapitala kroz reformu sistema obrazovanja i uspostavljanje mreže obrazovnih institucija.

Ova komponenta IPA-e je na raspolaganju samo državama kandidatima za članstvo u EU koje su akreditovane za decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU.

Ukupno, države kandidati za članstvo imaju 520 miliona eura predviđenih za projekte u okviru komponente koja se odnosi na razvoj ljudskih resursa.

Tabela 32: Raspodjela sredstava komponente IV IPA-e (u milionima eura)

Država	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ukupno
Hrvatska	11,377	12,7	14,2	15,7	16,0	16,04	86.017
Makedonija	3,200	6,0	7,1	8,4	9,4	10,58	44.68
Turska	50,200	52,9	55,6	63,4	77,6	89,93	389.63

U odnosu na ostale komponente IPA-e, procentualno učešće komponente Razvoj ljudskih resursa za Hrvatsku iznosi 9,4%, Tursku 9,8% i Makedoniju 8,8 odsto.²⁴⁹

U okviru četvrte komponente pomoć se pruža u formi grantova i tehničke pomoći. Četvrta komponente IPA se, u skladu sa članom 151 Implementacione regulative IPA-e fokusira na sljedeću listu prioriteta:

1. Povećavanje prilagodljivosti zaposlenih, preduzeća i preduzetnika, radi poboljšanja predviđanja i pozitivnog upravljanja ekonomskim promjenama, posebno kroz sljedeće mehanizme:

- Doživotno obrazovanje i povećanog ulaganja u ljudske resurse od strane preduzeća i zaposlenih;
- Uspostavljanje i širenje inovativnijih i produktivnijih formi organizacije posla.

2. Bolji pristup zapošljavanju i održivo uključivanje u tržište rada ljudi koji traže posao i koji su neaktivni, sprečavanje dugoročne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih, podsticanje aktivnog starenja i produžavanje radnog veka, posebno kroz sledeće mehanizme:

²⁴⁹ Knežević, I. i ostali: *IPA - Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Fond za otvoreno društvo, Evropski pokret u Srbiji, Begograd, 2009



- Stvaranje, modernizacija i jačanje institucija tržišta rada;
- Sprovođenje aktivnih i preventivnih mjera kojima se obezbjeđuje rana identifikacija potreba na tržištu rada;
- Poboljšavanje pristupa zapošljavanju i povećavanje održivog učešća žena u zapošljavanju;
- Povećavanje učešća migranata u zapošljavanju i, na taj način, jačanje njihove integracije u društvu;
- Olakšavanje geografske i profesionalne mobilnosti zaposlenih i integracije prekograničnih tržišta rada.

3. Jačanje socijalne inkluzije i integracije ugroženih lica kojima je pristup tržištu rada otežan i borba protiv svih oblika diskriminacije na tržištu rada, posebno kroz sljedeće mehanizme:

- Integracije i ponovnog zapošljavanja ljudi kojima je otežan pristup tržištu rada;
- Prihvatanje različitosti i nediskriminacije na radnom mestu.

4. Promovisanje partnerstava i inicijativa za saradnju svih zainteresovanih strana, poput socijalnih partnera i nevladinih organizacija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u cilju podsticanja reformi u oblasti zapošljavanja i uključivanja u tržište rada;

5. Proširenje i povećanje ulaganja u ljudski kapital, posebno kroz sledeće mehanizme:

- Uvođenje i sprovođenje reformi u oblasti obrazovanja i obuke, kako bi se razvila povezanost zaposlenosti i tržišta rada;
- Povećanje učešća u obrazovanju i obuci tokom životnog ciklusa;
- Razvoj ljudskih potencijala u istraživanju i inovacijama;
- Saradnja među visokoškolskim institucijama, istraživačko-tehnološkim centrima i preduzećima.

6. Jačanje institucionalnih kapaciteta i efikasnosti javne administracije i javnih usluga na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i socijalnih partnera i nevladinih organizacija u cilju reformi i dobre uprave u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, obuke i socijalnim oblastima.²⁵⁰

Pored ovako pobrojanih prioriteta, tehnička pomoć u okviru ove komponente se može odobriti i za podršku u pripremi projekata, njihovom upravljanju, nadzoru i evaluaciji, kao i za pripremne aktivnosti u vezi sa budućim upravljanjem evropskim strukturnim fondovima. Pomoć treba da se usredsrijedi na politike i aktivnosti koje imaju potencijala da podstiču dobru upravu i partnerstvo.

²⁵⁰ Vidi: Implemetaciona regulativa IPA-e, član 157.



Prioriteti u okviru komponente Razvoj ljudskih resursa se operacionalizuju u Strateškom koherentnom okviru koji se, kako je već rečeno, priprema na nacionalnom nivou za treću i četvrtu komponentu IPA-e zajedno i pokriva ceo period sprovođenja IPA.

Konkretna operacionalizacija pomoći u okviru komponente Razvoj ljudskih resursa se sprovodi kroz Operativni program koji priprema država korisnica, ali odobrava Evropska komisija. Ponovo treba ukazati na činjenicu da se Strateški referentni okvir priprema u državi korisnici zajedno za treću i četvrtu komponentu IPA-e i dostavlja Evropskoj komisiji na uvid, dok se Operativni program za četvrtu komponentu IPA-e priprema od strane države korisnice i dostavlja Evropskoj komisiji na odobravanje.

Operativni program je, zapravo, neka vrsta investicionog programa koji se sastoji od grupe „prioritetnih osa“ podijeljenih u mjere (sa iznosom sredstava) kojima se postižu očekivani rezultati. Kao i kod komponente Regionalni razvoj, operativni program za komponentu Razvoj ljudskih resursa obuhvata sljedeće elemente:

- Procjenu srednjoročnih potreba i ciljeva sa SWOT analizom u kojoj se naglašavaju snage, slabosti, šanse i prijetnje u relevantnim sektorima, temama i regionima;
- Opis konsultativnog procesa sa relevantnim socijalnim i ekonomskim partnerima i predstavnicima civilnog sektora;
- Opis odabranih strateških prioriteta, na osnovu Strateškog koherentnog okvira i sektorske, tematske i teritorijalne mehanizme koncentracije pomoći, kao i rezultate *ex ante* evaluacije;
- Informacije o prioritetnim osama, povezanim mjerama i njihovim specifičnim ciljevima. Ciljevi treba da budu kvantifikovani u mjeri u kojoj je to moguće i praćeni ograničenim brojem indikatora, koji služe za praćenje napretka odabranih mjera, kao i djelotvornosti ciljeva koji se odnose na prioritetne ose i mjere;
- Opis mehanizama sprovođenja, kada se mjere sprovode kroz šeme pomoći preduzećima;
- Opis tehničke (tj. stručne) pomoći koje se sprovode u okviru posebne prioritetne ose. Podrška EU za ovu prioritetnu osu može iznositi najviše 6 do 10 odsto doprinosa EU, namijenjenog za operativni program.
- Identifikaciju krajnjih korisnika, modaliteta izbora i specifičnih kriterijuma odabira za svaku mjeru;
- Finansijsku tabelu koja, po godinama, za svaku prioritetnu osu i indikativno za svaku mjeru, precizira učešće EU, nacionalno kofinansiranje (podijeljeno na javne i privatne izvore) i druge eksterne izvore;
- Način evaluacije i indikatore za praćenje, uključujući, indikativno, i aktivnosti i vrijeme sprovođenja evaluacije;



- Opis relevantnih struktura i tijela za upravljanje i kontrolu nad operativnim programima.²⁵¹

Učešće EU u finansiranju aktivnosti četvrte komponente IPA-e ne prelazi 85% troškova na nivou prioritetne ose.

Operativni programi se mogu revidirati na inicijativu države korisnice ili Evropske komisije. Zahtjev za izmjenom operativnog programa podnosi Strateški koordinator, u saradnji sa Nacionalnim IPA koordinatorom, a odluku donosi Evropska komisija.

Nakon odobrenja operativnog programa od strane Evropske komisije sprovođenje programa države korisnice obavljaju preko uspostavljenih operativnih struktura u okviru akreditovanog sistema decentralizovanog upravljanja. Još jedna napomena, proces akreditacije DIS-a odvija se zasebno za svaku komponentu IPA-e.

8.6. Peta komponenta – Ruralni razvoj

Već je ukazano da Zajednička poljoprivredna politika (*Common Agricultural Policy – CAP*) predstavlja jednu od najznačajnijih politika EU. Njena važnost se ogleda u izdvajanjima iz budžeta EU za njeno sprovođenje. Prema finansijskoj perspektivi 2007-2013. godine, 43% ukupnog budžeta EU odlazi na ruralni razvoj i sprovođenje poljoprivredne politike EU.²⁵² Iako jedna od najstarijih Zajednička poljoprivredna politika je istovremeno i jedna od najkontroverznijih evropskih politika. Poljoprivreda, primjera radi, čini 1-5 odsto BDP EU15 i zapošljava svega oko 7 miliona ljudi, a na nju se troši preko 40 odsto budžeta. Tokom osamdesetih godina trošak za nju se penjao na preko 70 odsto budžeta. Postepeno se ovaj udio smanjuje tako da će na kraju aktuelne finansijske perspektive trošak za Zajedničku poljoprivrednu politiku biti na nivou od oko 33 odsto budžeta EU.

Kompleksnost sistema Zajedničke poljoprivredne politike EU, jednostavno rečeno, traži vrijeme za pripreme država kandidata u procesu prilagođavanja poljoprivrednog sektora i ruralnih oblasti, a naravno i za implementaciju zakonodavstva EU u okviru Zajedničke poljoprivredne politike.

Peta komponenta IPA-e služi da pripremi državu kandidata za članstvo za punopravno i funkcionalno učešće u Zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Otuda je, prije no što se

²⁵¹ Navedeno prema članu 154 IPA implementacione regulative.

²⁵² Imajući u vidu da se i neke aktivnosti finansirane iz drugih izvora tj. drugih strukturnih i kohezionog fonda prikriveno i manje transparentno odnose na ruralni razvoj i poljoprivredne oblasti, to učešće je vjerovatno još veće. Više o tome u: Prokopijević, M.: *Evropska unija, uvod*, Službeni gasnik, Beograd, 2009, str. 457 do 462



objasni ova komponenta IPA-e, neophodno reći nešto više o samoj Zajedničkoj poljoprivrednoj politici.

8.6.1. Zajednička poljoprivredna politika

Rimskim sporazumom iz 1957. godine poljoprivredi je data jedna od centralnih uloga u novouspostavljenim integracijama. Zajednička poljoprivredna politika vuče korijene iz godina gladi i nestašice hrane u Zapadnoj Evropi poslije Drugog Svjetskog rata i predstavljala je pokušaj prevazilaženja ovog problema i osiguranja dovoljnih količina hrane na zajedničkom tržištu. Mnogi autori CAP porede sa klasičnim socijalnim programom čija je namjera da poljoprivrednicama pruži prihode koji se mogu porediti sa prihodima radnika u drugim sektorima.²⁵³ Ključni pravci djelovanja su bili usmjereni ka tome da EZ, odnosno zemlje koje su u tim godinama bile nosioci ovog programa, od uvoznika prerastu u izvoznike poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, zatim da se obezbijede poboljšani uslova života stanovništva koje živi u seoskim oblastima, zapravo da se izjednače sa uslovima koje su, u to doba, imali industrijski radnici. CAP je imao zadatak da obezbijedi ubrzanje rasta produktivnosti poljoprivrede, stabilizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda preko uticaja na cijene poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, koje su u tim godinama počele vrtoglavo da rastu.

