

*Др Аника Ковачевић,  
асистенткиња*

*УДК: 342.25(497.11)(4-672EU)  
DOI: 10.46793/UPSSXI.269K*

## **УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА САРАДЊУ И РАЗВОЈ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ\***

### **Резиме**

*Појам интеграција се најчешће дефинише као споразум којим се ствара организација са способношћу доношења одлука о питањима од виталног значаја за њене чланице. Европске заједнице засноване су на тзв. функционалној интеграцији, што практично значи да теже обједињавању и стављању под контролу заједнице оних државних делатност код којих се постиже боље остварење заједничких интереса и циљева, као и већа ефикасност сарадње. У раду се анализирају два правца деловања ЕУ на локалне и регионалне власти: право ЕУ и финансирање ЕУ - уз посебан осврт на инструменте за претприступну помоћ (ИПА) који представљају средство којим ЕУ подржава реформе у „земљама проширења“ уз финансијску и техничку помоћ. Највећи део спровођења свих европских политика је на локалним и регионалним властима. Оне су средиште одвијања живота, у којима грађани ЕУ остварују своје основне животне потребе. Локалне власти су у вођењу политике ЕУ заступљене преко свог члана Европског парламента, њихова удружења ипак имају статус посматрача на састанцима. Аутор представља процес европских интеграција Републике Србије, остварени резултати, шта даље предстоји, нормативне и фактичке промене у процесу европских интеграција и како све поменуто утиче на јединице локалне самоуправе у Републици Србији.*

**Кључне речи:** *европске интеграције, јединице локалне самоуправе, прекогранична сарадња, европско законодавство, ИПА фондови.*

### **1. Увод**

Стварање неопходних услова за функционисање и развој локалних заједница превазилази могућности појединачне јединице локалне самоуправе,

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније“, који се финансира из средстава Факултета.

која је по својој природи и улози усмерена ка различитим облицима сарадње и повезивања. Међународна сарадња омогућава размену најбољих пракси и искустава, изградњу односа партнерства, развијање осећаја солидарности, подизање нивоа свести о европским интеграцијама, олакшан приступ фондовима, унапређење економског и пословног развоја и најзад, сеобухватно повезивање грађана. Она представља инструмент за дискусију и решавање питања од заједничког интереса - глобалних, регионалних или локалних, обезбеђујући суштинску децентрализацију власти и ефикасан систем управљања који је у служби задовољења потреба грађана, али уз национално прихватљиве облике међународне сарадње јединица локалне самоуправе, не занемарујући основне функције и смисао локалне самоуправе и њене демократске потенцијале.<sup>1</sup>

Процес европских интеграција (ЕИ) представља најзначајнију покретачку снагу успостављања прекограничне сарадње. Интеграција није била део или последица неког унапред задатог плана и програма. Одвијала се онако како су налагали разлози, првенствено, економске природе. Треба истаћи да је сваки нови уговор и реформа Европске заједнице представљала тежњу ка учвршћивању мира и демократије на европском континенту.<sup>2</sup> Основна вредност је у том смислу била и остала мир и стабилност.

Искуства прекограничне сарадње у европским земљама показују да је, понекад, једини мотив и циљ прекограничне сарадње коришћење фондова Европске уније (ЕУ) намењених за финансирање пројеката прекограничне сарадње. Отуда европске интеграције не треба посматрати као процес који се одликује неком систематичношћу и униформношћу, већ као један неуједначен и веома разнолик процес.<sup>3</sup> Процес интеграције обично је започињао у одређеној области, да би се затим преливао на неке нове области сарадње, и то као практичан и прагматичан одговор на проблеме и захтеве држава чланица.

Постоје два главна правца деловања ЕУ на локалне и регионалне власти: то су право ЕУ и финансирање ЕУ. Највећи део спровођења свих европских политика је на локалним и регионалним властима. Оне су средиште одвијања живота, у којима грађани ЕУ остварују своје основне животне потребе. Локалне власти су у вођењу политике ЕУ заступљене преко свог члана Европског парламента, њихова удружења ипак имају статус посматрача на састанцима.

---

<sup>1</sup> Ковачевић, А., *Појам и облици међународне сарадње јединица локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, књ. 10, Крагујевац, 2022, стр. 263, 264.

<sup>2</sup> Ливаја, З., *Утицај претприступних фондова Европске Уније на подизању демократских и развојних потенцијала локалних власти и заједница у Србији*, докторска дисертација, Београд, 2016, стр. 18.

<sup>3</sup> Вујичић, Д., Вукмировић, А., *Приручник за запослене на пословима европских интеграција у локалној самоуправи*, Београд, 2020, стр. 10.

