*УДК: 339.7:332.1(4-672EU)*
*Biblid 1451-3188, 24 (2025)*
*Год XXIV, бр. 92, стр. 223–243*
*Изворни научни рад*
*Рад примљен 5. 10. 2025. године*
*Рад одобрен 24. 10. 2025. године*
*DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.92.12*
*CC BY-SA 4.0*

# ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА РАЗВОЈНИХ ПРОЈЕКАТА ЛОКАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА И ФИНАНСИЈСКИ ПРОГРАМИ ЕУ

*Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ**

***Апстракт:*** Развојни пројекти јединица локалних самоуправа земаља кандидата за приступање Европској унији (ЕУ), у великој мери се финансирају из фондова ЕУ. Ова средства намењена су програмима подршке развоју њихових локалних самоуправа. У Републици Србији, као земљи кандидату за приступање ЕУ, финансијска подршка ЕУ треба да доведе до равномернијег друштвено-економског развоја локалних заједница и побољшања квалитета живота локалног становништва. Реализација финансијских програма ЕУ отуд представља битан фактор у приступном процесу у оквиру Поглавља 22, које се тиче регионалне политике и припреме за коришћење структурних фондова ЕУ. Кандидовање пројеката за добијање одређене финансијске подршке умногоме зависи од спремности локалних самоуправа да кроз техничке пројекте, елаборате, студије и друге стратешке документе конкуришу у оквиру програма подршке које ЕУ финансира кроз развојне фондове унутар њене кохезионе политике. Како ЕУ пружа и одређену техничку и саветодавну помоћ приликом израде поменутих стратешких докумената, то је и идеална прилика за наше локалне самоуправе и друге заједнице да граде капацитете и унапређују планирање развоја својих локалних средина.

***Кључне речи:*** Пројекти, локална заједница, друштвени развој, инструменти IPA и IPARD, Србија, ЕУ.

* СШ „Никола Тесла“, Нови Пазар; ЦЕСНА Б, Београд. E-mail: birsena.n.duljevic@gmail.com. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0007-5668-333X.

## 1) УВОД

Стратешки концепт конвергенције држава према ЕУ, поред осталог, подразумева континуирани ангажман органа локалних заједница у припреми и имплементацији аутохтоних развојних пројеката. Есенцијална фаза у процесу институционализације конкретних просперитетних решења представља обезбеђивање финансијских средстава за њихову реализацију. Већина развојних пројеката не може се финансирати из сопствених средстава, при чему су на располагању различити алтернативни извори: домаћи и међународни фондови, модели јавно приватних партнерстава, кредитене линије од банака, емисија муниципалних обвезница и других међународних финансијских организација. Најзначајнији извори за финансирање развојних пројеката намењених јединицама локалних заједница, односно самоуправа земаља у процесима евроинтеграција, јесу фондови ЕУ, распоређени кроз различите програме имплементације. Основни услов за кандидовање пројеката јесте спремност и расположивост готових пројеката (техничких пројеката, елабората, студија и слично), са којима би локалне заједнице имале могућност да конкуришу. Нажалост, већина јединица локалних самоуправа у нашој земљи не располаже наведеним пројектима, а велики број је и оних које немају довољно техничких и кадровских капацитета у њиховој припреми и реализацији. Иако су велика очекивања од ЕУ у погледу процеса реформи који се спроводе у нашој земљи, дугачак је пут за остварење свих услова који се тичу ојачавања регионалне политике и припреме за коришћење структурних фондова ЕУ. У предметној анализи покушаћемо да сагледамо различите аспекте европског Инструмента за претприступну помоћ (IPA) и Инструмента за претприступну помоћ у области руралног развоја (IPARD). Значај ове теме произилази из чињенице да Република Србија касни у спровођењу одређених мера регионалне политике за коју ЕУ поставља одређене услове. Будући да IPA представља финансијски инструмент ЕУ *(Instrument for Pre-Accession Assistance),* који треба да помогне државама кандидатима у процесу придруживања, јасно је да Србија као држава кандидат има обавезу да их испуни. Његови циљеви, између осталог укључују јачање демократских институција, владавину права, економске реформе, развој цивилног друштва и регионалне сарадње, као и успостављање децентрализованог система управљања фондовима ЕУ *(Decentralised Management – DM).* Иако су на основу IPA Србији на располагању прве две компоненте намењене за институционално јачање капацитета администрације и прекограничне