Zajednička poljoprivredna politika je pokazala svoje prednosti, ali takođe i svoje brojne nedostatke. Glavne pozitivne strane CAP-a su odavno ispunjene: osnovna, početna ideja – dovoljne količine hrane za stanovništvo u svakom trenutku - je ostvarena. Od uvoznika hrane, EU je pretvorena u izvoznika, a poboljšan je i standard života seoskog stanovništva. Takođe, povećana je produktivnost poljoprivredne proizvodnje, a ostvareni su i značajni rezultati u zaštiti životne sredine, zdravstvenoj ispravnosti hrane i razvoju nedovoljno razvijenih ruralnih oblasti. U zemljama EU došlo je do hiperprodukcije većine poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, prvenstveno zahvaljujući djelovanju CAP-a, ali i mjerama protekcionizma koje se, inače, ne uklapaju u načelnu evropsku priču o slobodnom tržištu. (Zapravo, EU je, u svojim raznim oblicima postojanja, potrošila dobar dio istorije vodeći ekonomski rat sa drugima, naročito sa zemljama u razvoju, upravo zbog Zajedničke poljoprivredne politike.) CAP se tokom razvoja pokazao kao antikonkurentska kombinacija subvencija uspostavljenih da daju prednost evropskom farmeru.

Vremenom su sve više na svjetlo dana izbijali nedostaci zajedničke poljoprivredne politike: preveliki tržišni viškovi koji dvostruko opterećuju budžet (preko subvencioniranja proizvodnje i izvoznih subvencija za proizvedene proizvode), negativan uticaj na zemljište, vodu, vazduh, bezbjednost i kvalitet hrane, disproporcija između učešća po-

253 Dinan, D.: *Sve bliža Unija, uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str 339



ljoprivrednog stanovništva u ukupnom stanovništvu i primanja iz EU budžeta (koja najvećim dijelom plaća nepoljoprivredno stanovništvo), znatno više cijene poljoprivrednih proizvoda u EU u odnosu na svijet, što je izazvalo negativan uticaj na svjetske tokove trgovine poljoprivrednim proizvodima. Kao i oko različitih segmenata regionalne politike EU i oko uticaja CAP-a na razvoj ruralnih oblasti postoje brojne opravdane kritike. Najčešće kritike na račun CAP se mogu sublimirati na sljedeći način: „ekonomski štetna i neracionalna, ekološki štetna, strukturno nepravilna (prema malim i srednjim farmerima; prema nepoljoprivrednim sektorima) i politički sporna”.²⁵⁴

Slijedi kratki prikaz toka razvoja Zajedničke poljoprivredne politike.

Uvedena osnivačkim dokumentima EEZ iz 1957. godine, na temelju ranijih nacionalnih politika poljoprivrednih subвенција u najvećem broju tadašnjih država članica, CAP je bila cijena koju je Francuska istrgovala u zamjenu za ulazak u zajedničko tržište za industrijske proizvode. Od tada je ta cijena neprekidno rasla, pa je, primjera radi, 2006. godine, na CAP potrošena skoro polovinu godišnjeg budžeta EU. Najveći dio tog novca, čak 46 odsto otišao je na pomoć farmerima, a 30 odsto je uloženo u siromašne ruralne oblasti. No, daleko je bitniji drugi trošak vezan za krug globalnog protekcionizma koji održava evropska poljoprivredna politika. Tržište EU je danas opterećeno strukturnim viškovima hrane, pa se ograničava uvoz onih proizvoda kojih ima dovoljno.

Razvoj CAP je tokom proteklih pola vijeka imao nekoliko faza. Početna je otpočela samim Rimskim sporazumima 1957. godine i uspostavljanjem Zajedničke poljoprivredne politike. Kasnije, 1968. godine, pokrenuta je neuspjela Mansholtova²⁵⁵ reforma. Od 1992. godine teku tzv. Mekšerijske reforme. Nove reforme uspostavljene su Agendom 2000, a, na kraju, upravo teče posljednja reforma CAP-a iz 2003. godine, poznatija kao Fišlerova²⁵⁶ reforma.

U Rimskom ugovoru su definisani tadašnji opšti ciljevi zajedničke poljoprivredne politike (član 37 UEZ iz 1957. godine): da se poveća produktivnosti u sektoru poljoprivrede, da se obezbijedi solidan životni standard poljoprivrednih proizvođača, da se stabilizuju poljoprivredna tržišta, obezbijedi redovno snabdijevanje hranom i razumne cijene za potrošače. Zbog toga je poljoprivreda u tom ugovoru isključena iz tadašnjih opštih odredbi o konkurenciji.

254 Citirano prema: Prokopijević, M.: *Evropska unija, uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 231

255 Nazvana po Siku Mansholtu (*Sicco Mansholt*), koji je bio tadašnji Komesar za poljoprivredu (u periodu od 1958. do 1972. godine.) Kasnije je bio i predsjednik Evropske komisije do 73. godine.

256 Nazvana po Komesaru za poljoprivredu, Austrijancu Francu Fišleru (*Franz Fischler*) u periodu od 1995. do 2004. godine.



Napori ka uspostavljanju zajedničke poljoprivredne politike veoma brzo su urodili plodom i stvoren je zajednički sistem cijena i podrške poljoprivrednoj proizvodnji, koji je već 1962. godine obuhvatao 85 odsto ukupne poljoprivredne proizvodnje u tadašnjoj EEZ. CAP je, u suštini, obuhvatao: garantovanu minimalnu cijenu u cijeloj EZ na određene poljoprivredne proizvode, garantovane cijene za sve viškove proizvoda, kao i minimalne cijene po kojima se mogu uvoziti poljoprivredni proizvodi. Tada je uspostavljen i Fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi. No, pošto je stvoren veoma složen sistem finansijske podrške, njime se loše upravljalo, pa je dolazilo do brojnih pronevjera. Sve veći obim proizvodnje izazivao je ogromne viškove i pretjeranu upotrebu hemijskih sredstava u poljoprivredi. Ulazak novih država članica 1973. godine u članstvo EZ, među kojima je bila i Velika Britanija otvorio je političke i ekonomske sukobe oko viđenja svrsishodnosti Zajedničke poljoprivredne politike i poznatog britanskog budžetskog pitanja, o kome je već bilo riječi. U vrijeme samita u Fontenblou, na kome je riješeno pitanje britanskog rabata, Zajednička poljoprivredna politika je premašila 70 odsto budžetske potrošnje Evropske zajednice. Britanija je, inače, do danas ostala najžešći kritičar CAP-a.

Prvi Delorov paket se, naravno veoma ticao CAP-a, ali nije proizveo neke značajnije izmjene tada već ustaljene Zajedničke poljoprivredne politike. Tek početkom devedesetih godina Mekšerijevom reformom²⁵⁷ su smanjene garantovane cijene poljoprivrednih proizvoda (npr. žitarica za 29%, junetine za 15%...), uvedena su direktna plaćanja farmerima, uveden je i sistema ograničavanja proizvodnje (određeni dio posjeda je morao ostati neobrađen) i, na kraju, otpočele su značajnije promjene u agro-zaštitnim mjerama u cilju zaštite životne sredine. U to vrijeme porasla je svijest javnosti o pretjeranoj upotrebi hemijskih sredstava u poljoprivrednoj proizvodnji, a otvorene su i rasprave o upotrebi genetski modifikovanih organizama, čemu je značajno doprinijela i pojava tzv. "bolesti ludih krava" u Velikoj Britaniji osamdesetih godina.

Šta je zapravo finansirala Zajednička poljoprivredna politika? Prvo, obezbjeđenje sredstava za otkup viškova poljoprivrednih proizvoda, drugo, obezbjeđenje sredstava za izvozne subvencije (pošto su cijene u EU više no na svjetskom tržištu) i na kraju finansirala je skladištenje otkupljenih viškova poljoprivrednih proizvoda. Prije Makšerijeve reforme CAP je 33 odsto sredstava trošio na izvozne subvencije, 17 odsto na skladištenje, a preostali dio na otkup viškova.²⁵⁸ Najveću korist od CAP-a imali su krupni farmeri jer je 20 odsto ukupnog broja farmara u EU preuzimalo preko 80 odsto ukupnih sredstava CAP-a.

Agenda 2000 je dovela do daljih skromnih reformi u CAP-u. Nastavljeno je smanjenje garantovanih cijena, što je kompenzovano povećanjem direktnih plaćanja i uspostavljanjem

257 Rej Mekšeri (*Ray MacSharry*) je bio Komesar za poljoprivredu u Evropskoj Komisiji.

258 Prokopijević, M.: *Evropska unija, uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 212



drugog stuba CAP-a (ruralni razvoj). Naime, izazov istorijskog proširenja bio je posebno težak za Zajedničku poljoprivrednu politiku. U to vrijeme, znači, kada je pripremana Agenda 2000, svega 5,3 odsto radne snage u EU se bavilo poljoprivredom, dok je u državama kandidatima za članstvo učešće poljoprivrednika u ukupnoj radnoj snazi prelazilo 22 odsto. (Na kraju prethodne finansijske perspektive stanje se značajno promijenilo. Na nivou EU15 u poljoprivredi je radilo 3,8 odsto radnika, a na nivou EU10 - 12,5 odsto.) Pristupanje novih država sa istoka Evrope, procjenjivala je Evropska komisija, dovelo bi do dupliranja radne snage u poljoprivredi i povećanja poljoprivrednih površina na jedinstvenom tržištu za 50 odsto. Pri čemu su cijene poljoprivrednih proizvoda u ovim državama bile značajno niže od cijena u EU. Znači da bi zadržavanje ranijih instrumenata CAP-a izazvalo ogromno povećanje budžeta, velike rezove u podršci cijenama poljoprivrednih proizvoda ili značajno niže subvencije za poljoprivrednike iz novih država članica. To je doprinijelo da se CAP reformiše, a subvencije za poljoprivrednu proizvodnju u novim državama članicama preko direktnih plaćanja farmerima definisane su na znatno nižem nivou nego u EU15. Taj nivo je u 2004. godini bio svega 25 odsto od cijena u EU15, da bi se do 2007. godine popeo na 40 odsto i do kraja će nestati tek na kraju aktuelne finansijske perspektive 2007-2013, povećavajući se za 10 odsto godišnje.

Takav politički pristup starih država članica EU je, naravno, uticao da u novim državama članicama ostane utisak povrijeđenosti i drugorazrednog značaja koji se pridaje građanima EU iz ovih država.²⁵⁹

Srednjoročnim presjekom Agende 2000 i otpočinjanjem priprema za novu finansijsku perspektivu, 2003. godine, došlo je do nove reforme CAP-a. Uspostavljeno je direktno plaćanje po hektaru na koje se trošilo oko 70 odsto sredstava CAP-a, krenulo se sa postupnim ukidanjem podrške tržištu, proširen je značaj ulaganja u ruralni razvoj i očuvanje okoline, zaživjela su plaćanja odvojena od proizvodnje itd. Takođe, donesena je odluka da se u narednom periodu potpuno napuste izvozne subvencije. Treba imati u vidu da je prosječna carinska stopa Unije 2006. godine bila 5,4 odsto, ali da su, pri tome, poljoprivredni proizvodi zaštićeni carinskom stopom od 15,1 odsto (u prosjeku), a nepoljoprivredni proizvodi sa svega 3,9 odsto. Inače, sredstva za finansiranje CAP-a su, primjera radi, 2005. godine, u najvećem dijelu završavala u Francuskoj – 21,6 odsto, Španiji – 13,9 odsto, Njemačkoj – 13,5 odsto i Italiji – 11,4 odsto.²⁶⁰

259 Isti utisak, naravno, ostavlja i tzv. zaštitni tranzicioni mehanizam koji se redovno sa priširenjem na siromašnije države uspostavlja na području slobodnog kretanja i zapošljavanja radnika. Zbog toga pojedini autori pristup EU slobodi kretanja radnika i mobilnosti radne snage smatraju ciničnim. Kada bogatije države šalju radnike u inostranstvo to se naziva trgovinom uslugama, a kada to rade siromašne zemlje onda je to imigracija. Vidi: Jovanović, N. M.: *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 617

260 European Commission: *Growing Regions, growing Europe*, Fourth report on economic and social cohesion, maj 2007. godine, str 166



Zajedničku poljoprivrednu politiku ne bi bilo moguće financirati bez specifičnih evropskih fondova. Bilo ih je više tokom proteklih etapa i često su mijenjali imena, tako da danas postoje: Evropski fond za garancije u poljoprivredi (*European Agricultural Guarantee Fund - EAGF*)²⁶¹ i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD*).²⁶²

8.6.2. Karakteristike komponente

Peta komponenta IPA-e treba da doprinese održivom razvoju poljoprivrednog sektora i ruralnih oblasti u državama kandidatima za članstvo, kao i uspješnijoj implementaciji *acquis communautaire*-a izgrađenog u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike. To znači da se države kandidati za članstvo u EU preko ove komponente IPA-e pripremaju i za korišćenje sredstava iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi.

