

Dr Snežana Stojanović

Naučni saradnik

Institut za uporedno pravo, Beograd,

udk: 351.EU

Primljeno 01.04.2008.

STRUKTURNI FONDOVI U SVETLU RAZVOJA REGIONALNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

U radu se analizira razvoj i funkcionisanje strukturnih fondova Evropske unije (Evropskog socijalnog fonda, Evropskog fonda za regionalni razvoj, Sekcije smernica u okviru Evropskog fonda za smernice u poljoprivredi i garancije i Finansijskog instrumenta za smernice u ribarstvu) i Kohezionog fonda, u skladu sa razvojem regionalne politike Unije i određivanjem regionalnih prioriteta. Svaki od ovih fondova služi ostvarivanju konkretnog cilja regionalne politike, a svi zajedno doprinose regionalnom razvoju i smanjivanju dispariteta između evropskih regiona, kao i uspostavljanju njihove međusobne saradnje. Raspodela sredstava i funkcionisanje fondova zasniva se na određenim zajedničkim principima, formiranim u skladu sa reformama koje su se odvijale u samoj Zajednici: Delorovi paketi, Agenda 2000, proširenje Unije 2004. i 2007. godine, itd.

Ključne reči: *Evropska unija; Regionalna politika; strukturni fondovi; Evropski socijalni fond; Evropski fond za regionalni razvoj; Sekcija smernica u okviru Evropskog fonda za smernice u poljoprivredi i garancije; Finansijski instrument za smernice u ribarstvu, Kohezioni fond*

Uvod

Regionalna politika, pored Zajedničke poljoprivredne politike i finansijske i budžetske politike, predstavlja jednu od posebnih i veoma značajnih politika Evropske unije¹. Razlog njenog nastanka i razvoja u

¹ Regionalna politika predstavlja jedno od tri poglavlja *acquis communautaire* (pravnih tekovina EU). Druga dva poglavlja čine «Zajednička poljoprivredna politika»

okvirima Unije, i pored postojanja i funkcionisanja regionalne politike pojedinačnih država-članica, sastoji se u brojnim i veoma izraženim privrednim i socijalnim razlikama između pojedinih evropskih regiona. U pitanju su regioni koji obuhvataju različite države ili čak i delove različitih država, koji po svom geografskom položaju i razvijenosti pripadaju jednom regionalnom području. Postojanje regionalne politike na nivou EU pravda se različitim argumentima²:

- (1) Neophodnost poboljšanja ekonomske situacije u siromašnijim državama-članicama; pružanje finansijske pomoći siromašnijim državama omogućiće da one ekonomski ojačaju, što će doprineti i poboljšanju situacije na zajedničkom tržištu. Ovo će, u krajnjoj liniji, doneti korist svim građanima EU.
- (2) Različite države imaju i različite stepene razvijenosti pojedinih regiona. Čak se države, uglavnom, nalaze u takvoj finansijskoj poziciji da nisu u mogućnosti da same finansiraju svoje siromašnije regione, nego im je potrebna pomoć sa strane, tj. od Unije: «samo se na nivou Zajednice mogu sakupiti neophodna sredstva iz bogatijih regiona nekih država-članica i dodeliti najzaostalijim regionima EU»³.
- (3) Regionalna politika je važna i za prevazilaženje problema nastalih usled postojanja zajedničkog tržišta i integracije.
- (4) Značaj Regionalne politike ogleda se i u tome što se vrši koordinacija svih poslova usmerenih na smanjenje regionalnih razlika.

Iako je ustanovljena još osnivačkim ugovorima, pravu ulogu i sadašnje karakteristike, regionalna politika EU stiže u periodu 1988-2000. godina⁴.

Ova politika EU usmerena je na ostvarivanje dve osnovne uloge: unapređenje regionalnog razvoja i davanje takozvanih «dodatnih sredstava

(Glava 21) i «Finansije i budžet» (Glava 29).

2 Vidi: Vladimir Međak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd, 2004. god., str. 6-7.

3 *Ibidem*, str. 6-7.

4 *Ibidem*, str. 9.

onim državama koje nisu želele da podrže dublju integraciju ili veće proširenje⁵. U stvari, radi se o pružanju finansijske pomoći siromašnijim regionima u Evropi, kao i razvoju infrastrukture u evropskim državama, posebno u oblasti transporta.⁶

O tome koliki značaj se pridaje regionalnoj politici u okvirima EU, govori i činjenica da je oko 35% sredstava budžeta Unije namenjeno potrebama ostvarivanja ciljeva regionalne politike. Na ovaj način, sredstva koja se izdvajaju za regionalnu politiku čine drugi veliki rashod budžeta Unije (nalaze se odmah iza rashoda za Zajedničku poljoprivrednu politiku, koji čine oko 44% ukupnih rashoda EU)⁷.

U cilju ostvarivanja ekonomske i socijalne kohezije među evropskim državama, Evropska komisija «stvorila» je neophodne finansijske instrumente: strukturne fondove i Kohezioni fond. U pitanju su instrumenti pomoću kojih se finansiraju, jednim delom, regionalne i takozvane horizontalne operacije u državama-članicama⁸. Iako je formiranje ovih fondova u uskoj vezi sa stvaranjem jedinstvenog tržišta i postizanjem kohezije između država-članica umanjivanjem ili otklanjanjem dispariteta između evropskih regiona, karakteristično je da su u praksi strukturni i Kohezioni fond više usmereni na smanjivanje razlika između samih država, a znatno manje između regiona.⁹

1. Razvoj regionalne politike EU

Razlike koje su od samog početka prisutne među najstarijim članicama Evropske zajednice, još više su došle do izražaja kada je članstvo počelo da se povećava. Tako se smatra da u zaostala područja (u smislu privredne i socijalne razvijenosti i visine BND) spadaju: Grčka, Portugalija, veliki deo Španije i Irske, Severna Irska, južna Italija,

5 *Ibidem*, str. 7.

6 Vidi: *Structural Funds and Cohesion Funds*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

7 Vidi: Vladimir Međak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, op. cit. str. 8. i Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Savezna centrala za političko obrazovanje, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 45.

8 Vidi: SCADPlus: *General Provisions on the Structural Funds*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/160014.htm>

9 Više vidi: Andrew Evans, "Evolutionary Problems of EU Law: the Case of the Union Funds", *Legal Issues of Economic Integration*, Vol 30, Issue 3, 2003, pp. 201

Sardinija, Korzika, francuske prekomorske zemlje, i pet istočnonemačkih država koje su se 1990. spojile sa zapadnonemačkim državama. Za razliku od ovih država, Finska, Švedska i Austrija su najbogatije članice, ali se one suočavaju sa problemom slabe gustine naseljenosti pojedinih svojih područja. Zbog postojanja velike razlike između ekonomske razvijenosti i bogatstva država-članica Zajednice, EZ se odlučila na energičnije vođenje regionalne i strukturne politike i ublažavanje postojećih razlika postizanjem ekonomske i socijalne kohezije. Rešenje je pronađeno u uvođenju finansijskih instrumenata u vidu strukturnih fondova, a kasnije i Kohezionog fonda.¹⁰

Međutim, nije sve «glatko» teklo od početka. Tako je za regionalnu politiku Evropske unije, a samim tim i za razvoj strukturnih fondova, karakteristično postojanje tri faze, što je u uskoj vezi sa ekonomskim tokovima i dešavanjima u Uniji. Prvu fazu obeležava period od 1958. do 1975. godine, za koju je karakteristično da se regionalnoj politici nije pridavao veći značaj i nije se mnogo polagalo na pomoć u njenom razvoju; samim Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici nije predviđeno posebno poglavlje o regionalnoj politici. Iako su osnivači EEZ bili svesni postojanja razlika među regionima na prostoru Zajednice, nisu se odlučili da se ozbiljnije «pozabave» ovim pitanjem u samom Ugovoru, već su smatrali da se problemi mogu rešiti na tržištu. Ipak, vremenom su postajali sve više svesni da tržišni mehanizam nije dovoljan za rešavanje brojnih problema proizašlih iz regionalnih razlika. Tako je 1958. godine osnovan prvi strukturni fond – Evropski socijalni fond, ESF (eng. *European Social Fund, ESF*) sa ciljem finansiranja potreba u oblasti socijalne politike. Osnovni cilj ovog fonda bila je borba protiv nezaposlenosti i poboljšanje pokretljivosti radne snage na prostoru Zajednice¹¹.

