

УДК: 339.923(497.11:4-672)  
341.217.02(4-672EU:497.11)  
Biblid 1451-3188, 22 (2023)  
Год XXII, бр. 81-82, стр. 134–146  
Изворни научни рад  
Рад примљен 25. 1. 2023. године  
Рад одобрен 15. 2. 2023. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2023.22.81\\_82.8](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.81_82.8)

## ФИНАНСИРАЊЕ РАЗВОЈНИХ ПРОЈЕКТА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ

*Александар ГАЈИЋ\**

*Анстракт:* Финансирање најзначајнијих развојних пројеката намењених јединицама локалних самоуправа у Републици Србији потиче из фондова Европске уније (ЕУ). Развојни пројекти распоређени су кроз различите програме подршке ЕУ друштвеном и економском развоју. Спајањем бесповратних средстава и кредита у јединствену финансијску подршку развоју различитих области (од екологије, енергетике, транспорта, до социјалне политике и развоја приватног сектора), ЕУ обезбеђује помоћ Републици Србији у припреми за њено пуноправно чланство у овој организацији. Основни услов за кандидовање пројеката за добијање потребних финансијских средстава јесте њихова спремност и расположивост (поседовање планова и потребне техничке документације, елабората, дозвола и сл.) са којима локалне заједнице имају већу могућност да узму учешће на јавно објављеним конкурсима. Нажалост, већина јединица локалних самоуправа не испуњава услове спремности и расположивости пројеката, нити има довољних кадровских и техничких капацитета у њиховој припреми и реализацији. И поред ове отежавајуће околности, јединице локалне самоуправе у могућности су да користе средства из претприступне помоћи ЕУ. Након извршених државних реформи и усклађивања домаћег законодавства са законодавством ЕУ, Србија ће бити у могућности да користи средства из структурних фондова која би допринела побољшању квалитета живота и одрживом економском развоју.

*Кључне речи:* Развојни пројекти, локалне самоуправе, економски и социјални развој, европске интеграције, ЕУ, Србија.

---

\* Висока пословна школа „Проф. др Радомир Бојковић”, Крушевац.  
E-mail: [gajic.aleksandar76@gmail.com](mailto:gajic.aleksandar76@gmail.com)

## 1) УВОД

У процесу европских интеграција кроз који данас пролази Србија, од представника локалних самоуправа очекује се спремност и континуирани напор у припреми и реализацији пројеката. Најтежа фаза јесте обезбеђивање финансијских средстава за њихово спровођење. Већина развојних пројеката не могу се финансирати из сопствених средстава, а као алтернативни извори на располагању су домаћи и међународни фондови, модели јавно-приватних партнерстава, кредитне линије банака, емисије муниципалних обвезница и других међународних финансијских организација. Најзначајнији извори за финансирање развојних пројеката намењени јединицама локалних самоуправа у Србији су фондови ЕУ, распоређени кроз различите програме подршке. Друштвени и научни значај наведене теме произилази из чињенице да Србија касни у спровођењу и увођењу одређених мера, закона, уредби. Од велике важности јесте значај регионалне политике ЕУ, начин на који функционишу њени структурни фондови и, не мање важно, приступање Србије Европској унији. Пољопривреда и рурални развој представљају један од најзахтевнијих сектора у поступку хармонизације са стандардима ЕУ. Чињеница да прописи који регулишу област пољопривреде и руралног развоја чине око 40% свих прописа ЕУ говори о томе колико се сложеним сматрају питања пољопривреде и руралног развоја у ЕУ. У протеклих тридесет година, проширивање ЕУ на земље централне и источне Европе представља једну од суштинских активности земаља чланица ЕУ. Процес придруживања дефинисан је кроз високе критеријуме и стандарде које земље кандидати морају да испуне. Да би се детерминисани стандарди испунили, за земље у процесу придруживања развијени су разни инструменти претприступне помоћи који су од 2007. године интегрисани у јединствен инструмент под називом IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), и који се састоји од пет компоненти.<sup>1</sup> Имајући у виду да Србија има статус земље кандидата за чланство у ЕУ, тренутно су јој на располагању прве две компоненте IPA фондова намењених за институционално јачање капацитета администрације и прекограничну сарадњу. Предметна анализа има за циљ да дефинише проблеме и изазове које Србија има при имплементацији IPARD система, као и спровођење мера и прописа у оквиру регионалне политике ЕУ. У раду се дају објашњења везана за специфичности финансирања развојних пројеката из средстава претприступне помоћи која су доступна државама кандидатима током процеса евроинтеграција, а у сврху спровођења економских реформи потребних за усклађивање домаћег законодавства са законодавством ЕУ, и за изградњу институција и њихово