EU je za države kandidate za članstvo opredijelila oko 880 miliona eura za projekte u okviru V komponente IPA-e. Od ukupnih IPA sredstava učešće komponente za Ruralni razvoj u Hrvatskoj iznosi 17,2%, Turskoj 16,8%, a u Makedoniji 12,3 odsto.²⁶³

Tabela 33: Raspored sredstava pete komponente IPA-e (u milionima eura)

Država	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ukupno
Hrvatska	25.5	25.6	25.8	26.0	26.5	27.268	156.668
Makedonija	2.1	6.7	10.2	12.5	14.0	16.928	62.428
Turska	20.7	53.0	85.5	131.3	172.5	197.89	660.89

Prema implementacionoj regulativi koja definiše pravila i ciljeve upotrebe sredstava iz IPA-e, pomoć iz komponente za ruralni razvoj treba da se ostvaruje kroz tri linije prioriteta:²⁶⁴

- Poboľšanju tržišne efikasnosti i sprovođenju standarda Zajednice, za šta se mogu organizovati sljedeće aktivnosti:
 - o Ulaganja u poljoprivredu radi njenog restrukturiranja i usaglašavanja sa standardima Zajednice koji se odnose na zaštitu životne sredine, javnog zdravlja, zdravlja biljaka i životinja, dobrobiti životinja i bezbjednosti.

261 On je nasljednik nekadašnjeg Evropskog fonda za garancije i upravljanje poljoprivredom.

262 Uspostavljeni su posebnom regulativom 2005. godine: *Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy*, koja se može vidjeti na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?u ri=OJ:L:2005:209:0001:0025:EN:PDF>

263 Knežević, I. i ostali: *IPA - Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Fond za otvoreno društvo, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009

264 Član 171 Regulative o implementaciji IPA-e.



o Podrška u cilju osnivanja i rada grupa proizvođača radi njihovog prilagođavanja tržišnim zahtjevima i zajedničkog iznošenja robe na tržište.

o Ulaganja u preradu i marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda radi restrukturiranja ovih delatnosti i radi njihovog podizanja na standarde Zajednice.

- Pripremama za sprovođenje agro-ekoloških mjera, kao i strategija lokalnog razvoja sela, za šta su predviđene sljedeće aktivnosti:
 - o Aktivnosti na unaprjeđenju životne sredine, kako na nivou sektora, tako i na nivou poljoprivrednih gazdinstava.
 - o Aktivnosti na pripremi i sprovođenju lokalnih strategija ruralnog razvoja u skladu sa prioritetima ruralnog razvoja.

- Ruralnom razvoju, odnosno razvoju ekonomije seoskih područja, što se može odnositi na:
 - o Poboljšanje i razvoj seoske infrastrukture kroz smanjenje regionalnih dispariteta i obezbjeđenje uslova za razvoj seoske privrede.
 - o Podsticanje razvoja seoskih privrednih aktivnosti kroz pokretanje biznisa, stvaranje mogućnosti zapošljavanja i diverzifikaciju u nepoljoprivredne djelatnosti.
 - o Poboljšanje obuke i profesionalnih vještina zaposlenih u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru.

Finansijski doprinos Zajednice za sprovođenje projekata u okviru komponente za ruralni razvoj u principu ne prelazi 75% ukupnih podobnih troškova, mada, implementaciona regulativa nabraja niz slučajeva u kojima taj maksimum može biti i veći.

Navedene mjere u okviru komponente ruralnog razvoja se operacionalizuju u dokumentu koji se zove Nacionalni program za poljoprivredu i razvoj sela ili Nacionalni program ruralnog razvoja, koji pokriva cio period sprovođenja IPA-e. Ovaj program, u skladu sa članom 184 Implementacione regulative IPA-e, treba da sadrži:

- Kvantifikovani opis tekućeg stanja koji pokazuje disparitete, nedostatke i potencijal razvoja, glavne rezultate prijedhodnih aktivnosti koje je preduzela Zajednica i druge bilateralne i multilateralne pomoći, finansijske resurse i procjenu raspoloživih rezultata;

- Opis predložene nacionalne strategije za razvoj sela, zasnovan na analizi postojeće situacije u seoskim područjima i na dubinskoj analizi sektora u pitanju, što podrazumjeva nezavisnu ekspertizu i kvantifikovane ciljeve sa naznakom za svaku od linija prioriteta, određenih indikatora praćenja i ocjene;



- Objašnjenje kako se opšti strateški pristup i sektorske strategije identifikovane u višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu zemlje korisnice prevode u određene radnje u okviru komponente razvoja sela;
- Indikativnu opštu finansijsku tabelu koja sumira nacionalne, evropske i privatne finansijske resurse koji su predviđeni u svakoj mjeri razvoja sela, kao i stopu ko-finansiranja Evropske unije po liniji prioriteta.

Opis mjera pomoći, izabranih iz linija prioriteta, definisanih u Nacionalnom programu ruralnog razvoja treba da sadrži:

- definiciju krajnjih korisnika,
- geografski obim,
- kriterijume podobnosti,
- kriterijume rangiranja za projekte koji se biraju,
- indikatore praćenja,
- kvantifikovane ciljne indikatore
- opis operativne strukture za sprovođenje programa, uključujući praćenje i ocjenu;
- nazive organa i tijela koji su odgovorni za sprovođenje programa;
- rezultate konsultacija sa relevantnim organim kao i odgovarajućim socijalnim i ekonomskim partnerima i partnerima u oblasti životne sredine;
- rezultati i preporuke *ex ante* ocjene programa uključujući opis daljih koraka koji se preduzimaju u zemlji na osnovu tih preporuka.

Na osnovu Nacionalnog programa ruralnog razvoja (koji se dostavlja Evropskoj komisiji) ovlašćeni predlagači podnose odgovarajuće projekte. Program u okviru komponente ruralnog razvoja Evropska komisija usvaja u roku od šest meseci od dostavljanja predloga programa. Komisija, pri tome, ocjenjuje predloženi program u skladu sa višegodišnjim indikativnim planskim dokumentom i implementacionom direktivom IPA-e.

U principu da bi država sačinila Nacionalni program ruralnog razvoja neophodno je da već ima izrađenu Nacionalnu strategiju za razvoj sela sa definisanim ciljevima razvoja. U nacionalnom programu se ti ciljevi moraju dovesti u vezu sa svakom od navedenih mjera pomoći. Upravo u tom cilju Crna Gora je, 2007. godine, donijela posebnu strategiju razvoja proizvodnje hrane i ruralnih područja, pod nazivom „Crnogorska poljoprivreda i Evropska unija“. Novi izazov je, dakle, definisanje Nacionalnog programa ruralnog razvoja.

Nakon odobrenja Nacionalnog programa od strane Evropske komisije slijedi sprovođenje programa koje države korisnice obavljaju preko operativnih struktura u okviru akreditovanog sistema decentralizovanog upravljanja IPA-om. Ovdje DIS podrazumijeva osnivanje posebne agencije za plaćanje IPARD čiji rad akredituje Evropska komisija.



9. Specifični modeli evropske podrške

U narednom dijelu teksta biće nešto bliže objašnjeni neki specifični modeli evropske podrške koji su nakon samita u Solunu otvoreni za države Zapadnog Balkana i koji se sve više ostvaruju u Crnoj Gori.

9.1. Tvining - instrument za izgradnju institucija

Program Tvining (*Twinning*) je nastao 1998. godine na inicijativu Evropske komisije u kontekstu tadašnje pripreme za proširenje Evropske unije koje je uslijedilo prvog maja 2004. godine. Bio je to izraz potreba da se izađe u susret okolnostima u kojima zemlje koje teže da postanu članice Evropske unije treba da kreiraju ili prilagođavaju svoje administracije i institucije radi ispunjenja zahtjeva za članstvo u EU.

Ovaj program je osmišljen kao instrument za ciljanu administrativnu saradnju kako bi se državama sa statusom kandidata za prijem u punopravno članstvo pružila podrška u jačanju njihovih administrativnih i sudskih kapaciteta za primjenu komunitarnog prava kada postanu pounpravne članice Evropske unije.

Kao oblik pomoći u uvođenju i implementaciji *acquis communautaire*-a u fazi pridruživanja i pristupanja EU, ovaj program se primjenjuje na sve oblasti evropskog zakonodavstva. Tvining podrazumijeva precizne, vremenski i finansijski određene radne programe, a postavljanje eksperata iz državne administracije zemalja članica, na duži rok, u administracije država kandidata je, zapravo, osnov programa. Oni se zovu stalni tvining savjetnici (*Resident Twinning Advisers – RTA*).



Tabela 34: Ukupan broj Tvining projekata u periodu 1998-2006. godina

Godina	Ukupan broj projekata
1998	104
1999	122
2000	147
2001	140
2002	206
2003	166
2004	204
2005	112
2006	71
Ukupno	1,272

Izvor: *TWINNING: Key Key Facts Facts and and Figures Figures, 2006*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/twinning_statistics_012007_en.pdf (5. 09. 2009.)

U Crnoj Gori je do sada u potpunosti sproveden tek jedan tvining projekat,²⁶⁵ ali su novi tvining projekti, planirani godišnjim IPA programom za 2007. godinu nedavno otpočeli sa radom. S obzirom da su godišnjim IPA programima za 2008, 2009. i 2010. godinu planirani brojni tvining projekti u daljem tekstu se šire govori o ovom specifičnom modulu Evropske podrške. Razlog je jasan: pravovremeno podrobnije upoznavanje, prije svega, državnih službenika sa ovom vrstom projekata, njihovom specifičnošću u odnosu na tehničku pomoć. Veoma je, pri tome, važno razlikovati uloge država korisnica i država članica EU, kao i Evropske komisije u toku priprema i realizacije ove vrste projekata.

Za pripremu i realizaciju Tvining projekata u Generalnom direktoratu za proširenje Evropske komisije izgrađen je poseban Priručnik (*Manual*) za Tvining, u skladu sa pravilima i procedurama koje važe za IPA program.²⁶⁶

Twinning kao instrument za unaprjeđenje i izgradnju institucija počiva na određenim opštim odlikama. Kao prvo, Tvining projekti počivaju i „grade se“ oko zajedničkih i usaglašenih ciljeva politika EU, poput pripreme za proširenje Evropske unije i nastavka jačanja administrativnih kapaciteta novih država članica, nakon njihovog prijema u punopravno članstvo.

²⁶⁵ Otpočetak još u vrijeme Državne zajednice Srbije i Crne Gore. U Srbiji je, inače, još u vrijeme CARDS-a realizovano čak 16 tvining projekata.

