

УДК: 341.232(4-672EU)

339.92(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 389–406

Изворни научни рад

Рад примљен 11. 3. 2022. године

Рад одобрен 22. 3. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.23

РАЗВОЈНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ И МОДАЛИТЕТИ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ ДРЖАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Анастасија Тања БЕЛИЋ¹

Резиме: Пројекти прекограничне сарадње представљају регионалне иницијативе о економском и укупном друштвеном развоју. Постојећи модалитети кооперације афирмишу коегзистенцију суседних држава и елиминишу одређене противречности у међусобним односима. Сврха прекограничне сарадње јесте унапређење трансграничних односа у сврху убрзања европских интеграција и обезбеђења дугорочног просперитета. У раду се сагледавају различити аспекти прекограничне сарадње унутар Европске уније и дају се одређене предикције позитивних трендова у различитим областима јавног живота. С обзиром на то да политика регионализације и функционисање Еврорегиона у Југоисточној Европи имају велику важност, у том контексту рад пружа и одређене процене од значаја за Републику Србију.

Кључне речи: Прекогранична сарадња, модалитет, законодавство, Евро-региони, Европска унија, Југоисточна Европа, Република Србија.

¹ Факултет за право, безбедност и менаџмент “Константин Велики” Ниш, Универзитет “Унион – Никола Тесла” Београд, Министарство финансија Републике Србије. Е-mail: anastazija.djelic@gmail.com

1) УВОД

Трансгранични регион се јавља у условима филтрирајућих и контактних функција границе, где се индукују ефекти привлачења развојних импулса и повезивање два или више пограничних региона. Генерално посматрано, у трансграничном региону постоје центрипеталне и центрифугалне тенденције, или дијалектика конфликта и сарадње. У земљама западне Европе, у последњих 30-ак година, реализује се идеја „еврорегиона”, тј. трансграничних региона који су подељени политичким границама и уједно повезани разноврсним везама, нпр. економским, друштвеним, културним, па чак и родбинским. Рад представља приказ области прекограничне сарадње Србије у погледу на Европску унију. Комплексност области захтева и сагледавање правних, финансијских, субнационалних, националних и наднационалних аспеката успостављања, одржавања и развоја прекограничне сарадње Србије са Европом. Историјски преглед развоја прекограничне сарадње у Европи, и осврт на документе у овој области, обухвата анализу Мадридске конвенције којом је Савет Европе пружио први правни оквир за успостављање и спровођење иницијатива прекограничне сарадње на међународном нивоу. Србија, као чланица ове међународне организације, још увек није потписала и ратификовала ову конвенцију, што је отежавајућа околност за јачање суседске сарадње на простору Западног Балкана. Процеси успостављања и форме прекограничне сарадње у оквиру регионалне политике требало би отуд да буду транспарентнији, као и преглед програма прекограничне сарадње које ЕУ подстиче у оквиру Европске политике суседства и политике проширења кроз своје важне инструменте попут: Европског суседског и партнерског инструмент (ЕНПИ) и Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Важност јачања прекограничне сарадње и интеграције Србије у кохезиону политику ЕУ требало би да буде императив из аспекта регионалног и економског развоја. У том контексту, Војводина као њена аутономна покрајина и као економски најразвијенији регион игра значајну улогу у погледу развоја прекограничне сарадње са регионима држава чланица ЕУ.

2) КОНЦЕПТ И МОДАЛИТЕТИ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

Прекогранична сарадња у проширеној ЕУ има велики значај с обзиром на то да велики проценат становништва живи у пограничним регионима. Прекогранична сарадња може се дефинисати као више или мање институционализована сарадња између регионалних и локалних власти у пограничном подручју суседних земаља.² Иницијативе прекограничне

² Marcus Perlman, *Cross – Border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross – Border Cooperation*, *European Urban and Regional Studies*, 2003, p. 153.

сарадње праве разлике имајући у виду различите административне структуре, нивое власти који су укључени у процес сарадње као и изворе и начине финансирања. Стога, прекогранична сарадња може бити дефинисана према неколико критеријума. Прво, као главни актери и протагонисти прекограничне сарадње јављају се регионалне и локалне самоуправе у различитим земљама, где самоуправе обично нису правна лица у складу са међународним правом, па им зато није дозвољено да закључују међународне уговоре са представницима институција из стране земље. То је кључни разлог зашто је прекогранична сарадња заснована на неформалним аранжманима између актера сарадње.

Прекогранична сарадња обухвата такозване “локалне политике” и свеобухватан живот грађана. Прекогранична сарадња подразумева унапређење односа са партнерима у прекограничном региону и често резултира изградњом заједничких институција. Комитет региона, као саветодавно тело ЕУ који представља регионалне и локалне власти из земаља чланица ЕУ, усвојио је 2002. године дефиницију прекограничне сарадње која превазилази оквире Мадридске конвенције дефиницијом да: „Прекогранична сарадња подразумева билатералну, трилатералну и мултилатералну сарадњу између локалних и регионалних власти (установе и приватни субјекти такође могу бити укључени у прекограничну сарадњу), који се налазе у географски суседним областима. То важи и у случају подручја одвојених морем”.³ Најновија дефиниција прекограничне сарадње развијена је од стране Европске комисије приликом дефинисања циљева кохезионе политике ЕУ за период од 2007–2013. године. Циљ у оквиру кохезионе политике Европске уније – Европска територијална сарадња – обухвата три различите области: ОБЛАСТ А: Прекогранична сарадња локалних власти у прекограничном подручју, са намером да промовишу интегрисани регионални развој пограничних региона, укључујући и спољне границе и погранична подручја на отвореном мору; ОБЛАСТ Б: Транснационална сарадња која укључује националне, регионалне и локалне власти с циљем унапређења боље интеграције у оквиру Уније кроз формирање велике групе европских региона и, ОБЛАСТ З: Међурегионална сарадња која има за циљ да побољша ефикасност политике регионалног развоја и кохезионих инструмената кроз размену искустава између ЕУ региона.⁴ Посматрајући историјски развој прекограничне сарадње, могу се идентификовати бројни примери сарадње у Европи. Кроз историју питања граница у Европи ово питање се није постављало будући да су границе

