

УДК: 336.14(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 83, стр. 111–124

Изворни научни рад

Рад примљен 16. 6. 2023. године

Рад одобрен 28. 7. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.7

БУЏЕТ И РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ

*Милан ЛУТОВАЦ**

Апстракт: У оквиру својих институција Европска унија (ЕУ) усваја бројна аутохтона документа, која су неопходна за њено деловање и подршку одређеним државама. При томе есенцијални значај има буџет ЕУ са пројектованим приходима и расходима намењеним за функционисање предвиђених структуралних сегмената групације. Основни циљ издвајања средстава из буџета јесте финансијска помоћ државама у сврси реализације пројеката из домена јавних политика. Овде припадају и инвестиције у функцији обезбеђења регионалног развоја у виду подршке домаћим изворима, уз перманентни мониторинг коришћења датих ресурса. Равномерни регионални развој региона и локалних заједница има кључну улогу у процесу интеграције у ЕУ. Регионални развој Републике Србије финансира се тако из републичког буџета, буџета аутономних покрајина, градова и јединица локалне самоуправе, али такође и путем претприступних фондова ЕУ. Претприступна средства ЕУ, намењена земљама које су потенцијални кандидати ЕУ, имају за циљ да олакшају економску и друштвену трансформацију коју приступање Унији подразумева. Институционални оквир за развој регионалне политике Републике Србије,

* Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б, Београд; Српска Краљевска Академија иновационих наука, Београд. Е-mail: duljevichirsena41@gmail.com; Факултет за менаџмент Сремски Карловци. Е-mail: gsmmitar@gmail.com

као и досадашња употреба коришћења претприступних средстава у циљу равномерног регионалног развоја, предмет су разматрања у овом раду.

Кључне речи: ЕУ, буџет, регионална политика, регионални развој, Србија

1) УВОД

Буџет се дефинише као званични документ владе који садржи податке о државним приходима и расходима за одређени будући период, а најчешће за једну календарску годину. Буџет има три елементарне функције: 1) алокативну, 2) дистрибутивну, и 3) стабилизујућу. С обзиром на то да постојање буџета подразумева наплату пореза, такси и других јавних обавезних доприноса, буџет директно утиче на промену алокације ресурса, као и на расподелу јавних средстава. Буџет стога има и дистрибутивну функцију. Напокон, у периодима стагнације привреде и депресије, буџет врши функцију стабилизације с циљем премошћавања привредних, социјалних, финансијских и других проблема. Подразумева се да, поред владе, буџет имају и друге организације попут агенција, канцеларија, политичких странака, невладиних и културних организација, комисија, као и других институција. Иако ЕУ, за разлику од њених чланица, нема класичну владу, она се карактерише заједничким буџетом са специфичном структуром прихода и расхода. Буџет је избалансиран ако су приходи једнаки расходима. Ако су расходи већи од прихода ради се о буџетском дефициту, а ако су мањи од прихода ради се о буџетском суфициту. Поред заједничког буџета ЕУ постоје и разни фондови ЕУ који имају за циљ да подстакну реализацију заједничких политика. То указује на значај извесних приоритета и области сарадње. На путу према ЕУ, Савет ЕУ направио је различите инструменте за помоћ државама у процесу придруживања. Један од најзначајнијих инструмената јесте ИРА пакет финансијске помоћи за земље Западног Балкана, којем приступ имају државе потписнице Споразума о стабилизацији и придруживању. Главни циљ фондова јесте подршка земљама кандидатима у задовољавању ЕУ стандарда и заједничких права, као и припремање ових земаља за делотворно коришћење фондова. Свеукупни циљ ИРА фондова јесте приближавање законодавства земаља чланица законодавству ЕУ, све у сврху припремања земаља за чланство у ЕУ. ИРА подршка помаже земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима да задовоље приступне критеријуме (политичке, економске и *acquis communautaire* у циљу изградње њихових институционалних капацитета), те припреме се за програмирање, управљање и имплементацију Кохезионог, Структурног и Руралног развојног фонда након приступања. Региони и локалне заједнице имају кључну улогу у процесу интеграције у ЕУ. На нижим нивоима управе и спровођења политика битних за економски и друштвени развој решава се већина питања која је од изузетног значаја за живот грађана – комуналне услуге, просторно уређење,

