

*Јадранка Јоксимовић\**

*Београд*

## **КОХЕРЕНТНОСТ, КОНВЕРГЕНЦИЈА, КОХЕЗИЈА\*\***

### **Сажетак**

Полазећи од претпоставке да процес преговора о приступању Републике Србије Европској унији подстиче развојно одрживо трансформисање целе Србије и свих њених делова предузета је релациона анализа сржних концепата практичне мапе пута процеса системског успостављања регионалне политике одрживог развоја и коришћења структурних инструмената. Системско трансформисање постојеће националне политике регионалног развоја у кровну међусекторску и хоризонталну регионалну политику одрживог развоја остварује се саобразно преговарачком поглављу 22 Регионална политика и координација структурних инструмената у оквиру преговора са Европском унијом о чланству. Циљ вршене релационе анализе је да издвоји како координате режима приступања Европској унији омогућавају јасну практичну мапу пута процеса да се оствари успостављање системски конвергентне међусекторске кровне и хоризонталне кохерентне регионалне политика одрживог развоја за потпуно бешавно сједињавање са кохезионом, односно регионалном политиком Уније како се још често назива. Применом теоријско-методолошког приступа градивних процеса међуслојног, унутарсистемског и међусистемско преговарања вишеслојне

---

\* Имејл-адреса: [jadranj@gmail.com](mailto:jadranj@gmail.com).

\*\* Овај научни чланак садржи део резултата за објављивање рада на концептуализацији истраживања које се спроводи у поступку припреме израде докторске дисертације на Докторским академским студијама политикологије Универзитета у Београду, Факултета политичких наука.

владавине на потку сржних трансформацијских концепата конвергенције, кохерентности, кохезије и одрживог развоја конкретно су, у склопу системског успостављања регионалне политике одрживог развоја у Републици Србији за бешавно сједињавање са кохезионом политиком Европске уније, расветљени и на чињеницама засновано објашњени развојни потенцијал и механизми финансијских инструмената за одрживи развој који у приступном процесу стоје на располагању државама кандидатима за системско успостављање измена норми, политика, пракси и односа неопходних за чланство у Европској унији, а који често остају занемарени или недовољно запажен, па чак и потпуно погрешно интерпретирани у јавном дискурсу.

**Кључне речи:** Република Србија, Европска унија, политика, преговарање, процес приступања, преговарачко поглавље 22, кохезиона политика, одрживи развој, регионална политика, структурни инструменти

## УВОД

Успостављање система регионалне политике и коришћења структурних инструмената у Републици Србији захтева усредсређено, одговорно, партиципативно и укључујуће разматрање подесних начина структурирања кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије. Координате режима приступања Европској унији (надаље ЕУ или Унија) омогућавају постизање да ова политика буде конвергентна системски и кохерентна за потпуно бешавно сједињавање са кохезионом политиком Уније, односно регионалном, како се још често назива. Тај процес нужних измена развојне визије, актерских мрежа и обавезујућег уподобљавања законодавног оквира, обухвата и хоризонтално подешавање законске регулативе и паралелно пратећих субнационалних и локалних стратегија одрживог развоја и институционалних оквира. Република Србија у свом приступању ЕУ вођеним процесом преговора у оквиру 35 поглавља (European Union 2014) неминовно мора водити

рачуна о постојећем правном и институционалном оквиру Уније у области њене кохезионе политике (EU No. 1303/2013). Трансформационо прилагођавање и подешавање правног и институционалног оквира Републике Србије треба системски да произведе кохерентност и конвергентност наше регионалне политике одрживог развоја (Vlada Republike Srbije 2014, посебно таčke 23 и 31.4) за бешавно сједињење са кохезионом политиком ЕУ одрживог и интегрисаног развоја свих региона (EU No. 1303/2013).