---

<sup>1</sup> Владимир Медовић, *Појмовник ЕУ*, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, 2018, стр. 156.

оспособљавање за преузимање права и обавеза који проистичу из чланства. Аутор сматра да Србија умногоме касни са адекватном применом IPA стандарда, као и законодавства које би допринело бржем макроекономском расту у свим сегментима друштва. Такође, у том смислу, он истиче и значај европске регионалне политике, као политике уравнотеженог економског развоја, конкурентности и територијалне сарадње.

## **2) СПЕЦИФИЧНОСТИ РАЗВОЈНИХ ПРОЈЕКТАТА**

Сагледавајући есенцијалну обавезу унапређења постојећег стања, свака јединица локалне самоуправе мора да спроведе доношење развојних стратегија и да обезбеди њихово усаглашавање на свим нивоима (локални, регионални, национални и ниво ЕУ). Након доношења одлуке о изради стратешког плана, важно је дефинисати методологију по којој би се спроводило планирање. Углавном се користе методологије ЕУ, или неке њене финансијске институције (нпр. ЕИБ), или Светске банке. У његову израду важно је укључити представнике свих релевантних институција, које на директан или индиректан начин учествују у подршци развоја локалне заједнице (представнике јавних институција, привредног сектора, удружења, привредне коморе, невладиних организација, представнике свих политичких група, и сл.). Стратешки план се обично припрема за период од пет година, а требало би да садржи: Предлоге пројеката који су реално изводљиви да се реализују у току планираног периода, са јасно утврђеним активностима, буџетом, извором финансирања и динамиком реализације; План приоритизације представља груписање свих предлога пројеката у складу са потребама, по важности; Акциони план који би требало да дефинише јасну динамику реализације пројеката за цео постављени период и, коначно, план имплементације за сваку наредну годину који обухвата скуп само оних пројеката чија је реализација извесна у наредној години. Након усвајања стратешког документа, неопходно је дефинисати стручно тело које ће вршити мониторинг, односно пратити реализацију постављених пројеката и периодично извештавати наручиоца овог плана. Израда стратешког плана полазна је основа за будући развој локалне заједнице, јер у највећем броју случајева услов за финансирање неког пројекта из ове области од стране ЕУ, или неке друге финансијске институције, јесте да је дати пројекат садржан у одговарајућем стратешком плану. Државе које су потенцијални кандидати за улазак у ЕУ, а које не располажу довољним искуством у изради овог документа, могу очекивати техничку помоћ од стране ЕУ укључивањем одговарајућих домаћих и страних експерата. У процесу припреме и имплементације развојних пројеката, најтежу фазу представља обезбеђивање финансијских средстава за њихово спровођење. Већина развојних пројеката се не може финансирати из сопствених средстава, а као