Tek 1970-ih godina počinje ozbiljnije bavljenje pitanjima regionalnog razvoja i nastupa period jačanja regionalne politike. Do značajnog preokreta u pristupu rešavanjima regionalnih problema dolazi usled svetske ekonomske krize (prouzrokovane naftnim šokom 1973. god.) i prvog proširenja članstva Zajednice. Nove članice EEZ bile su Velika

10 Vidi: Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, op. cit. str. 297-299.

11 Vidi: Vladimir Medak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, op. cit. str. 11-13. i Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, op. cit. str. 299.

Britanija, Irska i Danska, koje su se suočavale sa značajnim strukturnim problemima i postojanjem velikih razlika (pre svega ekonomskih) između svojih regiona. Ipak, ove države su, svaka na svoj način, rešavale i prevazilazile posledice regionalnih razlika, što su «prenele» i na samu Zajednicu, čije su članice postale. Osim, toga, ozbiljnije bavljenje regionalnim problemima bilo je neophodno i zbog rešavanja takozvanog «britanskog budžetskog pitanja» (eng. *British Budget Question, BBQ*)¹². Konačno, 1975. godine osnovan je Evropski fond za regionalni razvoj, EFRR (eng. *European Regional Development Fund, ERDF*). Između ostalog, zadatak ovog fonda bio je i rešavanje «britanskog budžetskog pitanja», i to na način da se britanskom budžetu u izvesnoj meri nadoknade gubici kojima je bio izložen usled neadekvatno osmišljenog programa Zajedničke poljoprivredne politike. Takođe, EFRR trebalo je da bude instrument za unapređivanje regionalnog razvoja i obezbeđivanje dodatnih sredstava državama-članicama za finansiranje regionalnog razvoja. Osnovni cilj ovog fonda predstavljalo je poboljšanje ekonomske i socijalne kohezije u okviru EU, što bi se ostvarilo putem izjednačavanja regionalnih razlika i razlika između društvenih grupa u pojedinačnim državama. Navedeni cilj trebalo je realizovati kroz rešavanje nezaposlenosti obezbeđivanjem sredstava za produktivne investicije i infrastrukturne investicije u privredi.

12 Pod «britanskim budžetskim pitanjem» podrazumeva se rešavanje problema nastalog u budžetu Velike Britanije nakon njenog pristupanja Evropskoj ekonomskoj zajednici. Pošto je postala članica i pristupila Zajedničkoj poljoprivrednoj politici, ova država je davala velika sredstva budžetu EEZ. Dok je s jedne strane Britanija najveći deo prehrambenih proizvoda uvozila iz svojih kolonija van EEZ, usled čega je plaćala visoke carine i uvozne dažbine za prolaz preko teritorije drugih članica Zajednice, dotle je s druge strane ova država imala mali i relativno efikasan poljoprivredni sektor, koji je dobijao ograničena sredstva iz budžeta Zajedničke poljoprivredne politike. Osim toga, ni kroz druge oblike finansijske pomoći, Britanija nije dobijala značajnija sredstva. Zbog ovoga, postojala je vidljiva nesrazmera između sredstava koja je Britanija uplaćivala u zajednički budžet i sredstava koja je iz njega dobijala. Vremenom, nesrazmera je postajala sve veća. Konačno, 1984. godine na samitu u Fontenblou, problem je rešen tako što je dogovoreno smanjenje zajedničkih poljoprivrednih cena i proizvodne kvote mleka, uz istovremeno zadržavanje garantovanih cena poljoprivrednih proizvoda i sledeće godine. Uz navedeno, dogovoreno je da godišnji budžetski povraćaj bude utvrđen na način da se smanji neto doprinos Velike Britanije budžetu EEZ. Više vidi: Vladimir Međak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, op. cit. str. 14. i Brigid Laffan and Johannes Linder, "The Budget: Who Gets What, When and How?" u Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack (eds), *Policy-Making in the European Union, the Fifth Edition*, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 197-198

Počev od 1985. godine, regionalne razlike u Zajednici rešavaju se i kroz takozvane «Integrirane mediteranske programe», IMP (eng. *Integrated Mediterranean Programs*). Reč je o posebnom obliku pomoći za razvoj turizma, poljoprivrede i malih i srednjih preduzeća u mediteranskim oblastima Francuske, juga Italije i Grčke. Program je usvojen na predlog Grčke, koju su podržale Italija i Francuska. IMP predstavljali su značajan pomak u razvoju regionalne politike i rešavanju regionalnih razlika u Zajednici, a na neki način formirali su i osnovu za kasniji razvoj jedinstvenog evropskog tržišta.¹³

2. Vrste strukturnih fondova i Kohezioni fond

Strukturni fondovi Evropske unije obuhvataju ukupno tri fonda¹⁴:

- Evropski fond za regionalni razvoj, EFRR (eng. *European Regional Development Fund, ERDF*);
- Evropski socijalni fond, ESF (eng. *European Social Fund, ESF*);
- Sekcija smernica u okviru Evropskog fonda za smernice u poljoprivredi i garancije, EFSPG (eng. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF*).

U formalnom smislu, deo strukturnih fondova čini i Finansijski instrument za smernice u ribarstvu, FISR (eng. *Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG*).

Potrebno je naglasiti da se politika sprovođenja ciljeva koji, prvenstveno, pripadaju strukturnim fondovima, dopunjuje Kohezionim fondom (eng. *Cohesion Fund*), koji formalno nije deo strukturnih fondova EU. Do ovoga dolazi zato što se osnovna funkcija strukturnih fondova sastoji u unapređivanju kohezije (u vidu podrške razvoju regionalne politike) i smanjenju regionalnih dispariteta. Ovu funkciju strukturni fondovi ostvaruju, ne samo zajedno sa Kohezionim fondom, nego i pozajmljivanjem putem Evropske investicione banke.¹⁵

13 Vladimir Međak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, op. cit. str. 18.

14 Vidi: Ian Begg, *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, SEI Working Paper No. 25, Sussex European Institute, University of Sussex, Falmer, Brighton, 1998, pp. 7 i David Allen, „Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform?“ op. cit. pp. 214

15 Vidi: Ian Begg, *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, op. cit. pp. 5

Ono što je karakteristično i za strukturne fondove i za Kohezioni fond jeste da, iako su izričito predviđeni ugovorima o Uniji (kao sredstvo za rešavanje regionalnih dispariteta), njihova uloga u sprovođenju politike Unije nije dovoljno transparentna i često se njihove funkcije međusobno preklapaju. Reč je o sledećim funkcijama¹⁶:

- U pojedinim slučajevima fondovi predstavljaju jednu vrstu kompenzacije za manje favorizovane regione u pogledu njihovog pristupa jedinstvenom tržištu i Evropskoj monetarnoj uniji. Ovo je naročito slučaj sa Kohezionim fondom, koji ima ulogu da omogući primaocima sredstava da ostvare privredni razvoj pomoću javnih investicija, ali i napredak u pogledu zadovoljavanja kriterijuma konvergenije.
- Fondovi predstavljaju i podršku makroekonomskoj stabilizaciji ekonomski slabijih regiona.
- Jedna od funkcija je i unapređivanje solidarnosti kroz klub članstva, što obezbeđuje određene dobrobiti, ali ujedno nameće i troškove.