³ Anastazija Tanja Đelic, Slobodan Nečković, Sonja Ketin, Mitar Lutovac, “Economic and Environmental Context of Organic Agriculture and Farms in Serbia – Case Study”, *Fresenius Environmental Bulletin – FEB*, 2019, Vol. 28, No. 1, p. 88.

⁴ Anastazija Tanja Đelic, Slobodan Nečković, Sonja Ketin, Mitar Lutovac, *op. cit.*, p. 89.

биле предмет сукоба и раздвајања. Пре Другог светског рата билатерална прекогранична сарадња у Европи повлачила је питања спољне политике и билатералних односа између држава. Ситуација се променила после Другог светског рата када су се појавили први облици прекограничне сарадње суседних градова. Овај облик прекограничне сарадње после светског рата био је резултат политике помирења у Европи с циљем да претвори бивше непријатеље у нове пријатеље. Први пример институционализације прекограничних иницијатива представља прекогранична сарадња између Немачке и Холандије, која је настала оснивањем првог прекограничног региона *EUREGIO* 1958 године. Регион *EUREGIO* је прекогранични регион на холандско-немачкој граници у области Енсхеде у Холандији и Гронау у Немачкој.⁵ Након овог успешног примера локалних иницијатива, током шездесетих година многе локалне прекограничне иницијативе у пограничним регионима земаља западне Европе доживљавају успон. У то време настаје Асоцијација европских пограничних региона с циљем координисања различитих иницијатива и размену искустава. Асоцијација европских пограничних региона и данас је још увек најважнија организација када је у питању прекогранична сарадња у Европи. Са порастом броја прекограничних иницијатива у Европи јавила се потреба за успостављањем заједничких стандарда и основних правила за спровођење иницијатива прекограничне сарадње. Савет Европе је 1980. године усвојио Мадридску конвенцију, која је снажно утицала на даљи развој прекограничне сарадње у Европи. Деведесетих година прошлог века, динамичан развој прекограничне сарадње мења и подршка Европске комисије преко програма *INTERREG*. Два наднационална тела – Савет Европе и ЕУ – били су од посебног значаја за побољшање услова под којим су регионални и локални нивои власти у Европи интензивирали прекограничну сарадњу. Док је Савет Европе био посебно активан на побољшању правног оквира за прекограничну сарадњу, Европска комисија пружила је значајну финансијску подршку за прекограничне иницијативе.⁶ Савет Европе је у процесу развоја прекограничне сарадње у Европи имао велику улогу у успостављању одговарајућих правних инструмената које су омогућили локалним властима да обављају прекограничне послове у складу са својим националним законима. Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу успостављања прекограничне сарадње. Искуства прекограничне сарадње у европским земљама показују да је понекад једини мотив и циљ прекограничне сарадње коришћење фондова ЕУ намењених за финансирање пројеката прекограничне сарадње. Бројна искуства европских земаља

⁵ Marcus Perlman, *Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance*, 2007, p. 861.

⁶ *Ibid.*, p. 862.

сугеришу да често почетни ентузијазам прекограничне сарадње опадне пре него што сарадња почне да производи конкретне резултате, пре свега зато што прекогранична сарадња представља комплексан процес за који је потребно много више времена да се појаве мерљиви резултати у односу на процес сарадње локалних власти у оквиру једне земље.⁷ Прекогранична сарадња би требало да буде заснована на партнерству и супсидијарности, укључујући све оне који могу да допринесу процесу сарадње. Успешна прекогранична сарадња захтева, пре свега, снажну политичку подршку и укљученост доносилаца одлука на свим нивоима – локалном, регионалном и националном. У циљу ефикасног и ефективног спровођења процеса прекограничне сарадње, формирају се стручни тимови који управљају процесом прекограничне сарадње. Оно што је битно напоменути јесте да је прекогранична сарадња од виталног значаја за грађане, и због тога она мора бити доступна свима њима на регионалном и локалном нивоу. Сваки процес прекограничне сарадње уобичајено почиње са једнократном активношћу, да би се након тога претворио у дугорочну сарадњу актера у прекограничном подручју. На дугорочни карактер и одрживост прекограничне сарадње одлучујући утицај има неколико фактора, пре свега правни и економски систем у коме функционишу прекогранични партнери, затим институционални облици за спровођење процеса прекограничне сарадње, и на крају доступност финансијских средстава за финансирање пројеката прекограничне сарадње.⁸ Процес успостављања прекограничне сарадње може се посматрати кроз неколико фаза. Прво, кроз иницијално успостављање сарадње, затим кроз стратешко планирање развоја и сарадње и на крају кроз управљање и имплементацију програма сарадње.