сарадње, фондови намењени руралном развоју биће доступни када Србија заврши процес акредитације својих институција. Иначе, ЕУ је пренела одређене надлежности на тела Србије у погледу управљања програмима претприступне помоћи. Тај систем децентрализованог управљања фондовима сматра се важним кораком за припрему државне администрације за коришћење структурних и кохезионих фондова ЕУ. У погледу IPARD *(Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development),* овај програм ЕУ намењен је земљама кандидатима и обезбеђује финансијску подршку пољопривредницима и руралним подручјима ради припреме за имплементацију Заједничке пољопривредне политике ЕУ и постизања европских стандарда. Програм подржава различите секторе, укључујући инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава и прерађивачких капацитета, органску и одрживу пољопривреду, диверзификацију руралне економије и локалне развојне стратегије. ЕУ кроз IPARD обезбеђује финансијску подршку директним корисницима, односно пољопривредним произвођачима – правним и физичким лицима. Овај програм представља припрему за коришћење средстава из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (EAFRD).

У анализи ће бити више речи о сложености процеса који Србија мора да прође како би на адекватан начин превазишла све изазове при имплементацији IPARD система. Ту су и учестале политичке промене, које су допринеле томе да Србија значајно касни у адекватној примени принципа, стандарда и праксе неопходних за бржи макроекономски раст у свим сегментима друштва. У раду се ставља нагласак на спровођење IPARD-а као дела IPA претприступне помоћи нужне за наступ Србије на јединственом тржишту ЕУ, као и на постизање њеног одрживог економског раста који захтева уравнотежени економски развој, конкурентност и интегралну регионалну сарадњу.

## 2) СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ И МОДЕЛИ ФИНАНСИРАЊА

Свака јединица локалне самоуправе требало би да у контексту стратешког планирања усвоји сопствену стратегију одрживог развоја, те да обезбеди њено усаглашавање на свим институционалним нивоима (од локалног, преко регионалног до државног и наднационалног – на нивоу ЕУ). Након доношења одлуке о изради стратегије, важно је дефинисати методологију по којој би се спроводило планирање. Углавном се користе

методологије ЕУ или неке њене финансијске институције (нпр. ЕІВ) или Светске банке. У њену израду важно је укључити представнике свих релевантних институција које на директан или индиректан начин учествују у подршци развоја локалне заједнице (представници јавних институција, привредног сектора, удружења, привредне коморе, невладине организације, представнике свих политичких група и сл.). Стратегија или стратешки план обично се припрема за период од пет година и садржи следеће елементе: 1) Предлоге пројеката који су реално изводљиви да се реализују у току планираног периода, са јасно утврђеним активностима, буџетом, извором финансирања и динамиком реализације; 2) План приоритизације који представља груписање свих предлога пројеката у складу са потребама, по важности; 3) Акциони план који треба да дефинише јасну динамику реализације пројеката за цео постављени период; 4) План имплементације који се поставља за сваку наредну годину и који обухвата скуп оних пројекта чија је реализација извесна. Након усвајања овог стратешког документа неопходно је дефинисати стручно тело које ће вршити мониторинг, односно пратити реализацију постављених пројеката и периодично извештавати наручиоца овог плана. Израда стратегије је полазна 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 и консултативну помоћ од стране ЕУ укључивањем одговарајућих домаћих и страних експерата. У процесу припреме и имплементације развојних пројеката, најтежа фаза јесте обезбеђивање финансијских средстава за њихово спровођење. Већина развојних пројеката не може се финансирати из сопствених средстава, а као алтернативни извори на располагању се појављују 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 Републици Србији, републичка министарства, покрајински секретаријати (за територију АПВ) периодично расписују конкурсе намењене 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.).

Као извори финансирања развојних пројеката могу послужити и модели јавно-приватних партнерстава. Тај модел није посебно иновативан, будући да потиче из 18. века као концепт приватизације јавне инфраструктуре. Најчешћи облик биле су концесије које су склапале владе углавном неразвијених држава са великим компанијама. Ова партнерства дефинишу различите облике сарадње између јавних и приватних партнера, која у многим случајевима воде 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.[1] Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Србији усвојен је од стране Народне Скупштине 2011. године, међутим за сада се у нашој земљи ниједан развојни пројекат није финансирао овим моделом.[2] 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 водоснадбевање или систем грејања не финансирају овим моделом. Уз наведене изворе финансирања развојних пројеката ваља поменути још и кредитене линије, које су финансијски најнеповољније за локалне самоуправе пошто банке своја средства пласирају по комерцијалним условима. Потом, као извори финансирања појављују се и емисије муниципалних обвезница, које омогућавају локалним самоуправама да финансијска средства обезбеде по веома повољним условима. Као инвеститори наведних обвезница могу бити финансијске институције, пословни субјекти и грађани, који улажући вишак својих расположивих средстава обезбеђују себи дугорочни принос. Посебан извор представљају средстава међународних финансијских организација, попут Светске банке, Међународног монетарног фонда, Европске централне банке и других, које пласирају своја средства по некомерцијалним условима националним,

[1] „Јавно-приватно партнерство и концесије", Библиотека Скупштине Републике Србије, Београд, 2011, стр. 4.