заштита животне средине и др. Принцип супсидијарности у функционисању Уније уважава потребу да се одлуке доносе што ближе грађанима. Чланство у ЕУ подразумева функционалну и фискалну децентрализацију, као и модерно руковођење, вишеструка партнерства и одговорност власти на свим нивоима. Овакав принцип подразумева и међусобну сарадњу регионалних и локалних нивоа власти, као и сарадњу прекограничног карактера на тим нивоима. Примена претходно наведеног принципа значи да региони и локалне заједнице не би требало да чекају искључиво на државну администрацију како би започели са припремама за процес интеграције у ЕУ. Према искуству нових чланица ЕУ може се констатовати да би припреме требало да почну на свим нивоима власти истовремено.

2) БУЏЕТ И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ЕУ

Буџет ЕУ најпре је дефинисан оснивачким уговорима ЕУ, прецизније Уговором о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године и Уговором из Мастрихта из 1992. године, као и секундарним законодавством. Правни основ за усвајање буџета ЕУ данас се налази у одредбама из чланова 310–324. Уговора о функционисању ЕУ. Принципи на којима би требало да почивају буџетска располагања укључују између осталог:

1. Свеобухватност и тачност – буџет ЕУ јединствени је документ који обухвата све приходе и расходе ЕУ, са изузећем средстава из Европског развојног фонда (*European Fund for Development*), као и средстава извесних агенција која се не приказују у буџету;
2. Периодичност – у смислу да се буџет ЕУ односи на једногодишњи период од 1. јануара до 31. децембра сваке календарске године. Будући да је буџет ЕУ намењен финансирању вишегодишњих програма и пројеката, у овом контексту треба направити јасну разлику између вишегодишњих обавеза (*commitment appropriations*) и укупних текућих плаћања (*payment appropriations*). Под обавезама се подразумевају средства која су у буџету резервисана за одређену годину и која се исплаћују током те исте или наредне године. Под укупним текућим плаћањима подразумевају се само они трошкови који ће се заиста и реализовати до 31. децембра посматране године;
3. Уравнотеженост – подразумева да буџетски приходи и расходи морају да буду у равнотежи;
4. Евро као обрачунска јединица за вођење пословних књига – такође је јасно да евро представља новчану јединицу у буџету ЕУ;
5. Универзалност – као принцип који се заснива на правилу да наплаћени буџетски приходи служе са покриће свих буџетских расхода, са изузетком

извесних случајева у којима поједини наменски приходи строго служе за покриће наменских буџетских расхода;

6. Специфичност – буџетска средства се намењују за тачно одређене сврхе, односно за програме који су дефинисани у оквирима појединих буџетских поглавља. Уз одобрење тела надлежних за утврђивање буџета, као и под претпоставком испуњености извесних предуслова, дозвољава се трансфер средстава између појединих буџетских поглавља;
7. Рационалност управљања јавним финансијама – подразумева примену принципа штедљивости, тј. ефикасности (рационалне алокације ресурса) и принципа ефективности (остварења дефинисаних циљева), и
8. Транспарентност – буџет Уније је јаван, прегледан и јавно контролисан.¹

Уз примену наведених принципа спроводи се евалуација програма који се финансирају из буџета ЕУ. Буџет ЕУ објављује се у Службеном листу ЕУ у року од два месеца од његовог усвајања од стране Европског парламента.² У првим годинама свог постојања Европска економска заједница се, попут других међународних организација, финансирала прилозима земаља чланица. Међутим, током прве половине 70-их година 20. века дошло је до радикалних промена којима је Европска заједница добила сопствене изворе финансирања. Буџет ЕУ је релативно мали у односу на националне буџете земаља чланица, јер се значајан број области, за које се врше буџетска издвајања, налази у надлежности самих чланица Уније. Осим буџета ЕУ има и вишегодишњи финансијски оквир или перспективу који представља приближан, планиран и оквирни преглед очекиваних прихода и расхода у наредних неколико година. Вишегодишњи финансијски оквир се обично односи на период од шест година. Вишегодишњи финансијски оквир уједно представља и међуинституционални споразум путем којег Европска комисија, Европски парламент и Савет ЕУ постижу договор о буџетским приоритетима и структури расхода за предстојећи шестогодишњи период. Вишегодишња финансијска перспектива је настала као последица кризе из 80-их година 20. века, која се односила на процедуру за успостављање заједничког буџета ЕЗ. Тадашњи сукоби између Савета ЕУ и Европског парламента у вези са буџетским приоритетима резултирали су дефинисањем нове методологије буџетског планирања. По усвајању поменуте методологије, уследиле су следеће вишегодишње финансијске перспективе: Прва вишегодишња