## 2. Дефинисање појма европске интеграције

Појам интеграција се најчешће дефинише као споразум којим се ствара организација са способношћу доношења одлука о питањима од виталног значаја за њене чланице.<sup>4</sup> Европске заједнице засноване су на тзв. функционалној интеграцији, што практично значи да теже обједињавању и стављању под контролу заједнице оних државних делатност код којих се постиже боље остварење заједничких интереса и циљева, као и већа ефикасност сарадње.

У циљу дефинисања појма интеграције, истичемо да међународна сарадња јединица локалне самоуправе, у основи представља облик међусобне сарадње и удруживања јединица локалне самоуправе. Сарадња подразумева различите облике интеракције две или више општина и других облика локалне самоуправе у вршењу њихових надлежности или пружању комуналних (јавних) услуга.<sup>5</sup> Прекогранична сарадња представља средство унапређења функционисања локалних самоуправа у граничном појасу, те се јавља као битан део локалног система управљања.<sup>6</sup>

О значају и потенцијалу различитих облика прекограничне сарадње, сведоче европски документи који регулишу и охрабрују овакве активности. Истичемо Европску повељу о локалној самоуправи која је усвојена 1985.<sup>7</sup> Повеља је системске природе и односи на све базичне елементе система локалне самоуправе. Значај овог документа је у томе што се дају дефиниција и смернице пожељног система локалне самоуправе у европским државама. Када једна држава ратификује ову Повељу, она преузима се обавеза поштовања у њој дефинисаних принципа, што је и истакнуто већ у првом члану ове Повеље.<sup>8</sup> Један од основних захтева је да локална самоуправа буде уставна и законска категорија. Поред одреднице локалне самоуправе,<sup>9</sup> наредни чланови повеље се односе на: делокруг локалне самоуправе, заштиту граница јединица локалне самоуправе, одговарајуће ресурсе за обављање послова локалних власти, услове вршења функција локалних власти, управни надзор над њиховим радом,

---

<sup>4</sup> Исто, стр. 9.

<sup>5</sup> Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2020, стр. 222.

<sup>6</sup> Голић, Д., *Међуопштинска сарадња као облик децентрализованог вршења јавних послова*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2013, стр. 146.

<sup>7</sup> European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>

<sup>8</sup> European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, art. 1., <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>, датум посете: 05.09.2023.

<sup>9</sup> European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, art. 3., <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>, датум посете: 05.09.2023.

изворе финансирања, право локалних власти на удруживање и правну заштиту локалне самоуправе.<sup>10</sup>

Процес европских интеграција почео је 1951. године, интеграцијом у области производње угља и челика, која је стављена под контролу Европске заједнице за угаљ и челик, основане Париским уговором.<sup>11</sup> Непуних шест година након тога, закључењем Римског уговора<sup>12</sup>, интеграција је проширена на област мирољубивог истраживања и коришћења атомске енергије, с циљем да се унапреди развој нуклеарне индустрије и обезбеди снабдевање чланица нуклеарном енергијом. Међутим, истим уговором државе су основале Европску економску заједницу (ЕЕЗ) и тако показале спремност да крену путем економске интеграције, са много амбициознијим задатком да се обухвате све привредне гране и главне области економије. Током наредних година управо је ЕЕЗ била главна покретачка снага европских интеграција. Кроз познате етапе у развоју ЕЗ, почевши од Уговора о обједињавању органа из 1965. године, преко усвајања Јединственог европског акта 1985. године, па све до закључења уговора у Мадриду 1992,<sup>13</sup> Амстердаму 1997.,<sup>14</sup> Ници 2001.<sup>15</sup> и Лисабону 2007.<sup>16</sup> године, дошло се до области интеграције која данас представљају комунитарну тековину.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, art. 2-11., <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>, датум посете: 05.09.2023.

<sup>11</sup> Закон о потврђивању споразума из Париза, Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 4 од 30. маја 2017.

<sup>12</sup> Treaty establishing the European Economic Community, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>, датум приступа: 06.09.2023. год

<sup>13</sup> Treaty on European Union, *Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001 – 0110*, <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>, датум приступа: 06.09.2023.

<sup>14</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 340, 10/11/1997 P. 0001 – 0144*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>, датум приступа: 06.09.2023.

<sup>15</sup> Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 080, 10/03/2001 P. 0001 – 0087*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>, датум приступа: 06.09.2023.

<sup>16</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>, датум приступа: 06.09.2023.

<sup>17</sup> Она обухвата: јединствено унутрашње тржиште, укључујући слободно деловање закона конкуренције, економску и монетарну унију, заједничку саобраћајну политику, заштиту животне средине, заједничку пољопривредну политику, социјалну политику, држављанство Европске уније, образовање и стручно оспособљавање, културу, здравство и омладину, заштиту потрошача, трансевропске мреже, индустрију и

За појам интеграције од суштинског значаја је начин расподеле надлежности између Европских Заједница – ЕЗ (Европска заједница за угљ и челик – ЕЗУЧ, Европска заједница за атомску енергију – ЕУРОАТОМ и Европска Економска Заједница – ЕЕЗ) и држава чланица. Интеграција подразумева примарну надлежност ЕЗ у одређеној области или областима, док је надлежност држава чланица изузетак.<sup>18</sup> У супротном, када је надлежност чланица правило, а надлежност Европске заједнице ограничена само на посебне области, не ради се о интеграцији већ о сарадњи.