[2] „Закон о јавно-приватном партнерству", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 15/2016.

регионалним владама и локалним самоуправама у циљу финансирања развојних пројеката. Овај начин финансирања начелно је повољнији од комерицијалних кредита. 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 отпочињања 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 успостављању 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 локлним нивоима, такође и невладиним организацијама унутар ових држава. Обавезе корисника средстава биле су условљене поштовањем фундаметналних 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. Након завршетка буџетског периода програма CARDS 2006. године, овај програм финансијске помоћи престаје да постоји. Креирањем новог буџетског периода од 2007. до 2013. године формиран је нови инструмент за претприступну помоћ – IPA.[3] Овај програм карактерише једноставност и једнообразност у примени процедура за примање и коришћење помоћи, као и јединственост програма за све државе, биле оне кандидати или потенцијални кандидати за ЕУ. Однедавно је дефинисан нови IPA INTERREG Програм за буџетски период од 2014. до 2020. Када говоримо о позивима за припрему и кандидовање пројеката намењених Републици Србији, на почетку ове године био је расписан позив за прекограничну сарадњу Румунија – Србија, док су тренутно актуелни позиви Хрватска – Србија и стратешки програм Мађарска – Србија. Програми ЕУ представљају значајне инструменте за дефинисање и спровођење њених

[3] Слободан Нешковић, „Кохезиона политика Европске уније – економски развој и изградња инфраструктуре држава Западног Балкана“, *Европско законодавство,* бр. 81–82/2023, стр. 82.

политика. Свака земља чланица има могућност да учествује у онолико програма ЕУ за које процени да јој могу бити од користи за брже и лакше спровођење појединих политика и циљева. Финансијска средства која је могуће добити кроз програме ЕУ, додатни су вид помоћи, али условљена тиме да свако ко жели учешће у програмима мора годишње уплаћивати сопствени допринос буџетима програма у којима учествује. Србији је као кандидату за чланство у ЕУ, поред коришћења средстава из IPA фондова, формално одобрено учешће у већини програма Заједнице. У буџетском периоду ЕУ (2007–2013) Влада Републике Србије приступила је 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 предузетништво и иновације ЕИП и, „Б" – Програм подршци политици информационо-комуникационих технологија – ICT PSP), Fiskalis 2013, Царина, TEMPUS (реформа високог образовања), Омладина у акцији (ограничено учешће), Erazmus mundus (високо образовање – мастер студије). Ту је још и COSME, који је био програм ЕУ за конкурентност предузећа, посебно малих и средњих предузећа (МСП), који је био активан од 2014. до 2020. године. Његови циљеви били су да побољша приступ финансијским средствима, подржи интернационализацију и приступ тржишту, створи повољније услове за конкуренцију и подстакне предузетништво. Након 2020. године његове активности су интегрисане у шири програм јединственог тржишта, а финансијски инструменти у програм InvestEU. У складу с наведеним, произилази да је важно да подносилац предлога пројекта има релевантно искуство у области за коју конкурише, искусне партнере (обавезно из земаља чланица ЕУ јер то наглашава принцип умрежавања и размене искустава) и, наравно, добру, разрађену пројектну идеју. У овим програмима подстиче се стварање што веће мреже партнера, односно формирање партнерских конзорцијума.[4]

## 3) ПРЕТПРИСТУПНА ПОМОЋ И ИНСТИТУЦИЈЕ ЕУ

Претприступна помоћ – IPA представља инструмент финансијске помоћи ЕУ у оквиру регионалне политике за дефинисани буџетски период, а намењена је државама кандидатима и потенцијалним кандидатима у

[4] Бирсена Нумановић Дуљевић, ЦЕФТА споразум и европске интеграције земаља Западног Балкана, *Европско законодавство*, бр. 77–78/2022, стр. 408.