алтернативни извори на располагању су домаћи и међународни фондови. Локалне самоуправе имају могућност да неке од планираних пројеката кандидују ка надлежним институцијама виших органа власти за финансијску подршку у њиховој имплементацији. У Србији, републичка министарства, покрајински секретаријати (за територију АПВ) периодично расписују конкурсе намење јединицама локалних самоуправа за финансирање развојних пројеката. Када су у питању међународни фондови, мисли се пре свега на фондове ЕУ, али и фондове које спроводе одређене амбасаде, као и развојни програми одређених држава (USAID, ADA, и сл.). Модели јавно-приватног партнерства (ЈПП) често се помињу као нов начин изградње јавне инфраструктуре.<sup>2</sup> Оно датира још из 18. века као концепт приватизације јавне инфраструктуре. Најчешћи облик биле су концесије које су склапале владе углавном неразвијених држава с великим компанијама. У ширем смислу, ЈПП се дефинише као имплементација свих познатих типова сарадње између јавних и приватних партнера, која, у многим случајевима, води успостављању заједничких улагања. Међутим, под појмом јавно-приватно партнерство данас се, у ужем смислу, подразумевају заједнички послови у склопу којих јавни и приватни сектори удружују ресурсе и стручна знања како би, кроз адекватну алокацију ресурса, ризика и награда, задовољили неку јавну потребу. На тај начин, применом различитих метода, приватни сектор може да упосли своје ресурсе и вештине у пружању добара и услуга које традиционално пружају јавне/државне службе.<sup>3</sup> Иако је Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Србији усвојен од стране Народне Скупштине 2011. године, за сада се у нашој земљи ниједан развојни пројекат није финансирао овим моделом. Посматрајући земље из окружења ситуација је слична, или се неки већ реализовани модели не могу сматрати позитивним примером. Оно што је заједнички став већине руководилаца јединица локалних самоуправа јесте да се развојни пројекти, који се односе на водоснабдевање или систем грејања, не финансирају овим моделом.<sup>4</sup> Кроз кредитне линије такође је могуће финансирати одређене развојне пројекте. Водећи проблем у том смислу може бити одабир адекватне банке. С друге стране, овај модел је финансијски најнеповољнији за локалне самоуправе, пошто банке своја средства пласирају по комерцијалним условима. Кроз емисију општинских обвезница омогућава се финансирање развојних пројеката локалних самоуправа под повољним условима. Као инвеститори

<sup>2</sup> Милан Крстић, Иван Обрадовић, Александар Гајић, „Кративност у функцији раста и развоја МСП”, *Треднови у пословању*, 2015, бр. 6, стр. 13–20.

<sup>3</sup> „Јавно-приватно партнерство и концесије”, Библиотека Народне Скупштине Републике Србије, 2011, стр. 4.

<sup>4</sup> „Закон о јавно-приватном партнерству”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 15/2016.

наведених обвезница могу бити финансијске институције, пословни субјекти и грађани који улажући вишак својих расположивих средстава обезбеђују себи дугорочни принос. Развојни пројекти се могу финансирати и из других извора који потичу од међународних финансијских организација (нпр. Светске банке, Међународног монетарног фонда, Европске централне банке које пласирају своја средства по некомерцијалним условима националним, регионалним владама и локалним самоуправама у циљу финансирања развојних пројеката). Овај начин финансирања начелно јесте повољнији од комерцијалних кредита, мада није правило да је увек најповољније решење. Већина наведених организација локалним самоуправама пружа и део који је неповратног карактера, а односи се углавном на техничку помоћ у припреми неопходне техничке документације за припрему и имплементацију датог пројекта. Од почетка процеса стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана развијали су се различити облици програма подршке, путем прекограничне сарадње. Осим подстицања међусобне повезаности, велики значај у примени ових програма придаје се успостављањем партнерстава са земљама које су чланице ЕУ. Основе сарадње постављене су у периоду имплементације помоћи ЕУ у оквиру CARDS програма (2000–2006). Финансијска помоћ програма CARDS била су намењена не само националним државама Западног Балкана већ и републичким, регионалним и локалним нивоима, такође и невладиним организацијама унутар ових држава. Обавезе корисника ових средстава биле су условљене поштовањем фундаменталних принципа демократије, владавине права и поштовање слобода, као и коришћењем средстава у складу са пропозицијама које су прописане од стране уговорног тела ЕУ, који је такође задужен за мониторинг и праћење трошења тих средстава. Свако непоштовање правила условљавало је ограничење, или пак суспензију, по питању расподеле ове финансијске помоћи. Програми ЕУ представљају значајне инструменте за дефинисање и спровођење унутрашњих политика ЕУ. Свака земља чланица има могућност да учествује у онолико програма за које процени да јој могу бити од користи за брже и лакше спровођење појединих политика и циљева ЕУ. Финансијска средства која је могуће добити кроз ове програме додатни су вид помоћи, који је условљен тиме да свако, ко жели учешће у програмима, мора годишње уплаћивати сопствени допринос буџетима програма у којима учествује. Србији је као кандидату за пуноправно чланство у ЕУ, поред коришћења средстава из инструмента претприступне помоћи, формално одобрено учешће у већини програма ЕУ.<sup>5</sup> Будући да коришћење ове помоћи има за циљ

