

Јелена Тодоровић Лазић\*

Институт за политичке студије, Београд

---

## МАКРО-РЕГИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ПРИМЕРУ ДУНАВСКОГ РЕГИОНА\*\*

---

### Сажетак

---

*Предмет овог рада представља анализа макрорегионалних стратегија – МРС као релативно новог инструмента у рукама ЕУ на примеру Стратегије за Дунавски регион ЕУСДР која је донета 2011. године, заједно са најновијим Акционим планом из 2020. године. МРС као инструменти ЕУ, имају двојаку природу – истовремено су и геополитички и инструменти европске кохезионе политике. Циљ рада је да нам на основу анализе досадашњих резултата и домета ЕУСДР пружи увид у ефикасност али и сврсисходност овог инструмента у пракси. Први део рада је посвећен дефинисању макро-региона као и његовој повезаности са неким теоријским приступима попут новог регионализма или приступа управљања на више нивоа. У другом делу следи представљање ЕУСДР (Дунавски регион, управљање, циљеви, инструменти финансирања). Последењи, трећи део рада доноси до сада остварене резултате у оквиру ЕУСДР као и могуће предлоге за будући развој. То је посебно значајно за Србију као учесницу у ЕУСДР и као кандидата за чланство у ЕУ.*

---

\*todorovic.j82@gmail.com

\*\* Чланак је урађен у оквиру интерног пројекта „Србија и балканске геополитичке импликације украјинске кризе“, реализованог у партнерству Института за политичке студије и Факултета за међународну политику и безбедност, Београд.

**Кључне речи:** *макро-региони, макро-регионална стратегија (МРС), Европска унија, Дунавски регион, Стратегија ЕУ за Дунавски регион (ЕУСДР)*

---

## НАСТАНАК МАКРО-РЕГИОНАЛНИХ СТРАТЕГИЈА ЕУ

Макро-регионална стратегија (МРС) представља политички оквир који омогућава државама или субнационалним ентитетима које се налазе у истом региону, да заједнички пронађу решења за заједничке проблеме. На тај начин, они имају користи од јачања сарадње, имајући у виду главни циљ да заједничке акције буду ефикасније него да су се тим питањима бавили изоловано. За разлику од класичних пројеката у традиционалним програмима финансирања Комисије, фокус МРС није на једнократним активностима са унапред одређеним почетком и фиксним датумом завршетка већ оне пружају оквире сарадње помоћу којих се успостављају мреже заинтересованих актера.

Стратегија Европске уније за регион Балтичког мора (ЕУСБСР) представља прву макро-регионалну стратегију Европске уније (ЕУ) која је усвојена 2009. године, 2011. године уследила је Стратегија ЕУ за Дунавски регион (ЕУСДР). Обе представљају нове начине вођења регионалне политике ЕУ. Без успостављања нових правила, без нових институција и без увођења нових извора финансирања, макро-регионална димензија регионалне политике ЕУ најчешће се тумачи као нова додатна вредност европске територијалне политике (Turşi 2015). Иако је концепт макро-региона релативно нов у речнику ЕУ, сличне субрегионалне иницијативе које предвиђају кооперативне аранжмане у мањим географским целинама, као што су Балтик, Баренц, Арктик и Црно море, постоје од краја Хладног рата (Cottey 1999).

Стварање макро-региона у ЕУ може се тумачити у складу са теоријом новог регионализма (НР). Концепт НР потиче из литературе о планирању и од средине 90-их година 20. века користи се за решавање различитих проблема којима се најбоље може приступити са регионалног нивоа, као што су утицаји на животну средину, неуједначен регионални развој (Turşi 2015). НР је директно повезан са неколико покрета као што су нови урбанизам, одрживе заједнице и паметан раст. Нови регионализам наглашава отвореност региона

као друштвених конструкција (Hajizada and Marciasq 2013) које имају локализоване системе управљања и друштвено-економска средства, и који деле специфичне проблеме који се могу решити кроз децентрализован приступ. Ова перспектива промовише регионални развој оснаживањем локалних актера, стварањем повезаности међу њима, уношењем нових интереса у регионалну агенду и олакшавањем стварања нових, иновативних иницијатива.

Бројна питања у региону Балтичког мора или Дунавском региону захтевала су заједнички рад – рад преко граница и националних интереса. Златна правила макро-региона о којима је одлучио Савет за опште послове у априлу 2011. су три НЕ: нема новог законодавства, нема нових институција, нема нових извора финансирања и три ДА: боље усклађивање финансирања, боља координација, нове идеје. У званичној реторици ЕУ, покретачка снага стратегија макро-региона је ендегена – проналажење нових начина за суочавање са изазовима и коришћење могућности у региону (погоршање стања животне средине Балтичког мора или неискоришћени потенцијал за побољшање плодности и квалитета воде за атрактивни Дунавски регион). Поред новог регионализма, макро-регионални приступ се повезује и са концептом управљања на више нивоа. Овај концепт који је развијен крајем 20. века, претпоставља да јавну управу могу спроводити хоризонталне и флексибилне, не нужно формализоване, мреже сарадње између различитих јавних и приватних актера. Такав модел управљања на више нивоа укључује сарадњу између ентитета на нивоу ЕУ, националном и регионалном нивоу (Тодоровић Лазић 2019, 50) те се као такав може применити и на макро-регионе. До сада је ЕУ донела четири макро-регионалне стратегије: Стратегија ЕУ за регион Балтичког мора ЕУСБСР (2009), Стратегија ЕУ за Дунавски регион ЕУСДР (2011), Стратегија ЕУ за Јадранско-јонски регион ЕУСАИР (2014), Стратегија ЕУ за Алпски регион ЕУСАЛП (2016). Свака од ових Стратегија, праћена је Акционим планом који се редовно ажурира. Макро-регионе сачињавају државе чланице ЕУ и оне које нису чланице ЕУ – 19 земаља чланица ЕУ и 10 држава које нису чланице ЕУ. Међутим, мора се истаћи да Алпски регион има посебан статус јер обухвата и ЕФТА државе – Лихтенштајн и Швајцарску. Највећи број земаља припада Дунавском макро-региону, а најмањи Алпском региону. Немачка (неке од њених савезних држава) и Словенија припадају трима макро-регионима. Државе које су учеснице у два макро-региона су и

Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија. Макро-региони су релативно слични по броју становника (75 – 115 милиона), али се значајно разликују по величини. Посебно треба истаћи да је учешће држава кандидата за чланство у ЕУ у макро-регионима велики плус, како за ЕУ тако и за поменуте државе јер се на тај начин оне додатно ангажују у процесу изградње капацитета односно, припрема за будуће чланство (Vukadinović 2022).