²⁶⁶ Twinning priručnik je dostupan na sajtu Generalnog direktorata za proširenje Evropske komisije: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/final_version_of_the_manual_060707.pdf



Preciznije, Tvining projekti su zasnovani na manjem broju osnovnih principa:

- Po pravilu, države korisnice same biraju partnera ili partnere među državama članicama;
- Tvining projekti moraju proizvesti konkretan, operativan rezultat u pogledu ispunjenja zahtjeva u vezi sa primjenom prava EU od strane države korisnice;
- Partneri u Tvining projektu (uključeni akteri iz javnog sektora) obavezuju se u pogledu postizanja rezultata, a ne samo stvaranja neophodnih preduslova. Po završetku projekta, novi ili prilagođeni sistem mora funkcionisati uz isključivu odgovornost i podršku države korisnice;
- Tvining je zajednički projekat, a ne "jednosmjerna" isporuka tehničke pomoći na liniji država članica – država korisnik. U pitanju je zajednički projekat na unaprjeđenju određenog procesa u kojem svaki od partnera preuzima svoj dio odgovornosti. Država korisnica preuzima na sebe obavezu da će preduzimati i finansirati reforme, dok se država članica pridružuje, pomaže i prati proces za vrijeme trajanja projekta;
- Da bi se osnažio kredibilitet preuzetih obaveza, Tvining partneri, pripremajući se za implementaciju projekta, rade nacrt detaljnog "Tvining radnog plana". Ovaj plan je moguće prilagođavati u procesu primjene projekta, ali mora sadržati jasne elemente na osnovu kojih je moguće praćenje ostvarivanja polaznih ciljeva;

Generalno, Tvining projekti se smatraju najpogodnijim za projekte sljedećih karakteristika:

- Cilj projekta je relativno jasan, što se može prikazati situacijom gdje administracija države korisnice ima dobro razumjevanje određenog područja evropskog prava i opredjelila se za određeni sistem koji želi da usvoji;
- U državi korisnici postoji dovoljno političke volje za stvaranje najboljih mogućih uslova za pripremu i usvajanje zakona u određenom području;
- Država korisnica je spremna da stavi na raspolaganje neophodne resurse, prije svih kadrovske i finansijske, za realizaciju projekta.

Tvining projekti, dakle, imaju smisla samo ako je država korisnik u potpunosti posvijećena usklađivanju zakonodavstva sa evropskim pravom u skladu sa prioritetima u procesu pridruživanja i ako ima uspostavljene administrativne kapacitete za realizaciju projekta.

Države članice EU uključene u Tvining projekat moraju se ugovorno obavezati na postizanje postavljenih rezultata, a Komisija obezbjeđuje fondove samo za pokrivanje troškova zemlje predstavnice EU kada je obaveza prihvaćena. Ove obaveze se formalizuju posebnim "Tvining sporazumom".



9.2. TAIEX

Važan i koristan instrument stručne podrške Evropske unije državama u procesu pridruživanja predstavlja TAIEX – Kancelarija za tehničku podršku i razmjenu informacija (*Technical Assistance Information Exchange Office*).

I program TAIEX je nastao u periodu priprema za prethodno tzv. "istorijsko proširenje". Naime, 1995. godine Komisija EZ je pripremila "Bijelu knjigu" - priprema pridruženih zemalja centralne i istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije.²⁶⁷ Bijela knjiga je pripremljena sa ciljem da predstavi cjelokupno dotadašnje pozitivno zakonodavstvo Unije u oblasti unutrašnjeg tržišta. U cilju pružanja tehničke pomoći zemljama kandidatima u usklađivanju zakonodavstva, 1996. godine, u okviru Generalnog direktorata za proširenje, Evropska komisija je osnovala odjeljenje TAIEX.

TAIEX je prvobitno bio namijenjen korisnicima fonda PHARE, a od samita u Solunu njegove usluge su dostupne i zemljama Zapadnog Balkana, kao korisnicama tadašnjeg programa CARDS, odnosno od 2007. godine IPA-e.

TAIEX ima ulogu posrednika u prenosu iskustva Evropske komisije i zemalja članica EU zemljama u procesu pridruživanja Uniji. Programom rukovode stručnjaci iz odjeljenja TAIEX, Generalnog direktorata za proširenje Evropske komisije, uz saradnju sa stručnjacima iz administracija zemalja članica, kao i raznih institucija EU. Pored toga, TAIEX angažuje i stručnjake iz raznih udruženja i institucija i sa univerziteta i iz privatnog sektora. Na taj način, korisnici imaju mogućnost da dobiju pomoć stručnjaka koji obavljaju slične poslove na istom nivou državne uprave u zemljama članicama, kao stručnjaka koji su specijalizovani za određena pitanja.

Dok su ostali programi pomoći uglavnom usmjereni na dugoročne projekte pomoći, TAIEX je prevashodno usmjeren na rješavanje pravnih problema u kratkom roku koristeći postojeća iskustva i znanja zemalja članica EU. TAIEX bi, dakle, trebalo da odgovara na konkretne zahtjeve zemalja u procesu pridruživanja EU pružajući im konkretna i prilagodljiva rješenja.

Odjeljenje TAIEX je osnovano sa svrhom da:

- pruži tehničku pomoć i savjetima pomaže pri usklađivanju nacionalnih zakono-

267 Prevedena je 2001 godine: *Bela knjiga, priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije*, Institut ekonomskih nauka, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2001.



davstava sa *acquis*-em i izgradnji institucija;

- poveća transparentnost i obezbijedi nesmetan tok informacija između službenika zemalja u procesu pridruživanja EU i stručnjaka koji su u mogućnosti da im obezbijede potrebnu tehničku pomoć u prilagođavanju zakonodavstva i primjeni *acquis*-a;
- stvori baze podataka o raspoloživoj pomoći i postignutom napretku u usklađivanju zakonodavstva za svaku zemlju u procesu pridruživanja EU, čime se omogućava tačan uvid u nivo pravne usklađenosti zemalja sa *acquis*-em, kao i u nivo razvijenosti institucija.

Osnovne ciljne grupe TAIEX su: državna uprava, regionalna i lokalna uprava, poslanici i zaposleni u stručnim službama u Skupštini, profesionalna i udruženja u privatnom sektoru, socijalni partneri, pravosudje i unutrašnji poslovi, prevodioci.

Osnovni princip rada TAIEX je - princip odgovora na zahtjev za tehničkom pomoći radi rješavanja konkretnog problema u zemlji u procesu pridruživanja EU. Pošto se utvrdi da je zahtjev u skladu sa predpristupnom strategijom zemlje u procesu pridruživanja EU, kao i sa prioritetima utvrđenim nacionalnim programima za usvajanje pravnih tekovina EU, služba TAIEX u kratkom roku (po pravilu, ne dužem od dva mjeseca) realizuje pružanje tehničke pomoći.

Najzastupljaniji vidovi pomoći su:

- Angažovanje stručnjaka. Trajanje njihove misije u principu nije duže od dvije nedelje. Moguća odredišta uključuju sva mjesta u okviru Evropske unije i zemalja u procesu pridruživanja EU;
- Organizovanje radionica i radnih grupa, kako multilateralnih, sa mjestom održavanja u Briselu, zemljama članicama i zemljama u procesu pridruživanja EU, tako i bilateralnih, u zemljama u procesu pridruživanja EU;
- Studijska putovanja predstavnika zemalja u procesu pridruživanja EU Evropskoj komisiji i zemljama članicama, radi upoznavanja sa metodom primjene pravnih tekovina EU.

Jedna od značajnih aktivnosti koje preduzima TAIEX, u saradnji sa državnom upravom zemlje u procesu pridruživanja EU, je i organizovanje „Misija za procjenu“ (*TAIEX - Evaluation Missions Peer Reviews*). Misije za procjenu su instrument podrške i nadzora zemljama u procesu pridruživanja EU pri identifikovanju institucija, čije je jačanje ili osnivanje neophodno radi jačanja administrativnih kapaciteta i pravilnog tumačenja i primjene EU zakonodavstva.



TAIEX internet strana pruža sve informacije o aktivnostima TAIEX-a. Na internet strani se mogu preuzeti obrasci za zahtjev za pomoć (*Application forms*), i to za angažovanje stručnjaka, organizovanje radionica i studijskih putovanja.

Informatička osnova TAIEX-a sadži sljedeće baze podataka:

- **Celex** – zvaničnu bazu podataka propisa Evropske unije.
- **Eurlex** – portal za pristup cjelokupnom zakonodavstvu Evropske unije.
- **Vetlex** – konsolidovane tekstove veterinarskih mjera Evropske unije.
- **Phytolex** – konsolidovane tekstove fitosanitarnih mjera Evropske unije.
- **AVIS** – (*Advanced Veterinary Information System*) – Informatički sistem za veterinarstvo.

Na ovoj stranici se nalazi i lista propisa usvojenih u zemljama kandidatima u procesu harmonizacije njihovog zakonodavstva sa *acquis*-em, koja se zove „Progres baza podataka“. Ovu bazu podataka koriste kako zemlje u procesu pridruživanja, tako i Evropska komisija. Baza se redovno ažurira dodavanjem najnovijih mjera koje je preduzela Evropska unija i informacijama o primjeni pravnih tekovina EU u zemljama u procesu pridruživanja.

Tu je i baza podataka pod nazivom „CCVista“, koja je proizašla iz baze podataka „Progress“. Ona predstavlja bazu propisa Evropske unije prevedenih na zvanične jezike država članica i država kandidata.²⁶⁸

9.3. Programi zajednice

Programima Zajednice (*Community Programmes*) Evropska unija podržava i podstiče saradnju između država članica u različitim oblastima koje su povezane sa politikama EU. Naime, radi sprovođenja dogovorenih politika utvrđuju se višegodišnji akcioni programi za ostvarivanje ciljeva koje su EU i njene države članice postavile u određenim sektorima. Programi ne podrazumjevaju isključivo saradnju vlada država članica, već i saradnju privrede, organizacija civilnog društva i državnih institucija. U načelu, programi su nam-

268 Svim pomenutim bazama podataka se može pristupiti na internet strani TAIEX-a: <http://www.taieux.be>.



ijenjeni isključivo državama članicama, na osnovu posebne stavke u Opštem budžetu EU, što znači da je finansijsko učešće država koje nijesu članice EU uslov za pristupanje ovim programima. S obzirom da obuhvataju većinu politika Zajednice, Programi Zajednice omogućavaju i pripremu za pristupanje, jer države kandidate i njihove građane upoznaju sa politikama i metodama rada Unije, ohrabruju razmjenu korisnih iskustava i olakšavaju transfer znanja i dobre prakse, posebno u onim oblastima *acquis-a* koji imaju značaj za proces reformi i evropske integracije.

Načelo otvaranja Programa Zajednice državama kandidatima srednje i istočne Evrope dogovoreno je na sastanku Evropskog savjeta u Kopenhagenu 1993, a realizacija ove ideje je počela 1997.

U skladu sa Solunskom agendom za Zapadni Balkan, 2003. godine programi Zajednice su otvoreni i za države Zapadnog Balkana. Pravni osnov za učešće država Zapadnog Balkana u programima definisan je Okvirnim sporazumom o opštim principima učešća u programima Zajednice, koji su 22. novembra 2004. godine u Briselu, potpisali predstavnici svih tadašnjih država Zapadnog Balkana. S obzirom da je Srbija pravni nasljednik državne zajednice ovaj okvirni sporazum važi za nju, dok je Crna Gora sadržaj dokumenta prihvatila posebnim protokolom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. (Radi se o Protokolu br. 8 „O opštim principima učešća Crne Gore u Programima Evropske zajednice“.²⁶⁹) U Okvirnom sporazumu je navedeno 25 tadašnjih programa koji su potencijalno otvoreni za države Zapadnog Balkana. Međutim, svaka odluka kojom se otvara novi ili obnavlja postojeći program sadrži klauzulu koja predviđa učešće država Zapadnog Balkana u budućim aktivnostima, tj. programima. Okvirni sporazum nije podrazumijevao nikakvu obavezu već je bio samo izraz volje za učešćem u programima. Tek sa potpisivanjem posebnog Memoranduma o razumijevanju (*Memorandum of Understanding - MoU*) za pojedinačni program preuzimaju se konkretne obaveze.