¹ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; Instrument for pre-accession assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2013”, p. 7. Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf, 11.2.2023.

² Бирсена Нумановић, Дуљевић, „Институционални контекст функционисања Европског парламента”, *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 81.

финансијска перспектива – усвојена за период од 1988–1992. године, позната као „Делорс пакет I”; Други вишегодишњи финансијски оквир – за период од 1993–1999. године, познат као „Делорс пакет II”; Трећа вишегодишња финансијска перспектива – за период од 2000–2006. године, позната као „Агенда 2000”, и Вишегодишњи финансијски оквир – за период од 2007–2013. године. Поменута пракса довела је до новог финансијског оквира за период од 2014–2020. године. Вишегодишњи финансијски оквири утврђивали су максималне износе за финансирање активности ЕУ у приоритетним областима. Дефинисани приоритети јасно су исказивали циљеве заједничких политика ЕУ. Буџетски расходи су се односили на максималне износе издатака за сваку појединачно посматрану годину. Поступак припреме вишегодишњег финансијског оквира обухватао је неколико кругова преговора о нацрту буџета ЕУ, који израђује Европска комисија у договору са Саветом ЕУ и Европским парламентом. Тиме је овај правни документ прерастао у међуинституционални споразум. Европски парламент, формално гледано, усвајао би буџет ЕУ, при чему би исти потписивали представници свих поменутих институција (Европске комисије, Европског парламента и Савета ЕУ).³ Након склопљеног договора о вишегодишњем финансијском оквиру, Европска комисија би започела са припремама годишње буџетске стратегије и издавања упутства за припрему годишњег буџета. Комисија би такође припремила нацрт годишњег буџета и доставља га Савету ЕУ и Европском парламенту. По спроведеним консултацијама са Европским парламентом, Савет ЕУ усваја нацрт буџета и доставља га Парламенту на прво читање. Европски парламент током првог читања предлаже евентуалне измене и допуне нацрта годишњег буџета. У том случају га Парламент враћа Савету ЕУ ради додатних консултација, а све како би се конципирао коначни текст буџета. Европски парламент усваја буџет ЕУ, при чему га потписује председник Парламента. У ванредним околностима Европска комисија, током посматране године, може да предложи измене и допуне усвојеног буџета и у тим случајевима ради се о ребалансу буџета ЕУ.⁴ Најзначајнији циљеви буџета ЕУ се односе на утврђивање оквира за рационално одлучивање о финансијској основи заједничких политика ЕУ; обезбеђивање довољне количине средстава за реализацију свих планираних активности и задатака унутар ЕУ, и избегавање расипања новца и прекомерног раста буџетских издатака. Буџет ЕУ финансира се сопственим изворима чији је износ лимитиран на 1,24% бруто домаћег производа ЕУ и чине га део царина од увоза у ЕУ из трећих земаља, приход од намета (дажбина) при увозу пољопривредних производа

³ Edvard Jakopin, “Dynamic Entrepreneurship – The Engine of Economic Growth and Development in Serbia”, *Ekonomika preduzeća*, Beograd, 2014, p. 2.

⁴ Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ”, *Европско законодавство*, 2022, стр. 77–78, стр. 43–62.