ЕУ утиче на локалне власти пре свега кроз примену правних тековина. У њима се спроводи од 50% до чак 80% правних прописа ЕУ, у зависности од расподеле надлежности између нивоа власти у датој држави.<sup>19</sup> ЕУ зависи од административних капацитета њених држава чланица, које заузврат у великој мери зависе од локалних власти у циљу спровођења политике и права ЕУ. То је тзв. управљање на више нивоа унутар ЕУ. доноси прописе, државе их преносе у национална законодавства, а локална самоуправа спроводи.<sup>20</sup> Са друге стране, постоје и необавезујуће ЕУ политике релевантне за локални ниво, које помажу њихову реализацију попут социјалне политике, сиромаштва, запошљавања, економског раста, енергетике, климатских промена, становања, здравства, итд.

Европска унија има врло ограничену правну надлежност у овим областима и промовише имплементацију у контексту кохезионе политике. Да би се квалификовале за финансирање, локалне власти морају да испуне стриктне захтеве шема ЕУ политика и самим тим су везане за законске одредбе. Имплементација законодавства и политика изазвала је реакције локалних власти. Ипак, формални приступ локалних власти у вођењу политике ЕУ је ограничен. Локалне власти су у вођењу политике Европске уније заступљене преко свог члана Европског парламента, њихова удружења имају статус посматрача на састанцима Савета министара, али не и канале директног утицаја. Од почетка деведесетих година Комитет региона остаје једини формални механизам учешћа локалне самоуправе у институционалној поставци Европске уније.

---

индустријску политику, економску и социјалну кохезију, тј. политику регионалног развоја, истраживање и развој, помоћ земљама у развоју (тзв. сарадња за развој), визе, азил, имиграција и друге политике које се односе на кретање лица.

<sup>18</sup> Вујичић Д., Вукмировић, А., *нав. дело*, стр. 10.

<sup>19</sup> Вид. Karayigit, M., *The EU and Local Governments, Strategic Public Management Journal*, 2016, стр. 6-9; Committee of the Regions, *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, European Union, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf> (датум приступа 05.09.2023) се наводи седа је то 70% свих прописа ЕУ.

<sup>20</sup> Милисављевић Б., Станковић М., *Комитет региона – демократска снага Европске уније*, Европско законодавство, бр. 56-57/2016, стр. 35–39.

### 3. Утицај прописа ЕУ на локалне и регионалне власти

ЕУ углавном има две врсте прописа. Прво, постоје прописи ЕУ са директном применом. Ова врста прописа се не преноси у национално законодавство чланица, већ је директно обавезујућа у примени за све државе чланице. Друго, постоје прописи ЕУ чија примена је обавезна за сваку државу чланицу, али начин на који ће се применити односно начин постизања њеног циља остављен је свакој држави чланици на вољу да сама нађе најбоље решење за њену примену.<sup>21</sup>

Примарно законодавство обухвата уговоре о оснивању ЕЗ или ЕУ, уговоре о изменама и допунама оснивачких уговора, приступне уговоре, протоколе и анексе приложене уговорима и ЕУ повељу о основним правима. Тако нпр. Уговор из Мастрихта<sup>22</sup> јесте од непосредног утицаја на локалну самоуправу јер уређује даљи развој ЕУ, право гласања ЕУ грађана, слободу кретања радне снаге, правила о конкурентности и државној помоћи и сл.

Секундарно законодавство се састоји из аката усвојених од стране европских институција, међународних уговора и судске праксе Европског суда. Европске институције имају овлашћења која су пренета на њих оснивачким уговорима, а резултат овог поступка су секундарни правни акти. Тако секундарно законодавство садржи бројне прописе који се примењују или непосредно (у случају да их национални ниво не инкорпорира у национално законодавство или су мере за инкорпорирање некомпатибилне савом ЕУ, локалне самоуправе су обавезне да их примене, у циљу правилне примене европског права<sup>23</sup> или посредно, преношењем у национално законодавство – њихова примена зависи од расподеле надлежности између националног, регионалног и локалног нивоа власти, а уређују бројне области рада локалне самоуправе.

Прописи ЕУ, такође, имају значајну улогу и на пољу управљања људским ресурсима. Тако нпр. Уговор из Нице<sup>24</sup> прописује слободно кретање људи, као важан сегмент основних слобода ЕУ. То практично значи да је сваки грађанин ЕУ слободан да ради и живи у било којој држави ЕУ, без обзира на држављанство, да је заштићен од било ког вида дискриминације. Такође, прописи ЕУ прописују управљање људским ресурсима на нивоу ЈЛС у смислу

---

<sup>21</sup> Вид. Вујичић, Д., Вукмировић, А., *нав. дело*, стр. 18.