---

<sup>5</sup> Тако је, примера ради, у буџетском периоду ЕУ (2007–2013) Влада Републике Србије приступила следећим програмима Заједнице: Седми оквирни програм – FP7 (истраживање, технолошки развој), Култура 2007, PROGRESS (запошљавање и социјална политика), ЦИП (предузетништво и иновације –потпрограми А – Програм за

испуњавање политичких, економских и других критеријума за усвајање правних тековина ЕУ, као и у изградњи административних капацитета, важно је да подносиоци предлога пројекта имају релевантно искуство у области за коју конкуришу, затим и искусне партнере (обавезно из земаља чланица ЕУ, јер то наглашава принцип умрежавања и размене искустава), као и добро разрађену пројектну идеју. У овим програмима подстиче се стварање што веће мреже партнера, односно формирање партнерског конзорцијума.<sup>6</sup>

### **3) КОНЦЕПТ ФИНАНСИЈСКЕ ПОДРШКЕ ЕУ**

Претприступна помоћ – ИРА, представља инструмент финансијске подршке ЕУ у оквиру њене регионалне политике. ИРА је намењена развојним пројектима лојалних заједница и других субјеката појединих држава. На овом месту требало би сагледати организациону структуру групације која опредељује средства финансијске помоћи. Институционални оквир ЕУ представљају: Европска комисија, Савет министара, Европски парламент, Европски суд правде и Ревизорски суд, и Рачуноводствени суд. Ових пет институција представљају институционални оквир на којима почива ЕУ и њиховом међусобном интеракцијом обезбеђује се несметано функционисање ЕУ. Кроз преглед институција отвара се и питање карактера ЕУ. Ова регионална организација могла би се дефинисати као наднационална организација држава, која има одлике класичних међународних организација, али која је и нешто више од тога. Неке институције одражавају сличност са међународним организацијама (Савет министара), и у њима се искључиво бране интереси појединих држава чланица, док друге институције имају за циљ заштиту комунитарних интереса или циљева на којима почива ЕУ (Европска комисија, Европски парламент, Европски суд правде). Европска комисија представља институцију у којој се огледа наднационални карактер ЕУ. Основни циљ Европске комисије јесте заштита заједничког интереса ЕУ и спровођење циљева дефинисаних оснивачким уговорима. У процесу доношења одлука Комисија има законодавну иницијативу. Пре него што дође до званичног предлагања текста прописа, сваки предлог прописа пролази кроз припремну фазу која се одвија унутар служби Комисије. Најчешће предлог формулишу поједине службе унутар

---

предузетништво и иновације ЕИП, и Б – Програм подршци политици информационо-комуникационих технологија – ИЦТ ПСП), Фискалис 2013, Царина, ТЕМПУС (реформа високог образовања), Омладина у акцији (ограничено учешће), Еразмус мундус (високо образовање – мастер студије). ЦОСМЕ програм, који је намењен унапређењу развоја МСП је доступан од почетка ове године.

<sup>6</sup> Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ”, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78, стр. 47.