Zbog «zamerki» da se sredstva iz jednog fonda dodeljuju nezavisno od raspodele iz drugih fondova, zbog čega je postojala mogućnost preklapanja ili čak i međusobnog poništavanja njihovih efekata, bilo je neophodno sprovesti sveobuhvatnu reformu regionalne i strukturne politike Unije. Tako je prva reforma strukturnih fondova izvršena 1992. godine na Evropskom savetu u Edinburgu i usko je povezana sa sporazumom u vezi budžetskog okvira postignutog na ovom savetu EU. U pitanju je Finansijska perspektiva (eng. *Financial Perspective*). Na taj način određena je i uloga koju strukturni fondovi ostvaruju u politici Evropske unije.¹⁷

Strukturni fondovi imaju i značajnu ulogu u ostvarivanju interregionalnih transfera¹⁸. Ovde je, pre svega, reč o svrsi ubrzavanja restrukturiranja manje favorizovanih regiona u cilju unapređivanja prave konvergenije.

16 *Ibidem*, pp. 5-6

17 Vidi: Ian Begg, *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, op. cit. pp. 6 i Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, op. cit. str. 300.

18 Ističu se tri osnovna argumenta u prilog Interregionalnih transfera: (1) stabilizacija specifičnih asimetričnih regionalnih šokova; (2) pravičnost u smislu ostvarivanja političke i socijalne tolerantnosti, što se ostvaruje putem kohezione politike; (3) postojanje strukturnih fondova. Više vidi: Ian Begg, *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, op. cit. pp. 6-7

Usmeravanjem na strukturne promene, ovakvi transferi su više namenjeni budućem prihodu, nego postojećem prihodu regiona-primalaca transfernih sredstava.¹⁹

2.1. Vrste strukturnih fondova

Evropska komisija predložila je formiranje **Evropskog fonda za regionalni razvoj** 1969. godine. Smatralo se da ovaj fond, kroz koordinisanje nacionalnih aktivnosti, može da zaštiti države-članice od međusobnih «osuda» u vezi sa njihovim ponudama za privlačenje mobilnih kompanija u nerazvijene regione. Time bi se ograničio negativan uticaj koji politika država-članica u pogledu njihovog regionalnog razvoja može imati na razvoj zajedničkog tržišta.²⁰ Međutim, Savet nije prihvatio ovaj predlog Komisije, tako da je EFRR osnovan tek 1975. godine²¹. Pored razloga postojanja regionalnih dispariteta i potrebe njihovog otklanjanja ili barem ublažavanja, ovaj fond trebalo je da pomogne i u rešavanju britanskog budžetskog pitanja. Od kako je osnovan, EFRR obezbeđuje finansijsku pomoć za otklanjanje glavnih regionalnih neravnoteža u EZ koje, uglavnom, proizilaze iz različite zastupljenosti poljoprivredne proizvodnje u nacionalnim privredama država-članica, industrijskih promena i nezaposlenosti. Dodeljujući sredstva za produktivne investicije i infrastrukturne investicije u privredi, ovaj fond pomaže razvoj siromašnijih regiona.²²

Karakteristično je da se, od samog početka, EFRR suočavao sa finansijskim teškoćama. Radilo se o tome da nije raspolagao značajnijim sredstvima, što bi trebalo da znači da se pomoć usmerava uglavnom nerazvijenim i siromašnijim regionima na prostoru Zajednice. Ipak, situacija je bila drugačija: često su bogatije države-članice bile sklone da na listu prioriteta područja stave nerazvijena područja na svojim teritorijama, umesto da se sredstva usmere isključivo ka onim državama i

19 *Ibidem*, pp. 7

20 Vidi: Andrew Evans, "Evolutionary Problems of EU Law: the Case of the Union Funds", *op. cit.*, pp. 204

21 EFRR osnovan je Pravilnikom 724/75 (Regulation No. 724/75, *Official Journal of the European Communities*, 1975, L73/1)

22 Vidi: Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, *op. cit.* str. 299. i Andrew Evans, "Evolutionary Problems of EU Law: the Case of the Union Funds", *op. cit.* pp. 206

regionima kojima je pomoć zaista bila neophodna. Da bi se nastala situacija otklonila, sistem raspodele koji se zasnivao na državnim kvotama, 1984. godine zamenjen je takozvanim sistemom «indikativnih opsega», koji je omogućavao Komisiji izvesnu diskreciju u dodeli sredstava, i to u pogledu nekih 11% budžeta EFRR.²³ Međutim, usvajanje novog sistema raspodele nije značilo i uspešno rešavanje postojećih problema. Po prvi put, ovo je postignuto 1988. godine sa punim sprovođenjem I Delorovog reformskog paketa. Tada je Evropska komisija sačinila sopstvenu mapu oblasti kojima je bilo neophodno pružiti finansijsku pomoć, čime je postala koliko-toliko nezavisna od država-članica po pitanju raspodele sredstava iz EFRR. U pogledu odlučivanja o pitanjima regionalne politike, a naročito kod politike zapošljavanja, Komisija mora voditi računa o tome kakve će regionalne efekte proizvesti njena odluka. Ovde dolazi do izražaja uloga EFRR, iz koga se dodeljuju sredstva kako bi se olakšala primena konkretne odluke ili kako bi se ispravili nedostaci njene primene koji bi mogli ugroziti funkcionisanje Zajednice.²⁴

U aktuelnom sistemu EU, uloga EFRR sastoji se u pružanju podrške programima u vezi sa regionalnim razvojem, ekonomskim promenama, ojačavanjem konkurentnosti i teritorijalne saradnje širom Unije. Prioritetna pitanja koja se finansiraju sredstvima ovog fonda odnose se na: istraživanja, inovacije, zaštitu životne sredine i zaštitu od rizika. Ipak, u pogledu slabije razvijenih regiona, i dalje je osnovna uloga EFRR finansijska pomoć infrastrukturnim i produktivnim investicijama.²⁵

Evropski socijalni fond predstavlja najstariji strukturni fond EU. Osnovan je 1960. godine²⁶, i to sa namerom razvoja i poboljšanja mogućnosti zapošljavanja na zajedničkom tržištu. Na ovaj način, prilagođavanjem rada uslovima na tržištu, ovaj fond trebalo je da olakša razvoj zajedničkog

23 Vidi: David Allen, „Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform?“ u Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack (eds), *Policy-Making in the European Union, the Fifth Edition*, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 225

24 Vidi: Andrew Evans, “Evolutionary Problems of EU Law: the Case of the Union Funds”, *op. cit.* pp. 206

25 Vidi: *Structural Funds and Cohesion Fund*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

26 Formiranje ESF predviđeno je Rimskim ugovorom o EEZ, potpisanim 1957. godine, ali je fond «zaživeo» tek 1960. godine. Vidi: *European Social Fund*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

tržišta. Sama finansijska pomoć bila je ograničena na smanjivanje, odnosno otklanjanje distorzija nastalih kao posledica konkurencije povezane sa nesavršenom mobilnošću rada kao faktora proizvodnje.²⁷ Time je ovaj fond imao ključnu ulogu u ostvarivanju socijalnog aspekta kohezije, za razliku od EFRR koji je bio ključan za ostvarivanje ekonomskog aspekta kohezione politike²⁸.