процесу придруживања ЕУ. Европски парламент, заједно са Саветом ЕУ, усвојио је 15. септембра 2021. године Уредбу о IPA III Инструменту за претприступну помоћ, који је финансијски инструмент за подршку земљама кандидатима у усвајању реформи неопходних за чланство у ЕУ. Исти треба да се имплементра током периода од 2021–2027. године, са буџетом од приближно 14,162 милијарде евра у пет тематских области које покривају владавину права, управљање, зелену агенду, конкурентност и територијалну сарадњу. Наше истраживање посвећено је темама IPA и IPARD програма претприступне помоћи, које су определиле надлежне институције ЕУ, а које су разматране дуже време у претходном периоду. Такође, овде третирамо и процедуралне аспекте имплементације званичних решења у финансијској области, намењених Србији и осталим државама корисницима финансијске помоћи за спровођење развојних пројеката.

У анализи треба уочити да институционални оквир ЕУ чине: Европска комисија, Савет министара, Европски парламент, Европски суд правде и Ревизорски 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. ЕУ би се могла 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, конкретно, 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 оквиру Европске комисије постоје Генерални директорати – ГД *(Directorat general – DG),* од којих су за пољопривреду најзначајнији: Генерални директорат за пољопривреду и рурални развој *(DG AGRI),* ГД за здравље и заштиту потрошача *(DGSANCO)* у чијој надлежности су ветерина и безбедност хране, као и фитосанитарна политика, али и ГД за трговину *(DG TRADE)* и ГД за регионални развој *(DGREGIO).* За земље попут наше, од велике важности је и ГД за проширење *(DGENLARGEMENT).* 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 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, с друге стране, представља институцију ЕУ 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. UFEU. 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 или Специјалног комитета за пољопривреду све државе чланице сложе о неком предлогу исти добија статус „А" и он се без расправе усваја приликом заседања Савета. Систем гласања у Савету је специфичан. Свака држава има одређен број гласова којим располаже приликом гласања, а најчешће је потребна квалификована већина гласова да би се предлог усвојио. Међутим, у случају да Савет иступи са изменама које су у потпуној супротности са предлогом комисије, он мора одлуку донети једногласном већином. Укупан број гласова је 345, а одлука квалификованом већином доноси се уколико је испуњено још три услова: да има најмање 255 гласова за предлог прописа; да је већина држава чланица за предлог (14 држава чланица) и да је најмање 62% укупне популације ЕУ за предлог прописа. 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. Потреба за упрошћавањем система спољне помоћи, као и за постизањем максималних резултата коришћењем намењених финансијских средстава довела је до тога да Европска комисија предложи једноставнији оквир за пружање спољне помоћи у буџетским периоду 2007–2013. године. У том циљу, у септембру 2004. године Европска комисија предложила је успостављање новог иструмента за претприступну помоћ (IPA 2007–2013), намењеног пружању подршке земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Реч је о јединственом претприступном инструменту ЕУ за буџетско раздобље од 2007. до 2013. године, који обједињује досадашње инструменте: *Phare, Sapard*, *Ispa, Cards* као и претприступни инструмент за Турску. У фокусу су била два приоритета – помоћ земљама у испуњавању политичких, економских и критеријума који се односе на усвајање правних

тековина ЕУ, изградњу административних капацитета и јачање правосуђа, као и помоћ земљама у процесу припрема за коришћење структурних кохезионих фондова ЕУ након приступања ЕУ. Укупан буџет IPA за период од 2007. до 2013. године износио око 11,5 милијарди евра.[5] Како би се постигли циљеви сваке земље кандидата и потенцијалних кандидата на што ефикаснији начин, Инструмент за претприступну помоћ био је подељен на пет компоненти (Табела 1): Помоћ транзицији и изградњи институција; Прекогранична сарадња; Регионални развој; Развој људских ресурса и Рурални развој.

Табела 1. Компоненте инструмента претприступне помоћи

| Инструмент за претприступну помоћ IPA | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Компонента I | Компонента II | Компонента III | Компонента IV | Компонента V |
| Помоћ транзицији, изградњи институција | Прекогранична сарадња | Регионални развој | Развој људских ресурса | Рурални развој |

Извор: Земље потенцијални кандидати за чланство у ЕУ Земље кандидати за чланство у ЕУ

## 4) ПРОГРАМИРАЊЕ ФИНАНСИЈСКЕ ПОМОЋИ ЕУ

Програмирање финансијске помоћи представља 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 значајан документ представља вишегодишњи индикативни финансијски оквир *(Multi-annual Indicative Financial Framework – MIFF),* који се израђује у процесу програмирања, дефинисан је од стране Европске комисије и показује индикативну расподелу IPA средстава по земљи кориснику и по компонентама. То је табеларни приказ који покрива

[5] Нова Уредба о IPA II усвојена је у марту 2014. године. У Уредби се јасно одражава чињеница да је процес проширења ЕУ на чекању, иако је одобрено око 279 милиона евра подршке за различите секторе.