Генералног директората, који након одобрења ресорног комесара стиже до шефа кабинета Генералног директората, који у интерној комуникацији са шефовима кабинета других комесара усаглашава текст предлога прописа. Тек након тога предлог иде званично на консултације у оквиру званичног састанка свих комесара који чине Европску комисију. Паралелно са овим процесом, Комисија отвара консултације са екстерним организацијама, које су заинтересоване за конкретни текст предлога прописа и то могу бити удружења, комитети за поједине области као што су произвођачи воћа и поврћа, шећера, жена у пољопривреди итд. Након свега, Европска комисија формулише званичан предлог текста прописа, који даље упућује у процедуру на разматрање Савету и Европском парламенту. Радни језици у Европској комисији су енглески, француски и немачки. Савет министара ЕУ представља институцију која у потпуности штити интересе држава чланица. На састанцима Савета државе чланице представљају ресорни министри земаља, у зависности од теме састанка. У пракси постоји девет посебних форми састанака Савета, укључујући и Савет министара пољопривреде. Процес припреме састанака Савета министара обавља се у три посебна комитета: COREPER II, COREPER I и Специјалном комитету за пољопривреду. COREPER II (*Le Comité des représentants permanents*) чине стални представници држава чланица при ЕУ у рангу амбасадора, и овај комитет припрема састанке Савета за опште послове, спољну политику, економске и финансијске послове и правду и безбедност. Радом комитета руководи представник земље председавајуће ЕУ. Ово тело дискутује о значајнијим политичким питањима. Правни основ успостављања и улоге COREPER је члан 240 УФЕУ. COREPER I чине заменици амбасадора сталних представника држава чланица ЕУ, и они дискутују и припремају састанке Савета министара о техничким питањима, изузев пољопривреде. Специјални комитет за пољопривреду припрема састанке Савета о пољопривредним питањима. Само постојање овог комитета говори који значај се придаје пољопривреди, с обзиром на сложеност питања, озбиљност проблема у овој области и посебан статус пољопривреде у односу на остале политике. Овај комитет није основан према оснивачким уговорима ЕУ него посебном међувладином одлуком 1960. године, када је отпочела припрема за стварање заједничке организације тржишта у пољопривреди. Питања на дневном реду комитета су веома значајна за пољопривреду, а односе се на директна плаћања, тржишне мере, рурални развој итд. Чланови овог комитета су високи званичници министарстава пољопривреде држава чланица, или саветници за пољопривреду при сталном представништву држава чланица. Процес одлучивања, на основу предлога који стиже од Европске комисије, почиње на најнижем нивоу радних група Савета, на којима су државе представљене у рангу државних службеника. Следећа фаза, уколико предлог прође претходни форум, почиње упућивањем предлога прописа, или на радну групу

коју чине пољопривредни саветници, или одмах бива упућен на Специјални комитет за пољопривреду, или COREPER, у зависности од питања које је на дневном реду. Последња инстанца су министри који углавном доносе политичку одлуку, након што је одлука већ припремљена у нижим фазама одлучивања. Уколико се на нивоу COREPER-а или Специјалног комитета за пољопривреду све државе чланице сложе о неком предлогу исти добија статус А, и он се без расправе усваја на Савету. ЕУ је временом развила читав спектар програма спољне помоћи, што за резултат има настанак преко 30 различитих правних инструмената на основу којих су ови програми помоћи реализовани. Инструмент за претприступну помоћ подељен је на пет компоненти: Помоћ транзицији и изградњи институција; Прекогранична сарадња; Регионални развој; Развој људских ресурса и рурални развој. Програмирање је процес израде низа докумената која представљају основу и стратешки оквир за идентификацију и формулацију пројеката које финансира ЕУ. Документи се израђују у складу са стандардним процедурама Европске комисије и приоритетима владе земље корисника. Први документ који се израђује у процесу програмирања је Вишегодишњи индикативни финансијски оквир (*Multi-annual Indicative Financial Framework – MIFF*), који је дефинисан од стране Европске комисије и показује индикативну расподелу IPA средстава по земљи кориснику, и по компонентама. То је табеларни приказ који покрива трогодишњи период и образлаже критеријуме алокације средстава, у зависности од потреба, апсорпционог и управљачког капацитета земље корисника. Вишегодишњи индикативни финансијски оквир дефинисан је тако да буде флексибилан када је реч о износу средстава који земља корисник може добити, али у исто време довољно је одређен да омогући вишегодишње планирање. Флексибилност омогућава да се средства, уколико је потребно, ревидирају на годишњем нивоу, као и да се промене уколико у међувремену дође до мењања статуса земље корисника (потенцијални кандидат, кандидат, чланица), или ако дође до промене у капацитету коришћења средстава и примени, односно непоштовању финансијских правила ЕУ.