<sup>22</sup> Treaty on European Union, *Official Journal C 191*, 29/07/1992 P. 0001 – 0110, <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>, датум приступа: 06.09.2023.

<sup>23</sup> Вид. Guderjan, M., *Local Government and European integration-beyond Europeanisation?*, Political Perspectives, vol. 6, no. 1/2012, pp. 105-128, 109-110.

<sup>24</sup> Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>, датум приступа: 06.09.2023

да је загарантован једнак положај и третман жена и мушкараца, тзв. родна равноправност, као и прописи о социјалној заштити.

Чланом 19 Уговора из Нице,<sup>25</sup> гарантује се право гласа на локалним изборима. То значи да се може гласати на локалним изборима у држави у којој се живи, иако грађанин нема држављанство те државе. Идеја је да сви грађани имају једнака права без обзира на то у којој држави чланице живе и раде.

#### **4. Утицај финансирања ЕУ на локалне и регионалне власти**

Локалне самоуправе користе ЕУ фондове и програме за припрему и имплементацију пројеката који имају функцију подршке јачању капацитета и стварању услова за примену европских стандарда, прописа и политика.<sup>26</sup> Из тог разлога, ЛС учествују и у процесу програмирања и коришћења фондова и програма ЕУ, у неким случајевима самостално, али у највећем броју случајева путем националне асоцијације, имајући у виду важност консултација самоуправа, а нарочито у погледу дефинисања приоритета за финансирање. Локална самоуправа има на располагању бесповратна средства ЕУ – ИПА фондове (национални и прекогранични/транснационални програми) и Програме ЕУ, пре свега у сврху увођења европских стандарда и спровођења реформи како би се створили услови за чланство у ЕУ. Ефекти коришћења средстава на локалном нивоу се огледају у побољшању јавних сервиса, економског развоја, унапређење животне средине, и побољшање живота грађана.

Развојни фондови Европске уније велика развојна шанса за њене чланице. Ипак имајући на уму сложене процедуре и бројне принципе које Унија намеће, значајан део новца се издваја не само за помоћ у структурним проблемима које једна држава има, већ и са циљем да се будуће чланице максимално оспособе за ефективно коришћење расположивих средстава. Да би се овај новац заиста искористио потребно је познавати процедуре и принципе Европске комисије на основу којих се одлучује о финансирању програма и пројеката. Укратко, на нивоу Уније се формирају општи седмогодишњи планови спровођења кохезивне политике и начин трошења средстава.<sup>27</sup> Држава чланица је дужна да уподоби систем статистике европским стандардима како би се могле радити упоредне статистичке анализе. Сходно томе обавеза је да чланица формира

---

<sup>25</sup> Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, art. 19., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>, датум приступа: 06.09.2023

<sup>26</sup> Вујичић Д., Вукмировић, А., *нав. дело*, стр.

<sup>27</sup> Радић, И., Кахримановић, В., Будимир, Б., *Водич кроз придруживање Европској унији*, Београд, 2007, стр. 61.

статистичке регионе као територијалне аналитичке јединице за потребе мерења степена развијености датог простора односно региона.

Друга важна обавеза државе чланице је да припреми своју развојну стратегију усаглашену са потребама региона и локалних заједница. Тек тада су створени услови за реализацију кохезивне политике односно за финансирање развојних пројеката. Да би се ово заиста остварило неопходан је правовремен и исправан ангажман крајњих корисника а то су углавном регионална и локална тела (развојне агенције, локалне самоуправе, асоцијације...).

Значај локалних самоуправа у овом контексту се може сагледати из две перспективе. Прва је учешће локалних самоуправа у изградњи институционалног оквира за спровођење пројеката које финансира ЕУ. Под овим се првенствено мисли на израду развојних докумената усклађених са документима на нивоу ЕУ без којих нема ни реализације програма у конкретној држави као и на учешће локалне самоуправе у развојним регионалним асоцијацијама. Друга перспектива је учешће локалних самоуправа у спровођењу пројеката.<sup>28</sup> Без активног учешћа локалне самоуправе, реализација развојне политике ће бити незадовољавајућа а средства Европске уније у том случају остају неискоришћена. То је проблем такозваног слабог апсорпционог капацитета с чиме су иначе имале проблема новије чланице Европске уније.

Једно од основних начела кохезионе политике ЕУ јесте партнерство, укључујући партнерство између централног и локалног нивоа, по могућству институционализовано. Од Лисабонског уговора, овај принцип се уноси у економске стратегије ЕУ, те за последицу има повећану улогу локалне самоуправе у постизању циљева ЕУ политика. Међутим ово питање и бројна друга значајна питања<sup>29</sup> су и даље на нивоу преговора и дебате. Сва ова питања су и даље у сфери дебате. прописи ЕУ прожимају готово све сфере друштвеног живота на нивоу регионалних и локалних власти.