U početku, naročito tokom 1980-ih godina, ESF bio je ključan faktor u rešavanju problema nezaposlenosti mladih. Danas je njegova osnovna uloga više okrenuta politici zapošljavanja u ekonomski nerazvijenim regionima sa niskim dohotkom *per capita*. U tom smislu, sredstvima ESF finansira se preduzimanje mera kojima se olakšava pristup tržištu rada; postiže unapređivanje jednakih šansi za zapošljavanje muškaraca i žena; olakšava zapošljavanje invalidnih lica i lica sa posebnim potrebama; omogućuje stručno usavršavanje i profesionalna prekvalifikacija, kao i otvaranje novih radnih mesta. Naročiti značaj u politici zapošljavanja pridaje se partnerstvu i socijalnom dijalogu.²⁹ Karakteristično je da, za razliku od EFRR, ESF ne obezbeđuje sredstva za kapitalne, tj. infrastrukturne investicije. Budući da je svrha ovog fonda povećanje zaposlenosti, naročito putem stručnog usavršavanja, u slučajevima kada postoji potreba za izgradnjom novog centra za stručno usavršavanje, kapitalni troškovi izgradnje objekta finansiraju se iz EFRR, dok ESF finansira tekuće troškove.³⁰

Evropski fond za smernice u poljoprivredi i garancije, EFSPG (eng. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF*) osnovan je 1962. godine³¹, a Sekcija smernica u okviru ovog fonda ustanovljena je kao ključni element u razvoju Zajedničke poljoprivredne

27 Vidi: Andrew Evans, "Evolutionary Problems of EU Law: the Case of the Union Funds", *op. cit.*, pp. 203-204

28 Vidi: David Allen, „Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform?“ *op. cit.* pp. 217

29 Više vidi: Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, *op. cit.* str. 299. i *Structural Funds and Cohesion Fund*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

30 Više vidi: *European Social Fund*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

31 EFSPG osnovan je Pravilnikom br. 25/1962 o finansiranju Zajedničke poljoprivredne politike (*Regulation No. 25 of 1962 on the financing of the Common Agricultural Policy*)

politike.³² U toku prelaznog perioda razvoja zajedničkog tržišta, uloga ovog finansijskog instrumenta sastojala se u pružanju podrške operacijama u vezi sa poljoprivredom, uključujući i strukturalne promene koje su bile neophodne za razvoj tržišta.³³ Takođe, iz ovog fonda sredstva se dodeljuju za razvoj i strukturalno prilagođavanje ruralnih područja koja ekonomski zaostaju u pogledu proizvodnje i marketinške promocije poljoprivrednih i šumskih proizvoda.³⁴

Finansijski instrument za smernice u ribarstvu, FISR (eng. *Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG*) formiran je 1993. godine na samitu u Edinburgu. Cilj osnivanja novog strukturalnog fonda sastojao se u pružanju finansijske pomoći u prevazilaženju krize nastale početkom 1990-ih godina u sektoru ribarstva. FISR usmeren je na ostvarivanje bolje uravnoteženosti i eksploatacije resursa u ribarstvu; povećanje konkurentnosti i razvoj preduzeća u ovom sektoru, kao i razvoj vodene kulture.³⁵

Sredstvima ovog fonda finansiraju se mere koje su usmerene na: ostvarivanje ravnoteže između izvora ribarstva i njihove eksploatacije; osnaživanje konkurencije i razvoj ekonomski vidljivih preduzeća u ovom sektoru; unapređivanje tržišnog snabdevanja i dodavanja vrednosti ribarskim proizvodima i proizvodima vodene kulture, kao i pružanje podrške revitalizaciji područja zavisnih od ribarstva i vodene kulture.³⁶

32 Zajednička poljoprivredna politika, ZPP (eng. *Common Agricultural Policy, CAP*) predstavlja posebnu politiku Unije, koja obuhvata čitav sistem subvencija i finansiranje različitih programa u oblasti poljoprivrede. Njeni ciljevi okrenuti su ka: obezbeđivanju odgovarajućeg životnog standarda poljoprivrednih proizvođača; omogućavanju potrošačima da se snabdevaju kvalitetnim prehrambenim proizvodima po pravičnim cenama, kao i očuvanju seoskog nasleđa. Stvaranje ZPP usledilo je nakon potpisivanja Rimskog ugovora o osnivanju EEZ 1957. godine i stvaranja zajedničkog tržišta. Do 1962. godine ustanovljena su tri osnovna principa rukovođenja ZPP: tržišno jedinstvo; prednost proizvodima iz Zajednice i finansijska solidarnost. Time je ZPP postala središnji deo institucionalnog sistema Unije. Više vid.: *The Common Agricultural Policy*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

33 Vid.: Andrew Evans, "Evolutionary Problems of EU Law: the Case of the Union Funds", *op. cit.*, pp. 203 i 207-208

34 Vid.: SCADPlus: *General Provisions on the Structural Funds*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/160014.htm>

35 Vid.: Vladimir Međak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, *op. cit.* str. 33. i Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, *op. cit.* str. 299.

36 Vid.: SCADPlus: *FIFG: Financial Instrument for Fisheries Guidance*, <http://>

2.2. Kohezioni fond

Na samitu u Edinburgu 1993. godine dogovoreno je i stvaranje **Kohezionog fonda**, kao bitnog elementa u ostvarivanju ciljeva regionalne i strukturne politike i ustanovljavanju monetarne unije u Evropi.

S obzirom na to da je Ugovor iz Maastrichta postavio osnove za uspostavljanje monetarne unije, bilo je potrebno i da države ispune takozvane kriterijume konvergencije, kako bi ovaj cilj (stvaranje monetarne unije) bio i ostvaren. Jedan od postavljenih kriterijuma odnosio se na kontrolu javnih finansija, tako što je predviđeno da država ne sme imati javni dug iznad 60% BDP, dok se budžetski deficit ograničavao na 3%. Budući da je najveći broj država-članica imao probleme u ispunjavanju ovih kriterijuma, osnovan je Kohezioni fond sa ciljem da im se pruži pomoć. Time je trebalo da se omogući svim državama-članicama da što brže uđu u poslednju fazu monetarne unije. Ipak, samo je ograničeni broj država primao pomoć iz ovog fonda, budući da je kao važan uslov za sticanje prava na pomoć određeno da BDP *per capita* bude ispod 90% od proseka za EU. Na ovaj način, pomoć je usmeravana samo u četiri evropske države, takozvane «kohezione države» (Španija, Grčka, Irska i Portugalija)³⁷, i to radi finansiranja projekata u oblasti zaštite životne sredine i saobraćajne infrastrukture u okviru transevropske saobraćajne mreže. Takođe, pomoć se pruža i onim državama koje su postale članice putem proširenja 2004. i 2007. godine, a koje ispunjavaju navedeni uslov u pogledu BDP-a. Da bi države mogle da koriste sredstva ovog fonda, bilo je potrebno da, u vezi sa konkretnim projektom, istovremeno ne dobijaju pomoć iz nekog od strukturnih fondova.³⁸

Funkcionisanje Kohezionog fonda počiva na drugačijim osnovama od strukturnih fondova. Pre svega, radi se o tome da se sredstva dodeljuju, uglavnom, za finansiranje pojedinačnih (nacionalnih) projekata koji doprinose regionalnom razvoju i koheziji, a ne velikim programima regionalnog razvoja koji uključuju više država. Ovo podrazumeva da se podobnost (eng. *eligibility*) za dobijanje sredstava određuje na nivou države, a ne na nivou regiona. Po pravilu, sredstva se dodeljuju za velike projekte u

europa.eu/cgi-bin/etal.pl

37 U periodu 1994-1999. neto prihodi iz strukturnih fondova za takozvane «kohezione države» iznosili su: za Portugaliju oko 4%; za Grčku – oko 3,7%; za Irsku – oko 2,8% i za Španiju oko 1,7% BDP EU.