Иницијално успостављање сарадње

У првој фази сарадње неопходно је стицање узајамног разумевања учесника са обе стране границе и идентификовање проблема и активности од заједничког интереса прекограничних партнера. Ово је прва фаза када актери прекограничне сарадње доносе одлуке о покретању сарадње, успостављају механизме комуникације и дефинишу могуће области сарадње. У овој фази, раније успостављена сарадња у области културе и образовања од кључне је важности и често служи као основа за продубљивање сарадње у области економије, као и за припрему и спровођење инфраструктурних

⁷ Milan Buffon, Vesna Markelj, "Regional Policies and Cross Border Cooperation: New Challenges and New Development Models in Central Europe", *Revista Română de Geografie Politică*, Vol. XII, No. 1, 2010, p. 24.

⁸ *Ibid.*, p. 27.

пројеката. Инструменти који се често користе током ове прве фазе јесу постојећи форуми и мреже у регионима са обе стране границе. Механизми служе за олакшавање сарадње и превазилажење постојећих културних и језичких баријера.

Стратешко планирање развоја и сарадње

После дефинисања потреба и приоритета прекограничне сарадње следи формулисање заједничких циљева и пројеката који задовољавају идентификоване развојне потребе прекограничних партнера. Међутим, треба имати на уму да стратешка развојна сарадња захтева дугорочан приступ, јер је за дефинисање заједничке визије развоја и сарадње у прекограничној области потребно време. Стога, друга фаза развоја прекограничне сарадње треба да буде посвећена анализи постојеће ситуације, а на основу претходног искуства у прекограничној сарадњи и на основу конкретних потенцијала за даљу сарадњу. Информације добијене анализом треба да послуже као основа за дефинисање приоритетних области у којој ће поједини пројекти бити спроведени. Такође, ова фаза захтева да се дефинише заједничка визија формализована у облику планског документа који ће садржати циљеве и конкретне области деловања, као и акционе планове за спровођење. Уколико околности у прекограничном подручју то дозволе онда је пожељно и да прекогранични партнери дефинишу скуп пројеката с циљевима које је могуће заједно спровести, имајући у виду тренутно доступне административне, људске и финансијске ресурсе. С циљем обезбеђења ефикасног и координисаног развоја прекограничне области, веома је важно да договорени прекогранични пројекти буду укључени и у релевантне планске документе прекограничних локалних и регионалних власти. После почетне фазе прекограничне сарадње, циљ сарадње у овој фази није усмерен ка увођењу додатног нивоа власти, већ да се полако, са неформалне стране сарадње у прекограничној области, успостави систем заједничког управљања развојем прекограничног подручја кроз имплементацију прекограничних пројеката. Искуства су показала да се развој стратегије може показати као захтеван подухват за прекограничне partnere. Разлози леже у чињеници да је неопходно постићи консензус прекограничних партнера о начинима постизања заједничких циљева, као и о питањима која су из неког разлога посебно осетљива за неког од партнера. Осим тога, треба уважавати и чињенице да прекогранични партнери имају различите капацитете и да делују у различитим правним и економским системима, што додатно оптерећује ову фазу прекограничне сарадње.⁹

⁹ AEBR and European Commission, 2002.

Управљање и имплементација програма сарадње

Фаза управљања и имплементације пројеката и програма прекограничне сарадње захтева сталну прекограничну организациону структуру, која ће бити укључена и у претходну фазу израде стратегијске прекограничне сарадње, као и у процесу праћења имплементације организационе структуре за управљање и имплементацију пројеката/програма прекограничне сарадње. У овој фази та структура може бити у форми комисија, одбора, сталних радних група или прекограничног техничког секретаријата. Најпростији организациони облик структурисане прекограничне сарадње представљају прекогранични пројектни тимови, који се састоје од појединаца запослених у институцијама, учесницима у процесу прекограничне сарадње, или ангажованог професионалног особља с циљем имплементације пројеката прекограничне сарадње. Прекогранична организациона структура може бити формално правно регистрована према одредбама јавног или приватног права (еврорегиони, ЕГТЦ). Међутим, приликом формирања институција прекограничне сарадње треба водити рачуна о захтевима процеса прекограничне сарадње, као и да постоји једнака заступљеност актера прекограничне сарадње са обе стране границе.

Прекогранична организација може имати различите облике, зависно од природе укључених партнера и њихових циљева. Међутим, важно је знати да било који од прекограничних организационих аранжамана не представља нови ниво власти у преговарачком подручју. Треба нагласити да је у овој фази прекограничне сарадње од суштинског значаја да у процесу имплементације буду укључени сви они који могу да допринесу успешној реализацији програма и пројеката прекограничне сарадње, било да се ради о локалним или регионалним нивоима власти, социјалним партнерима, разним удружењима итд. Укључивање свих релевантних актера доводи до стварања међусекторских партнерстава, што умногоме олакшава имплементацију прекограничних пројеката.¹⁰

Поред наведене три фазе прекограничне сарадње, могуће је предузети и низ других активности које могу да доведу до трајног успостављања прекограничне сарадње, попут покретање пилот прекограничних пројеката, обука за учеснике и подизање свести о прекограничној сарадњи између прекограничних партнера, презентација прекограничних пројеката путем медија, и друго. Кључно је да код успешне прекограничне сарадње дође до заједничког дефинисања циљева прекограничних партнера, док степен политичке воље за решавање проблема кроз пројекте прекограничне сарадње одређује организациони облик структуре прекограничне сарадње,

¹⁰ AEBR and European Commission, 2002.