Сам положај, али и перцепција положаја локалних и регионалних власти је у значајној мери имењена ступањем на снагу Лисабонског уговора. Лисабонским споразум је први пут је прави споразум којим је поменуто право на локалну самоуправу.<sup>30</sup> Овај уговор уводи низ промена које се пре свега односе на поштовање регионалних идентитета – посебности, поштовање националног идентитета држава чланица са свим различитостима политичких култура.

---

<sup>28</sup> Вид. Ливаја, З., *нав. дело*, стр. 172.

<sup>29</sup> На нивоу ЈЛС прописи који ће бити од великог утицаја у будућности су критеријуми за испуњавање услова за стицање статуса избеглице, као и како се и по којим критеријумима додељује социјална помоћ и друге бенефиције за избеглице или питање оних лица који имају привремену дозволу да бораве на територији ЕУ

<sup>30</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=urisrv%3A0J.C.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3AТОС> (датум приступа: 06.09.2023.), art. 4, par. 2.

Затим, Уговор проширује и даје већи значај принципу супсидијарности на локалном и регионалном нивоу. Начело супсидијарности представља регулаторни принцип у вршењу овлашћења која не припадају искључивој надлежности Европске уније, односно у оним случајевима у којима ЕУ ужива подељена овлашћења или овлашћење да подржава, координира и допуњава активности држава чланица. Када је реч о подељеним овлашћењима, ЕУ може донети одлуку да стави изван снаге акт који је раније донела и препусти државама чланицама да регулишу релевантну материју, уколико то поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности захтева.<sup>31</sup>

ЕУ ће деловати само у оним питањима, односно областима када националне владе или локално-регионалне власти не могу дата питања односно области боље регулисати.<sup>32</sup> Овај нови аспект субсидијарности је повезан са реформом деловања Комитета региона који сада има право да покрене поступак пред Европским судом правде ако се принцип супсидијарности који се односи на локални или регионални ниво власти крши или повређује, тј. ако су занемарена институционална права или права националних, регионалних и локалних власти.<sup>33</sup>

## **5. Процес европских интеграција Републике Србије и утицај на јединице локалне самоуправе**

Процес европских интеграција се прихвата као ексклузивни посао централних власти, без још увек јасне визије и свести о стварном значају, месту и улози локалних и регионалних власти у овом процесу. Оваква позиција централних власти је потврђена и усвајањем Смерница за сарадњу Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног конвента о Европској унији и Привредне

---

<sup>31</sup> Вид. Радивојевић, З., Кнежевић Предић, В., *Начело супсидијарности и његова примена у праву Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, вол. 52, бр. 3/2018, стр. 983.

<sup>32</sup> Унија не предузима никакве акције осим и у случају када је та акција ефикаснија о оне која се предузима на националном, регионалном или локалном нивоу. Први пут је уведена чланом 5. Уговора о ЕУ из 1992. године, затим је начело проширено Уговором из Амстердама 1997. године и на крају је Уговором из Лисабона из 2007. године додатно учвршћено као општи принцип и начело деловања ЕУ.

<sup>33</sup> Комитет још увек није искористио ово право. Са друге стране, ни Суд правде никада није поништио правни акт због повреде супсидијаритета. Сматра се да постоје два разлога због којих Комитет никада није искористио ово право: 1) ризик да, услед неуспеха поступка, изгуби снагу и 2) Комисија узима у обзир мишљење Комитета у поступку припреме законодавног акта да би избегла правне спорове. У том смислу, Комитет ипак бира да утиче као заступник принципа супсидијаритета кроз предлоге, преговоре и консултације. Вид. Guderjan, M., *нав. чланак*, стр. 104.

коморе Србије од стране Преговарачког тима у марту 2016. године.<sup>34</sup> У овом акту ЈЛС, као и Стална конференција градова и општина - СКГО, као њен представник, није препозната као један од актера у овом процесу. Тако се у овом акту дефинише начин сарадње Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног конвента о Европској унији и Привредне коморе Србије након достављања резултата скрининга. На основу ових смерница, као и других повезаних аката, поменути субјекти се укључују у процес преговора. Важно је истаћи да је од укупно 35 Преговарачких поглавља СКГО идентификовала 21 преговарачко поглавље које је од интереса за локалну самоуправу.<sup>35</sup> Сложена институционална структура не подразумева формално учешће представника јединица локалне самоуправе. Ипак, председавајући преговарачких група имају дискреционо право да, у случају да се појави потреба и на предлог преговарачке групе, укључе у рад групе и друге стручне организације и истакнуте стручњаке.<sup>36</sup> На овај начин, ствара се простор да се ЈЛС укључе у рад група, посредством своје асоцијације.