38 Vladimir Medak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, op. cit. str. 34-38.

oblasti zaštite životne sredine i transevropskih saobraćajnih mreža. Dalje, ovo znači da nema postojanosti ili dodavanja, budući da se opravdanje postojanja Kohezionog fonda nalazi u pružanju pomoći državama kako bi ispunile kriterijume fiskalne konvergencije za Evropsku monetarnu uniju, bez potrebe ograničavanja javnih investicija, što je neophodno kako bi se ostvarila prava konvergencija. Usled toga, EU finansira čak 85% troškova projekata.³⁹

3. Principi funkcionisanja strukturnih fondova i Kohezionog fonda

Osnovni principi na kojima se zasniva funkcionisanje strukturnih fondova, Finansijskog instrumenta za smernice u ribarstvu i, delom, Kohezionog fonda su sledeći⁴⁰:

- *Programiranje* (eng. *Programming*) – što znači izradu strateških planova, radije nego pojedinačnih projekata;
- *Koncentracija* (eng. *Concentration*) – što podrazumeva usmeravanje na grupu prioriteta;
- *Dodavanje* (eng. *Additionality*) – koje podrazumeva da potrošnja od strane fondova treba da bude dodatak potrošnji iz državnog budžeta država-članica, a ne da bude njena zamena;
- *Partnerstvo* (eng. *Partnership*) – i sa državama-članicama i sa subnacionalnim nivoima vlasti, kao i sa drugim interesnim grupama (npr. sa „socijalnim partnerima“).

Ove principe utvrdila je Evropska komisija radi pružanja pomoći daljem razvoju zajedničke politike u ostvarivanju ekonomske i socijalne kohezije, ali i zato da bi sebi obezbedila samostalnost u vođenju regionalne politike.⁴¹

Princip programiranja ostvaruje se kroz pripremu višegodišnjih planova razvoja, a realizuje se putem partnerstva u donošenju političkih

39 Vidi: Ian Begg, *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, *op.cit.* pp. 8

40 *Ibidem*, pp. 7-8

41 Više vid.: Vladimir Medak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, *op. cit.* str. 22-26; David Allen, „Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform?“, *op. cit.* pp. 225-232; Ian Begg, *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, *op.cit.* pp. 7-8 i SCADPlus: *General Provisions on the Structural Funds*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/160014.htm>

odluka. Nakon što se sačine planovi razvoja i konverzije, dostavljaju se državama-članicama, koje su njima obuhvaćene. Inače, sama realizacija usvojenih planova kontrolisana je od strane posebnih komiteta, i to regionalnih, nacionalnih i lokalnih. Proces kontrole podrazumeva i tri načina evaluacije programa: (1) *ex ante*, (2) *ex post* i (3) *srednjoročna* evaluacija. *Ex ante* ili prethodnu evaluaciju vrše organi vlasti u državama-članicama. Evaluaciju u toku realizacije programa ili srednjoročnu evaluaciju, u saradnji sa Komisijom, vrši telo koje upravlja programom. *Ex post* ili naknadnu evaluaciju vrši Komisija u saradnji sa državom-članicom u kojoj se program sprovodi i telima koja upravljaju programom.

Primena principa programiranja u vođenju regionalne politike i upravljanju strukturnim fondovima ostvaruje se od 1988. godine, kada je EZ počela sa finansiranjem srednjoročnih programa, umesto pojedinačnih projekata. Karakteristično je da su ovi programi mogli da se finansiraju iz više fondova, za razliku od projekata kod kojih je finansiranje iz jednog fonda isključivalo transfer sredstava iz drugih fondova Zajednice.

Nakon reforme strukturnih fondova 1993. godine, a radi olakšavanja sprovođenja programa i njihove kontrole, Komisija je započela sa primenom načela programiranja u oblasti komunitarnih inicijativa. Same *komunitarne inicijative* zasnivaju se na smernicama koje je ustanovila Komisija. Njih obično prate države-članice, ali u vezi sa njima Komisija ima značajnu samostalnost. Karakteristično je da su ove inicijative pomagale regione u više država, koji su imali slične probleme ili zajedničke interese u određenoj oblasti.

Kako bi dobili pomoć iz nekog od strukturnih fondova, države-članice ili regioni su u obavezi da izrade strateški plan u formi Okvira za podršku Zajednici (eng. *Community Support Framework, CFS*) ili Dokumenta pojedinačnog programiranja (eng. *Single Programming Document, SPD*). Doprinos EU nekom od ova dva programa, odnosno dokumenta iznosi do 75% za regione koji pripadaju prvoj ciljnoj grupi, a za ostale regione oko 50%.

Princip koncentracije podrazumeva da se sredstva iz strukturnih fondova usmeravaju isključivo u takozvane «problematične» regione, čime je omogućeno znatno efikasnije vođenje regionalne politike u Zajednici. Ovaj princip je ustanovljen kao deo I Delorovog reformskog paketa mera, a značio je postavljanje strogih geografskih i ekonomskih kriterijuma na

osnovu kojih se vrši kvalifikovanje regiona koji imaju pravo na dobijanje finansijske pomoći iz fondova. Primena principa koncentracije proširena je i na Kohezioni fond, nakon njegovog ustanovljavanja 1994. godine, a zatim je na osnovu *Agende 2000.* koncentracija dobila «strožu» formu, u smislu da je smanjen broj regiona sa pravom na pomoć, kao i broj ciljeva koji se finansiraju iz strukturnih fondova.

Princip dodavanja uveden je sa namerom da se omogući da, u slučajevima kada nemaju na raspolaganju druge izvore sredstava, države-članice dobiju sredstva iz strukturnih fondova. Ovo znači da bi se, putem fondova, pomoglo integrisanje državnih subvencija, odnosno sredstva dobijena iz fondova treba samo da pomognu državama da se «izbore» sa rashodima i da ne «upadnu» u budžetski deficit. Međutim, od samog uvođenja principa dodavanja, države-članice tražile su načine da izvrgnu njegovu primenu i da nacionalne fondove, u što je moguće većoj meri, zamene sredstvima iz strukturnih fondova. Kako bi onemogućila države u toj nameri, Komisija je imala pravo da donese odluku o neisplaćivanju sredstava ukoliko države nisu podnele dokumenta o programiranju. Kasnije, kada je uveden Kohezioni fond, primena principa dodavanja ostvarena je u punoj meri.

Princip partnerstva uveden je 1988. godine i podrazumevao je neposrednu komunikaciju Komisije sa regionalnim i lokalnim vlastima. Po prvi put insistiralo se da se regionalne i lokalne vlasti u većoj meri uključe u proces planiranja i donošenja odluka i njihovo sprovođenje u slučajevima kada se radi o strukturnim fondovima. Na ovaj način trebalo je omogućiti da se sredstva fondova efikasnije troše, i to s obzirom na specifičnosti pojedinih regiona.