Некада се дешава да се макро-региони мешају са евро-регионима који постоје више од 50 година. Међутим, међу њима постоје значајне разлике. У евро-регионима кључну улогу имају локални и регионални нивои сарадње (Тодоровић 2008). Локалне и регионалне власти потписују споразуме о успостављању евро-региона. С друге стране, у макро-регионима, кључну улогу имају ЕУ и национални ниво. Ако се фокусирамо на структуру, евро-региони су много институционализованији, имају своје статуте који морају бити у складу са законима земаља у којима се налазе. Такође, евро-региони заузимају гранична подручја и покривају (са неколико изузетака) територију која је значајно мања од макро-региона. У том смислу, може се рећи да је проширење било важан фактор за настанак макро-региона (Пророковић 2014). У случајевима Балтичког мора и Дунава, проширење је значило да су ове воде постале – у великој мери – унутрашње воде ЕУ.

Дебату о макро-регионалним стратегијама ЕУ треба схватити у односу на различите промене у оквиру политика Европске уније где је посебно значајна чињеница да је са Лисабонским уговором територијална кохезија постала централни циљ ЕУ (Тодоровић Лазић 2021, 106). Иако се термин макро-региона није експлицитно помињао у политичким документима ЕУ (први пут је употребљен у документу из 2005. године где су макро-региони одвојени од микро-региона, углавном мањих прекограничних региона), идеја је била присутна од Беле књиге о управљању из 2001. године (Dühr 2011). Основа за макро-регионалне стратегије ЕУ може се наћи у документу који је септембра 2009. године, представио Павел Самецки, некадашњи ЕУ комесар за регионалну политику. У документу се наводи да је макро-регион „подручје које укључује територију из више различитих земаља или региона повезаних са једном или више заједничких карактеристика или изазова” (Samecki 2009). Ова дефиниција има територијалну и функционалну димензију. Из територијалне перспективе, имплицира да су укључене бројне

националне државе и региони, што захтева сарадњу преко националних граница. Функционална димензија концепта сугерише да се у првом реду, концепт макро-региона заснива на великим природним или пејзажним системима, као што су екосистеми Балтичког мора или реке Дунав и на међуповезаностима између територија које произилазе из заједничког екосистема и других економских и друштвених веза. Европска комисија је од почетка наглашавала да се циљеви макро-регионалне стратегије не могу диктирати одозго, већ да их треба развити одоздо као одговор на потребе и проблеме региона (Mcmaster and Van der Zwet 2016).

Макро-регионалне стратегије имају неке карактеристике које их издвајају од других облика територијалне сарадње између држава чланица ЕУ: мултисекторски приступ (координација међу политикама), мулти-инструментални приступ и мулти-актерски приступ. Ако упоредимо макро-регионалну стратегију са шемом територијалне сарадње (ИНТЕРРЕГ), долазимо до следећих разлика. Макро-регионална стратегија наглашава транснационалну, хоризонталну димензију политика и има за циљ јачање територијалне кохезије кроз сарадњу на билатералном, мултилатералном, наднационалном и субнационалном нивоу. Поред тога, макро-регионалне стратегије обезбеђују основу за екстерну сарадњу јер укључују политику проширења и политику суседства. За разлику од њих, главне шеме територијалне сарадње (ИНТЕРРЕГ) представљају модел финансирања за различите транснационалне пројекте и укључују далеко мање мултисекторске координације.

Када говоримо о улози и значају макро-регионалних стратегија у односу на постојеће програме финансирања транснационалне сарадње, треба поменути и став Асоцијације европских пограничних региона (АЕБР) да би „макро-регионалне стратегије могле бити корисне у одговарајућим областима и у појединачним случајевима, али цела европска територија не би требало да буде покривена макро-регионалним стратегијама” (АЕБР 2011). Такође, неке државе чланице изразиле су резерве у вези са макро-регионалним приступом ЕУ. У одговору Владе, сада већ бивше чланице Велике Британије на Пети извештај о кохезији, стоји да „макро-регионалне стратегије неће бити прикладне за све регионе и да ЕУ не би требало да ствара вештачке регионе који не деле заједничке карактеристике и изазове” (Dühr 2011).

## **СТРАТЕГИЈА ЕУ ЗА ДУНАВСКИ РЕГИОН-ЕУСДР**

### **Дунавски регион**

Подручје на које се односи ЕУСДР обухвата слив реке Дунав (Дунавски регион) у дужини од 2.857км, укључујући и делове планинских ланаца одакле потичу њене притоке (као што су Алпи или Карпати). Протеже се од Шварцвалда (Немачка) до Црног мора (Румунија-Молдавија-Украјина) и у њему живи око 115 милиона становника. Укључујући 14 земаља, највећи је по величини и најразноврснији макро-регион: чини га девет држава чланица ЕУ (Аустрија, Бугарска, Хрватска, Чешка, делови Немачке, Мађарска, Румунија, Словачка, Словенија), три државе Балкана које су кандидати за ЕУ чланство (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија) и две суседне земље које су недавно постале кандидати за чланство (Молдавија, делови Украјине). Дунавска стратегија је формално настала 13. априла 2011. године када је Савет ЕУ за опште послове усвојио Комуникацију и пратећи Акциони план о ЕУСДР-у (European Commission 2010).