Неопходно је указати на Извештај ЕК за 2020.<sup>37</sup> годину у коме се истиче да су административни капацитети локалних власти још увек слаби, да и даље постоје значајне разлике у кадровским и финансијским капацитетима између локалних самоуправа. Надлежност за спровођење бројних послова се и даље додељују или поверавају локалним самоуправама, без јасне анализе и процене

---

<sup>34</sup> Смернице за сарадњу Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног конвента о Европској унији и Привредне коморе Србије, Smernice o saradnji sa civilnim drustvom (mei.gov.rs), датум приступа: 08.09.2023.

<sup>35</sup> То су: Слобода кретања роба, Слобода кретања радника, Право пословног настанивања и слобода пружања услуга, Слобода кретања капитала, Јавне набавке, Право привредних друштава, Политика конкуренције, Пољопривреда и рурални развој, Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, Транспортна политика, Енергетика, Опорезивање, Социјална политика и запошљавање, Предузетништво и индустријска политика, Трансевропске мреже, Регионална политика и координација структурних елемената, Образовање и култура, Здравствена заштита и заштита потрошача, Финансијска контрола, Институције. Вид. СКГО, Приступање ЕУ, <http://www.skgo.org/tematska-oblast/pristupanje-EU>, датум приступа: 09.09.2023.

<sup>36</sup> Закључак о усмеравању и усклађивању рада органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/pregovori\\_sa\\_eu/zakljucak\\_rad\\_organa\\_za\\_pregovracake\\_pozicije\\_februar\\_17.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organa_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf), датум приступа: 09.09.2023.

<sup>37</sup> Извештај о напретку Србије ЕК за 2020. годину, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf), датум приступа: 09.09.2023.

људских и финансијских капацитета за њихово спровођење.<sup>38</sup> Дакле, имајући у виду ове оцене, још се више намеће закључак о важности интензивнијег укључивања СКГО у овај процес као заступника интереса ЈЛС.

Инструмент за претприступну помоћ (ИПА)<sup>39</sup> је средство којим ЕУ подржава реформе у „земљама проширења“ уз финансијску и техничку помоћ. ИПА фондови граде капацитете земаља током целог процеса придруживања, што резултира прогресивним, позитивним кретањима у региону. ИПА представља бесповратну помоћ Европске уније, што значи да се примљени и успешно потрошени новац не мора враћати нити плаћати камата. Општи циљеви претприступних фондова ЕУ су јачање демократских институција и владавине права, афирмација и заштита људских и мањинских права и слобода, родна равноправност и недискриминација, реформа државне управе укључујући успостављање децентрализованог управљања фондовима ЕУ, спровођење економских реформи, развој цивилног друштва, обнова и помирење односно унапређење регионалне и прекограничне сарадње.<sup>40</sup>

ИПА I - Компонента Помоћ у транзицији и изградња институција (ТАИБ) је креирана да подржи изградњу административних капацитета државних и правосудних институција, привредни развој и друштвену повезаност, као и да изгради способности за преузимање обавеза процеса придруживања.<sup>41</sup>

ИПА II – „Компонента прекогранична сарадња“ делујући првенствено на локалном нивоу у граничним областима, програми прекограничне сарадње помажу становништву с обе стране границе у промовисању одрживог привредног и друштвеног развоја, где се заједничким напорима решавају заједнички проблеми (нпр. очување животне средине, природне и културне баштине, јавно здравље, спречавање и борба против организованог криминала итд.), обезбеђују ефикасне и сигурне границе и промовишу заједничке акције у које су укључени локални учесници из пограничних области. Активности које се финансирају у оквиру ове компоненте углавном се спроводе посредством грантова. Ова средства су усмерена на приоритете у којима су реформе и инвестиције најпотребније за испуњавање критеријума за чланство, што се за сваку земљу појединачно детаљније дефинише у стратешком документу за период од 7 година.<sup>42</sup>

Значај претприступних ЕУ фондова огледа се у две чињенице. Прва је да су у питању бесповратна средства а други је значајна количина тих средстава

---

<sup>38</sup> Извештај о напретку Србије ЕК за 2020. годину, стр. 13. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf), датум приступа: 09.09.2023.

<sup>39</sup> Министарство за европске интеграције, Европски фондови, *ИПА*, *МЕИ - ИПА - Инструмент за претприступну помоћ* датум приступа: 10.09.2023.

<sup>40</sup> Вид Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније, <http://www.cfcu.gov.rs/tekst.php?oblast=pfondovi>, датум приступа: 12.09.2023.

<sup>41</sup> Исто.

<sup>42</sup> Вујичић Д., Вукмировић, А., *нав. дело*, стр.