MoU Evropska komisija zaključuje sa državom koja izrazi želju za učešćem u određenom programu. Države kandidati prvo podnose službeni zahtjev za učešće u programu, zatim slijede pregovori sa nadležnim generalnim direktoratom Evropske komisije, nakon kojih organi državne uprave odgovorni za pojedine sektorske politike zaključuju memorandum koji će propisati pravila za učešće, posebno neophodne administrativne kapacitete, planirani finansijski doprinos, usklađivanje zakonodavstva, eventualno osnivanje posebnih državnih agencija, mehanizme za učešće u upravljanju programom i finansij-

269 Na osnovu Odluke Evropske Komisije od 13. novembra 2007. godine ovaj protokol je stupio je na snagu danom potpisivanja Sporazuma. Tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa svim aneksima i protokolima može se vidjeti na internet stranici Vlade Crne Gore: <http://www.vlada.cg.yu/biblioteka.php>.



sku kontrolu. Finansijsku kontrolu ili reviziju vrše nadležne evropske institucije. Važno je napomenuti da se prilikom implementacije programa primjenjuju uslovi, pravila i procedure (posebno o javnim nabavkama) koje važe u EU.

Države koje nijesu članice EU ne mogu učestvovati u programima ukoliko ne uplate finansijski doprinos – tzv. ulaznicu (*entry ticket*) u budžet EU, da bi se pokrili procijenjeni troškovi učešća njihovih građana i institucija. Crna Gora kao jedna od korisnica IPA može da učestvuje u programima zajednice koji, naravno, imaju poseban budžet. Veza između budžeta IPA-e i budžeta Programa Zajednice je u mogućnosti da iz IPA sredstva plati ulaznice za učešće u određenom programu.²⁷⁰ Finansijski doprinos za učešće u programu (*entry ticket*) se ne vraća ukoliko se ne iskoristi. Iznos doprinosa varira po državi i programu i mora se uplatiti u cjelosti. Stoga je cilj svake države da ta sredstva materijalizuje projektima. Ukoliko podnešeni projekti nijesu dovoljno kvalitetni, dolazi do situacije da siromašna država koja se nalazi u procesu pridruživanja ili pristupanja EU finansira budžet bogate EU.

Neki programi ili djelovi programa su već ranije otvoreni za države Zapadnog Balkana, bez finansijskog doprinosa i to: raniji Šesti, a danas Sedmi okvirni program EU za istraživanje i tehnološki razvoj (aktivnosti u kojima je predviđena međunarodna saradnja), program za mlade *Youth* i program *LIFE* „treće zemlje“.

Države centralne i istočne Evrope učestvovala su u 22 programa Zajednice, pri čemu je EU iz programa PHARE, za podršku njihovom učešću obezbijedila 254,2 miliona eura. Iskustvo pokazuje da učešće u programima Zajednice može imati veoma pozitivan uticaj, uključujući: približavanje EU standardima, razvoj i usvajanje novih strategija, jačanje kapaciteta i upoznavanje sa novim metodama rada, uključivanje donosioca odluka u postojeće mreže na nivou EU, osnivanje novih institucija ili jačanje postojećih, jačanje svijesti o EU i njenim pravilima i sl. Međutim, učešće u programima, posebno u početnoj fazi, zahtijeva i značajnu političku, administrativnu i finansijsku obavezu, a mora se imati u vidu i sposobnost iskorišćavanja rezultata i mogućnosti koji će proizaći iz implementacije programa.

Kratki pregled programa Zajednice, koji slijedi, sadrži i osnovne informacije o svrsi njihovog rada.

²⁷⁰ Mada to i nije tako jednostavno. Država prvo mora uplatiti sredstva iz sopstvenih izvora pa tek onda tražiti povraćaj tih sredstava iz IPA-e. IPA može kofinansirati finansijski doprinos za učešće u nekom programu do 90% u prvoj godini, uz postepeno smanjenje u narednim godinama.



9.1. Aktuelni programi zajednice

Life + (Finansijski instrument za životnu sredinu - *Financial Instrument for the Environment*)

Program pruža značajnu podršku sprovođenju i razvoju politike i zakonodavstva Zajednice u oblasti životne sredine. Program je usmjeren na prirodu i biodiverzitet kroz implementaciju direktiva EU, politiku i upravljanje životnom sredinom, informacije i komunikaciju.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: <http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>.

Trans-evropski i energetska saobraćaj (*Trans-European Transport and Energy Network – TEN-T*)

Fokus finansiranja programa su transportna infrastruktura, kako unutar EU, tako i van njene teritorije. Do 2020. godine procijenjeno je oko 600 milijardi eura budžeta, a samo do 2013. godine je predviđeno oko 330 milijardi eura.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/ten/index_en.htm
ec.europa.eu/ten/transport/financing

Sesar (*SESAR Joint Undertaking*)

Program podržava modernizaciju vazdušne saobraćajne evropske infrastrukture, sa ciljem da doprinese efikasnosti, povećanju frekventnosti, održavanje visokog nivoa sigurnosti, uz očuvanje životne sredine. Cilj je da se stvori nova generacija vazdušnog sistema upravljanja. Da bi se upravljalo razvojnom fazom programa, razvijen je *SESAR Joint Undertaking* program, kojeg čine dva osnivača (EZ, koju predstavlja Evropska komisija i Eurocontrol). Učešće je dozvoljeno privatnim i javnim preduzećima.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: <http://www.sesarju.eu>.



Javni zdravstveni sistem (*Public Health*)

Program doprinosi zaštiti i promovisanju zdravlja ljudi, njihove sigurnosti i poboljšanja javnog zdravlja. Ciljevi programa su da se ojača zdravstvena sigurnost građana (akcije vezane za pacijentovu sigurnost, povrede i nesreće, procjenu rizika i sprovođenja zakona o krvi, tkivima i ćelijama), da promoviše zdravlje, uključujući smanjivanje nejednakosti u zdravstvenom sistemu (mjere prevencije velikih bolesti i smanjivanje broja bolesnih u EU, povećavanje zdravih godina života i promocija zdravog življenja), informacije i znanje o zdravlju.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/health/ph_programme/pgm2008_2013_en.htm.

Civilna zaštita (*Civil protection Mechanism*)

Program omogućava podršku civilnom društvu Evrope u slučaju prirodnih i društvenih katastrofa širokih razmjera. Program čini i Centar za nadzor i informacije (*Monitoring and Information Centre*), koji pruža raznu tehničku, koordinacionu i informativnu podršku, kao i podršku na terenu (satelitski snimci, pristup informacijama, razmještanje ekspertskih timova, transportna podrška, analize itd. Bilo koja zemlja unutar ili izvan EU može se javiti centru za pomoć.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm>

Sigurniji internet (*Safer internet*)

Promoviše bezbjednije korišćenje interneta i novih *on-line* tehnologija, konkretno za djecu, u borbi protiv nezakonitih i nepoželjnih sadržaja po korisnika, sa naglaskom na povećanu svijest o prijetnji koju nudi takav sadržaj, promociju bezbjednijeg okruženja i mjera uklanjanja štetnih sadržaja. Pokriva period od 2009-2013. godine, mada je pokrenut još 1999. godine.

Više informacija o ovom programu Zjednice moguće je vidjeti na : http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm



Perikle (*Pericles*)

Program Zajednice za razmjenu, podršku i obuku u cilju zaštite eura od falsifikovanja, namijenjen je mjerama podrške zaštite eura kroz seminare, radionice, sastanke i konferencije, kroz razmjenu kadra, kao i kroz tehničku, naučnu i operativnu podršku. Projekti u okviru programa mogu doći od članica ili iz Komisije. Uz to, program predviđa otvaranje za zemlje koje nisu članice EU, sve dok su rezervna sredstva dostupna, pod određenim uslovima.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi:
http://ec.europa.eu/anti_fraud/programmes/pericles/index_en.html.

Fiskalis 2013 (*Fiscalis 2013*)

Program je usmjeren na poboljšavanje rada poreskih organa u trećim zemljama. Program je otvoren za učešće potencijalnim kandidatima, u skladu sa potpisanim Okvirnim sporazumom.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/index_en.htm

Herkul II (*Hercule II*)

Program finansira aktivnosti podrške zaštite finansijskih interesa Zajednice. Finansira obuke, seminare, razmjenu iskustava, organizacije uključene u zaštitu finansijskih interesa Zajednice, kao i tehničku podršku nacionalnim agencijama za sprovođenje zakona. U cilju promovisanja aktivnosti borbe protiv prevara i bilo kojih drugih ilegalnih aktivnosti štetnih po interese Zajednice, uključujući bornu protiv krijumčarenja cigaretama i falsifikovanja, predviđeno je učešće država članica i država kandidata u ovom programu, naravno, na osnovu potpisanih memoranduma o razumijevanju.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi:
http://ec.europa.eu/anti_fraud/programmes/index_en.html

Integrirani akcioni program EU za doživotno učenje (*Integrated Action Programme in the Field of Lifelong Learning*)

Bazirajući se na iskustvu stečenom na osnovu prethodne generacije programa (kao što su: Sokrat, Leonardo da Vinči, e-Learning), ovaj program promoviše razmjenu studenata i nastavnika, podstiče bilateralnu i multilateralnu razmjenu i partnerstvo i podstiče i pomaže aktivnosti na povećanju kvaliteta u obrazovanju. Program je otvoren i za države Zapadnog Balkana, ali je neophodan preduslov osnivanje posebne agencije.

Program predviđa saradnju sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama (OECD, UNESCO). Do jedan odsto budžeta Integrisanog programa može se koristiti za podršku učešću u partnerstvima, projektnim aktivnostima i umrežavanjima, organizovanim od strane trećih zemalja koje ne učestvuju u Integrisanom programu. Budžet programa je u postojećoj finansijskoj perspektivi blizu sedam milijardi eura.

Sastoji se od četiri potprograma:

Comenius - program je namijenjen podsticanju saradnje škola, nastavnika i učenika u oblasti predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja;

Erasmus - program za saradnju i razmjenu studenata u oblasti visokog obrazovanja;

Leonardo da Vinči – program namijenjen saradnji u oblasti stručnog obrazovanja i usavršavanja;

Grundtvig - program za podsticanje obrazovanja odraslih.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html.

Kultura (*Culture*)

Nastavak programa Kultura 2000. Budžet programa u ovoj finansijskoj perspektivi iznosi 408 miliona eura. Opšti cilj programa Kultura je jačanje zajedničkog evropskog kulturnog prostora kroz razvijanje saradnje između stvaralaca, radnika i institucija u oblasti kulture iz zemalja koje učestvuju u programu, sa ciljem podsticanja stvaranja evropskog građanstva. Program je naročito usmjeren na: promovisanje transnacionalne mobilnosti zaposlenih u sektoru kulture, podsticanje transnacionalne cirkulacije djela i kulturnih i umjetničkih sadržaja, te podsticanje međukulturnog dijaloga. Budžet za program Kultura je 400 miliona eura i za njega je nadležan Generalni direktorat za obrazovanje i kulturu. Crna Gora je izrazila zainteresovanost za učešće u ovom programu.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html.



Evropa za građane (*Europe for Citizens*)

Program podstiče aktivno evropsko građanstvo u cilju jačanja evropskog identiteta i međusobnog razumijevanja između građana, uvažavajući kulturne različitosti.

Program omogućava povezivanje lokalnih zajednica i organizacija civilnog društva radi podizanja svijesti o Evropi kroz evropske vrijednosti i dostignuća, uz uvažavanje prošlosti. Podržava bratimljenje gradova, projekte građana, istraživačke organizacijama u oblasti javne politike i organizacije civilnog društva na evropskom nivou.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php.

U oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova ima više programa među kojima su:

Prevenција i informacije o drogama (*Drugs prevention and information*)

Dio je grupe programa u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Program uključuje civilno društvo u implementaciju i razvoj Strategije o drogama EU i akcionih planova, utičući na prevenciju i suzbijanje pojave narkomanije u društvu među mladima i ostalim stanovništvom.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.htm.