Вишегодишњи индикативни плански документ (*Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD*), који се израђује у процесу програмирања IPA, јесте документ Европске комисије који се припрема посебно за сваку земљу потенцијалног кандидата и кандидата за чланство у ЕУ. Документ се припрема у консултативном поступку са надлежним институцијама владе земље корисника IPA. Документ дефинише приоритете по појединачним областима, као и финансијска средства за спровођење утврђених приоритета током три буџетске године. Усвојени приоритети морају да буду у складу с циљевима стратегије проширења ЕУ, приоритетима Европског партнерства и годишњим извештајима о напретку у процесу приступања ЕУ. Документ се припрема за три и ревидира се на годишњем нивоу. МИПД представља основни документ



који утврђује приоритете за финансирање из средстава IPA, и даљи процес програмирања зависи од одговарајуће IPA компоненте. У документу се, између осталог, дефинише подршка јачању владавине права и јавне управе, превазилажење економске кризе и побољшање конкурентности, социјално укључивање и помирење. На основу МИПД-а, државе које могу да користе IPA компоненту V у обавези су да припреме Национални програм руралног развоја, који обухвата опис тренутне ситуације, приоритете за финансирање, приказ финансијских средстава и њихове изворе, предлог активности и мере за приоритизацију пројеката и опис релевантних структура и органа за управљање и контролу оперативних програма.<sup>7</sup> Приближавање ЕУ подразумева постепено преузимање водеће улоге у процесу програмирања и реализације средстава којима ЕУ помаже тај процес. Република Србија у процесу Европских интеграција тренутно има статус кандидата. Нови претприступни инструмент (IPA) захтева увођење одговарајућих структура за управљање фондовима ЕУ, и одговарајућа финансијска средства из националног буџета којима ће се подржати пројекти финансирани из IPA програма. Главни циљ инструмента претприступне помоћи је подршка Србији у суочавању са изазовима европских интеграција, у спровођењу реформи неопходних да се испуне захтеви ЕУ и да се оствари напредак у процесу стабилизације и придруживања (*Stabilisation and Association process – SAP*), у стварању основе за испуњење критеријума из Копенхагена, неопходних за чланство у ЕУ.<sup>8</sup> Реализација прве и друге компоненте IPA омогућава Србији испуњавање политичких захтева у процесу стабилизације и придруживања (САП), првенствено испуњавање Копенхашких критеријума, побољшање социјално-економске ситуације у земљи, приближавање европским стандардима у секторима који се односе на увођење и имплементацију у свим областима, укључујући целокупну координацију процеса Европских интеграција, подршку у прекограничној сарадњи са чланицама ЕУ, као и са суседним државама кандидатима и државама потенцијалним кандидатима. Реализацијом пројеката у оквиру прве компоненте IPA, ЕУ (пored осталих мера институционалне изградње), подржава пројекте који представљају припрему за коришћење друге IPA компоненте, односно IPARD. Ова подршка се, пре свега, огледа у развоју капацитета за имплементацију политика за развој пољопривреде и руралних средина према ЕУ стандардима. Подршку пружају и друге донаторске институције, као што су: Развојни програм

<sup>7</sup> Ivan Balenović, Svetlana Ignjatijević, Goran Sojanović, Jelena Vapa Tankosić, Nemanja Lekić, Olivera Milutinović, Aleksandar Gajić, Miloš Ivaniš, Jelena Bošković, Radivoj Prodanović, Nikola Puvača, Ljubica Duđak, "Factors Influencing Wine Purchasing by Generation Y and Older Cohorts on the Serbian Wine Market", *Agriculture*, 2021, Vol. 11, 2021, p. 1054.

<sup>8</sup> Marina Todorović, Željko Bjeljac, "Fundamentals of Rural Tourism Development in Serbia", *Journal of the Serbian Geographical Society*, 2007, p. 54.