Дунавски регион суочава се са мноштвом изазовима: еколошке претње (загађење вода, поплаве, климатске промене), неискоришћени бродски потенцијал и недостатак савремених друмских и железничких саобраћајних веза, недовољна енергетска повезаност, неуједначен друштвено-економски развој, некоординирано образовање, истраживања и иновације, недостаци система безбедности (Agh et al. 2013).

Историјски гледано, сарадња у Дунавском региону почела је да се развија одмах после Другог светског рата, у циљу координације пловидбе реком Дунав уопштено, односно, ради координације питања из домена саобраћаја. Током Хладног рата регион је служио као веза између Истока и Запада. Током 90-их година 20. века, регион је прошао кроз дубоку политичку трансформацију и сукобе (сукоби на простору бивше Југославије). Поред питања пловидбе/транспорта, важна су питања безбедности и стабилности, али подједно је важна и заштита животне средине. У овом периоду неколико међународних организација постале су кључни играчи у региону: ОЕБС, УН, НАТО, Савет Европе и ЕУ. Укљученост ЕУ се састојала од билатералних аранжмана са државама нечланицама (приступна партнерства, коришћење ИПА фондова, Споразум о стабилизацији и придруживању, Европско партнерство, Споразуми о

партнерству и сарадњи у оквиру ЕПС), као и кроз кохезиону политику са државама чланицама ЕУ (Ágh et al. 2011). У ДР су биле активне различите организације и мреже, пре увођења ЕУСДР-а. Процес дунавске сарадње, настао је у јуну 2001. године као плод иницијативе Аустрије, Румуније, Европске комисије и Пакта за стабилност Југоисточне Европе. Активне су биле и друге организације које су се бавиле управљањем реком Дунав: Дунавска међународна комисија (основана 1948. године, у потпуности оперативна од 1964), Међународна комисија за слив реке Саве, (2001), Међународна комисија за заштиту Дунава (1998), Радна заједница подунавских земаља (1990)<sup>1</sup>, Савет дунавских градова и региона (покренут 1998, званично основан 2008. године) и разне невладине организације и пословна удружења (Мижалковић и Арежина Ђерић 2012).

За разлику од Балтичког региона, ДР није уједињен заједничким регионалним идентитетом или културом. Управо зато ЕУСДР у већој мери укључује изградњу самог макро-региона него ЕУСБСР. Главни покретачи сарадње у овом региону су заједнички политички и историјски развој, потреба да се одговори на интеграционе процесе, жеља да се превазиђу политичке поделе из прошлости, и изнад свега, управљање реком Дунав (Зечевић 2016).

## Управљање у оквиру ЕУСДР

Стратегија ЕУ за Дунавски регион се бави широким спектром питања која су подељена између 4 стуба (1. повезивање региона, 2. заштита животне средине, 3. изградња просперитета и 4. јачање региона) и 12 приоритетних области. Приоритетне области су: 1-А Мобилност пловних путева, 1Б Железничка-друмска-ваздушна мобилност, 2 – Одржива енергија, 3 – Култура и туризам, 4 – Квалитет воде, 5 – Ризици по животну средину, 6 – Биодиверзитет, природа и квалитет ваздуха и земљишта, 7 – Друштво знања, 8 – Конкурентност људи и предузећа, 9 – Вештине, 10 – Институционални капацитети и сарадња, 11 – Безбедност (European Commission 2010). Генерални директорат Комисије за регионалну политику помаже у имплементацији Стратегије. Овај Директорат координира Стратегију

<sup>1</sup> Радна заједница подунавских земаља, основана 1990. године након осам година припрема, чине је владе региона и држава под сталним председавањем главног извршног директора Доње Аустрије. Пројекти укључују „Дунавски пут културе” (култура, животна средина, зонирање, бициклистичке стазе), „Портино” (споредне луке), „Дунавски градови и луке”, семинари за контакт са младима итд.



на нивоу политике, уз помоћ Групе на високом нивоу. Групу на високом нивоу чине званични представници свих држава чланица ЕУ. Комисија консултује Групу за измене Стратегије и Акционог плана, као и за извештаје и евалуације.

Сваком приоритетном облашћу заједнички координирају две земље (или региони) учеснице које раде у сарадњи са Комисијом, релевантним агенцијама ЕУ и регионалним телима. За сваку приоритетну област, свака од две одговорне земље именује координатора приоритетне области.<sup>2</sup> Координатори приоритетних области (КПО) воде управљачке групе које су стручни покретачи имплементације на дневном нивоу. Управљачке групе (чланови из свих укључених земаља), успостављене су за све приоритетне области. КПО, заједно са управљачким групама, осигуравају имплементацију ЕУСДР-а (нпр. договарањем о планирању, са циљевима, индикаторима и временским распоредом, осигуравањем широких контаката између промотера пројекта, програма и извора финансирања, пружањем техничке помоћи и савета). Њихов рад је транснационалан, међусекторски и међуинституционални.

Национални координатори (НК) представљају основно стратешко тело унутар структуре управљања. Они имају функцију стратешке координације унутар своје националне или регионалне владе. НК држе преглед учешћа своје земље у имплементацији ЕУСДР укључујући свих 12 приоритетних области. Поред тога, они промовишу ЕУСДР и информишу на националном и регионалном нивоу све релевантне актере о кључним дешавањима, текућим иницијативама, укључујући усклађивање политика и финансирање.

Дунавска стратешка тачка (ДСТ) је тело успостављено 2015. године како би се побољшао процес имплементације Стратегије, као подршка Комисији у њеним задацима координације. ДСТ подржава размену између координатора приоритетних области и националних координатора у њиховим задацима и промовише Стратегију на европском нивоу. Почевши од јануара 2023. године, ДСТ3 наставља задатке првобитне ДСТ као јединице подршке за целу Стратегију, финансирану из Програма за Дунавски регион у трајању од 6 година.

<sup>2</sup> Улога координатора приоритетних области најчешће је додељена Министарству спољних послова али и друга министарства имају ову улогу: Министарство регионалног развоја (Бугарска, Словачка), Министарство пољопривреде, шумарства и управљања водама (Аустрија), Државна канцеларија, (Баден Виртемберг), Министарство за екологију и заштиту потрошача (Баварска), Министарство за европске интеграције (Србија, Црна Гора).