Предмет наредне релационе анализе су сржни концепти практичне мапе пута процеса успостављања конвергентног система кохерентне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије. Неизоставно се овај процес образује према поглављу 22, које се у оквиру преговора са ЕУ о чланству директно, и индиректно односи на системско трансформисање постојеће националне политике регионалног развоја. Новим конвергентним системским успостављањем кохерентне регионалне политике одрживог развоја и коришћења структурних инструмената треба да се оствари њено бешавно сједињење са Унијом кохезионом (регионалном) политиком одрживог и интегрисаног развоја свих региона.

Односно преговарачко поглавље за остваривање овакве системске трансформације јесте поглавље 22 Регионална политика и координација структурних инструмената (MEI 2019). Њега чине прописи планирања и спровођења кохезионе политике ЕУ и коришћења европских структурних и инвестиционих фондова. Истовремено то поглавље је значајан чинилац за разумевање начина на који је политика одрживог развоја (UNGA, A/RES/70/1) постала део политичког оквира Европске уније (EC 2016) као обавезне трајекторије за земље кандидате којом могу да успоставе одговарајући конвергентни систем и спроводе кохерентно, потпомогнуто међународним развојним средствима и претприступним фондovima ЕУ, политику одрживог развоја која нити икога изоставља, нити запоставља иједан део територије.

## КОНЦЕПТУАЛНЕ КООРДИНАТЕ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Саобразно члану 174. Уговора из Лисабона (Treaty of Lisbon 2007) један од кључних циљева Европске уније је да осигура хармоничан развој кроз постизање економске, социјалне и територијалне кохезије. Зато смањење изразитих регионалних диспаратитета и подршка неразвијеним деловима ЕУ представља један од њених кључних приоритета. Постизање тог постављеног циља подразумева пре свега координацију и усклађивање економских политика држава чланица ЕУ, као и реализацију конкретних програма и пројеката који се финансирају из средства структурних фондова ЕУ<sup>1</sup>, кохезионог фонда ЕУ, Европске инвестиционе банке и путем других финансијских инструмената.

Значај и важност заједничке кохезионе политике ЕУ потврђује обим средства која се издвајају из буџета Уније за остваривање њених приоритетних циљева. Тако је у текућем програмском периоду од 2014–2020. године Вишегодишњег финансијског оквира одређено 351,8 милијарди евра или око 32.5% буџета ЕУ управо за кохезиону политику (Council Regulation, No 1311/2013). Главнина од готово 200 милијарди је из средстава Европског фонда за регионални развој, 84 милијарде је из средстава Европског социјалног фонда и 63 милијарде из средстава Кохезионог фонда (Cohesion Fund 2020). Предложеним вишегодишњим финансијским оквиром за период 2021–2027. године (European Commission, COM/2020/443 final; European Council, 10/20) предвиђена издвајања за функцију 2. Кохезија, отпорност и вредности укупно износе 377,768 милијарди евра. Будући на неопходност додатног подржавања опоравка и отпорност средства су разложена опредељивањем за подфункцију 2а. Економска, социјална и територијална кохезија 330,235 милијарди евра, а за подфункцију 2б. Отпорност и вредности 47, 533 милијарди евра. (Сви наведени износи су по ценама из 2018. године).

Обим укупне подршке за државу чланицу се обрачунава у складу са одговарајућом методологијом. Она полази пре

<sup>1</sup> Структурни фондови ЕУ су Европски фонд за регионални развој и Европски социјални фонд. Видети ближе (European Regional Development Fund 2020).

свега од мерљивих индикатора нивоа развијености региона и државе у целини, стопе незапослености и нивоа образовања. Важно је нагласити да право на подршку из фондова имају све државе чланице и њихови региони. Међутим, разликује се интензитет и обим алокације/подршке полазећи, пре свега, од нивоа развијености (Bachtler, Mendez, and Wislade 2019). Нови сазив Европског парламента, образован након избора за европске институције одржаних маја 2019. године, сачинио је нови предлог концепта критеријума за приступ држава чланица фондовима кохезионе политике. Сидро концепта је поштовање члана 7. Лисабонског уговора у погледу недвосмислене и неупитне посвећености државе чланице практиковању пуног обима владавине права. Такво наглашавање поштовања неприкосновености владавине права је и у врху сплета чврстих захтева Европског парламента у текућем процесу уобличавања сагласности за постизање усвајања формираног предлога новог Вишегодишњег финансијског оквира, односно индикативног обима буџета Европске уније за нови седмогодишњи период 2021–2027. у укупном износу од 1.074,3 милијарде евра (по ценама из 2018. године).