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. Други значајан документ представља вишегодишњи индикативни плански документ *(Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD),* који се израђује у процесу програмирања IPA. Ово је документ Европске комисије и припрема се 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 године (нпр. за 2011–2013) и ревидира се на годишњем нивоу. Документом се утврђују приоритети за финансирање из средстава IPA и даљи процес програмирања зависи од одговарајуће IPA компоненте. На пример, у документу који покрива период 2011–2013. године дефинисани су следећи приоритети подршке: јачање владавине права и јавне управе, превазилажење економске кризе и побољшање конкурентности, социјална укљученост и помирење. На основу овог документа државе које користе пету IPA компоненту 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.[6]

[6] Савет министара Европске уније 14. јуна 2004. године усвојио је Одлуку о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором, укључујући Косово, према Резолуцији 1244 Савета

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 за претприступну помоћ је подршка Републици Србији при суочавању са изазовима европских интеграција, спровођењу реформи неопходних да се испуне захтеви ЕУ и да се оствари напредак у процесу стабилизације и придруживања *(Stabilisation and Association process)*, као и стварању основе за испуњење критеријума из Копенхагена, неопходних за чланство у ЕУ.[7]

Реализација прве и друге компоненте IPA омогућава испуњавање политичких захтева у процесу стабилизације и придруживања, првенствено испуњавање Копенхашких критеријума, побољшање друштвено-економске ситуације у земљи, приближавање европским стандардима у секторима који се односе на увођење и имплементацију правних тековина 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. Поређења ради, и посматрано уназад, ЕУ је у Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру за Републику Србију, за период 2007–2013. године, била наменила 1,395.9 милиона евра. Поменута средства требало је реализовати у оквиру I и II компоненте IPA, али су се могле финансирати мере и активности које су сличне његовој III, IV и V компоненти. Реализацијом пројеката у оквиру I компоненте IPA, ЕУ је подржала пројекте који представљају припрему за коришћење пете IPA компоненте, односно IPARD. Ова подршка се, пре свега, огледа у развоју капацитета за имплементацију политика за развој пољопривреде и

безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. године. Европским партнерством дефинисани су краткорочни (12–24 месеци) и средњорочни (3–4 године) приоритети у припремама за интеграцију у ЕУ. Видети: „Документ Европског партнерства за Републику Србију за 2008. годину“. Интернет: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.213.html.

[7] Slobodan Nešković, Verica Savić, “Natural Resources Protection Strategies Important for Agriculture in the International Community and Republic of Serbia”, *Economics of Agriculture,* 2018, Vol. LXV, No. 2, p. 814.

руралних средина према ЕУ стандардима. Подршку пружају и друге донаторске институције као што су: Развојни програм 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 значај који се придаје пољопривреди, Европска комисија инсистира на постизању европских стандарда од стране земље кандидата. Акценат је стављен како на припрему администрација држава кандидата за администрирање ЕУ фондова намењених пољопривреди кроз спровођење IPARD програма, тако и на припреми 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, и олакшавање транзиције са IPARD мерама у оквиру Заједничке пољопривредне политике у тренутку када земља постане члан ЕУ. Из тог разлога предвиђена IPARD средства су у великој мери ограничена у односу на фондове доступне пуноправним чланицама. Док се за земљу са степеном развијености пољопривреде као што је Република Србија може очекивати неколико десетина милиона евра из IPARD-а, након уласка у пуноправно чланство сви фондови могу врло лако да премаше милијарду евра (директна плаћања и рурални развој). Значајна разлика IPARD 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 диктира и разлику структуре институција које администрирају IPARD-ом у односу на остале компоненте. Док је оперативна структура за прве четири компоненте иста, у IPARD-у је потпуно другачија.

Најширу структуру чине Национални IPA координатори (као и у свим другим компонентама) и Национални службеници за акредитацију. Део контролног и управљачког система су национални службеници за акредитацију и Национални фонд. Улога контролног и управљачког система дата је у самом називу. Они су одговорни за националну

акредитацију система, пријем новца из Брисела и достављање истог платној агенцији (у случају Србије, Управи за аграрна плаћања унутар МПШВ) и извештавање Европске комисије и о најмањим променама система које не могу бити реализоване без претходног одобрења из Брисела. Последњи и најоперативнији део система чине платна агенција и Управљачко тело, који су одговорни за програмирање помоћи (израда IPARD програма) и исплату новца крајњим корисницима, а заједно чине оперативну структуру. То је тачка у којој се најјасније види разлика пете компоненте у односу на остале.