U cilju što uspešnije komunikacije Komisije sa regionalnim i lokalnim organima vlasti, formiran je Konsultativni savet regionalnih i lokalnih organa vlasti, koji je 1994. transformisan u Komitet regiona.

Danas princip partnerstva predstavlja osnovu funkcionisanja fondova EU, tako da akcije koje se preduzimaju putem strukturnih fondova treba da se zasnivaju na ovom principu. Partnerstvo je definisano kao oblik «bliskih konsultacija između Komisije i države-članice, zajedno sa organima i telima određenim od strane države, a držeći se okvira nacionalnih pravila

i aktuelne prakse».⁴²

Značajnu dopunu primeni principa dodavanja i partnerstva predstavlja princip supsidijarnosti. Ugovorom o Evropskoj uniji ovaj princip određen je kao jedan od osnovnih principa funkcionisanja Unije i vršenja različitih operacija od strane same Unije i država-članica. U skladu sa principom supsidijarnosti Unija deluje samo u slučaju kada je efikasnije preduzeti konkretnu meru na višem, nadnacionalnom nivou, umesto na nivou države.⁴³ Kako bi se osiguralo da se sredstva iz strukturnih fondova koriste kao dopuna sredstvima iz nacionalnih izvora, neophodno je da postoje stalna komunikacija i dogovaranje između organa Unije i organa država-članica. U tom procesu poseban značaj pridaje se komunikaciji između organa Unije i regionalnih i lokalnih organa država-članica.⁴⁴

Međutim Ugovorom iz Amsterdama usvojenim 1997. god. (stupio je na snagu 1. maja 1999. god.), umesto principa supsidijarnosti, veliki značaj u delovanju Unije i međusobnim odnosima Unije i država-članica, dobija klauzula fleksibilnosti. U skladu sa njom, moguće je da Unija usvoji određenu meru i preduzme konkretnu akciju radi ostvarivanja nekog od ciljeva utvrđenih Ugovorom, ali tek nakon konsultacije sa nacionalnim parlamentima.⁴⁵ Ovo znači da Unija može delovati i ako je efikasnije da u konkretnom slučaju akciju preduzmu niži nivoi vlasti, odnosno organi država-članica. Time se želela izvršiti racionalizacija u trošenju sredstava strukturnih i Kohezionog fonda, čime bi se i znatno doprinelo ostvarivanju ciljeva za koje se raspodeljuju sredstva.⁴⁶

4. Ciljevi koji se ostvaruju putem strukturnih fondova sa aspekta razvoja i reforme regionalne i strukturalne politike EU

Delorovim I paketom reformskih mera, 1988. godine, utvrđeno

42 Više vidi: Andrew Evans, "Evolutionary Problems of EU Law: the Case of the Union Funds", *op. cit.* pp. 212

43 Više vidi: Snežana Stojanović, «Princip supsidijarnosti: jedan od osnovnih principa funkcionisanja Evropske unije», *Strani pravni život*, br. 1-2/2007, str. 84-98.

44 Vidi: Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, *op. cit.* str. 301.

45 Vidi: Snežana Stojanović, «Princip supsidijarnosti: jedan od osnovnih principa funkcionisanja Evropske unije», *op. cit.* str. 87.

46 Vidi: Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, *op. cit.* str. 302-303.

je ukupno pet ciljeva, čije se ostvarivanje vrši sredstvima iz strukturnih fondova. Radi se o sledećim ciljevima⁴⁷:

- 1) I cilj obuhvata manje razvijene regione na području Unije, čiji je BDP *per capita* manji od 75% od proseka za EU. Finansijska pomoć iz EFRR, ESF i EFUGP pruža se razvoju regiona na teritoriji Grčke, Portugalije, Republike Irske, Severne Irske, najvećem delu Španije, južne Italije, Korzike i francuskim prekomorskim zemljama, a od 1990. godine ovim ciljem obuhvaćeno je i pet istočnonemačkih država.
- 2) Ostvarivanje II cilja odnosi se na industrijski nerazvijene regione, sa nivoom nezaposlenosti iznad prosečnog za EU. Sredstvima iz EFRR, ESF i EIB pomaže se privredna aktivnost kroz razvoj i unapređivanje malih i srednjih preduzeća. Ovim ciljem bili su obuhvaćeni regioni u Velikoj Britaniji, Španiji, Francuskoj i Nemačkoj.
- 3) III cilj sastojao se u pružanju finansijske pomoći iz ESF radnicima starijim od 25 godina, a koji su nezaposleni duže od 12 meseci. Na ovaj način doprinosilo se borbi protiv dugoročne nezaposlenosti.
- 4) IV cilj podrazumevao je pojednostavljivanje profesionalne integracije lica mlađih od 25 godina.
- 5) V cilj obuhvatao je promociju seoskog razvoja, i to putem dodeljivanja sredstava iz EFUGP za unapređivanje i očuvanje tradicionalnih poljoprivrednih aktivnosti.

Međutim, Delorovim II paketom mera, koji je obuhvatao period od 1993. do 1999. godine, izvršene su određene izmene u pogledu strukturnih fondova. Uglavnom se radilo o povećanju obima sredstava kojima fondovi raspolazu i redefinisaniu postavljenih ciljeva.

Potpisivanjem Ugovora o Evropskoj uniji u Mastrohtu 1992. godine, postavljene su osnove za uspostavljanje pune ekonomske i monetarne unije do 2000. godine. Zatim je, uz Jedinstveni evropski akt, u

47 Vidi: Vladimir Medak i Srdan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, op. cit. str. 26-28.

formi aneksa, usvojen Protokol o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, koji je predstavljao okvirni dogovor država-članica i bazu za rešenja usvojena na savetu u Edinburgu decembra 1992. godine. Na ovom savetu dogovorene su sledeće promene strukturne politike: (1) povećanje dostupnih fondova; (2) redefinisane ciljeva i korisnika sredstava; (3) ustanovljavanje novog strukturnog fonda i (4) stvaranje Komiteta regiona.⁴⁸

Kada je reč o redefinisaju ciljeva, značajno je to što su, pored već postojećih pet ciljeva (koji su u izvesnoj meri modifikovani), uvedena još dva cilja, tako da je određeno ukupno sedam ciljeva, čije se ostvarivanje finansira sredstvima iz strukturnih fondova. Dok u pogledu I i II cilja nije bilo promena, dotle su raniji III i IV cilj povezani u novi cilj III, koji je obuhvatao borbu protiv dugoročne nezaposlenosti. Cilj IV bio je posvećen prilagođavanju radnika industrijskim promenama. U okviru V cilja izvršena je podela na cilj Va i Vb: ciljem Va predviđeno je da se sredstva fondova usmeravaju u prilagođavanje poljoprivrede i ribarstva i reformu zajedničke poljoprivredne politike, a ciljem Vb predviđeno je davanje finansijske pomoći ekonomskoj diversifikaciji osetljivih seoskih područja. Konačno, cilj VI odnosio se na strukturno prilagođavanje regiona sa niskom stopom naseljenosti.

Novi strukturni fond, čije je osnivanje utvrđeno u Edinburgu, obuhvatao je sektor ribarstva. Godine 1993. formiran je **Finansijski instrument za smernice u ribarstvu (FISR)**, kako bi se pružila pomoć u prevazilaženju krize nastale početkom 1990-ih godina u ovom sektoru. Četvrti strukturni fond usmeren je na ostvarivanje bolje uravnoteženosti i eksploatacije resursa u ribarstvu; povećanje konkurentnosti i razvoj preduzeća u ovom sektoru i razvoj vodene kulture.