Уједињених нација (*The United Nations Development Programme – UNDP*), Америчка агенција за међународни развој (*The United States Agency for International Development – USAID*), Светска банка (*The World Bank – WB*), Шведска агенција за развој (*Swedish International Development Cooperation Agency – SIDA*). Пета компонента IPA фонда (IPARD), посвећена је подршци политике руралног развоја и у значајној мери се разликује од свих осталих компоненти IPA фонда. Пре свега, ово је једина компонента која је у целости посвећена пољопривреди. Имајући у виду и сам значај који пољопривреди придаје европско законодавство (постојањем посебне секторске политике), не чуди опредељење Европске комисије да читав систем у оквиру ове компоненте организује на посебан начин. Циљ IPARD-а је подршка пољопривреди земље кандидата ради постизања европских стандарда. Акцент је стављен како на припрему администрација држава кандидата за администрирање ЕУ фондова намењених пољопривреди кроз спровођење IPARD програма, тако и на припрему корисника помоћи (произвођача, индустрије) за нова правила и строжије захтеве који ће бити и предуслов за касније коришћење ЕУ фондова у време пуноправног чланства, али, пре свега, на преко потребним инвестицијама у области руралног развоја земље корисника помоћи. Циљ је, такође, олакшавање транзиција са IPARD мера на фондове у оквиру Заједничке пољопривредне производње (ЗПП), у тренутку када земља постане члан ЕУ. Из тог разлога средства предвиђена IPARD-ом су у великој мери ограничена у односу на фондове доступне пуноправним чланицама. Док се у IPARD-у, за земљу степена развијености пољопривреде као што је у Србији, може очекивати неколико десетина милиона евра, након уласка у пуноправно чланство сви фондови могу врло лако да премаше милијарду евра (директна плаћања и рурални развој). Значајна разлика IPARD-а у односу на остале компоненте IPA фонда је у начину одобравања пројеката и исплате новца. У случају IPARD-а ради се о систему без *ex-ante* контроле, док је код других компоненти IPA *ex-ante* контрола неизбежна. Ова кључна разлика такође диктира разлику у структури институција које администрирају IPARD у односу на друге компоненте. Док је оперативна структура за прве четири компоненте иста, у IPARD-у је потпуно другачија. Први предуслов коришћења средстава из пете компоненте је политички, а то је стицање статуса кандидата за чланство у ЕУ. Након што се преброди ова препрека, неопходно је усвајање посебног документа у којем се предвиђа у којим секторима и кроз које мере ће бити коришћен новац из овог ЕУ фонда. То је тзв. IPARD програм, у којем се до детаља дефинишу које мере ће бити коришћене (на пример у пољопривредна газдинства, диверзификација руралне економије, подршка удружењима пољопривредника итд.), и у којој области производње (млеко, месо, воће, поврће и др.). Критична тачка у систему је платна агенција, јер она мора да обезбеди коришћење новца на начин предвиђен IPARD програмом (који одобрава Европска комисија), уз

поштовање свих принципа IPA акредитације (подела надлежности, вишеструка контрола, посебне процедуре рачуноводства, посебан начин управљања дугом итд.). Ово је тачка у којој су захтеви најсложенији, а успостављање и рад платне агенције надгледају ревизори из Брисела који су задужени за акредитацију, али и за *ex-post* контролу након исплате средстава. Пољопривреда Србије налази се пред великим изазовом који намеће приступање ЕУ. Овај процес доноси бројне промене, као што су промене у структури производње, организовању пољопривредних газдинстава, управљању ресурсима, систему контроле производње, приступу тржишту, односу према очувању животне средине, руралном развоју и усвајању европских стандарда. Земље које су потенцијални кандидати, као и земље кандидати које нису добиле акредитацију за децентрализовано управљање, могу у претприступном периоду да финансирају мере и активности које су сличне оним предвиђеним у првој компоненти, односно оним од треће до пете компоненте, а које се, између осталог, односе на пружање помоћи у транзицији и изградњу институција. Основни предуслови за коришћење средстава из IPARD фонда јесу усвојен IPARD програм и одобрен од стране Европске комисије посебном одлуком, закључени сви споразуми (оквирни, секторски и финансијски), и усвојена одлука о преношењу управљачких овлашћења Европске комисије (окончан процес акредитације). Темељни принципи, на којима се заснива IPARD, обухватају поделу обавеза између свих актера, успостављање ефикасног система интерне контроле, дефинисање јасних процедура за управљање IPA фондовима, независну екстерну ревизију, транспарентну процедуру јавних набавки и кофинансирање.