(нарочито кад се пореди у односу на републички буџет). Друга важна веза у овој теми су расположива и искоришћена сума новца и то директно указује на наше апсорпционе капацитете. На апсорпционе капацитете једне државе указује однос између одобрене и уговорене, односно исплаћене суме новца. Наиме, Европска унија одобрава свакој држави корисници фонда максималну суму новца. Процент искоришћености те суме указује на тзв. апсорпционе капацитете неке државе.<sup>43</sup>

Помоћ коју је Европска унија наменила за Републику Србију кроз ИПА фонд у периоду од 2007. до 2013. године износила је око 1,5 милијарду евра, с тим да средства која се не искористе, Европска унија троши у друге сврхе.<sup>44</sup> Подршка ИПА фонда Републици Србији више је имала сврху да упозна са процедурама и оспособи, како институције, тако и пољопривреднике за коришћење претприступних фондова у будућности.<sup>45</sup>

ИПА програм је структуриран на начин да пружа подршку кључним областима које су од значаја за процес интеграције у Европску унију. Финансијска средства се усмеравају на: активности у окончању транзиције и формирању недостајућих институција; пројекте прекограничне сарадње; програме равномерног регионалног развоја; људске реурсе – обуке и стицање компетенција; пројекте у руралним подручјима.

ИПАРД (*Instrument for Pre-accession Assistance in Rural Development*) је одговор Европске комисије на изазове проширења у пољопривреди и руралним подручјима. Имплементација помоћи у оквиру ове компоненте омогућава земљи кандидату да се адекватно припреми за чланство у Европској унији, а самим тим и за коришћење средстава из Европског пољопривредног фонда за рурални развој. Прилагођавање заједничкој аграрној политици ЕУ представља велики изазов, а подразумева акције у правцу хармонизације законодавства, јачања институција, као и промена у самој политици.

Реформе политике подразумевају усвајање стандарда Европске уније, у циљу што ефикаснијег процеса прилагођавања.<sup>46</sup> Програм на основи представља само вежбу како би се успоставила институционална структура, која је способна да управља фондовима по уласку у Европску унију, кад се фондови намењени инвестицијама у пољопривреди и руралном развоју увећавају и до неколико пута. Осим подстицања развоја пољопривреде, ИПАРД програм има за циљ да припреми аграрни сектор за озбиљну утакмицу на јединственом тржишту.<sup>47</sup> Република Србија је акредитовала агенцију за аграрна плаћања и

---

<sup>43</sup> Ливаја, З., *нав. дело*, стр. 174, 175.

<sup>44</sup> Продановић, Р. и др., *Циљеви, могућности и ограничења ИПАРД II програма у развоју аграрног сектора Републике Србије*, Нови Сад, 2018, стр. 153.

<sup>45</sup> Vapa Tankosić, J., Stojisavljević, M., *EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance measures for rural development*. *Economics of Agriculture*, vol. 61, no. 1/2014, p. 199.

<sup>46</sup> Богданов, Н., *Рурални развој и рурална политика*, Београд, 2015, стр. 35.

<sup>47</sup> Продановић, Р. и др., *нав. дело*, стр. 152.

испунила остале услове, чиме су створени услови за коришћење ИПАРД средстава. Почетком 2018. године ИПАРД агенција отворила је први конкурс за суфинансирање пројеката.<sup>48</sup>

## 6. Закључак

Процес европских интеграција подразумева свеобухватну реформу и преуређење сваког сегмента нашег друштва - политичког, економског, административног, културног, као и његово прилагођавање ЕУ стандардима и вредностима. Чињеница је да у Србији у институционалним круговима, а и у широј јавности, не постоји јасна слика и свест о томе какав је и колики значај локане самоуправе, а самим тим и њена улога у овом процесу. Као последица горе наведеног истичемо да у јединицама локалне самоуправе у Србији, не постоји правно и организационо дефинисан институционални механизам за праћење процеса европских интеграција.

Претприступни фондови Европске уније имају улогу да помогну и стручно подрже земље кандидате или потенцијалне кандидате у процесу придруживања Европској унији. Важно је истаћи да је читав концепт развоја и сарадње замишљен кроз пројектне активности како би се лакше и брже оспособили носиоци власти, приватни сектор и организације цивилног друштва да се прилагођавају правилима игре која важе и за чланице ЕУ.

Суштина ИПА фондова представља покушај да кандидат прихвати демократске стандарде ЕУ, децентрализацију и демократизацију система, као и повећање надлежности локалних власти и њихове стварне финансијске аутономије у циљу јачања њиховог капацитета као услужног сервиса грађана а не као власти над грађанима. Услуге треба да се креирају према потребама грађана уз што веће укључивање грађана у процесе одлучивања. У том смислу се очекује да ће резултати ићи у правцу смањивања корупције, јачања правне државе, јачања аутономије судске власти посебно у односу на извршну и законодавну власт, као и подизања капацитета њених служби.