а домаћи правни систем одређује употребу могућих инструмената идентитета у односима између прекограничних партнера.

3) РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ И ЕВРОРЕГИОНИ

Идеја о европској уравнотеженој територији и њеном развоју датира још из периода стварања Европске заједнице и писања уговора из Рима педесетих година 20. века, када је 1957. године основан Европски социјални фонд. Сврха регионалне политике, једне од најзначајнијих политика ЕУ, јесте пружање помоћи мање развијеним регионима у функцији смањивања разлика како би био олакшан развој региона и обнова старих индустријских области, али и развој територије читаве Европске уније повећањем кохезије и смањењем диспаритета. Регионална политика, као друга најскупља политика Уније после пољопривредне, јесте противтежа ударима који настају деловањем у пољу заједничког тржишта и монетарне уније или спровођењем неке од заједничких политика, услед којих долази до бржег развоја већ развијених региона. Због тога државе имају и различите степене развијености појединих региона и због тога нису у стању да самостално финансирају регионе у оквиру националних граница. Задатак регионалне политике је да исправља тржишне резултате, односно грешке „невидљиве руке”. Речима Дануте Хибнер (*Danuta Hübner*), представнице Европске комисије задужене за регионалну политику, „Кохезиона политика” је видљива рука тржишта, чији је циљ уравнотежен и одрживи развој уз паралелно подстицање економске интеграције ЕУ. Прекогранична сарадња постала је отуд важна нарочито у контексту глобализације која усложњава процесе доношења одлука, не само на европском, супранационалном нивоу већ и на регионалном и локалном нивоу, а место које овакав вид сарадње има у оквиру регионалне политике ЕУ омогућило је да данас говоримо и о прекограничном нивоу управљања. Прекогранична и међурегионална сарадња представљају изузетно важан сегмент и претпоставку регионалног развоја, а ЕУ је виђена као битан фактор због указивања на важност коришћења граница, не као препрека већ као прилика због повећања заступљености локалних јединица власти на наднационалном нивоу. Фондови ЕУ представљају најчешће коришћене инструменте за реализацију циљева регионалне политике. Међутим, остваривање циљева регионалне политике спроводи се и кроз такозване иницијативе заједнице, које је покретала Европска комисија. У последњих 20 година спровођењем неколико различитих иницијатива – од којих је најважнија иницијатива заједнице *INTERREG* – прекогранична сарадња је постала приоритет ЕУ. С једне стране, иницијативе и програми Заједнице повећале су могућности за успостављање оваквих облика сарадње и формирање различитих облика прекограничних региона, као саставног дела административног оквира у

већини пограничних подручја у Европи. С друге стране, програми подржани од стране Заједнице допринели су институционалној сарадњи недовољно развијених региона. Ипак, регионална политика може да има утицај на регионални развој уколико је прекогранична сарадња саставни део активности становника пограничних области, јер квалитет живота у пограничним областима зависи, изнад свега, од (степенa) ангажованости људи у јавној сфери. Надаље, развој друштвеног капитала, бољи стандард и развој инфраструктуре у пограничним областима доприносе успешнијој примени мера за регионални развој. Као што је већ речено, процес развоја прекограничне сарадње може бити мање или више сложен и у зависности од величине и формално правног статуса партнера, броја партнера, више споразума, културе, традиције, етничке структуре и језика, историјских прилика, постојећих проблема и друштвених потреба у прекограничном подручју. Различити облици прекограничне сарадње примењују се у различитим облицима сарадње, тако да је веома тешко идентификовати модел који би могао бити универзално и једнако примењив, посебно имајући у виду фазе прекограничне сарадње, од успостављања преко постепеног развоја и каснијег прилагођавања сарадње широком спектру географских, институционалних и социо-економских карактеристика различитих прекограничних области. Међутим, једна од најчешћих подела прекограничне сарадње јесте подела на формални и неформални облик сарадње. Формализација сарадње може да има више облика. Први облик формалне сарадње подразумева најчешће склапање споразума о сарадњи између прекограничних партнера. У почетној фази кооперације, прекогранични партнери обично у знак успостављања сарадње и легализације њиховог партнерства дефинишу скуп заједничких циљева и активности у форми споразума, уз уважавање разлика међу земљама у погледу административних и институционалних структура прекограничних партнера. Споразуми о сарадњи, у зависности од типа, могу да буду обавезујући или необавезујући. Већина споразума сарадње имају облик Меморандума о разумевању, у коме уговорне стране дефинишу своје обавезе по одређеним питањима. Код напреднијих нивоа прекограничне сарадње, прекогранични партнери могу основати и заједничке прекограничне институције са правним субјективитетом и самосталношћу или без тога, и оне имају задатак да имплементирају одговорне прекограничне пројекте/програме под надзором својих чланова.¹¹ Успостављање таквих заједничких органа постало је могуће захваљујући комбинованим ефектима неких домаћих закона и међународних уговора, као што су Додатни протокол Мадридске конвенције. Најчешће коришћена форма прекограничне сарадње,

¹¹ AEBR and European Commission, 2002.