Дунавски омладински савет (ДОС), тело у оквиру ЕУДРС, званично је основано октобра 2022. године и састоји се од 28 чланова, по 2 члана из сваке земље Дунавског региона. Чланови ДОС-а могу: предлагати конкретне акције и пројекте и предлагати теме, скренути пажњу политичарима, допринети приоритетима и политикама ЕУСДР, скренути пажњу на посебности својих региона у транснационалном нивоу, учествују у свим омладинским активностима ЕУСДР-а, учествују у ЕУСДР догађајима, као и међународним догађајима и догађајима за младе који се односе на ЕУ.

Следећи принцип ротације, председништво ЕУСДР преузима држава чланица на период од годину дана. Актуелно председништво ЕУСДР проактивно врши координацију између националних координатора (НК) и координатора приоритетних области (КПО), уз подршку Дунавске стратешке тачке (ДСТ) и у сарадњи са Комисијом. Украјинско председавање ЕУСДР почело је након Годишњег форума у октобру 2021. године. Украјина је прва земља која није чланица ЕУ а која је преузела председавање у оквиру ЕУСДР. Након избијања рата, морала је да обустави своје активности председавања. Привремено председавање преузеле су преостале две чланице ТРОЈКА Председништва – Словачка и Словенија, уз подршку Дунавске стратешке тачке.

## Циљеви ЕУСДР

Последњи за сада усвојени Акциони план за ЕУСДР је ревидирани Акциони план из 2020. Он доноси циљеве за сваку приоритетну област. Тако су за област 1А, поред осталих, дефинисани следећи циљеви: остварити побољшање услова пловног пута и обалске инфраструктуре дуж Дунава и његових пловних притока, олакшати примену одредби Директиве о признавању стручних квалификација у унутрашњој пловидби у свим дунавским државама, стављајући посебан нагласак на приобалне државе које нису чланице ЕУ. У области 1Б, циљеви су: подржати завршетак ТЕН-Т (железничке и друмске) основне мреже која прелази Дунавски регион до краја 2030. године, успоставити сталну и редовну сарадњу са 1А по питањима мултимодалног транспорта, нпр. заједничка Радна група или заједнички састанци, успоставити Радну групу која ће испитати и предложити решења за уклањање прекограничних административних, као и оперативних и техничких баријера за железнички и друмски саобраћај (Action plan 2020).

Област 2 има следеће циљеве: подржати сваку учесницу Дунавског региона да постигне свој национални циљ до 2030. године како би допринела заједничком ЕУ циљу – 30% обновљиве енергије у укупном коришћењу до 2030. уз поштовање националних граница емисије (Тодоровић Лазић, 2016), подржати да се најмање пет застарелих система даљинског грејања базираних на фосилним горивима модернизује/трансформише да буду засновани на обновљивим изворима енергије до 2025. године, израдити документ о потенцијалима подземног складиштења енергије у Дунавском региону (Action plan 2020). За област 3 нису дефинисани циљеви овим Акционим планом.

Када је реч о области 4, циљеви су: унапредити и ширити знање о технологијама за пречишћавање отпадних вода, промовисати алтернативно сакупљање и третман отпадних вода у малим руралним насељима (укључујући мере за изградњу капацитета на регионалном и локалном нивоу), промовисати добре пољопривредне праксе у складу са ЕУ Директивом о нитратима и Оквирном директивом о водама, промовисати везе са плановима квалитета ваздуха и националним програмом контроле загађења ваздуха, подстицати активности очувања јесетри укључујући заштиту станишта (Action plan 2020).

У области 5, међу циљевима се налазе: реализација најмање пет пројеката подршке имплементацији Плана управљања ризицима од поплава на Дунаву и планова управљања ризиком од поплава у периоду 2021-2027, успостављање заједничких минималних стандарда за организације цивилне заштите и ватрогасне и спасилачке службе укључене у међународне или прекограничне реакције на катастрофе у Дунавском региону (Action plan 2020).

У области 6 дефинисани циљеви су: донети Дунавски Мастерплан за очување и рестаурацију вредности биодиверзитета за укључивање у програме унутрашње пловидбе и интеграција са Мастер планом за пловидбу Дунавом (сарадња са 1А), успоставити сарадњу између макрорегионалних стратегија у успостављању еколошке повезаности и зелене инфраструктуре, израдити програм заштите ваздуха за Дунавски регион (Action plan 2020).

У области 7 циљеви укључују: наставак успешно успостављених платформи као што је Дунавска мрежа за координацију финансирања, затим усклађивање са циљевима и приоритетима Европског истраживачког простора, подршка стварању нових центара изврности

до 2030. године, користити европске шеме умрежавања као што су COST и TWINNING као платформе за стварање боље повезаности између дунавских истраживачких институција, подржати пројекте који имају за циљ да Дунавски регион учине привлачнијим за посебно младе и жене истраживаче (Action plan 2020).

За област 8, циљеви су: укључивање најмање десет нових дунавских актера у пројекте за иновације и трансфер технологије које финансира ЕУ, развој најмање једног иновативног и практичног решења за јачање женских предузетничких вештина у дигиталном добу кроз најмање један догађај (Action plan 2020).

У области 9, циљеви обухватају: наставак прекограничног дијалога одржавањем најмање једног мрежног састанка или једне конференције заинтересованих страна годишње, искористити потенцијал Еразмус+ програма за повећање утицаја макрорегионалне сарадње између институција за образовање и обуку (најмање једна активност и/или један нови пројекат/иницијатива годишње) (Action plan 2020).