Потребно је створити организационе и структурале услове и омогућити локалним самоуправама да у већем обиму користе механизам закључења међуопштинских споразума, као начина институционалне помоћи и сарадње са оним локалним самоуправама које немају кадровских и финансијских капацитета за обављање ЕУ послова. Затим, интензивирати контакте са европским и регионалним организацијама од значаја за локалне самоуправе у процесу европских интеграција, са институцијама на нивоу ЕУ и радити на едукацији и реорганизацији институционалних представника централних и локалних власти како би се побољшао пословни амбијент и привукли инвеститори.

---

<sup>48</sup> IPARD, <https://ipard.co.rs/>, датум приступа: 09.09.2023.

*Anika Kovačević, Ph.D.,  
Assistant*

## **THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN INTEGRATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA ON THE COOPERATION AND DEVELOPMENT OF SELF- GOVERNMENT UNITS**

### ***Summary***

*The term integration is most often defined as an agreement that creates an organization with the ability to make decisions on issues of vital importance to its members. European communities are based on the so-called functional integration, which practically means that they strive to unify and bring under the control of the community those state activities that achieve better realization of common interests and goals, as well as greater efficiency of cooperation. The paper analyzes two directions of EU action on local and regional authorities: EU law and EU financing - with a special reference to instruments for pre-accession assistance (IPA), which represent a means by which the EU supports reforms in "enlargement countries" with financial and technical assistance. The largest part of the implementation of all European policies rests with local and regional authorities. They are the center, where EU citizens fulfill their basic life needs. Local authorities are represented in the conduct of EU policy through their member of the European Parliament, but their associations still have the status of observers at meetings. The author presents the process of European integration of the Republic of Serbia, the achieved results, what lies ahead, normative and factual changes in the process of European integration and how all of the above affects local self-government units in the Republic of Serbia.*

**Key words:** *European integration, local self-government units, cross-border cooperation, European legislation, IPA funds.*

### **Литература**

- Богданов, Н., *Рурални развој и рурална политика*, Београд, 2015.  
Вара Танкосић, Ј., Стојисављевић, М., *EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance measures for rural development*. Economics of Agriculture, vol. 61, no. 1/2014.  
Вујичић, Д., Вукмировић, А., *Приручник за запослене на пословима европских интеграција у локалној самоуправи*, Београд, 2020.

- Голџ, Д., *Међуопштинска сарадња као облик децентрализованог вршења јавних послова*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2013.
- Guderjan, M., *Local Government and European integration-beyond Europeanisation?*, Political Perspectives, vol. 6, no. 1/2012.
- Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2020.
- European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, art. 3, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>
- Закон о потврђивању споразума из Париза, Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 4 од 30. маја 2017.
- Закључак о усмеравању и усклађивању рада органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/pregovori\\_sa\\_eu/zakljucak\\_rad\\_organa\\_za\\_pregovracake\\_pozicije\\_februar\\_17.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organa_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf),
- Извештај о напретку Србије ЕК за 2020. годину, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)
- ИПАРД, <https://ipard.co.rs/>.
- Karayigit, M., *The EU and Local Governments*, Strategic Public Management Journal, 2016.
- Ковачевић, А., *Појам и облици међународне сарадње јединица локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, књ. 10, Крагујевац, 2022.
- Ливаја, З., *Утицај претприступних фондова Европске уније на подизању демократских и развојних потенцијала локалних власти и заједница у Србији*, докторска дисертација, Београд, 2016.
- Милисављевић, Б., Станковић, М., *Комитет региона – демократска снага Европске уније*, Европско законодавство, бр. 56-57/2016.
- Министарство за европске интеграције, Европски фондови, ИПА, МЕИ - ИПА - Инструмент за претприступну помоћ.
- Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније, <http://www.cfcu.gov.rs/tekst.php?oblast=pfondovi>.
- Продановић, Р. и др., *Циљеви, могућности и ограничења ИПАРД II програма у развоју аграрног сектора Републике Србије*, Нови Сад, 2018.
- Радивојевић, З., Кнежевић Предић, В., *Начело супсидијарности и његова примена у праву Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, вол. 52, бр. 3/2018.
- Радић, И., Кахримановић, В., Будимир, Б., *Водич кроз придруживање Европској унији*, Београд, 2007.
- Смернице за сарадњу Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног конвента о Европској унији и Привредне коморе Србије, Smernice o saradnji sa civilnim drustvom (mei.gov.rs).
- Treaty establishing the European Economic Community, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>.
- Treaty on European Union, *Official Journal C 191*, 29/07/1992 P. 0001 – 0110, <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>, датум приступа: 06.09.2023. год.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 340*, 10/11/1997 P. 0001 – 0144, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FXT>.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC).

Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 080*, 10/03/2001 P. 0001 – 0087, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>.

Committee of the Regions, *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, European Union, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf>.