Овај рам за буџетску политику ЕУ и дугорочну перспективу сада није само планиран да финансијски ојача кључне ЕУ политике, програме и инструменте, оснажи јединствено тржиште и тежишно осови иновативну, зелену трансформацију економије до постизања климатске неутралности и дигиталне транзиције. Сада су са предложеним вишегодишњим финансијским оквиром у најбитнијем циљу одрживог, праведног, равномерног и отпорног опоравка Уније, да би остварила развој којим задовољење потреба садашњих генерација неће ићи на штету способности будућих да задовоље властите потребе, обједињени и *напори за опоравак уоквирени ванредним инструментом* Наредна генерација ЕУ (*Next Generation EU* – NGEU). Укупна вредност НГЕУ износи 750 милијарди евра, од којих су 390 милијарди бесповратна, а 360 милијарди кредитно повољна средства (European Commission, COM/2020/441 final/2; European Council, 10/20).

Завршница интеринституционалног постизања сагласности о овим предлозима и даље је неизвесна будући да државе чланице настављају да воде бројне полемике

и диференцирају се у односу и на захтевани критеријум неприкосновене владавине права. Неминовно је у жижи дебата и ниво једнакости права свих држава чланица. То је питање које углавном постављају релативно нове државе чланице које су се нашле „прозване” оваквим предлогом јер сагледавају у њему озбиљне економске и привредне последице, и доживљавају га као селективан приступ чији учинци би погађали неке од њих. Поједине би чланице заиста могле бити погођене посебно у погледу регионалног развоја, постизања отпорности на поремећаје заједничког тржишта, ионако уздрманог усложњавајућом структуралном променом утакмице на светском тржишту, а у својој укупности и у још непроцењивом обиму економском и развојном штетом проузрокованом пандемијом КОВИД-19.

Ношење са овом пандемијом већ је изнедрило обресе нових финансијских инструмената за циљани постпандемијски опоравак држава и друштава како земаља чланица ЕУ, тако и кандидата и потенцијалних кандидата за чланство из приоритетног региона даљег проширења Уније који назива Западним Балканом. Ово ће додатно расести спремности појединих чланица дуж већ ослоњене линије старе поделе на европски Север и Југ, али и новог раседа на европски Север и Исток, да се формирају посебни финансијски инструменти, подигну и захтеви, али и оснаже одбијања подизања висина процента издвајања из националних буџета у заједнички европски, као и успоставе посебни програми за санирање и ублажавање драстичних и још до краја неизмерених социјалних последица, нивоа пада запослености, као и секторских губитака на укупном европском тржишту. Како последице, на крају крајева, осећају грађани, који су махом и подржавали процес интегрисања превасходно подржавајући изванредан економски развој и виши животни стандард, то је кохезиона политика у овом склопу односа кључна. Стога се потпуно исправном поново потврдила позната констатација садашње председавајуће Саветом ЕУ, канцеларке Савезне Републике Немачке, Ангеле Меркел (*Angela Merkel*), „Ако пропаде кохезиона политика, онда пропаде и Европска унија” (Merkel 2011).