За област 10, међу циљевима се налазе: изградња капацитета за ефикасну, ефективну и транспарентну јавну управу кроз е-Управу/ дигитализацију јавних услуга, изградња капацитета за могућности финансирања на међународном, ЕУ, националном, регионалном и локалном нивоу и имплементацију транснационалних пројеката, подршка оснаживању младих за учешће у развоју Дунавског региона, изградња капацитета за партиципативно управљање и укључивање цивилног друштва и локалних актера у сарадњи са Дунавском платформом локалних актера, Дунавским форумом цивилног друштва, имплементација мреже „оснаживање Рома”, у сарадњи са облашћу 9 (Action plan 2020).

У области 11, циљеви укључују: побољшање сарадње између полицијских јединица на оперативном и министарском нивоу у борби против прекограничног криминала, посебно у Дунавском региону, интензивирање превенције и борбу против тероризма, ојачати сарадњу са кључним актерима – Еурополом, Центром за спровођење закона у југоисточној Европи и другима, успостављање стандардизоване оперативне процедуре за заједничке активности у случају прекограничних техничко-технолошких водних саобраћајних незгода, унапређење сарадње између јединица водне полиције у Дунавском региону, даљи развој система управљања границама (Action plan, 2020).

## Инструменти и програми финансирања у ЕУСДР

Као што је већ поменуто, макро-регионалне стратегије не рачунају на додатно финансирање ЕУ, али су оне подржана из ресурса који су већ доступни у складу са интегрисаним приступом. Земље учеснице могу да искористе средства која добијају кроз кохезиону политику ЕУ, друге програме и финансијске инструменте ЕУ и разне међународне финансијске институције.

EuroAccess представља централну онлајн информативну тачку о могућностима финансирања у макро-регионима. Прикупља и дистрибуира податке о више од 200 програма финансирања ЕУ који функционишу у оквиру географског опсега макро-региона. Због успеха пилот иницијативе, проширио се на сва четири макро-региона ЕУ. EuroAccess је инициран у оквиру области 10 ЕУСДР. Када је реч о фондовима и програмима, најпре треба поменути Европске структурне и инвестиционе фондове. Пет главних фондова раде заједно на подршци економском развоју у свим земљама ЕУ. Европски фонд за регионални развој (ЕФРР) фокусира своја улагања на неколико кључних приоритетних области: иновације и истраживање; дигитална агенда; подршка малим и средњим предузећима (МСП). Кохезиони фонд је намењен државама чланицама чији је БДП по глави становника мањи од 90% просека ЕУ и има за циљ смањење економских и социјалних разлика и промовисање одрживог развоја. Европски социјални фонд улаже у социјални капитал, са фокусом на побољшање могућности запошљавања и образовања широм Европске уније. Европски фонд за пољопривреду и рурални развој је инструмент ЕУ за финансирање политике руралног развоја ЕУ, који помаже руралним подручјима у ЕУ да се суоче са широким спектром изазова. Европски фонд за поморство и риболов је инструмент ЕУ за финансирање Заједничке политике рибарства.

Европска територијална сарадња (ЕТС) познатији као ИНТЕРРЕГ је програм који обезбеђује оквир за спровођење заједничких акција и размене политика између националних, регионалних и локалних актера из различитих држава чланица. ИНТЕРРЕГ је изграђен око три правца сарадње: прекограничне (ИНТЕРРЕГ А), транснационалне (ИНТЕРРЕГ Б) и међурегионалне (ИНТЕРРЕГ Ц).

Хоризонт 2020 представља програм ЕУ за истраживање и иновације. Са буџетом од скоро 80 милијарди евра (2014-2020)

фокусирао се на индустријско лидерство и решавање великих друштвених изазова, максимизирајући утицај истраживања и иновација на конкурентност и подизање и ширење нивоа изврности у истраживању и иновацијама. Програм за конкурентност предузећа и малих и средњих предузећа (COSME) био је усмерен на пројекте који јачају конкурентност и одрживост предузећа Уније, посебно малих и средњих предузећа (буџет од 2,3 милијарде евра за период 2014-2020). Програм ЕУ за образовање, обуку, омладину и спорт ERASMUS+ има за циљ јачање вештина и запошљивости, као и модернизацију и подстицање сарадње у свим релевантним секторима (буџет 14,5 милијарди евра, транснационална партнерства између образовних, образовних и омладинских институција и организација).

Програм ЕУ за културу и аудио-визуелни сектор – Креативна Европа (1,46 милијарди евра) има за циљ неговање европске културне и језичке разноликости и промовисање европског наслеђа. Инструмент за повезивање Европе је нови инструмент ЕУ за циљана улагања у инфраструктуру на европском нивоу има за циљ боље повезивање и интеграцију Уније и свих њених региона, у сектору транспорта, телекомуникација и енергетике (буџет од 33,2 милијарде евра). Фонд Maguerite – Европски фонд за енергију, климатске промене и инфраструктуру је независни европски фонд који улаже у инфраструктуру основан уз подршку шест великих европских финансијских институција.

Програм ЕУ за финансирање животне средине и климатских акција – LIFE, доприноси одрживом развоју (буџет 3,4 милијарде евра). Европска комисија (Генерални директорат за животну средину и Генерални директорат за климатске акције) управља овим програмом (Тодоровић Лазић 2019, 112). Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) се састоји од пет различитих компоненти финансијских инструмената за државе кандидате и потенцијалне кандидате: помоћ за транзицију и изградњу институција; прекогранична сарадња; регионални развој (саобраћај, животна средина, регионални и економски развој); људски ресурси (јачање људског капитала и борба против искључености); рурални развој (Тодоровић 2010).

## ДОСАДАШЊИ РЕЗУЛТАТИ ЕУСДР

Прва процена, односно извештај о имплементацији ЕУСДР-а из 2013. године (European Commission 2013) наводи да је Дунавски регион показао јасан потенцијал у првој фази имплементације. Укупна евалуација макро-регионалних стратегија истакла је њихову додатну вредност. Наглашено је да су тадашње две стратегије створиле радне структуре око приоритетних области, одабраних у процесу консултација одоздо према горе, са политичким вођством у свакој области које преузимају земље и региони који су укључени, уз подршку Комисије као посредника.