која укључује оснивање заједничких институција јесу еврорегиони, а у последње време и Груписање територијалне сарадње у Европи. Како прекогранична сарадња нуди нове могућности за успостављање и развој добросуседских односа, она подстиче толеранцију и разумевање између суседних народа, посебно тамо где постоје мањине. Погранични региони свуда у Европи имају посебне социо-економске карактеристике, које су додатно наглашене кроз прекограничну димензију у различитим областима као што су транспорт, тржиште рада, пружање услуга, трговина, миграције, криминал, заштита животне средине, туризам итд.

Сви ови процеси и решавање евентуалних проблема у наведеним секторима у пограничној области захтевају блиску сарадњу између суседних држава. Међутим, за разлику од вођења политика у овим областима у оквиру једне државе, где се регионална сарадња одвија у оквиру јединственог правног, институционалног и финансијског оквира, прекогранична сарадња се суочава са изазовом управљања различитим политичко-административним системима, који имају посебан правни основ и обично карактеришу различите степене вертикалне диференције у погледу административних структура, расположивих ресурса и надлежности.¹²

У последњој деценији дошло је до пораста броја еврорегиона као облика прекограничне сарадње, посебно у земљама централне и источне Европе. Термин еврорегион једноставно подразумева осећај припадности Европи и спремности локалних и регионалних власти да активније учествују у процесу европских интеграција. Еврорегиони представљају прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне владе преко границе, с циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе. Анализа функционисања већине еврорегиона у Европи упућује на закључак како је заједничка полазна основа њиховог оснивања чињеница да погранична подручја у својим земљама по правилу имају географску, врло често и развојно-периферну позицију. Ова подручја своју неповољну географску позицију компензују повезивањем са суседним прекограничним подручјем, у условима интеграције Европе. Има и примера у којима интеграција Европе трансформише претходну периферну позицију многих пограничних регија у средишњу позицију унутар Европе. Ради ефикасног постављања дефинисаних циљева, еврорегиони најчешће оснивају стални секретаријат са административним особљем, а понекад се оснива и Скупштина еврорегиона. Неопходно је нагласити да еврорегион не представља нови облик власти на прекограничном нивоу и њихов рад је ограничен на

¹² Markus Perlman, "Policy Entrepreneurship and Multi – Level Governance", *Cities*, 2021, Vol. 119, p. 861.

надлежности локалних и регионалних власти који их чине.¹³ Важно је истаћи да заједничким активностима кроз еврорегионе пограничне, локалне и регионалне власти, између осталог, усклађују своје планске документе (стратешке планове локалног економског развоја), унапређују економске и културне везе укључених подручја, усклађују активности у изградњи прекограничне саобраћајне инфраструктуре, заједнички раде на програмима заштите животне средине и просторног планирања, предузимају заједничке активности како би подручје еврорегиона било привлачно потенцијалним инвеститорима и успостављају везе између образовних, научних и истраживачких установа.

Еврорегиони се међусобно разликују по неколико критеријума. Према сложености прекограничних активности које спроводе, еврорегиони се у пракси деле на еврорегионе који су ограничени на размене информација, консултације и израду заједничких студија, док други еврорегиони имају капацитет за управљање и реализацију конкретних прекограничних пројеката. Из аспекта развијености прекограничне сарадње, разликују се еврорегиони у почетној фази сарадње са сарадњом средњег нивоа развијености, и еврорегиони са развијеном сарадњом. Из аспекта учесника у процесу прекограничне сарадње, разликују се еврорегиони који су основани од стране локалних и регионалних власти са територије прекограничне области. Трансгранични регион се јавља у условима филтрирајућих и контактних функција границе где се индукују ефекти привлачења развојних импулса и повезивање два или више пограничних региона. Генерално посматрано, у трансграничном региону постоје центрипеталне и центрифугалне тенденције или дијалектика конфликта и сарадње. У земљама западне Европе, у последњих 30-ак година, реализује се идеја „еврорегиона”, тј. трансграничних региона који су подељени између себе политичким границама, али су повезани разноврсним везама, попут економских, социјалних, културних итд. Идеја „еврорегиона” је реализована у три временска периода и то: 1969. створена је Европска Асоцијација о трансграничним регионима (ЕАТГ); 1981. донета је Европска конвенција о пограничним и трансграничним регионима, и 1985. године донета је Декларација о локалној самоуправи, да би наредне 1986. године била донета Декларација ЕУ о регионализацији.¹⁴ Идеја „еврорегиона” заснована је на три претпоставке које обухватају претпоставку да погранични простори заостају у економском развоју, потом претпоставку да заостајање пограничних региона постаје препрека или чак кочница даљег развоја држава,

¹³ Ibid., p. 868.

¹⁴ Мирко Грчић, Иван Раткај, „Еврорегиони и еврокоридори као фактори интеграције земаља Југоисточне Европе са Европском унијом”, *Зборник радова Географског факултета*, Vol. LI, Београд, 2003, стр. 55.