Daphne III (*Daphne III*)

Program je posvećen borbi protiv nasilja kroz prevenciju i borbu protiv svih oblika nasilja nad djecom, mladim ljudima i ženama i zaštita žrtava i rizičnih grupa, međunarodne aktivnosti, kroz širenje i razmjenu informacija i dobre prakse, ispitivanje i ukazivanje na uzroke nasilja itd.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.htm



Osnovna prava i građanstvo (*Fundamental rights and citizenship*)

Aktivnosti predviđene ovim Programom su promocija Povelje o osnovnim pravima i informisanje svih osoba o njihovim pravima u cilju ohrabriranja učešća u demokratskom životu EU; redovna ocjena stanja osnovnih prava, u oblastima primjene zakonodavstva Zajednice; međukulturni dijalog; podrška nevladinim organizacijama u cilju jačanja njihovih kapaciteta da aktivno učestvuju u promociji osnovnih prava, vladavine prava i demokratije. Ciljevi: Stvaranje evropskog područja u kom su osigurane osnovne slobode i ljudska prava, borba protiv antisemitizma, rasizma i diskriminacije, jačanje civilnog društva.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.htm.

Građansko pravo (*Civil justice*)

Predviđene aktivnosti programa su jačanje pravosudne saradnje u građanskim pitanjima (pravna sigurnost, međusobno priznavanje odluka i presuda, uklanjanje prepreka uzrokovanih razlikama u građanskom pravu i procedurama, usklađivanjem zakonodavstva, izbjegavanje sukoba nadležnosti); saradnja, razmjena informacija i iskustava; pravilna implementacija instrumenata Zajednice u oblasti pravosudne saradnje u građanskim i komercijalnim pitanjima; poboljšanje informisanosti o pravnim sistemima u državama članicama i pristupa pravosuđu; obuka; evaluacija opštih uslova koji su neophodni za razvoj uzajamnog povjerenja, uključujući kvalitet pravosuđa.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.htm.

Okvirni program sigurnosti i očuvanja sloboda (*Framework Programme Security and Safeguarding Liberties*)

Glavna dva izazova programa su prevencija, pripremljenost i djelovanje na posljedice terorizma, i prevencija i borba protiv kriminala. Cilj je da se osigura efektivna saradnja u borbi protiv terorizma, uključujući njegove posljedice, organizovani i kriminal širih razmjera; da pruži podršku radu obavještajnih službi na evropskom nivou da se ojača prevencija kriminala i terorizma u cilju promovisanja sigurnog društva zasnovanog na vladavini prava. Program doprinosi većem nivou sigurnosti za građane prevencijom i



borbom protiv organizovanog kriminala, terorizma, trafikinga ljudima i ilegalne trgovine oružjem, korupcije i prevare.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_security_en.htm

Mediji 2007 (*MEDIA 2007*)

Nastavak programa Mediji plus i Mediji-obuka i drugih srodnih aktivnosti čiji je osnovni cilj jačanje audiovizuelnog sektora. Učešće u ovom programu audiovizuelne djelatnosti iziskuje prethodno usaglašavanje sa *acquis*-em, a podržava evropske kulturne vrijednosti, podstiče ulaganja malih i srednjih preduzeća i fizičkih lica, kako bi se podstakla konkurentnost u audio-vizuelnom sektoru. Podijeljen je na: sticanje i unaprijeđenje vještina produkcije, distribuciju proizvoda, promociju i pilot projekte (u oblasti informacione i komunikacione tehnologije). Bespovratna pomoći ili stipendije ne mogu iznositi preko 50% ukupnih troškova aktivnosti. Za program je zadužen Generalni direktorat za informaciono društvo i medije.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/information_society/media/index_en.htm

Progres (*PROGRESS*)

Novi program za zapošljavanje i društvenu solidarnost koji finansijski podržava implementaciju ciljeva EU u oblasti zapošljavanja i socijalnog staranja i doprinosi ostvarenju zadataka Lisabonske strategije. Budžet programa u postojećoj finansijskoj perspektivi je 743 miliona eura.

Program je posvećen borbi protiv siromaštva i diskriminacije, u skladu sa Lisabonskom strategijom uključujući zapošljavanje, socijalnu zaštitu, radne uslove, radi podrške izradi analiza, razmjene iskustava itd. Korisnici programa su javne službe za zapošljavanje, lokalne i regionalne vlasti, specijalizovani organi formirani u skladu sa zakonodavstvom EU, socijalni partneri, nevladine organizacije na nivou EU, univerziteti i istraživački instituti, eksperti, nacionalni zavodi za statistiku i mediji. U programu mogu da učestvuju i države kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU.

Progres je u podijeljen je na pet djelova u skladu sa određenim politikama:



- Zapošljavanje (podrška realizaciji Evropske strategije zapošljavanja);
- Socijalna zaštita i inkluzija (podrška realizaciji Otvorenog metoda koordinacije);
- Uslovi na radnom mjestu (podrška unapređenju radnog okruženja i uslova rada, uključujući bezbjednost i zdravlje na radu i usklađivanje radnog i porodičnog života);
- Borba protiv diskriminacije (podrška ostvarenju načela antidiskriminacije i promocija njegovog ugrađivanja u sve politike EU);
- Rodna ravnopravnost (podrška ostvarenju načela rodne ravnopravnosti i promocija njegovog ugrađivanja u sve politike EU).

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>.

Okvirni program za konkurentnost i inovaciju – CIP (*The Competitiveness and Innovation Framework Programme*)

Doprinosi jačanju kapaciteta Zajednice, kao naprednog, na znanju zasnovanog društva, sa održivim razvojem baziranim na uravnoteženom ekonomskom rastu i visoko konkurentskoj tržišnoj ekonomiji, uz visok nivo zaštite i unaprijeđenja kvaliteta životne sredine. Program ima ukupni budžet od preko 6 milijardi eura u periodu 2007-2013. godine i obuhvata aktivnosti više ranijih programa i podrazumijeva više segmenata, među kojima su:

Program za preduzetništvo i inovativnost (*Entrepreneurship & Innovation Programme - EIP*)

Kao najveći segment programa CIP, EIP ima budžet od preko dvije milijarde eura. Crna Gora je potpisivanjem Memoranduma o razumjevanju između predstavnika Evropske komisije i Ministarstva za ekonomski razvoj Crne Gore, 3. marta, 2008. godine, omogućila malim i srednjim preduzećima i drugim korisnicima da učestvuju u programu. Zahvaljujući tome otvoren je Evropski centar za informacije i inovacije (*European Centre for Information and Innovation*), koji informiše i pomaže preduzeća.

Više informacija o o ovom programu na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/cip/index_en.htm



Inteligentna Evropa za očuvanje energije (*Intelligent Energy-Europe Programme*)

Čini dio CIP programa i ima cilj što efikasnijeg korišćenja energetske resursa kao i raznih vidova saradnje u toj oblasti. Promoviše nove i obnovljive izvore energije u transportu, u domaćinstvima, privredi itd.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/cip/index_en.htm

Informaciono komunikacione tehnologije (*ICT Policy Support Programme*)

Obezbiđuje aktivnosti koje doprinose stvaranju jedinstvenog informacionog prostora za ICT tržište, podsticanje inovacija u telekomunikaciji, informativnih servisa u društvu i sl.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm.

Program aktivnosti Zajednice u oblasti zdravlja i zaštite potrošača (*Programme of Community Action in the Field of Health and Consumer Protection*)

Cilj programa je da se zdravlje, sigurnost, ekonomski i ostali interesi potrošača integrišu u politike Zajednice, kroz sigurnost proizvoda i materija, kontrolu rizičnih proizvoda, itd. Korisnici su državni organi, neprofitne organizacije, NVO potrošača i zvanične službe za zaštitu potrošača. Da bi se učestvovalo, moraju se ispuniti uslovi usklađenosti sa *acquis*-em. Budžet programa u postojećoj finansijskoj perspektivi iznosi oko 320 miliona eura.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/health/ph_programme/pgm2008_2013_en.htm



Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj (*Seventh Framework Programme for Research, Technological Development and Demonstration Activities*)

Novi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj, koji se implementira kroz specifične programe i pravila implementacije. Sedmi okvirni program za istraživanje (FP7) objedinjuje sve inicijative EU koje se odnose na istraživanje i nauku, koji potpomažu rastu konkurentnosti i zapošljavanja. Širi ciljevi programa FP7 grupisani su u pet kategorija: saradnja, ideje, ljudi, kapaciteti i nuklearno istraživanje i obuka.

Nakon učešća u FP6 sa četiri projekta, Crna Gora je otpočela učešće u FP7. Memorandum o razumjevanju za učešće u ovom programu potpisan 25. januara 2007. godine između predstavnika Evropske komisije i Ministarstva prosvjete i nauke Crne Gore. Tokom 2007. godine je finansirano sedam projekata ukupne vrijednosti od oko 400.000 eura. Budžet za Sedmi okvirni program za istraživanje od 2007. do 2013. godine je 50,5 milijardi eura.

Više informacija o ovom programu na sljedećoj internet adresi: <http://cordis.europa.eu/fp7>

Marko Polo II (*Marco Polo II*)

Novi program, u oblasti saobraćaja. Program se sprovodi na teritoriji država članice i država sa kojima se EU graniči. Obuhvata direktno premještanje tereta sa drumskih na kratke pomorske puteve, uključujući odgovarajuću infrastrukturu i integrisanje transporta u proizvodnu logistiku, kako bi se izbjegao značajan procenat prevoza tereta putevima. Budžet programa je 450 miliona eura u periodu 2007-2013. godine.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm.

Carine 2013 (*Customs 2013*)

Ciljevi programa su jačanje finansijskih interesa, kroz bezbjednost i sigurnost Zajednice na njenim spoljašnjim granicama, jačanje borbe protiv prevara, povećanje konkurentnosti evropskih poslova ubrzavanjem carinskih procedura kroz stvaranje evropskog elektronskog carinskog okruženja na operativnom nivou, kroz poboljšanje trans-evropskih carinskih IT sistema, instrumenata obuke dostupnih svim carinskim administracijama.



Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs_2007/index_en.htm.

Mladi u akciji (*Youth in Action*)

Cilj programa je pružanje podrške mladim ljudima između 13 i 30 godina razvijanjem solidarnosti, jačanjem aktivnog građanstva mladih, međusobnog razumijevanja i kapaciteta omladinskih organizacija u kreiranju politika na nivou Evrope. Vrste programa: Omladina za Evropu; Evropska volonterska služba; Omladina; Mladi radnici i sistemi podrške; Podrška za saradnju u oblasti kreiranja politike. Učesnici su organizacije i fizička lica iz sfere mladih. Budžet programa Mladi u akciji je 885 miliona eura. U zavisnosti od prirode aktivnosti, finansijska pomoć može biti u obliku subvencija ili stipendija.

Više informacija o ovom programu moguće je naći na sljedećoj internet adresi: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html.



10. Novi izazovi pred administracijom

Jasno je da evropska podrška znači veliki doprinos državama u procesu pridruživanja. No, treba imati u vidu da upravljanje evropskom podrškom predstavlja istovremeno i nove velike izazove za sistem državne uprave, ali i za sve ostale institucije i organizacije, počev od lokalne samouprave, preko organizacija civilnog društva do biznis organizacija.

Prvi veliki izazov je **planiranje procesa**.

U državama u kojima se tradicionalno planira jednom godišnje za potrebe nacionalnog budžeta, zahtjev da se planira na duži rok u početku uobičajeno predstavlja prilično veliki problem. Trogodišnji indikativni program (MIPD), koji na prvi pogled izgleda možda i suviše uopšten da bi zaista „privukao pažnju“ administracije države u procesu pridruživanja, postaje nepremostivi faktor ograničenja za kasnije godišnje planiranje (*Annual Programming*) ukoliko neka od potreba nije blagovremeno identifikovana i nije definisana u tekstu MIPD-a.

Obaveza kofinansiranja²⁷¹ predstavlja dodatni problem zbog neophodnog umrežavanja aktivnosti pri planiranju nacionalnog budžeta i evropske podrške. Oni koji planiraju na šta će se „trošiti“ evropski novac moraju biti u mogućnosti da utiču i na planiranje nacionalnog budžeta, koji mora obezbijediti domaći udio u realizaciji planiranih projekata.