Последња евалуација утицаја ЕУСДР објављена 2022. године, истакла је да је потенцијални допринос ЕУСДР циљевима Европског зеленог договора (ЕЗД) висок и да се односи на две области утицаја: 1) зелену транзицију на националном нивоу кроз олакшавање координације у одлучивању, стварање и деловање, међусекторски приступ, управљање на више нивоа и укључивање заинтересованих страна; 2) приоритете и циљеве ЕЗД-а пренети на земље које нису чланице ЕУ у Дунавском региону (Sielker et al. 2022).

У евалуацији се истиче да различите области сарадње имају различиту управљачку и политичку позадину, као и различите изазове са којима се суочавају услед сукоба у Украјини а затим се наводе конкретни изазови за сваку област. Приоритетна област 1А фокусира се директно на Дунав. Док се сама река и непосредне поморске активности на Дунаву могу наставити, бродарство може доживети промене због повећаног руског присуства у Црном мору. На рад Дунавске комисије, једног од кључних органа управљања чије су важне чланице Русија и Украјина, утицаће руска позиција. За област 1Б где је фокус на транспорту, кључни циљ је подршка имплементацији ТЕН-Т коридора. С обзиром на ратна разарања, развој инфраструктурне повезаности у региону ће остати значајан. Такође је важно нагласити да је Украјина део тима Координатора приоритетне области 1 са Србијом и Словенијом (Sielker et al. 2022).

Када је реч о области 2, не ради се само о изградњи северноевропских гасовода који јачају енергетску безбедност Европе већ су присутни и изазови који укључују наставак развоја обновљивих извора енергије а у зависности од исхода овог рата, и улога ценовода који у Европу улазе преко Украјине (Sielker et al. 2022).

У области 3, културне сличности и диспаритети ће остати важни. Контакти између људи могу бити још важнији јер се очекују огромни миграциони токови унутар региона, док су у исто време културни центри могли бити уништени или оштећени. У три приоритетне области животне средине: 4, 5 и 6, утицаји у великој мери зависе од територијалног развоја, нпр. као еколошки осетљива делта Дунава која прелази румунско-украјинску границу. Са променљивом политичком ситуацијом и новим граничним аранжманима, друге теме као што је црно тржиште кавијара од јесетри могу добити нову динамику (Sielker et al. 2022).

У областима 7, 8 и 9, сарадња ће остати изузетно важна, посебно у послератном периоду (Србија је један од координатора приоритетне области 7). У области 9, сарадња није важна само за потенцијални економски развој и развој вештина, већ и за подршку интеграцији избеглица из Украјине на тржишта рада (Sielker et al. 2022).

У области 10, напори су уложени у ангажовање младих, што је важно с обзиром на промену политичког пејзажа. У области 11, геополитичка ситуација се мења, и то ће суштински променити сарадњу, а самим тим и приоритете у овој области (Sielker et al. 2022).

Сарадња и координација између различитих макро-регионалних стратегија је од кључног значаја у циљу максимизирања заједничких користи и утицаја. Ово је још важније тамо где постоји је географско преклапање између стратегија. Међустратешка сарадња може имати различите облике (нпр. имплементација заједничких пројеката, размена најбољих пракси и искустава). Међу примерима добре међустратешке сарадње, треба поменути: 1) пројекат DanuBalt, који има за циљ да се ухвати у коштац са поделом на иновације и истраживања у здравству у региону Дунава и Балтичког мора а који спроводе заинтересоване стране из два макро-региона; 2) семинар, који су заједнички организовали Веће за регионалну сарадњу и Програм Уједињених нација за животну средину у Сарајеву у априлу 2016. године, омогућио је кључним званичницима ЕУСАИР и ЕУСДР да упореде приоритете у вези са изазовима животне средине на Западном Балкану; 3) услед значајног географског преклапања између ЕУСДР и ЕУСАИР (Словенија, Хрватска, Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина), одржани су заједнички састанци за тематске области од заједничког интереса као што су транспорт, енергија и животна средина; слични састанци одржани су између кључних актера ЕУСДР и ЕУСАЛП у области енергетике.



Од 2016. године, на захтев Савета ЕУ, сваке друге године Комисија објављује извештај о имплементацији све четири МРС. Последњи извештај из 2022. је укупно четврти извештај, који покрива период од средине 2020. до средине 2022. године. У њему се констатује да су МРС су снажно посвећене ЕЗД-у обезбеђујући међусекторски приступ заснован на управљању на више нивоа и широком укључивању заинтересованих страна (European Commission 2022). Оне, такође, олакшавају учешће Западног Балкана и других земаља кандидата у овој иницијативи, као и у сродним иницијативама као што је Зелена агенда за западни Балкан.

МРС су већ покренула важна достигнућа у стратешким секторима везаним за акцију „Чиста, приступачна и сигурна енергија” која се спроводи у оквиру ЕЗД-а. Конкретно, у Дунавском региону је дата упоредна процена Националног енергетског и климатског плана. Зелена и дигитална транзиција су међусобно повезане, а МРС је одиграла значајну улогу у овом другом, подржавајући имплементацију Европске дигиталне стратегије. Дигитална трансформација је свеобухватни циљ и у ЕУСДР-у. Иновације и дигитална трансформација биле су међу тематским приоритетима под словачким председавањем ЕУСДР-ом 2021. године. ЕУСДР је утицала на смањење бирократије за индустрију бродарства увођењем хармонизованих и дигитализованих контролних докумената и подстакла транснационалну сарадњу међу школама у циљу јачања дигиталних вештина наставника у Дунавском региону (European Commission 2022).

Демографске промене, пандемија, прилив избеглица и општи тренд у коме европска друштва постају све више поларизована са џеповима сиромаштва и социјалне искључености, све су то део друштвене транзиције. У овом процесу МРС може да мобилише заинтересоване стране на свим нивоима како би се осигурало да нико не буде искључен. У оквиру ДР, Центар за образовање и развој социјалног предузетништва подстиче друштвене иновације. Многи актери помажу избеглицама и подржавају иницијативе хуманитарне помоћи. Примери таквих пројеката – ДР је у оквиру области 10 користио своје мреже организација цивилног друштва за координацију иницијатива за подршку људима у Украјини и избеглицама (European Commission 2022).