због којих ови региони добијају третман проблематичних простора чији развој мора да помаже цела држава и, коначно, претпоставку да многи проблеми пограничних простора могу бити решени кроз сарадњу суседних земаља, на регионалном и локалном нивоу. У оквиру поменуте идеје „еврорегиона” обухваћена су и три циља који подразумевају политички циљ (стратегију интеграције Европске уније), као и друштвено-економски и еколошки циљ. Регионалне и локалне власти које су потписале документе о сарадњи имају директно право да закључују уговоре с локалним властима суседних земаља, а који се односе на успостављање заједничке стратегије и деловања у области просторног развоја, социјалне и економске кохезије, саобраћајних система и информационог друштва, промовисање предела природног и културног блага, заштиту животне средине, управљање ресурсима и превенцију ризика.¹⁵

Важно би било уочити да данас постоје три врсте еврорегиона.¹⁶ Први су еврорегиони унутар Европске уније. Ови региони створени су на границама земаља са сличним економским профилем, нивоом животног стандарда, релативно финансијски јаким и предузимљивих по питању интеграција, у циљу ублажавања последица периферног положаја региона кроз трансграничну сарадњу, стимулисање нових делатности и отварање нових радних места. Други еврорегиони се стварају на спољашњим (шенгенским) границама Европске уније. Они имају за циљ да припреме за интеграцију оне земље које су кандидати за чланство у Европску унију. И трећи еврорегиони налазе се изван граница Европске уније. Стварање ових трансграничних региона било је праћено највећим проблемима, како политичке тако и финансијске природе, делимично и због ограниченог ангажовања Европске уније. Погранични региони југоисточне Европе најчешће се налазе ван главних токова робе, капитала и информација. Они су периферни у односу на главне развојне центре и коридоре, и као такви одликују се ниским нивоом привредног развоја и животног стандарда, депопулацијом, неповољном полном и старосном структуром становништва и, консеквентно, неискоришћеним привредним и другим развојним потенцијалима територије. Неповољан положај пограничних региона само је додатно наглашен утицајем шире геополитичке ситуације и оживљавањем различитих конфликта. Од 1990-их година већина земаља југоисточне Европе улаже знатне напоре како би модернизовале и реорганизовале своје економије, од централистичких ка тржишно оријентисаним. Све оне принуђене су да усклађују потребе за структурним реформама са борбом за одржавање крхке макроекономске стабилности.¹⁷

¹⁵ Ibid., стр. 56.

¹⁶ Ibid., стр. 62.

¹⁷ Tanja Anastazija Đelić, “Customs Policy and Foreign Trade Agreements of Significance for Serbia and Developing Countries”, у: *Друштвени развој и безбедност заједнице са акцентом на*

Такође, формиран је читав спектар европских и ширих међународних институција и иницијатива, које су концентрисане на питања пројеката развоја нових трансграничних региона унутар југоисточне Европе, а као минимални услов који мора бити испуњен како би се обезбедила њихова подршка обично се наводи интегративни и транснационални карактер пројекта. Иницијатива *INTERREG III* садржи хармонизацију и територијално уравнотежавање ЕУ путем подржавања трансграничне сарадње у циљу унапређења регионалног и територијалног развоја на три географска нивоа. Први обухвата трансграничну сарадњу (нит А) између суседних региона у сфери стратегије и акција социјалног и економског развоја. Тиме погранични региони добијају нову географску перспективу у процесу ЕУ – интеграције. Други обухватају транснационалну сарадњу (нит Б) која укључује националне, регионалне и локалне нивое власти, у циљу промовисања боље интеграције унутар ЕУ кроз формирање ширих кооперационих зона. Трећа обухвата интеррегионалну сарадњу (нит Ц) која садржи увођење ефикасније политике и инструмената регионалног развоја кроз ширу европску размену информација и расподелу средстава (мреже).¹⁸ Простор југоисточне Европе чине националне територије са интровертном организацијом урбаних система. Неуравнотежен развој и концентрација градова, у најчешће линеарним осовинама развоја, остављају простран посебно погранични регион изван сфере главних утицаја. Због тога развојна политика земља региона треба да буде усмерена на стварање полицентричних и мултиполарних, уравнотеженијих урбаних система кроз координацију структурних политика, изградњу паневропске инфраструктурне мреже и унапређивање веза између међународних/националних и регионалних /локалних мрежа. Такође, пажњу треба посветити и унапређивању стратегија за интегрисани просторни развој група градова и мрежа мањих насеља, као и урбаних и руралних простора у контексту међународних, односно, трансграничних сарадњи. Јачањем малих и средњих градова и подстицањем њиховог инфраструктурног повезивања, они би добили функције локалних центара регионалног развоја. При томе, важно је унапредити кооперацију између урбаних и руралних простора на основу заједничких политика, које промовишу комплементарност и различитост њихових локалних економија. Метрополитанска подручја треба да остану носиоци економског развојног потенцијала и шире стратешке улоге „капија-градова”. Повећана сарадња и комплементарност између метрополитанских центара би могли покренути стварање развојних коридора, који би могли постати носиоци развојних

Grad Valjevo i Kolubarski okrug, Proceedings, Beograd: Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij” Veliko Trnovo, Bugarska i Internacionalni Univerzitet Travnik, BiH, 2020, str. 122.

¹⁸ Ibid., стр. 70.