Rezultat samita u Edinburgu predstavljalo je i osnivanje **Komiteta regiona** kao savetodavnog tela u procesu odlučivanja od strane Komisije i Saveta. Ova dva organa imaju obavezu da konsultuju Komitet regiona kada odlučuju o pitanjima koja su od neposrednog uticaja na lokalne i regionalne vlasti, a koja se odnose na: ekonomsku i socijalnu koheziju; transevropsku saobraćajnu mrežu i zaštitu životne sredine. Ipak, ostavljeno je diskrecionoj volji Komisije i Saveta da li će uvažiti ili ne mišljenje dobijeno od Komiteta regiona.

Osnivanjem Komiteta regiona omogućeno je da se u proces

donošenja odluka uključe i lokalne i regionalne vlasti, budući da se više od $\frac{3}{4}$ zakonodavstva Unije sprovodi u ovim teritorijalnim jedinicama.

Na samitu u Edinburgu dogovoreno je i stvaranje **Kohezionog fonda**, kao bitnog elementa u ostvarivanju ciljeva regionalne i strukturne politike i ustanovljavanju monetarne unije u Evropi.

Sledeće veće promene u strukturnoj politici izvršene su Agendom 2000. Imajući u vidu proširenje Unije u narednom periodu, predviđeno je da «ekonomska i socijalna kohezija mora da ostane politički prioritet». Radi toga, izvršeno je smanjivanje ciljeva regionalne politike sa sedam na tri, i to tako što je više ciljeva integrisano u jedan. U pitanju su sledeći ciljevi :

- 1) I cilj obuhvatao je pružanje pomoći najsiromašnijim regionima, u kojima je BDP manji od 75% od EU proseka. Ovde se, u stvari, radilo o spajanju ranijeg I i VI cilja.
- 2) II cilj odnosio se na regione u kojima je trebalo izvršiti ekonomsko i socijalno restrukturiranje, a podrazumevao je pomoć industrijskom sektoru, ribarstvu ili sektoru usluga, zatim seoskim oblastima i gradskim četvrtima u kojima je prisutan nedostatak privredne aktivnosti (nekadašnji ciljevi II i Vb).
- 3) III cilj podrazumevao je pružanje pomoći državama-članicama u borbi protiv nezaposlenosti, i to kroz modernizaciju obrazovanja, stručnog usavršavanja i zapošljavanja (nekadašnji ciljevi III i IV).

Osim pružanja pomoći putem strukturnih fondova, države su dobijale i takozvanu tranzicionu pomoć.

Pored pružanja pomoći postojećim članovima, utvrđeni su i instrumenti finansiranja koji su stajali na raspolaganju budućim članicama Unije. Reč je o sledećim finansijskim programima: Sapard, Ispa i PHARE.⁴⁹

Sapard (eng. *Support for Agriculture and Rural Development*) predstavlja program pružanja pomoći razvoju poljoprivrednog i seoskog sektora u državama srednje i istočne Evrope i otklanjanju problema nastalih prilagođavanjem i prelaskom poljoprivrede ovih država sa komandne ekonomije na onu koja je tržišno orijentisana.

49 Vidi: David Allen, „Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform?“ *op. cit.* pp. 224-225 i Vladimir Medak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije, op. cit.* str. 52-57.

Ispa (eng. *Instrument for Structural Policy for Pre-Accession*) je program ustanovljen radi obezbeđivanja finansijske pomoći u dostizanju ekonomske i socijalne kohezije, i to naročito u oblasti saobraćaja i zaštite životne sredine.

PHARE (fr. *Pologne, Hongrie, Assistance a la Restructuration Economique*) predstavlja instrument predpristupne pomoći ustanovljen 1989. godine, sa ciljem da se pomogne privredama Poljske i Mađarske u njihovom prelasku sa komandnih na tržišno orijentisane. Prvobitno je ovaj instrument bio zasnovan na pružanju pomoći ekonomskom restrukturiranju, privatizaciji i izgradnji tržišne privrede u bivšim komunističkim državama. Kasnije, program PHARE proširen je na pružanje pomoći svim državama-kandidatima za članstvo, i to u oblastima: razvoja infrastrukture (energetika, saobraćaj i telekomunikacije); razvoja privatnog sektora i preduzetništva; modernizacije obrazovanja, profesionalnog usavršavanja i istraživačkog rada; zaštite životne sredine i nuklearne bezbednosti i oporavka poljoprivrede.

Nakon prvog većeg proširenja Unije 2004. godine, novih deset članica izgubilo je pravo na pomoć iz predpristupnih fondova, ali zato su dobile pravo na dobijanje finansijske pomoći iz strukturnih fondova i Kohezionog fonda⁵⁰. Ugovorom o pristupanju, u pogledu promena u regionalnoj politici Unije, pokriven je period od 2004. do kraja 2006. godine.

5. Promene u regionalnoj politici i raspodeli fondova usled proširenja EU

Proširenje Unije primanjem deset novih država-članica 2004. i dve 2007. godine, unelo je različite regionalne probleme i disparitete u EU, za čije se otklanjanje izdvajaju sredstva iz njenih fondova. Radi se o tome da većina novoprimitljenih država ima znatno niži BDP od starih članova, ali i brojne potrebe u oblastima za čiji se razvoj i unapređivanje izdvajaju sredstva iz strukturnih fondova. U tom smislu, izvršena je podela država, odnosno regiona na bazi sistema nacionalnih teritorijalnih jedinica (eng. *National Territorial Units, NUTS*) i njihova kvalifikacija za dodelu sredstava na bazi ostvarivanja nekog od postavljenih ciljeva.⁵¹

50 Vidi: David Allen, „Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform?“ *op. cit.* pp. 232-238

51 Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica (*NUTS*) utvrđena je kako bi se

- 1) Kada je u pitanju ostvarivanje I cilja regionalne politike, uključeni su regioni kojima je BDP ispod 75% od proseka za EU, kao i slabo naseljena područja, poput pojedinih oblasti Švedske i Finske.⁵²
- 2) Regioni obuhvaćeni ciljem II su oni kojima je potrebna manja finansijska pomoć u odnosu na regione iz prve grupe. U pitanju su industrijske, ruralne i urbane oblasti⁵³. Industrijske oblasti obuhvaćene su ukoliko je u njima nezaposlenost veća od proseka za EU, a to podrazumeva da u industrijskom sektoru postoji viši procenat poslova u odnosu na EU prosek, ali je zapošljavanje u industriji u opadanju. Ruralne oblasti obuhvaćene su ovim ciljem ukoliko je reč o slabo naseljenim oblastima (manje od 100 stanovnika po m²) ili ukoliko je stopa zaposlenosti u poljoprivredi dvostruko veća od proseka za EU. Takođe, potrebno je da u regionu postoji viša stopa nezaposlenosti u odnosu na prosek za EU ili da je izraženo opadanje populacije. Ovim ciljem obuhvaćena su i ribarska područja ako je prisutno opadanje ovog oblika privredne aktivnosti.
- 3) Svi evropski regioni, osim onih koji primaju sredstva na bazi I cilja, obuhvaćeni su III ciljem. Sredstva se raspodeljuju radi uvođenja modernizacije u politici obrazovanja, treninga i zapošljavanja.