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 такозвани IPARD програм у којем се до детаља дефинишу које мере ће бити коришћене (за пољопривредна газдинства, диверзификацију руралне економије, подршку удружењима пољопривредника итд.), и у којој области производње (млеко, месо, воће и поврће). Критична тачка у систему јесте платна агенција, јер она мора да обезбеди коришћење новца на начин предвиђен IPARD програмом (који одобрава Европска комисија), уз поштовање свих принципа 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 Републике 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 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 III, IV и V компоненти из I компоненте – Помоћ у транзицији и изградња институција. Пета компонента IPA инструмената стога је намењена руралном развоју, а њене специфичности налазе се, између осталог, и у структурама које се морају успоставити. За разлику од преосталих IPA

инструмената, Оперативне структуре у имлементацији IPARD-а су: Управљачко тело (МА) и Платна агенција (ПА).

Табела 2. Преглед IPA компоненти и одговарајућих инструмената кохезионе политике

| Државе кандидати | Државе чланице ЕУ |
|---|---|
| IPA | Структурни фондови и Кохезиони фонд |
| IPA I – Транзиција и изградња институција | |
| IPA II – Прекогранична сарадња | Европска територијална сарадња (део ERDF) |
| IPA III – Регионални развој | Европски фонд за регионални развој и Кохезиони фонд |
| IPA IV – Развој људских ресурса | Европски социјални фонд |
| IPA V – Рурални развој | Европски пољопривредни фонд за рурални развој |

Извор: Стегиц М. (2016)

Управљачко тело (МА) успоставља се као тело министарства које је надлежно за послове пољопривреде и руралног развоја. Оно је одговорно за израду нацрта IPARD програма. Такође, оно треба да се стара о усклађености свих активности са критеријумима и механизмима који су применљиви у IPARD програму, укључујући европско законодавство. МА треба да врши мониторинг IPARD програма и пружања помоћи IPARD мониторинг комитету у виду достављања неопходне документације за мониторинг квалитета спровођења IPARD програма. Оно се стара о креирању годишњих и коначних извештаја о имплементацији програма, консултовању са IPARD агенцијом. Након усаглашавања са IPARD мониторинг комитетом, МА доставља извештај Националном IPA координатору (НИПАЦ) и Националном службенику за одобравање (НАО). МА успоставља, одржава и унапређује системе извештавања и самог информационог система. IPARD платна агенција (ПА) успоставља се као тело или организаиони део у оквиру надлежног министарства за послове пољопривреде и руралног развоја чије су основне активности да расписује

конкурсе за доделу подстицајних средстава заједно са условима за коришћење подстицајних средстава, потом да врши селекцију у складу са критеријумима и механизмима дефинисаних IPARD програмима и проверава усклађеност са прописима ЕУ и националним прописима; да проверава испуњеност услова за одобравање и исплату средстава по захтеву за остваривање права на подстицаје у складу са прописима и условима на конкурсу и, где је то потребно, по правилима јавних набавки; да припрема уговор о коришћењу подстицаја између ПА и корисника средстава подстицаја, укључујући и информације о потенцијалним санкцијама у случају непоштовања уговорних обавеза; да одлучује о праву на подстицаје; да врши исплату на основу остваренога права на подстицај и повраћај средстава у случају неиспуњења уговорних обавеза од стране корисника; да врши административну контролу и контролу на лицу места о испуњености уговорних обавеза и утврђује да су послови обављени или услуге извршене у складу са закљученим уговором; да успоставља и води рачуноводствено евидентирање уговорних обавеза и исплата; да креира извештаје о реализацији мера које се имплементирају и упоређују их са дефинисаним индикаторима; да се стара о томе да је корисник средстава свестан доприноса ЕУ у самом пројекту, да креира извештаје о уоченим нерегуларностима; да се стара да НАО, НФ и МА добију све информације које су неопходне за спровођење њихових активности. IPARD мере осмишљене су с циљем да се већа пажња посвети усаглашавању законодавства земље корисника IPARD програма са правним тековинама, пре свега у сегменту повећања ефикасности тржишта и достизању стандарда квалитета и исправности хране. IPARD мере су концентрисане на 9 IPARD мера у односу на 16 мера које су постојале у SAPARD инструменту).