Iz prakse proizlazi da programiranje prve (nacionalne) komponente IPA-e teče tako da se sredinom tekuće godine planira za narednu godinu, pri čemu se mora znati da će projekt najvjerojatnije početi tek dvije godine kasnije. To znači da treba precizno projektovati potrebe na dvije godine unaprijed što je u nekim slučajevima i objektivno vrlo teško.

Drugi veliki izazov je **organizacija procesa**.

271 Svaki projekat, kako je već objašnjeno, koji se finansira sredstvima EU podrazumijeva obavezu države korisnice pomoći da uloži od 10 odsto (za projekte u oblasti institucionalne izgradnje, na primjer) do 25 odsto (za investicione sadržaje projekata) sredstava iz nacionalnog budžeta.



Decentralizacija finansiranja obavezno zahtijeva nove institucije, a time i dodatno za- pošljavanje u administraciji. Zbog toga, pogotovo u manjim administracijama, pitanje resursa za organizaciju posla na programiranju i implementaciji podrške predstavlja veoma ozbiljan problem. Ni obim pomoći ni brojčani kapacitet administracije ne dozvoljavaju specijalizacije. Teško je zamisliti da će se u svakom ministarstvu posebna ekipa ljudi baviti samo menadžmentom podrške. U praksi, to najčešće znači nova dodatna zaduženja za postojeći kadar u administraciji.

Istovremeno, treba imati u vidu da sinergija, koja se ostvaruje uporednim radom na procesu pridruživanja i evropskoj podršci tom procesu, predstavlja zapravo vrlo važan doprinos unapređenju kvaliteta samog procesa pridruživanja. Isti ljudi imaju uvid u različite vidove procesa pa mogu neposredno kvalitetnije uticati na rezultate. Oni koji se u procesu pridruživanja suočavaju sa novim potrebama i izazovima najbolje znaju zašto, kako i kada mogu, makar djelomično, obezbijediti dodatnu podršku kroz evropske programe pomoći.

Recept za ova dva izazova je na izgled relativno jednostavan. Što ranije planiranje pomoći i organizacija procesa moraju postati sastavni dio "normalnog" rada i obaveza administracije. Planiranje inostrane pomoći mora postati sastavni dio procesa finansijskog planiranja, a projekti pomoći sastavni dio ukupnih aktivnosti na ostvarivanju ciljeva sektorskih ili nacionalnih programa i strategija. Takav način rada zahtijeva dobru kombinaciju inicijativa odozdo (*bottom-up*) i odlučivanja odozgo (*top-down*) i sam po sebi ukazuje na stepen zrelosti i nivo administrativnih kapaciteta države u procesu pridruživanja.²⁷²

Prije svega, mora se obezbijediti razvoj efikasnih institucija na svim nivoima, sa odgovarajućim kapacitetima za upravljanje sredstvima pomoći Evropske unije. To, jednostavno rečeno, znači da je u svakoj opštini ili državnoj instituciji morao već otpočeti proces kontinuirane obuke o načinu rada evropskih institucija i njihovim pravilima, a zatim i obuka o planiranju i programiranju, projektnom ciklusu i upravljanju projektima (neophodno je dobro poznavati sve faze pripreme i realizacije projekata, način pripreme tenderske dokumentacije i sl.) kao i obuka o pripremi konkretnih projekata.

Na taj način će se i ubrzati građenje spremnosti Cren Gore za pristupanje Evropskoj uniji. Jer, u poređenju s prethodnim instrumentima podrške, IPA je uvela vrlo značajnu promjenu - neophodnost za uspostavljanjem institucionalnog okvira koji je sličan onom koji po-

272 Đurić, D., Vitez, R.: *Evropska podrška procesu stabilizacije i pridruživanja* (priručnik), UZK, Podgorica, 2008



stoji u državama članicama EU za korišćenje strukturnih fondova i Kohezionog fonda.

Sličnost između IPA i kohezionog i strukturnih fondova ogleda se u:

- Nezavisnom upravljanju fondovima putem sistema decentralizovanog upravljanja;
- Definisanim posebnim organima koji su odgovorni za upravljanje fondovima;
- Razvijenom sistemu višegodišnjeg programiranja i sprovođenja koji obuhvata identifikaciju prioriteta, finansiranje, sistem upravljanja i kontrole;
- Definisanom obavezom kofinansiranja;
- Definisanjem odgovarajućih pogodnih teritorija (NUTS klasifikacija).

Kvalitetno korišćenje IPA-e i uspostavljanje decentralizovanog sistema implementacije, otuda, predstavlja veoma važan korak ka članstvu u EU, pošto, doslovno, priprema Crnu Goru za korišćenje Kohezionog i strukturnih fondova, koji po obimu finansijskih sredstava, daleko nadmašuju Instrument za pretpristupnu podršku.



Executive Summary

EU Policy of Regional, Economic and Social Cohesion serves to enable and support harmonious and sustainable economic development of Member states, to help increase employment and quality of human resources, as well as to enhance environmental conditions and improve transportation infrastructure.

In the course of the development of integration processes in Europe, the terms used to refer to this policy have changed. Initially, the most used was the term 'regional policy.' It was later replaced by the phrase 'cohesion policy,' while nowadays we usually speak about 'the policy of economic and social cohesion.' The new Lisbon Treaty has defined it as a policy of economic, social and territorial cohesion. It encompasses the components of regional policy (aimed at decreasing the disparities among regions and the revival of old industrial areas), social policy (combating long term unemployment and dealing with equality issues, as well as the development of education and training), and a segment of the Common Agricultural Policy (the one referring to rural development). The most general objective of this EU policy is to stimulate economic and social development of the underdeveloped regions of the Union, to contribute to the reduction of regional disparities, and to help mitigate the problem of unemployment, particularly among certain population groups such as youth, the elderly, women, the long-term unemployed, etc.

Financial solidarity is the basis of economic and social cohesion in EU. It is thus that approximately a third of the total EU budget is earmarked for achieving economic and social equality within the Union. Most of these resources are allocated through the so-called structural funds. Since late 80's, budgets for structural funds have been allotted through multi-annual financial frameworks, i.e. financial perspectives. Out of the current financial perspective (2007-2013), 35.7% is allocated for the cohesion policy, which is equal to 308 billion EUR. Total EU budget for the period 2007 / 2013 is 864.3 billion EUR.



The initial focus of the cohesion policy has shifted from the achievement of a balanced economic development within the EU towards strengthening of the global competitiveness of the European economy. In the last several decades, the basic principles of cohesion policies have remained more or less unchanged (the principles of programming, concentration, addition and partnerships), while particular objectives and priority areas have been adjusted to the new needs and demands. The current financial perspective groups the goals into three areas: convergence, regional competitiveness and employment and territorial cooperation.

Economic justification for the existence and development of a regional policy has been at the core of numerous debates and various authors have been offering different arguments for and against this policy. Arguments in favor of European efforts and investments in regional development have often had a strong political dimension. Namely, if the process of economic integration brings some regions in a disadvantaged position in comparison to others, it may happen that economically less developed countries could prevent the adoption of the new community legislation and hamper the integration process. In political terms, large differences in the level of economic development within a single market could potentially give rise to political aspirations that could endanger the very existence of the European Union.

The present policy of economic, social and territorial cohesion in the EU is a product of the overall development of integration processes. From a historical perspective, the EU regional and cohesion policy has undergone several development phases. The first phase took up the period from 1957 till 1975, during which some basic forms of support were created to help regional development in the Community. The second phase lasted from 1975-1988 and was characterized by the establishment of special funds for this purpose. The third phase, from 1989 to 2006, was marked by a strong increase of budgets available for Cohesion and Structural funds. The fourth phase starts with the new financial perspective for the period 2007-2013 and its main feature is integration of these policies into the overall developmental (Lisbon) Strategy of the EU.

EU Cohesion policy promotes harmonization of regional and social development within a single market, but at the same time, it gives an additional incentive to the process of integration and acceptance of new member states. The Integrated Mediterranean Programs (1985) had so helped Greece to deal with the challenges imposed by the Iberian peninsula countries joining the EU; 'Delors I package' (1988) followed the signing of the Single European Act (1986); 'Delors II package' (1993) ensued after the implementation of the Treaty of Maastricht (1991); Agenda 2000 prepared the Union for the his-



torical enlargement, while the current financial perspective (2007-2013) has integrated structural funds in order to support implementation of the Lisbon Strategy. The key role of the European cohesion policy has therefore been to create conditions for achieving economic and social cohesion and to provide additional funds for extending of the integration process.

The last several years have been strongly marked by the process of reconsideration and analysis of the EU economic and social cohesion policy. This process was triggered by the adoption of the Lisbon strategy in March 2000, which was to serve as the foundation for developing sustainable, competitive and knowledge-based European economy. All components of the European cohesion policy have been integrated into the Lisbon strategy. Consequently, the priority areas of the EU Structural Funds in the current financial perspective are defined based on the Lisbon goals.

Gradual enlargement process has contributed to growing differences in the level of development of different regions in the common market. The differences have become particularly visible after the accession of Greece in 1981, Spain and Portugal in 1986, which brought about extensive changes of the EU regional, economic and social cohesion policy. The "historic enlargement" of the EU towards the East has additionally affected the level of regional disparities. While taking up over 20% of EU population, central and east European states accounted for only 5 % of the EU GDP at the moment of accession. Following the enlargement, the average EU25 GDP per capita fell by about 12% in comparison to the average EU15 per capita.

Each wave of enlargement has thus re-opened the question of support for achieving cohesion in the 'increasingly diversifying Europe.' The need arose for creating and continued strengthening of special centralized funds at the EU level which were to serve as instruments for support of various policies, sectors and regions. A very complex system of using structural funds was established, and the new EU member states encountered the problem of low absorption capacity for utilizing these funds. As a response to this issue, EU developed special programs that were to be introduced early in the pre-accession period with an aim of enabling gradual adjustment of state institutions in candidate countries for participation in the EU economic, social and territorial cohesion policy. In the previous enlargement wave these instruments included PHARE, ISPA and SAPARD programs. Since 2007 the Instrument for Pre-Accession Assistance / IPA has been operational as a new program for Western Balkans and Turkey. IPA has replaced all previous pre-accession support programs, as well CARDS, which was an instrument for support to the stabilization and reconstruction of Western Balkans established in the previous financial perspective.



On its path to full membership in the European Union, Montenegro should gradually take over the leading role in programming and implementation of EU funds. The change of status from a potential EU candidate to the EU candidate country will require a new role of the Montenegrin institutions in managing European funds, along with an increased participation of local authorities, civil society and business sector. Implementation of the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) is an extremely complex task which involves establishment of a series of new state administration structures as well as building of their capacities. State institutions, local government authorities, academia, social partners and NGOs in Montenegro are faced with serious institutional limitations, lack of capacity and operational knowledge for planning and management of IPA funded projects, as well as for their quality monitoring and evaluation. These new tasks require new and specific knowledge which is to be applied in everyday work. Each of IPA components has its own particular characteristics arising from the specific development of certain policies of the European Union in the past decade. In order to make sure that IPA funds are understood and used to the country's best benefit, it is necessary to make a thorough overview of the EU social, cohesion and regional policy and gain an insight into the way it has changed and developed over the years.

IPA is divided into five components: support for transition and institution building, regional and cross-border cooperation, regional development, human resources development, and rural development. Potential EU candidate countries are eligible to apply for funds available in the first two components. On the other hand, all five components are open for the EU candidate countries. For Montenegro, as a potential candidate, 200 million EUR have been allocated for support through IPA by the year 2013.

Support provided by IPA is aimed at strengthening democratic institutions and the rule of law, public administration and economic reforms, human rights, fundamental freedoms and civil society development. It also includes measures to strengthen trust and reconciliation, as well as initiatives aimed to enhance regional and cross-border cooperation. In addition to this, special emphasis is given to the following three areas: progressive alignment with the acquis and social and economic development, adoption and implementation of the acquis, and capacity/institutional development for candidate countries to implement the common agricultural and social and cohesion policy. In this way beneficiary countries are enabled to participate in a quality manner in the EU Cohesion and Structural funds at the time when they become EU members.