и део ПДВ-а (пореза на додату вредност) у износу од 1% укупно прикупљених прихода. Сопствени извори се ипак у већој мери свде на фразу, јер се фискална политика и порески системи чврсто налазе у ингеренцији земаља чланица. Европска унија, суштински, нема право да самостално одређује и наплаћује порезе. С обзиром на ову чињеницу, буџет ЕУ чине средства која издвајају државе чланице по разним основама. У најзначајније елементе сопствених извора спадају:

1. Традиционални сопствени извори – чине 12% укупних буџетских прихода и обухватају наплаћене увозне царине при увозу производа који потичу ван зоне чланица ЕУ, и прелевмане на увоз пољопривредних производа. Царинске службе држава чланица су надлежне за прикупљање ових средстава у име и за рачун ЕУ и, као такве, имају право на задржавање административне таксе;
2. Доприноси из пореза на додату вредност (приходи од ПДВ-а) – чине око 11% буџетских прихода. Плаћају их државе чланице обрачуном јединствене стопе на јединствено дефинисану обрачунаску основицу додате вредности за сваку појединачно посматрану чланицу ЕУ;
3. Доприноси из бруто домаћег производа (БДП-а) земаља чланица ЕУ – представљају најзначајнију буџетску ставку јер чине 76% буџетских прихода ЕУ, и
4. Остали извори – су незнатни и обухватају одбитке од плата јавних службеника ЕУ, наплаћене чланарине од земаља ван ЕУ за учешће у европским програмима, новчане казне предузећима за кршење Закона о тржишној конкуренцији и могуће пренете вишкове из претходних година. Ови приходи чине 1% буџета ЕУ.⁵

Уколико би обавезни доприноси извесне чланице прерасли у својерсно оптерећење за национални буџет, па самим тиме постали и неиздрживи за дату земљу, могуће је спровести корекције као у случају Велике Британије. Велика Британија је, почетком 80-их година, требало да уплаћује високе доприносе у буџет ЕЗ иако та средства готово да није ни користила. Премда се садашња структура буџета ЕУ у великој мери разликује од оне из 80-их година 20. века, Велика Британија је задржала право на додељену корекцију.

У буџету ЕУ постоји јасна разлика између обавезних и необавезних буџетских расхода. У обавезне расходе спадају сва средства која су детерминисана уговорима, секундарним законодавством или међународним споразумима и о њима доноси коначну одлуку Савет ЕУ. Овде се, пре свега, ради о расходима за Заједничку пољопривредну политику, о обавезама из међународних аката, доприносима из чланства у међународним

⁵ Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет, Београд, 2009, стр. 35.

институцијама, административним трошковима и резервама. Сви остали расходи спадају у групу необавезних буџетских издатака и о њима одлучује Европски парламент.⁶ У претходним годинама бележи се пад буџетских прихода из ПДВ-а, што је условило повећање доприноса земаља чланица из бруто домаћег производа. Буџетске приходе прикупљају и наплаћују порески органи земаља чланица ЕУ. На основу поменутог се закључује да је фискална политика ЕУ децентрализованог карактера. Европска комисија има највећу надлежност у надгледању начина трошења буџетских средстава. Буџет ЕУ би требало да буде уравнотежен. Међутим, чињеница је да се данас чланице ЕУ суочавају са значајним буџетским проблемима који се огледају у појави дефицита. ЕУ има право да позајмљује средства на међународним финансијским тржиштима. Премда су јој могућности за узимање кредита ограничене, ЕУ користи позајмљена средства за финансирање разних програма. Поред наведеног, ЕУ има могућности и да сама кредитира своје чланице у тешкоћама (случај Грчке, Ирске и Португалије) и Европску инвестициону банку како би се прикупила средства за инвестиционе пројекте.

3) РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕУ И СРБИЈА

„Европа своју будућност види као равнотежу између конкуренције и сарадње, заједнички покушавајући да усмерава судбине мушкараца и жена који живе у њој. Да ли је ово лако урадити? Очигледно да није. Снаге тржишта су моћне. Уколико бисмо све препустили случају, индустрија би била концентрисана на северу, а незапосленост на југу. Али ове тржишне снаге, ма колико моћне биле, не делују увек у истом правцу. Људски напори и политичка стремљења покушај су да се обезбеди равномеран развој територија.”⁷ Преамбула Уговора из Рима истиче да „државе чланице Европске заједнице теже да обезбеде складни развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона”. У складу са чланом 130а Јединственог европског акта „ради промовисања свеукупног складног развоја Заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области”. Иако регионална димензија јасно произлази из неколико чланова оснивачког акта, оснивачи нису утемељили јасну основу за развој јединствене регионалне политике ЕУ. Интеграција се схвата као опште добро али, исто тако, увиђа се да различите државе чланице, богате и сиромашне, имају различите политичке циљеве

⁶ Бирсена Нумановић, Дуљевић, *op. cit.*, стр. 82.

⁷ „Изјава Жака Делора из 1989. године, председника Европске комисије (1985–1995)”, преузето из: Огњен Мирић, *op. cit.*

уколико се њихов економски развој разликује. Улога кохезионе политике јесте у стварању хомогених политичких интереса који су предуслов за општу економску интеграцију. „Додатни економски аргумент постојања регионалне политике ЕУ огледа се у постојању европске монетарне уније, где би различит ниво развоја појединих држава чланица проузроковао различит ниво животног стандарда, неиспуњавање одређених критеријума и несинхронизоване потезе који би озбиљно угрозили постојање монетарне уније.”⁸

Посебни интереси који опредељују Србију у правцу европске интеграције препознају се у политичким, економским и друштвеним разлозима. Један од најзначајнијих разлога свакако јесте тај што процес придруживања и приступања ЕУ омогућава превазилажење системских и развојних проблема, и ствара услове за континуиран економски развој и просперитет грађана Србије. Приступање ЕУ Влада Републике Србије дефинисала је као своје стратешко опредељење, потврдивши га усвајањем Националне стратегије за приступање ЕУ.⁹ Република Србија потписала је Споразум о стабилизацији и придруживању 29. априла 2008. године, на састанку Савета за опште послове и спољне односе ЕУ у Луксембургу. Народна скупштина Републике Србије, 9. септембра 2008. године, ратификовала је Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни трговински споразум.¹⁰ Потписивањем ССП-а Србија се обавезује на постепено усклађивање законодавства са правним тековинама ЕУ. Реч је о Споразуму којим се креира основ за свеукупно унапређење политичких, економских и трговинских односа, осигурава постепено усклађивање законодавства са правним тековинама Заједнице и предвиђа, тачније подстиче сарадњу у бројним областима између уговорних страна. Од успешности спровођења овог Споразума свакако да ће зависити не само динамика напредовања ка ЕУ већ и динамика реформских процеса у Србији. „Регионализација се генерално схвата као стварање новог нивоа у државној територијалној организацији; оснивање нових институција које могу широко варирати у погледу тела, одговорности и моћи, а да су увек инсталиране изнад нивоа постојећих локалних институција. Оне се могу дефинисати веома растегљиво, укључујући регионе који су само субординирани нивои централне власти, или су, у ужем смислу, израз

⁸ “EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns”, *Working Paper*, No. 59, Europa Institut, Wien, 2004.

⁹ Милан Лутовац, Андрија Петковић, „Европске интеграције земаља Западног Балкана – друштвено-економски и правни аспекти”, *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 35–46.

¹⁰ „Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране”; „Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране”, *Службени гласник РС*, бр. 83/08; Огњен Мирић, *op. cit.*, стр. 78.

регионализације у којој је регион територијална власт, које се може даље диференцирати према њеном уставном статусу”.¹¹ Србија као кандидат за чланство у ЕУ налази се на друштвеној и економској прекретници која доноси нове прилике и нове изазове. Та прекретница захтева сагледавање властитих друштвених и економских предности, али и утврђивање недостатака и слабости које је спречавају у потпуном искориштавању прилика које се отварају пред српском привредом и друштвом. Устав Републике Србије посветио је посебну пажњу регионалном развоју.¹² У Уставу се наводи да се: „Република Србија стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом” (члан 94. Устава – Уједначавање развоја). Такође, у Уставу се наводи да је у надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује „развој, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја” (члан 97, тачка 12 Устава).¹³ Први корак у спровођењу уставних надлежности Републике Србије у решавању проблема регионалног развоја остварен је доношењем Стратегије регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године.¹⁴ Са наведеном Стратегијом, која је усвојена у јануару 2007. године, први пут се на свеобухватан и конзистентан начин дефинишу основни развојни приоритети регионалног развоја Републике Србије, као и начини њиховог остваривања. Стратегија предвиђа три кључне активности политике регионалног развоја у наредном периоду:

1. Одређивање степена развијености – категоризација и типологија подручја, као и статистичка регионализација подручја (НУТС II и НУТС III);
2. Дефинисање развојних политика у функцији подстицања регионалног развоја Републике Србије;
3. Формирање институција које су одговорне за остварење Стратегије.¹⁵

Србија је 2009. године била административно подељена на пет статистичких региона. Ти региони обухватили су: Војводину, Београд, Западни, Источни, Централни, Јужни регион и Косово и Метохију. У мају 2010. године Скупштина Србије усвојила је измене и допуне Закона о регионалном развоју, којим је предвиђено да се Србија састоји од пет статистичких региона (Војводине, Београда, Шумадије и Западне Србије, Јужне и Источне Србије и Косова и Метохије). Наведено је да ће Влада Србије, на предлог Републичког

¹¹ Јован Комшић, *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007, стр. 13.

¹² „Устав Републике Србије”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ „Стратегије регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године”, *Службени Гласник РС*, бр. 21/2007.

¹⁵ Огњен Мирић, *op. cit.*, стр. 81.

завода за статистику и у складу са стандардима ЕУ, утврдити области које чине тих седам региона. Према развијености, региони се разврставају на оне изнад 75% републичког просека БДП-а по становнику и оне испод тог процента, а јединице локалне самоуправе разврставају се у четири групе. Законом је утврђено да ће Народна скупштина донети план за дефинисање приоритета у регионалном развоју у наредних десет година, који ће припремити надлежно министарство. Законом је утврђено формирање Националног савета за регионални развој, чији је мандат прописан у трајању од пет година.¹⁶ Такође, утврђено је да Влада формира Националну агенцију за регионални развој која ће обављати развојне и стручне послове регионалног развоја, као и Регионални развојни савет и Регионалну развојну агенцију за сваки регион. Законом је утврђено да Влада Србије утврђује мере за подстицање регионалног развоја у вези са унапређењем привреде, развојем градова и општина, унапређењем заштите животне средине и развојем недовољно развијених подручја. Регионални развој требало је да буде финансиран из републичког буџета, буџета аутономних покрајина, буџета Београда и јединица локалне самоуправе, као и претприступних фондова ЕУ, донација међународне заједнице и развојних кредита међународних финансијских институција. Да би Закон почео да се спроводи било је потребно донети неколико подзаконских аката који ће ближе уредити одређена решења успостављена Законом. НУТС класификација је први услов за коришћење структурних фондова ЕУ након ступања у чланство ЕУ. Постојање ове поделе у фази приступања омогућава ефикасније вођење политике регионалног развоја. Једна од обавеза које је Србија преузела Споразумом о стабилизацији и придруживању било је достављање Европској комисији податка о висини БДП-а по глави становника, хармонизованих на НУТС II нивоу региона у периоду од четири године.¹⁷ Преузимање ове одредбе значило је започињање важне расправе у Србији на тему статистичке поделе територије државе. Веома би било битно поменути да ЕУ не поставља захтев за регионализацијом нити даје критеријуме или предлоге како то треба да се уради. Такође, требало би имати на уму да је унутрашње уређење Србије уставна категорија и само променом Устава се може мењати.¹⁸ Искуства већине нових држава чланица указују да децентрализација и стварање структура за управљање фондовима ЕУ не иду руку под руку. Напротив, у државама у којима се сиромашни региони суочавају са развојним изазовима и располажу са ограниченим фискалним средствима и ограниченим административним капацитетом, централна власт мора да преузме водећу улогу. Централизовано програмирање и спровођење пројеката које

¹⁶ Милан Лутовац, Андрија Петковић, *op. cit.*

¹⁷ Члан 73, 76 Споразума о стабилизацији и придруживању.