obezbedila jedinstvena i jednoobrazna regionalna statistika, na bazi koje se vrši kvalifikovanje regiona za dobijanje pomoći iz strukturnih fondova. Pri tom su definisani objektivni kriterijumi (broj stanovnika, veličina teritorije i BDP *per capita*) koji se uzimaju u obzir kod dodeljivanja pomoći. Na osnovu ove nomenklature izvršena je podela svake države-članice na nekoliko *NUTS* I regiona, koji su dalje bili podeljeni na više *NUTS* II regiona i dalje na *NUTS* III regione. Više vidi: *Regional Policy of the European Union*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org; Vladimir Međak i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, op. cit. str. 33. i Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (urednici), *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, op. cit. str. 301

52 Regioni koji primaju sredstva na bazi I cilja su skoro svi regioni novih država-članica, zatim južna Italija, istočna Nemačka, najveći deo Grčke i Portugalije, veći deo Španije, deo Republike Irske, pojedini delovi Velike britanije (Kornval, Južni Jorkšir i veći deo Velsa). Sredstva se daju i Severnoj Irskoj, i to iz razloga sprovođenja mirovnog procesa, iako je njen BDP iznad 75% od EU proseka. Vidi: Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

53 Ostvarivanje II cilja odnosi se na najveći deo Severne Engleske, ostatak teritorije Španije (koji nije obuhvaćen I ciljem), veći deo centralne Francuske i centralne Italije, delove Austrije, južne Finske i najveći deo Kipra. Vid. Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

Finansijskom perspektivom za period 2007-2013. godina utvrđeno je više ciljeva, čije se ostvarivanje finansira sredstvima iz strukturnih fondova. U pitanju su sledeći ciljevi:

- 1) **Konvergencija je** usmerena na unapređivanje ljudskog i fizičkog kapitala, inovacije, obrazovno društvo, zaštitu životne sredine i administrativnu efikasnost. Finansiranje se vrši sredstvima iz Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda i Kohezionog fonda.
- 2) **Regionalna konkurencija i zapošljavanje:** obuhvaćeni su svi regioni na teritoriji EU, izuzev onih kojima se dodeljuju sredstva na bazi cilja konvergencije. Cilj je usmeren na ojačavanje konkurencije, zaposlenosti i privlačnosti ovih regiona, i to pre svega kroz podsticanje inovacije, promovisanje preduzetništva i zaštite životne sredine. Finansiranje se odvija putem Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog socijalnog fonda.
- 3) **Teritorijalna saradnja** se u prethodnom periodu ostvarivala kroz inicijative programa *Interreg*, koje je trebalo da budu potpuno inkorporisane u glavne ciljeve strukturnih fondova. Cilj je usmeren na unapređivanje saradnje između evropskih regiona, usvajanje zajedničkih rešenja u pogledu pitanja koja se tiču razvoja urbanih, seoskih i priobalnih područja; ekonomskog razvoja i menadžmenta zaštite životne sredine. Ostvarivanje teritorijalne saradnje finansira se putem Evropskog fonda za regionalni razvoj, a ostvaruje se na tri koloseka: prekogranična saradnja; transnacionalna i međuregionalna saradnja.

U vezi sa funkcionisanjem strukturnih i Kohezionog fonda, Komisija ima obavezu podnošenja godišnjeg i trogodišnjeg izveštaja.⁵⁴ Pre 1. novembra svake godine, Komisija je dužna da podnese izveštaj o primeni pravilnika u vezi sa fondovima u protekloj godini. Izveštaj se dostavlja Evropskom parlamentu, Savetu, kao i Ekonomskom i socijalnom savetu Komiteta regiona. I trogodišnji izveštaj se podnosi istim telima, a odnosi se na mere preduzete u vezi sa napretkom po pitanjima ekonomske i socijalne kohezije i ulogom strukturnih i Kohezionog fonda u ovom napretku. Ovaj izveštaj detaljniji je od jednogodišnjeg izveštaja i uključuje sledeće elemente:

54 Vid.: SCADPlus: *General Provisions on the Structural Funds*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/160014.htm>

- izveštaj o socio-ekonomskoj situaciji u regionima;
- izjavu o ulozi strukturnih i Kohezionog fonda i drugih finansijskih instrumenata, kao i drugih nacionalnih politika i politika EU, u ostvarivanju ekonomske i socijalne kohezije u Uniji;
- eventualno, deo izveštaja može biti i predlog Komisije u vezi sa merama ili politikama Unije koje bi trebalo usvojiti u cilju osnaživanja ekonomske i socijalne kohezije.

Kao što je već rečeno, regionalna politika, odnosno strukturni fondovi čine drugi po veličini rashod budžeta EU, odmah iza Zajedničke poljoprivredne politike. Tako se danas za strukturne fondove izdvaja oko 0,46% BDP EU⁵⁵: za period 2000-2006 za strukturne fondove, bez Kohezionog fonda, potrošeno je 195 biliona €, plus dodatnih 15 biliona € za države koje su stupile u članstvo Unije između 2004. i 2006. godine. U ovom periodu za potrebe Kohezionog fonda u budžetu EU potrošeno je 25,6 biliona € za svih 25 država-članica Unije.⁵⁶

Zaključak

U okviru regionalne politike EU u ostvarivanju regionalnih ciljeva, najznačajniju ulogu imaju strukturni fondovi i Kohezioni fond. Međutim, sama regionalna politika i razvoj ovih fondova zavisi ne samo od razvoja zajedničkog tržišta, Evropske monetarne unije i proširenja Unije, nego, u velikoj meri, i od političkih prilika. U zavisnosti od «političkog kursa» zastupljenog u određenom periodu u EU, određuju se prioriteti u finansiranju i obim sredstava kojim raspolažu strukturni fondovi. Ipak, nesumnjiv je značaj ovih fondova na kreiranje i razvoj ekonomskih prilika u državama-članicama. Tu, pre svega, naročiti značaj imaju Evropski socijalni fond, Evropski fond za regionalni razvoj i Kohezioni fond. Iako je broj ciljeva regionalne politike, od početnih sedam, sužen na tri, njihova suština ostala je ista – pružanje finansijske pomoći manje razvijenim i ekonomski zaostalim regionima. Svaki od fondova, svojim finansijskim instrumentima,

55 Vidi: Ian Begg, *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, op. cit. pp. 7

56 Vidi: *The European Structural Funds: A Solidarity Policy*, Wikipedia, the Free Encyclopedia, www.wikipedia.org

doprinosi ostvarivanju manjih ciljeva, koji zatim svi zajedno doprinose regionalnom razvoju, smanjivanju regionalnih dispariteta i uspostavljanju saradnje između regiona i država u EU.

Dr Snežana Stojanović

Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

Structural Funds in the Light of the European Union regional Policy Development

The paper deals with development and functioning of European Union Structural Funds (European Social Fund, European Fund for Regional Development, Guidance Section of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund and Financial Instrument for Fisheries Guidance) and Cohesion Fund, according to the development of the EU regional policy and determining of regional priorities. Each of these funds serves the realization of regional policy specific goals, and all together they contribute to the regional development, reducing disparities between European regions and supporting their cooperation. Funds distribution and functioning of Structural Funds is based on certain common principles, created in accordance with reforms in the Community: Delors' packages, Agenda 2000, Union enlargement in 2004 and 2007, etc.

Key words: *European Union; Regional Policy; Struktural Funds; European Social Fund; European Fund for Regional Development; Guidance Section of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund; Financial Instrument for Fisheries Guidance; Cohesion Fund*