импулса и кохезије између регија и између градова и околине. Велике метрополе (Београд, Софија, Букурешт, Загреб....), али и главни градови попут Тиране и Скопља, као и бројни други градови са важним функцијама (Ниш, Нови Сад), морају се развијати како би се од њих могли ширити развојни импулси. Радикалне структурне промене не треба тражити на националном нивоу, већ на нивоу регија и градова. У том смислу, потребно је промовисати трансграничну сарадњу по систему „одоздо-нагоре“ од локалних и регионалних власти. Већ је било сличних покушаја стварања еврорегиона, са различитим нивоом успеха, у пограничној зони Србије и Црне Горе, као што су сарадња између градова. Потписивање споразума о специјалним везама између Србије и Црне Горе, Републике Српске и Босне и Херцеговине отвара перспективу за формирање трансграничног региона. За Србију су посебно важни пројекти, студије и планови који на директан или индиректан начин третирају Дунав, будући да је подунавска оријентација приоритет у просторној организацији њеног становништва, индустрије и саобраћаја.¹⁹ Трансгранична сарадња између суседних земаља, поред социо-економског има и шири политички значај, који се огледа у подстицању нормализације и унапређивања међудржавних односа. Стабилност у региону би могао осигурати заједнички циљ, а то је интеграција у Европску унију. Ипак, не може а да се не примети да се земље приближавају чланству у Европској унији различитим брзинама, на различитим колосецима. Оне су заинтересоване много више за сарадњу са Бриселом него међусобно. Уколико би се земље југоисточне Европе третирале као хомогена група, свеукупни процес интеграције у Европску унију одвијао би се брзином најспорије (односно, најудаљеније) земље. На тај начин је присутан страх од формирања две Европе, као и од могућности да би улагање у међусобно повезивање земаља југоисточне Европе заправо удаљило и преусмерило ресурсе од примарног циља. Само заједничким програмима земље региона могу се укључити у процесе глобализације, стварања регионалних тржишта, борбе против тероризма, трговине дрогом и људима и других облика криминалних активности. Основна логика регионалног приступа ЕУ према државама југоисточне Европе није се разликовала пуно од политике коју Унија води према осталим државама и групацијама са којима развија међусобне односе. Као политички и економски доминантан партнер ЕУ, из практичних разлога, уређује своје односе са групама мањих земаља које припадају одређеном региону. У тим ситуацијама ЕУ тежи да поспешује међусобну сарадњу партнера унутар региона онда када то коинцидира са њеним стратешким интересима. Према Уговору о ЕУ, у својим односима са трећим државама ЕУ тежи да допринесе учвршћивању демократије и

¹⁹ Tanja Anastazija Đelić, "Customs Policy and Foreign Trade Agreements of Significance for Serbia and Developing Countries", *op. cit.*, стр. 72.

владавине права, што обично подразумева различите облике политичког условљавања. Јединствен приступ ЕУ према југоистоку Европе има још један, вероватно најважнији узрок. Ради се о томе да је на овим просторима први пут после 1945. године вођен рат (односно ратови) на европском тлу.²⁰ Због тога је разумљиво опредељење ЕУ да, у циљу очувања безбедности и стабилности целокупног континента, државама са простора на којем је вођен рат покуша да наметне сличан програм оном послератном развоју разорене и подељене Европе, који је учинио да она крене путем интеграције (стране војне снаге, међународни протекторат, демократизација, Маршалов план, постепено унапређивање међусобне сарадње). Када су, почетком 1996. године главни органи ЕУ расправљали о томе како би требало да изгледа простор бивше Југославије у скорој будућности, истакли су становиште да, поред искрене и потпуне примене одредаба Дејтонског споразума, само успешан развој регионалне сарадње новонасталих држава представља гарант дуготрајније стабилности и безбедности. У више докумената и политичких изјава наведени су следећи приоритетни циљеви ЕУ на овом подручју: Потпуна реализација мировног процеса, под чиме се подразумевају и сарадња са Хашким трибуналом, ефективно међусобно признање и отклањање препрека за повратак избеглица и расељених лица; Унапређивање и развој владавине права и демократије, посебно на плану функционисања државног апарата, јавне управе и цивилног друштва; Покретање економских активности које, између осталог, захтевају улагања у инфраструктуру и преоријентацију из војне у цивилну, тржишну економију.²¹ Према оцени која је том прилоком дата, стање у свакој од ових држава је такво да никакве мере које би биле предузете на националном нивоу не би биле довољне да се остваре поменути политички и економски циљеви. Ова оцена се заснива на комплементарности њихових економија, сличности проблема са којима се суочавају на плану економске транзиције и уверењу да нема дугорочне политичке стабилности у региону без успостављања значајног степена међусобне сарадње. Поред јачања стабилности региона, која представља основни дугорочни стратешки интерес ЕУ, сигурно је да обликовање регионалног приступа према југоистоку Европе условљавају и економски интереси Уније. Они се, између осталог, огледају у развоју инфраструктуре региона, уједначавању царинских и других прописа и стварању услова за профитабилну економску сарадњу.

²⁰ Оскар Ковач, „Регионални приступ Европске уније сарадњи држава претходне Југославије”, *Међународна политика*, 1996, бр. 1051, стр. 1.

²¹ *Ibid.*, стр. 2.