¹⁸ Члан 182. Устава Републике Србије.

финансира ЕУ неопходно је како би се обезбедило ефикасно спровођење приоритета од интереса за локалне заједнице.¹⁹

4) ИЗВОРИ

- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; Instrument for pre-accession assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2013”. Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf, 11.2.2023.
- “EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns”, *Working Paper*, No. 59, Europa Institut, Wien, 2004.
- Jakopin, Edvard, “Dynamic Entrepreneurship – The Engine of Economic Growth and Development in Serbia”, *Ekonomika preduzeća*, Beograd, 2014.
- Комшић, Јован, *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007.
- Лутовац, Милан, Петковић, Андрија, „Европске интеграције земаља Западног Балкана – друштвено-економски и правни аспекти”, *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82.
- Marinov, Vasil, Bahloul, Hachemi, Slay, Ben, “Structural funds and the new member states: lessons learned”, *Development & Transition*, 2006, No. 4.
- Мирић, Огњен, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет, Београд, 2009.
- Нешковић, Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ”, *Европско законодавство*, 2022, стр. 77–78.
- Нумановић, Дуљевић Бирсена, „Институционални контекст функционисања Европског парламента”, *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 81.
- „Стратегије регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године”, *Службени Гласник РС*, бр. 21/2007.
- „Устав Републике Србије”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.
- „Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране”, *Службени гласник РС*, бр. 83/08.
- „Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране”, *Службени гласник РС*, бр. 83/08.

¹⁹ Vasil Marinov, Hachemi Bahloul, Ben Slay, “Structural funds and the new member states: lessons learned”, *Development & Transition*, 2006, No. 4, p. 6.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ЕУ поседује сопствене изворе прихода који чине њен буџет. Из буџета ЕУ финансира се широк дијапазон активности. Око 94% средстава из буџета ЕУ усмерено је у пројекте њених чланица. Буџетска средства служе, између осталог, и у пружању подршке студентима, истраживачима, градовима, регијама, организацијама цивилног друштва, затим ка обезбеђивању здраве и сигурне хране и изградњи транспортне инфраструктуре. Средства се користи и за културно уздизање становништва и за очување животне средине, те за покривање административних трошкова и осигурање спољних граница Уније. Издвајања значајних буџетских средстава служи за подстицање конкурентности, привредног раста и запошљавања. Такође се издвајају средства и за покривање солидарних обавеза ЕУ. У посебним дугорочним финансијским програмима важну улогу у развоју региона имају IPA фондови, који би требало да допринесу припреми различитих региона за коришћење структурних фондова ЕУ. Ова финансијска потпора замишљена је тако да државе буду гарант пројектних активности које се дешавају на њиховим територијама. Расподелу финансијских средстава носи 85% ЕУ и 15% пројектни партнер, што даје гаранцију да је и појединачном партнеру из сваког региона стало да испуни пројектне активности. Циљ IPA помоћи јесте да се одређени региони који су слабије развијени оснаже и достигну ниво развијености модерних европских регија које имају савремену инфраструктуру. Циљ пројеката је, такође, да се у време економске кризе смањи ниво сиромаштва у регијама где се пројектне активности спроводе. Свака држава корисница средстава има одређену количину средстава коју може да повуче у току године. Средства која остану неискоришћена враћају се ЕУ. Поред овога, IPA инструментима заштите остварено је и финансијско обезбеђење коришћења средстава и смањење злоупотреба. Ненаменско коришћење средстава остварено је на начин да се од стране ЕУ уплати 20% аванса која сваки корисник пројекта троши. Након тога следи плаћање фактура, ситуација и рачуна од којих ЕУ, тачније IPA фонд, враћа 85% износа сваког рачуна у кварталним периодима како иде и праћење пројекта и мониторинг. На овај начин обезбеђено је да сваки појединачни корисник мора да обезбеди око 80% средстава за имплементацију пројекта, која му се сукцесивно враћају у зависности од утрошка средстава у складу са одобреним буџетом. Поред овог финансијског метода заштите остварена је и заштита увођењем ПРАГ процедура јавних набавки које сваки појединачни партнер мора да спроведе. Тако је практично ЕУ омогућила да држава покрије сав пројекат, а да ЕУ има дискреционо право да уплати онолико средстава колико сматра да ће релизовати у складу са процедурама. Уз све то одређен је и први ниво контроле који се састоји од меродавног тела у оквиру сваке државе који мора да одобри трошкове пре уплате 85% средстава од стране IPA фонда. Овакав начин је омогућио функционисање уз минималне могућности