#### **4) ИЗВОРИ**

- Крстић, Милан, Обрадовић, Иван, Гајић, Александар, „Кративност у функцији раста и развоја МСП”, *Треднови у пословању*, 2015, бр. 6.
- Медовић, Владимир, *Појмовник ЕУ*, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, 2018.
- „Јавно-приватно партнерство и концесије”, Библиотека Народне Скупштине Републике Србије, 2011, стр. 4.
- „Закон о јавно-приватном партнерству”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 15/2016.
- Нешковић, Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ”, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78.
- Balenović, Ivan, et. al., “Factors Influencing Wine Purchasing by Generation Y and Older Cohorts on the Serbian Wine Market”, *Agriculture*, 2021, Vol. 11, 2021. p. 1054.

Todorović, Marina, Bjeljac, Željko, "Fundamentals of Rural Tourism Development in Serbia", *Journal of the Serbian Geographical Society*, 2007.

## **5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Припрема и имплементација развојних пројеката локалних заједница представља изазов и циљ међу руководиоцима локалних самоуправа, али и велику одговорност и обавезу, јер наведени пројекти представљају мотор развоја како локалне тако и регионалне и националне друштвене заједнице. Захтеви друштвене и привредне заједнице намећу потребу за континуираним процесом припреме и имплементације пројеката развоја. И поред апела и сугестија од представника Делегације ЕУ и земаља окружења (које су сада у ЕУ), да се благовремено припреме пројекти локалних заједница како би се обезбедила спремност за њихово кандидовање за бесповратна средства из фондова ЕУ, сасвим је очигледно да је степен готових пројеката локалних заједница у Србији и даље на веома ниском нивоу. Очекујући да се што пре савлада и последња препрека, односно што брже и успешније оконча процес преговора са ЕУ, уласком у чланство ове заједнице нашој земљи ће бити доступни кохезиони и структурни фондови. У таквој констелацији фактора поставља се питање – који наредни задаци се намећу актерима коју учествују у креирању и спровођењу националних, регионалних и локалних политика, а све у циљу имплементације развојних пројеката? Како би се наведени циљ остварио неопходно је схватити да процес интеграција у ЕУ не би требало посматрати само као циљ, већ и као средство за остваривање унутрашњег мира и стабилности, јачање демократије и владавине права, него и за остваривање економског просперитета и свеукупног напретка. У том смислу, Србија би морала успоставити системски приступ у припреми и имплементацији развојних пројеката, путем пуне подршке од стране националног и регионалног нивоа. Потребно је обезбедити локалне стратешке планове, као и њихову усклађеност са регионалним, националним и наднационалним стратегијама. Унапређење привредног амбијента у циљу обезбеђења што бољег кредитног рејтинга, а у сврху обезбеђења финансирања развојних пројеката по што повољнијим условима. То конкретно значи да би Србија требало да обезбеди што квалитетније пројекте, у циљу њиховог кандидовања за бесповратна средства ЕУ.

## **FINANCING OF DEVELOPMENT PROJECTS AND EUROPEAN INTEGRATION OF SERBIA**

*Summary:* The financing of the most significant development projects intended for local self-government units in the Republic of Serbia originates from European Union (EU) funds. Development projects are distributed through various EU support programmes for social and economic development. By combining grants and loans into a single financial support for the development of various fields (from ecology, energy, and transport to social policy and private sector development), the EU provides assistance to the Republic of Serbia in preparation for its full membership in this organisation. The basic condition for projects to obtain the necessary financial resources is their readiness and availability (possession of plans and necessary technical documentation, studies, permits, etc.), with which local communities have a greater opportunity to participate in publicly announced tenders. Unfortunately, the majority of local self-government units do not meet the requirements of readiness and availability of projects, nor do they have sufficient personnel and technical capacities for their preparation and implementation. Despite this aggravating circumstance, local self-government units are able to use funds from EU pre-accession aid. After state reforms and harmonisation of domestic legislation with EU legislation, the Republic of Serbia will be able to use funds from structural funds that would contribute to improving the quality of life and sustainable economic development.

*Keywords:* development projects, local governments, economic and social development, European integration, EU, Serbia.