4) ИЗВОРИ

- Buffon, Milan, Markelj, Vesna, *Regional Policies and Cross Border Cooperation: New Challenges and New Development Models in Central Europe*, Revista Română de Geografie Politică, Year XII, no. 1, May 2010.
- Грчић, Мирко, Раткај, Иван, *Еврорегиони и еврокоридори као фактори интеграције земаља Југоисточне Европе са Европском унијом*, Географски факултет, Београд, 2003.
- Ђелић, Tanja Anastazija, *Customs Policy and Foreign Trade Agreements of Significance for Serbia and Developing Countries*, Tematski Zbornik radova knjiga 30, Društveni razvoj i bezbednost zajednice sa akcentom na Grad Valjevo i Kolubarski okrug, Proceedings, Beograd: Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij”, Veliko Trnovo, Bugarska i Internacionalni Univerzitet Travnik, BiH, 2020.
- Ђелић, Tanja Anastazija, Neskovic, Slobodan, Ketin, Sonja, Lutovac, Mitar, *Economic and Environmental Context of Organic Agriculture and Farms in Serbia – Case Study*, Fresenius Environmental Bulletin – FEB, Volume 28, No. 1/2019.
- Кнежевић, Иван, Авлијаш, Соња, Јеремић, Владан, *Прекогранична сарадња, инструмент развоја*, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд, 2009.
- Ковач, Оскар, *Регионални приступ Европске уније сарадњи држава претходне Југославије*, Међународна политика, бр. 1051/1996.
- Лопандић, Душко, Кроња, Јасминка, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, ЕПУС, Београд, 2010.
- Минић, Јелица, Кроња, Јасминка, *Регионална сарадња за развој и европску интеграцију*, ЕПУС, Београд, 2007.
- Perlman, Markus, *Cross-Border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross- Border Cooperation*, European Urban and Regional Studies, 2003.
- Perlman, Markus, *Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance*, 2007.
- Скакун, Милан, *Балкан – енигма без решења*, Научна књига, Београд, 1992.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Регионална, односно, кохезиона политика у свом наступу има за циљ смањење разлика између развијених и мање развијених земаља у региону. Повезивање путем прекограничне сарадње игра значајну улогу у свим сегментима заједничког постојања на Старом континенту. Само постојање ентузијазма није довољно да се одржи и унапреди прекогранична сарадња. Потребно је да се остваре сви важни циљеви и да се реализују стратегије и

планови у којима су они формулисани. Опречна мишљена по питању еврорегиона губе битку са реалношћу, из разлога што организациона структура не мења структуру врховне власти земаља учесница у прекограничној сарадњи већ, напротив, ојачава и чини земљу у целини конкурентнијом. У том смислу и Војводина, као водећа регија у Србији, има добру позицију на међународном плану а и по питању европских интеграција. Унапређење регионалне сарадње наше земље са суседима требало би да буде императив и полазна тачка за национални, али и регионални развој уопште. Ово тим пре, јер развој регионалне сарадње јесте једна од базичних политика Европске уније којој Србија тежи. Унапређење прекограничне сарадње на Балкану могуће је путем тзв. регионалног приступа у оквиру Процеса стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана. Унапређење регионалне сарадње је неопходан услов за испуњавање других критеријума потребних за унапређење процеса интеграције у ЕУ. Као што је познато, регион југоисточне Европе укључен је у знатан број мултилатералних иницијатива које обухватају различите аспекте међународне сарадње. Разлози који су подстакли мултилатералну сарадњу на Балкану у новије време произилазе пре свега из интереса самог региона – потреба приближавања Европској унији и другим интеграцијама и објективне упућености суседа једних на друге. Одређену улогу у овом процесу имао је и притисак ЕУ и других међународних чинилаца на балканске земље да успоставе бољу међусобну сарадњу. Важну карактеристику регионалне сарадње, односно снажан везивни фактор региона, представља сама Европска унија са којом су све земље региона на овај или онај начин повезане. Део земаља су чланице Уније, остале су обухваћене политиком проширења ЕУ или имају посебне уговорне односе са ЕУ. Зато је процес европских интеграција за све земље региона од изузетног значаја. Постојеће иницијативе у сфери пројеката прекограничне сарадње, кроз имплементацију правне легислативе институција Европске уније, имају позитивне развојне конотације за Републику Србију. Различити модалитети трансграничних послова елиминишу одређене контроверзе, подстичу процесе европских интеграција и афирмишу трендове стабилне коегзистенције као значајног сегмента просперитета. Наведени постулати имају есенцијалну важност за све земље региона који је, традиционално, бременит противречностима и бројним постмодерним изазовима безбедности.

**DEVELOPMENT INITIATIVES AND MODALITIES OF CROSS-BORDER
COOPERATION OF STATES IN THE EUROPEAN UNION**

Summary: Cross-border cooperation projects are essential regional initiatives in the context of their own economic and overall social development. The existing modalities of cooperation affirm the coexistence of the subjects in the observed space while significantly eliminating certain contradictions in mutual relations. The purpose of the programme is to improve cross-border relations between countries in line with the concept of European integration and to ensure their long-term prosperity. The aim of this paper is to review and implement the basic provisions of the European Union institutions in the observed sphere, the essence of the concept of fruitful cooperation in the neighbourhood, with positive trends in all areas of public life. The regionalization policy through the realisation of adequate forms and the strategic phenomenon of the functioning of the Euroregion in Southeast Europe are of first-class importance for the Republic of Serbia.

Keywords: Cross-border cooperation, modality, legislation, Euroregions, European Union, Southeast Europe, Republic of Serbia.