Све четири МРС су добро усклађене са општим циљем кохезионе политике да допринесу јачању економске, социјалне и

територијалне кохезије у ЕУ и „исправљају” неравнотеже између земаља и региона. У ЕУСДР-у, платформе цивилног друштва укључују: Дунавски форум цивилног друштва са радном групом и Дунавску платформу локалних актера. Пример пројеката које су спровеле ове платформе јесу Дани учешћа на Дунаву који окупљају представнике локалне, регионалне и националне јавне управе, цивилног друштва, управе ЕУ и ЕУСДР и друге заинтересоване актере ЕУСДР-а (European Commission 2022).

У све четири МРС, политички ниво представљају министри спољних послова и, у неким случајевима, министри или органи надлежни за фондове ЕУ. Да би промовисала размену искустава и преношење најбоље праксе, председништва МРС су, заједно са Комисијом, наставила развој мрежа сарадње, курсева обуке, метода и алата за уградњу МРС-а у Програме финансирања ЕУ за период 2021-2027. (European Commission 2022).

Четири ИНТЕРРЕГ транснационална програма који покривају МРС одиграла су позитивну улогу у подршци стратегијама и наставиће да то чине током периода 2021-2027, захваљујући одредбама укљученим у нову уредбу о ИНТЕРРЕГ-у. Међутим, ИНТЕРРЕГ програми немају ни ресурсе (веома ограничене буџете) нити тематску покривеност да би могли да се позабаве свим циљевима и приоритетима МРС. Како МРС нема сопствене ресурсе, њихова имплементација зависи од синергије са другим инструментима и од обједињавања финансирања из различитих извора. Због тога је успех МРС-а у крајњој линији повезан са њиховим капацитетом да обезбеде да ЕУ, национални, регионални и други јавни и приватни фондови буду усклађени са приоритетима Стратегије (European Commission 2022). Велики изазов за ЕУСДР је комбиновање неколико извора финансирања ЕУ који раде у складу са различитим прописима, методологијама, временским распоредом и са различитим структурама. Имплементација ЕУСДР-а не би требало да буде ограничена на програме које финансира ЕУ, већ треба да узме у обзир и финансијске могућности других донатора. Оваква комбинација финансијских средстава омогућиће реализацију великих пројеката који ће имати транснационални ефекат и од користи ће бити крајњи корисници у Дунавском региону.

Све стратегије су прилагодиле своја средства комуникације, стављајући нагласак на дигиталне формате и друштвене мреже. Када је реч о комуникацији између актера МРС-а и јавности, 2020. године

службеници за комуникацију су развили заједнички наратив као резултат дискусије о мисији, визији и кључним порукама заједничким за четири стратегије које би могле да објасне разлоге постојања МРС-а широкој публици. Наратив се претворио у видео који објашњава изазове у Европи и улогу МРС-а у њиховом превазилажењу.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

МРС се баве питањима која захтевају сарадњу неколико земаља на основу међусекторског приступа али подједнако и применом приступа управљања на више нивоа. Меки карактер сарадње је предност ових стратегија јер отвара решења која је често тешко постићи у формализованијим контекстима који карактеришу конкурентни национални интереси. Због тога се може закључити да су МРС биле успешне у чишћењу Балтичког мора, у побољшању пловности Дунава, у стварању услова за развој водоника као алтернативног зеленог горива у Алпима, као и у јачању Јадранског и Јонског региона као врхунске туристичке дестинације.

Опште посматрано, ЕУ макро-региони се суочавају са три изазова: изазовом ефикасности, управљања и изазовом заједнице. Изазов ефикасности повезан је са slabим фокусом макро-регионалних стратегија, које се базирају на широком спектру приоритета и иницијатива. Без одговарајућег фокуса, може доћи до губитка очекиване додатне вредности стратегије. Чињеница да се не додељују додатна средства имплицира да средства за имплементацију пројекта долазе из постојећих фондова. Координација између различитих програма финансирања захтева координацију између различитих институција (европских, националних, регионалних) што представља други изазов – изазов управљања. Изазов заједнице се може свести на следећу тврдњу: макро-регион је облик регионализације унутар ЕУ који, очигледно, користи оним територијама које су у њега укључене, али захтева солидарност свих држава чланица ЕУ.

Оно што можемо закључити након више од деценије постојања МРС, њихов допринос зеленој, дигиталној и друштвеној транзицији је велики и неспоран. Активности које помажу у решавању актуелних изазова као што су ситуација у Украјини, климатска криза и опоравак од пандемије, могу додатно допринети релевантности стратегија. У процесу проширења ЕУ, МРС су веома погодне да помогну у усвајању закона ЕУ уз изградњу административних капацитета на

различитим политикама ЕУ (Тодоровић 2011). Такође, МРС чине моћно оруђе за подршку економском, друштвеном и територијалном развоју као и за изградњу поверења међу суседним земљама.

Поставља се питање зашто је из позиције Србије значајно њено учешће у ЕУСДР? Ако се фокусирамо на ревидирани Акциони план ЕУСДР из 2020. године, одговор лежи у следећем: „ЕУСДР има кључну улогу у продубљивању интеграције у ЕУ, сарађујући са државама кандидатима, као и унапређујући сарадњу са суседима који нису чланице ЕУ” (Action plan 2020). Другачије речено, ЕУСДР олакшава имплементацију кључних европских политичких иницијатива, усклађујући их и координирајући их са регионалним и локалним иницијативама. Коначно, ЕУСДР пружа добар увод у то како ЕУ функционише за земље кандидате међу којима се налази и Србија (Тодоровић Лазић 2019а).