European integration process imposes significant budgetary implications. During the association and accession phase Montenegro will receive financial assistance from the EU,



but it will also have to provide own funds for IPA management mechanisms. EU membership, as an ultimate goal, will bring new financial commitments for Montenegro to pay contributions to the EU budget.

The ability to utilize IPA, along with the establishment and proper administration of DIS – Decentralized Implementation System, are the landmarks in the process of EU integration. Both of these are key mechanisms for enabling future member states to make full use of the EU Cohesion and Structural funds, which by the volume of available financial resources far exceed IPA. For all reasons mentioned above, it is of utmost importance that all institutions and organizations in Montenegro are prepared in a timely manner for quality participation in all components of the Instrument for Pre-accession Assistance of the European Union.





Literatura:

Dokumenti:

Commission of the European Communities, 2003a: *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*

Communication to the Spring European Council: *Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy*, Brussels, 02.02.2005 COM (2005) 24

Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 (2004/520/EC)

COUNCIL REGULATION (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

COMMISSION REGULATION (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

COUNCIL DECISION of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion, Official Journal of the European Union, L 291/11

COUNCIL REGULATION (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC

COUNCIL REGULATION (EC) No 1756/2006 of 28 November 2006 amending Regulation (EC) No 2667/2000 on the European Agency for Reconstruction, 28. novembar 2006. godine



European Commission DG Enlargement: *Phare funded participation of Candidate Countries in Community Programmes, Interim Evaluation of Phare Support, Allocated in 2001-2003, Thematic Evaluation Report*, March 2004

European Commission: *Enlargement, Two Years After – An Economic Success*, COM(2006)200, adopted on 03 May 2006

European Commission: *GENERAL BUDGET OF THE EUROPEAN UNION FOR THE FINANCIAL YEAR 2009: The figures*, BRUSSELS and LUXEMBOURG, JANUARY 2009

European Commission: *Europe's Agenda 2000: Strengthening and widening the European Union*, Brussels, 1999.

European Commission, *European Union Public Finance*, Brussels, 2002,

European Commission: *Sixth progress report on economic and social cohesion*, Brussels, 25.6.2009

European Commission: *The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy: Fourth progress report on cohesion*, Brussels, 12.6.2006

European Commission: *Second progress report on economic and social cohesion (January 2003): Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, January 2003

European Commission: *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007: Social inclusion, pensions, healthcare and long term care*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007

European Commission: *Social Inclusion in Europe 2006: 2003–2005 National Action Plans on Social Inclusion Implementation and update reports on 2004–2006 National Action Plans on Social Inclusion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007

European Commission: *White Paper on Social Policy - A Way Forward for the Union*, COM (94) 333

European Commission: *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*,

European Commission: *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and*



Development of the Regions of the European Union, 1999

European Commission, *Second Report on Economic and Social Cohesion – Statistical Annex*

European Commission: *Growing Regions, growing Europe*, Fourth report on economic and social cohesion

European Commission: *A New Partnership for Cohesions: Convergence, Competitiveness and Cooperation*, February 2004

European Council: *Financial Perspective 2007-2013*, Brussels, 19 December 2005

Godišnji izvještaji Evropske komisije o napretku u Srbiji i Crnoj Gori za 2002, 2003, 2004 i 2005 godinu i za Crnu Goru za 2006, 2007 i 2008. godinu.

Jobs, Jobs, Jobs - Creating more employment in Europe, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003

Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, 2004,
Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004–30 April 2006), European Commission, Brussels, 8.2.2006, COM(2006) 48 final.

Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, European Commission, Brussels, 2003.

Knjige:

Babić, B. i Ilić, G.: *Jugoslavija i Evropska unija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1999.

Bela knjiga, priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije, Institut ekonomskih nauka, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2001.

Benchmarking Working Europe 2007, ETUI-REHS, Brussels, 2007

Bercusson, B.: *European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights*, ETUI, Brussels, 2002.

Biznis i država, Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, 2006.



Clauwaert, S. and others: *Fundamental Social Rights in the European Union*, ETUI, Brussels, 2003.

Clauwaert, S. and others: *The Community Social Acquis in Labour Law in the CEECS and Beyond: Fighting Deregulation*, ETUI, Brussels, 2003.

Degryse, C. and Pochet, P.: *Social Development in European Union 2006*, ETUI-REHS, Brussels, 2007.

Dinan, D.: *Sve bliža Unija, uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009

Đurić, D., Vitez, R.: *Evropska podrška procesu stabilizacije i pridruživanja* (priručnik), UZK, Podgorica, 2008

Đurović, G.: *Crna Gora: Od spoljnotrgovinske ka evropskoj integraciji*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2006.

Evropska komisija, *Kako radi EU, Vodič kroz institucije Evropske unije*, 2009

Evropojmovnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2005.

Globalizacija i tranzicija, Institut društvenih nauka, Beograd, 2001.

Hase, R.; Šnajder, H. and Vajgelt, K.: *Leksikon socijalne tržišne privrede: Ekonomska politika od A do Š*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2005.

Herštel, M. L.: *Proširena Evropa: ekonomske promjene i očekivanja*, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, Podgorica, 2005.

Hiks, S.: *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007

Hoffmann, R. (ed): *European Integration as a Social Experiment in a Globalized World*, Hans Boeckler Stiftung, Dusseldorf, 2003.

Galgoczi, B. (ed.): *Six years of the European Employment Strategy*, ETUI, Brussels, 2004.

Lopandić, D. (priredio), *Ugovori Evropske unije*, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004



Ilić-Gasmi, Gordana: *Reforme Evropske unije – Institucionalni aspekti*, Prometej, Beograd, 2004

Jaćimović, D., Perazić, M.: *Institucije i način donošenja odluka u EU*, Uprava za kadrove, Podgorica 2007

Jovanović, N. M.: *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004

Knežević, I. i ostali: *IPA - Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Fond za otvoreno društvo, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009

Međak, V.; Majstorovic, S.: *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2004.

Mileta, V.: *Leksikon Evropske unije*, Politička kultura, Zagreb, 2003.

Miščević, T.: *Pridruživanje EU*, ESPI Institut, Beograd, 2005.

Programi Evropske zajednice, Fond za otvoreno društvo i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009.

Schmognerova, B.: *The European Social Model: Reconstruction or Destruction? A View from Newcomer*, Fridrich Ebert Stiftung, Bonn, 2005,

Stefanović, Z.: *Pravo evropske unije*, Moć knjige, Beograd, 2003

Stojanović, Đ. (urednik): *Upoznaj Evropsku uniju*, CEMI, Podgorica, 2006

Stojanović, S.: *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008

Prokopijević, M.: *Evropska unija, uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2008

Vajdenfeld, V. i Vesels, V.: *Evropa od A do Š, Priručnik za evropsku integraciju*, BPB: Savezna centrala za političko obrazovanje, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003.

Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć 2007-2013, grupa autora, Fond za otvoreno društvo i Evropski pokret u Srbiji, 2007

Vodič za nevladine organizacije - izvori finansiranja iz Evropske unije, Balkanska mreža za razvoj građanskog društva, Skoplje, 2007



Članci:

De la Porte, C. and Deacon, B., 2002. „Contracting Companies and Consultants: the EU and the Social Policy of Accession Countries“, *GASPP Occasional Papers* 9.

Đurđević, Z.: „Proračun Europske unije“, *Financijska teorija i praksa* 28 (2) str. 181-202 (2004.)

Esping-Andersen, G.: „Towards the Good Society, once again?“, u: Esping-Anderson, G. i ostali: *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York, 2002

Galgozi, B.: „Enlargement: a danger for the European Social Model or an opportunity – risks and perspectives“, u *European Trade Union Yearbook 2003/2004*, ETUI, Brussels, 2004

Gnjatović, D.: „Izvori prihoda budžeta Evropske unije“, *Industrija*, 1-2/2003, Beograd, 2003

Grgić, M.; Bilas, V. i Šimović, H.: *Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije*, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2006

Gurgied, C.: „Will the European Social Model wreck the Irish miracle?“ u Mullally, L.; O'Brien, N. (editors): *Beyond the European Social Model*, Open Europe, London, 2006

Gros, D.: *Prospect for the Lisbon Strategy: How to Increase the Competitiveness of the European Economy*, CEPS Working Document No. 224, Centre for Economic Policy Studies, Brussels

Hoffman, J. : „The relevance of the exit option: The challenge for European trade unions of post – Fordism, internationalisation, and financial market kapitalism“, *Transfer*, II/2006, Brussels.

Lado, M.: „EU Enlargement: Reshaping European and National Industrial Relations“, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, spring 2002.

Lelkes, O.: „Socijalna ekskluzija u centralno-istočnoj Evropi - koncept, merenje i politika intervencije“, *PANOECONOMICUS*, 2006, 2

Ktising, M.: „Social Tallies and Silicon Valleys“, u Mullally, L.; O'Brien, N.: (editors): *Beyond the European Social Model*, Open Europe, London, 2006,



Mearidi, G.: „The Trojan Horse for the Americanization of Europe? Polish Industrial Relations Towards the EU“, u *European Journal of Industrial Relations*, Volume 8, Number 1, str. 77 -99

Nikić Čakar, D.: „Europa s nekim regijama: slabosti terije višerazinskog upravljanja u objašnjavanju strukturne politike Europske unije“, u *Anali Hrvatskog politikološkog društva*, 4/2007, Zagreb, 2007, str 143-170

Puljiz, V.: „Vijeće Europe i socijalna kohezija“, *Revija za socijalnu politiku*, Svezak broj 10, broj 2 , Zagreb, 2003

Radaelli, M. C.: „Europeanisation: Solution or Problem?“, *European integration online Papers*, 8 (16): 1-26, 2004.

Sapir, A. And others: *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of the High-Level Group, Brussels, July 2003

Sapir, A.: „Globalization and the Reform of European Social Models“, u *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 2, 2006, str. 269 – 290

Stiglitz, E. J.: „Zaposlenost, socijalna pravda i društveno blagostanje“, u *Revija za socijalnu politiku*, Svezak 10, br. 2, 2003

Stojanović, S.: „Budžet Evropske unije“, *Finansije*, Godina LXI, Br. 1-6/2006, Beograd, str 74 - 105

Ost, David: „Illusory Corporatism in Easter Europe: National Tripartism and Postcommunist Class Identities“, *Politics & Society*, Vol. 28 No. 4, Decembar 2000, str: 503-530.

Vos, J. K.: „Americanisation of the EU Social Model?“ u *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Volume 21, Issue 3, 2005, strana 355

Šimović, H.: „Proračun Europske unije“, *Financijska teorija i praksa* 29 (3), Zagreb, 2005, str. 299-315



Web adrese:

<http://www.taiex.be>

<http://ec.europa.eu/enlargement>

<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/dsis/statcanwestbalkan>

<http://ec.europa.eu/europeaid/projects>

<http://www.euractiv.com/en/enlargement>

<http://europa.eu/scadplus>

<http://www.mvpei.hr>

<http://www.strategija.hr>

<http://www.seerecon.org>

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

www.eesc.europa.eu

www.cor.europa.eu



O autoru:

Dragan Đurić je rođen 1959. godine u Somboru, gdje je završio osnovnu školu i gimnaziju. Diplomirao je na Fakultetu političkih nauka 1982. godine i nakon toga je više godina bio aktivan u crnogorskom sindikalnom pokretu, novinarstvu i nevladinom sektoru. Bio je Pomoćnik ministra za evropske integracije od 2004. do 2007. godine. Od tada radi u Programu Ujedinjenih nacija za razvoj kao glavni stručni savjetnik Programa za razvoj kapaciteta. Magistrirao je 2006. godine i potom odbranio doktorsku disertaciju na temu „Implikacije evropskog socijalnog modela na proces evropskih integracija Crne Gore“. Predaje na Fakultetu političkih nauka u Podgorici. Objavio je tridesetak stručnih i naučnih radova u zemlji i inostranstvu.