Мере подршке руралном развоју укључују три групе приоритетних мера, и то: ОСА 1 – *Побољшање тржишне ефикасности и имплементација ЕУ стандарда*, ОСА 2 – *Припремне активности за имплементацију мера у заштити животне средине у области аграра и припрему за лидер програм* ОСА 3 – *Развој руралне економије*. ОСА 1 укључује инвестиције у фарме с циљем реструктурирања и усклађивања са ЕУ стандардима, подршку успостављању произвођачких група и инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних производа (као и рибарство), с циљем реструктурирања и усклађивања са ЕУ стандардима. ОСА 2 укључује припреме за имплементацију активности којима се побољшавају услови животне средине на селу и припреме активности везане за локално приватно-јавно партнерство, с циљем развоја локалних развојних стратегија. ОСА 3

укључује побољшање и развој руралне инфраструктуре, развој и диверзификацију активности руралне економије, побољшање тренинга и теничку подршку.

Заједничка пољопривредна политика (ЗПП) представља једну од најзначајнијих политика ЕУ. Важност те политике огледа се и у средствима која се издвајају из буџета ЕУ за њено спровођење. Према финансијској перспективи 2007–2013. године, 43% укупног буџета одлази на рурални развој и спровођење пољопривредне политике ЕУ. Имајући у виду комплексност система ЗПП, земљама кандидатима за чланство ЕУ пружа подршку у процесу прилагођавања пољопривредног сектора и руралних области, као и за имплементацију њеног законодавног оквира. Компонента која се односи на рурални развој намењена је земљама кандидатима, с циљем припреме за имплементацију и управљање ЗПП. Република Србија, као потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, још не може да користи ову компоненту. Имплементација помоћи у оквиру ове компоненте доприноси одрживом развоју пољопривредног сектора и руралних области, као и успешнијој имплементацији правних тековина у области ЗПП. Такође, кроз процес за коришћење ове компоненте IPA, земље кандидати за чланство у ЕУ припремају се за коришћење средстава из Европског пољопривредног фонда за рурални развој *(European Agricultural Fund for Rural Development* – EAFRD).

Правни оквир представљају IPA Уредба 1085/2006 и IPA Уредба 718/2007, док специфичан правни оквир чине Оквирни секторски и Финансијски споразум, чије су уговорне стране држава кандидат и ЕУ. Споразуми се потписују у различитој фази интеграције у ЕУ. Тако, Оквирни споразум потписује се у раној фази интеграције пре кандидатуре. Секторски споразум се закључује после стицања кандидатуре, док Финансијски споразум претходи пуној имплементацији IPARD програма. Сви споразуми су у директној вези са Уредбом ЕУ 1605/2002, чије принципе преносе. У Анексу 1 Уредбе 718/2007 дефинисани су принципи акредитације примењиви на свих пет компоненти. Међутим, као и код свих општих правних аката неопходно је детаљније дефинисање услова и критеријума за акредитацију, што је за свих пет компоненти реализовано кроз Оквирни споразум, који прецизније дефинише одредбе поменуте Уредбе. Секторски споразум ближе дефинише критеријуме акредитације који се односе на пету компоненту IPA фонда. Иначе, Оквирни споразум представља основни правни акт на коме се заснивају све процедуре у оквиру IPARD-а. У њему се дефинишу системски актери и начини финансијског управљања, основни

захтеви које свака институција мора да испуњава у систему, начин акредитације и принципи поделе дужности, ротације и тзв. „четири ока". Финансијским споразумом уређују се процедуре у вези са имплементацијом IPARD-а. Коришћење средстава из IPARD фонда претпоставља усвајање IPARD програма претходно одобреног од стране Европске комисије, закључење свих наведених споразума и доношење одлуке о преношењу управљачких овлашћења Европске комисије (окончан процес акредитације). IPARD обухвата и одређене принципе који се односе на поделу обавеза између свих актера, успостављање ефикасног система интерне контроле, дефинисање јасних процедура за управљање IPA фондовима, независну екстерну ревизију, транспарентне процедуре јавних набавки и кофинансирање конкретних пројеката.

## 5) ИЗВОРИ

Нумановић Дуљевић, Бирсена, „ЦЕФТА споразум и европске интеграције земаља Западног Балкана", *Европско законодавство*, бр. 77–78/2022

Нумановић Дуљевић, Бирсена, Значај информационо-комуникационих технологија и медија у ЕУ, *Европско законодавство*, бр. 87–88/2924

Kosar, Lidija, Adapting Hotel Management to Contemporary Tourism, Proceedings Tourism 11, Faculty of Science, Department of Geography, Tourism and Hotel Management, Novi Sad, 2016.

Нешковић, Слободан, Кохезиона политика ЕУ – економски развој и изградња инфраструктуре држава Западног Балкана, *Европско законодавство*, бр. 81–82/2023.