злоупотребе, само што се још пројектни промашаји дешавају највише у фази одобравања пројекта, јер дешава се да се пројектно одобре и нереалне идеје. Прилагођавање домаће економске политике представља стога дуготрајан процес, а да би се тај процес одвијао адекватно и по прописима ЕУ потребно је ангажовати се на свим пољима. У новијем периоду и земље ЕУ су се нашле у битно промењеним условима. Миграциона кретања као резултат неповољних унутрашњих миграција и кретања становништва ка великим градовима, као и питање легалних и нерегуларних миграција је веома значајно за будуће смернице регионалне политике ЕУ. С друге стране, Лисабонским уговором планирано је остваривање економске, социјалне и територијалне кохезије ЕУ. ЕУ је у том смислу усвојила важне акте попут Стратегије 2020, Акционог програма Европа 2020 за сваку појединачну земљу чланицу, као и Лисабонску стратегију о повећењу конкурентности кроз увођење најмодернијих технологија (знање и истраживање као основа економског и социјалног напретка). Чланство у ЕУ претпоставља функционалну и фискалну децентрализацију, као и модерно руковођење, вишеструка партнерства и одговорност власти на свим нивоима. Овакав принцип подразумева и међусобну сарадњу регионалних и локалних нивоа власти, као и сарадњу прекограничног карактера на тим нивоима. Институционални оквир политике регионалног развоја у Србији обухвата Национални савет за регионални развој, Секретаријат Националног савета за регионални развој, Регионални развојни савет, Регионални развојни савет за регион Војводине, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе и Регионалне развојне агенције. Посебни интереси који опредељују Србију у правцу европских интеграција препознају се у политичким, економским и друштвеним разлозима. Један од од најзначајнијих разлога свакако јесте тај што процес придруживања и приступања ЕУ омогућава превазилажење системских и развојних проблема и ствара услове за континуиран економски развој и просперитет грађана Србије. Без адекватног спровођења регионалне политике не би било могуће ни применити економску политику у процесу придруживања ЕУ у целости. Унапређење регионалне конкурентности Србије у процесу придруживања ЕУ директно је повезано са развојем регионалне политике. Да би се цео процес европских интеграција, по питању прилагођавања нашег привредног система са европским, одвијао несметано потребно је почети од правилног конципирања државних институција. Отуд се с правом може очекивати да ће ЕУ наставити да Србији пружа претприступну помоћ и подршку прекограничним програмима сарадње посредством ЕУ фондова и других финансијских инструмената, како би се у крајњем исходу наша земља оптимално припремила за сарадњу са државама чланицама еврозоне.

BUDGET AND REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Within its institutions, the European Union adopts numerous autochthonous documents necessary for its operation and support of certain countries. In doing so, the EU budget with projected revenues and expenditures intended for the functioning of the planned structural segments of the group is of essential importance. The main goal of allocating funds from the budget is to provide financial assistance to states for the purpose of implementing projects in the domain of public policy. This includes investments in the function of ensuring regional development in the form of support for domestic sources, with permanent monitoring of the use of given resources. A balanced regional development of regions and local communities plays a key role in the EU integration process. The regional development of the Republic of Serbia is thus financed not only from the republican budget, the budgets of autonomous provinces, cities, and local self-government units, but also through EU pre-accession funds. EU pre-accession funds intended for countries that are potential EU candidates aim to facilitate the economic and social transformation that accession to the Union implies. The institutional framework for the development of the regional policy of the Republic of Serbia, as well as the previous use of pre-accession funds for the purpose of balanced regional development, are the subject of consideration in this paper.

Keywords: EU, budget, regional policy, regional development, Serbia.