## ЛИТЕРАТУРА

- Пророковић, Душан. 2014. „Геополитичка димензија макрорегионалних стратегија ЕУ.” *Национални интерес* 19 (1): 9-27.
- Тодоровић Лазић, Јелена. 2016. „Лисабонски корак у правцу заједничке енергетске политике Европске уније”, *Политичка ревија* 50 (4): 57-73.
- Тодоровић Лазић, Јелена. 2019. *Јавне политике у Европској унији-осврт на политику заштите животне средине*, Београд: Институт за политичке студије.
- Тодоровић Лазић, Јелена. 2019а. „Изазови политике проширења у светлу трансформације Европске уније-да ли је пораст евроскептицизма у Србији неизбежан?” *Међународни проблеми* 71 (1): 80–106.
- Тодоровић Лазић, Јелена. 2021. *Савет министара ЕУ – пре и после Брегзита*, Београд: Институт за политичке студије.
- Тодоровић, Јелена. 2008. „Регионализам – будућност Европске уније?” *Политичка ревија* 18 (4): 1087-1100.

- Тодоровић, Јелена. 2010. „Улога инструмената претприступне помоћи у процесу придруживања Европској унији.” *Политичка ревија* 24 (2): 389-406.
- Тодоровић, Јелена. 2011. „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета.” *Српска политичка мисао* 34 (4): 197-213.
- Ágh, Attila, Kaiser, Tamás, Koller, Boglárka. 2011. *Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*, Budapest: Kossuth Kiadó.
- Ágh, Attila, Kaiser, Tamás, Koller, Boglárka. 2013. *The Challenge of the Danube Strategy: The New Horizons of the Cohesion Policy*, Budapest: Kossuth Kiadó.
- Association of European Border Regions. 2011. AEBR Position Paper on the Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: “Investing in Europe’s future”, Gronau: AEBR.
- Cotter, Andrew. 1999. *Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, London: Palgrave MacMillan.
- Dühr, Stefanie. 2011. *Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?*, Issue 86, Notre Europe, Paris: Jacques Delors Institute.
- European Commission. 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Danube Region, Brussels, COM (2010) 715.
- European Commission. 2013. „Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies”, {SWD(2013) 233 final}
- European Commission. 2020. „Action plan accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social

- Committee and the Committee of the Regions European Union Strategy for Danube Region”, SWD(2020) 59 final
- European Commission. 2022. „Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU macro-regional strategies”, {SWD(2022) 397 final}
- Hajizada, Mukhtar, and Marciacq, Florent. 2013. „New regionalism in Europe’s Black Sea Region: the EU, BSEC and changing practices of regionalism.” *East European Politics* 29 (3): 305-327.
- McMaster, Irene, and Van der Zwet, Arno. 2016. „Macro-regions and the European Union: The Role of Cohesion Policy.” In *A ‘Macro-regional’ Europe in the Making*, eds. Stefan Gänzle and Kristine Kern, 47-71, London: Palgrave Macmillan.
- Mijalković, Saša, i Arežina Đerić, Vera. 2012. „Značaj međunarodne saradnje zemalja Dunavskog regiona za razvoj i bezbednost Srbije i Evrope – pravni i geopolitički aspekti.” *Strani pravni život* 56 (3): 277-291.
- Samecki, Pawel. 2009. „Macro-regional Strategies in the European Union.” *Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm*, Brussels: DG Region [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf)
- Spule, Sandra, Sielker, Franziska, and Haarich, Silke. 2022. „Policy/impact evaluation of EUSDR instruments, tools and activities for measuring the impact in the Danube Region.” *Final report*, Danube Strategy Point.
- Turşie, Corina. 2015. „Macro-regional strategies of European integration. What can the Danube Region learn from the Baltic Sea Region?” *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 183 (2): 1 – 10.

Vukadinovic, Nebojsa. 2022. „Territorialisation et spatialisation du développement économique à la périphérie de l’UE : les macro-régions dans les Balkans Occidentaux.” *Српска политичка мисао-посебно издање* (2) : 167-190.

Zečević, Slobodan. 2016. „Izazovi strategije Evropske unije za Dunavsku regiju.” U *Dunavska strategija Evropske unije u 21. veku*, ur Duško Dimitrijević i Milovan Radaković, 19-29 Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. <https://danube-region.eu> приступљено 25/04/2023.



**Jelena Todorović Lazić**

## **MACRO-REGIONAL STRATEGIES OF THE EUROPEAN UNION ON THE EXAMPLE OF THE DANUBE REGION**

### **Resume**

---

*Undoubtedly, macro-regional strategies (MRS) represent an innovative geopolitical instrument, but also a new EU strategic arena for internal integration and external Europeanization. They support the EU integration process by strengthening the implementation of common EU policies within a specific transnational area, but they also influence neighboring countries through Europeanization. One of the thesis is that macro-regional strategies could represent a new multilevel instrument to strengthen territorial cohesion inside the European Union (EU) as well as with bordering countries.*

*EUSDR is a transnational initiative to promote regional cooperation in Central Eastern Europe. It aims to use the existing financial and institutional means to coordinate and improve the policies and investments of the EU in the context of intergovernmental cooperation in the region. The existing intergovernmental mechanisms are characterized by institutional complexity with different funding structures, policy mandates, political competences, territorial scopes, and membership, addressing diverse stakeholders, e.g. states, regions, local authorities, business interests, NGOs, civic society. Some of these actors have indeed forwarded common interests or various notions of shared identity. But despite a rich and diverse cultural heritage, the regional context is also one of wars, ethnic conflict, as well as deep socioeconomic disparities.*

*Macro-regions are perceived as a policy innovation entailing important opportunities in terms of development of bottom-up processes and forms of transnational policy. But the macro-regions are also confronted with numerous challenges: the challenge of efficiency, governance challenge and the community challenge. Despite this, after more than a decade of existence of MRS, their contribution to the green, digital and social transition is great and indisputable. In the process of EU enlargement, MRS are very suitable to help in the adoption of EU laws while building administrative capacities on various EU policies. Also, MRS are a powerful tool for supporting economic, social and territorial development as well as for building trust among neighboring countries.*

**Keywords:** *macro-regions, macro-regional strategy (MRS), European Union, Danube Region, EU Strategy for the Danube Region (EUSDR).*

---