Нешковић, Слободан, Јелић, Иван, Дигитализација пољопривредних газдинстава и управљање квалитетом, *Европско законодавство*, бр. 89/2025.

Nešković, Slobodan, Savić, Verica, Natural Resources Protection Strategies Important for Agriculture in the International Community and Republic of Serbia, Economics of Agriculture, Vol. LXV, No. 2, Belgrade, Serbia.

Република Србија, Народна Скупштина, Библиотека Народне Скупштине „Јавно- приватно партнерство и концесије", 2011.

Spasojevic, Milan, Susic, Vladimir, Contemporary Tendencies in the Development of Health Tourism in the World and Serbia, University of Niš, Faculty of Economics Niš, Niš, 2015.

Comparative analysis of legislation and strategies related to rural development management in Serbia and the EU, Analysis of SEEDEV Expert Team, 2020. Council Directive 90/314/EEC.

„Закон о јавно-приватном партнерству“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 15/2016.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Процес европских интеграција сублимира конгломерат разноврсних концепција, мера и поступака у сврху превазилажења испољених друштвених противречности и обезбеђивања просперитетне будућности. Република Србија, која се налази у статусу кандидата за пријем у ЕУ, прихватила је обавезе како у сфери имплементације њених институционалних стратегијских заједничких политика, тако и аутохтоних пројеката на националном нивоу. У наведеном контексту посебан значај заузима унапређење стања локалних заједница, што имплицира адекватан ангажман компетентних органа државне управе и локалне самоуправе у спровођењу усвојених концепата. Реализација развојних пројеката претпоставља и реализацију доктрине вишедимензионалног одрживог развоја земље и њеног укључивања у породицу развијенијих политичких система. Институционализација развојних пројеката локалних заједница означава примену прокламованих модалитета ЕУ у аутентичном амбијенту државних националних и локалних институција, што се нарочито односи на концепте и програме унапређења постојеће социјалне инфраструктуре. Есенцијална претпоставка за спровођење наведених планова јесте обезбеђење финансијских средстава из домаћих и иностраних извора. Процедура припреме и имплементације развојних пројеката локалних заједница представља изазов и циљ међу руководиоцима локалних самоуправа. Међутим, то је и велика одговорност и обавеза, 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. У новијем периоду постоји подршка представника делегације ЕУ у нашој земљи, у сврху припреме и реализације пројеката локалних заједница. Међутим, број и квалитет ових пројеката у Републици Србији и даље је на веома ниском нивоу. Већинска очекивања подразумевају убрзано савладавање ових препрека и успешно окончање преговарачког процеса за приступање ЕУ. Стицање статуса пуноправног члана у овој организацији омогућило би нашој земљи додатну финансијску подршку из кохезионих и структурних фондова ЕУ. Сходно томе, требало би обезбедити локалне стратешке планове, као и

њихову усклађеност са регионалним, националним и наднационалним стратегијама. Коначно, треба схватити да процес европских интеграција не значи само значајан спољнополитички циљ, већ средство за остваривање унутрашњег мира и стабилности, јачања демократије и владавине права, као и остварење економског просперитета и свеукупног друштвеног напретка.

**INSTITUTIONALISATION OF LOCAL COMMUNITY DEVELOPMENT PROJECTS AND EU FINANCIAL PROGRAMMES**

Birsena NUMANOVIĆ DULJEVIĆ*

***Abstract:*** Development projects of local government units in candidate countries for accession to the European Union (EU) are largely financed from EU funds designed to support programmes aimed at strengthening local governance structures. In the Republic of Serbia, as a candidate country for EU accession, EU financial support should lead to a more balanced socio-economic development of local communities and improvement in the quality of life of the local population. The implementation of EU financial programmes is therefore an important factor in the accession process within Chapter 22, which concerns regional policy and preparations for the use of EU structural funds. The nomination of projects for specific financial support depends largely on the readiness of local governments to compete through technical projects, elaborations, studies, and other strategic documents within the framework of support programmes financed by the EU through development funds as part of its cohesion policy. As the EU provides both technical and advisory assistance in the preparation of the aforementioned strategic documents, this represents an ideal opportunity for our local governments and other communities in Serbia to build capacity and improve the development planning.

***Keywords*:** Projects, local community, social development, IPA and IPARD instruments, Serbia, EU.

* Secondary School „Nikola Tesla“, Novi Pazar; CESNA B, Belgrade. E-mail: birsena.n.duljevic@gmail.com. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0007-5668-333X.