## КОХЕРЕНТНОСТ, КОНВЕРГЕНЦИЈА, КОХЕЗИЈА, ОДРЖИВИ РАЗВОЈ

Регионална политика одрживог развоја, уз све различитости у концептима и пракси земаља које спадају у категорију развијених, а посебно земаља чланица ЕУ (Mendez, Bachtler and McMaster 2019), али и кандидата за чланство, као и других средње развијених држава, сумарно се може сматрати и одредити као кровна међусекторска и хоризонтална политика правремене и плански осмишљене адаптације постојећих јавних политика за достизање пројектованих циљева економског и укупног друштвеног развоја које националне владе постављају као оквире свога вишегодишњег, а понекад и вишедеценијског деловања. То чине посебно имајући у виду постојеће затечене и наслеђене услове, али и карактеристике и обележја настала стално мењајућим променама у технолошкој потки производње и међународном утакмицом omnipotentних финансијских тржишта, које свакако остварују значајан утицај на националне привреде и друштва.

Синтагма „једнакост регионалног развоја” или „равномерност регионалног развоја” није у целости свог значења *per se* постижан циљ. Ово је довело до учесталијих примена друге синтагме која укључује тзв. негативну дефиницију. Следствено се зато најчешће у теорији, а посебно у пракси, сусрећемо са одредницом о „политици смањивања регионалних неједнакости у развоју”. Једнако је и рећи, и отуда се и говори о смањивању разлика у развијености националних и субнационалних ентитета, одређиваних означавајућим појмом региона, регије, округа, области. Смањивање разлика у развијености спушта се на субнационални и локални ниво територијалне и функционалне организације националних држава, док се у другом контексту, контексту интеграције националних држава, посебно држава чланица ЕУ подиже на транснационални ниво одређен као ниво „европских регија или региона”.

Ваљало би пажљиво уочавати финесе за потребе нијансирања значења појма „региона” у свим контекстима и значењским подконтекстима, како би правилно разумели

и одредили у појединостима напред означени истраживачки предмет концептуалне и практичне мапе пута процеса успостављања конвергентног система кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије у целости и кохерентне за бешавно сједињавање са кохезионом политиком ЕУ. Ово је процес трансформисања наше националне политике регионалног развоја у системски успостављену кровну међусекторску и хоризонталну регионалну јавну политику одрживог развоја, тј. инструмент и алатку каква кохезиона политика јесте у усмеравању и обликовању заједничке одрживе развојне политике интегрисаних националних држава, али и оних ентитета на субнационалном, локалном па и сублокалном нивоу, све до укључених појединаца, који су сви носиоци креирања и спровођења те политике територијално равномерног развијања. Једну од упутнијих теоријских дефиниција кохезионе политике даје Гери Маркс. Он каже да је „кохезиона политика процес непрекидног преговарања међу угнежденим властима у више територијалних слојева – наднационалном, националном, регијском и локалном – као резултат једног ширег процеса институционалне креације и реалокације одлучивања, а који су неке од пређашњих централизованих функција државе подигле на наднационални ниво, док су неке спустиле на локални/ регионални ниво” (Marks 1993, 391–392).

Стално би требало имати у виду да кохезиона (регионална) политика Уније важи за једну од релативно нових заједничких политика. При томе се чини најмање један озбиљан превид. Превид се често да је она развијена планирањем и издавањем прво посебних новчаних средстава за очување социјалне кохезије, тј. обезбеђеног омогућавања нове упослености. Тек се до битне развојне политике развила кроз таласе проширивања и продубљивања процеса европске интеграције. Отуда теоријско постављање разумевања процеса системске трансформације постојеће националне политике регионалног развоја Србије као државе кандидата мора прожимати стварни динамизам кохезионе политике ЕУ и целокупна путања њеног развоја.

Отуда је тачка почетка преамбула Римског оснивачког уговора Европске економске заједнице. Преамбула садржи изричито да је циљ држава које је оснивају Заједницу да



„ојачају јединство својих економија и осигурају складан развој смањивањем разлика које постоје међу појединим регионима и заосталости региона у неповољном положају” (European Economic Community [ЕЕС] 1957, preambula). Овај пунији смисао, који се често превиђа, добијен је одредбама оних чланова Уговора којима је предвиђено успостављање првог од три фонда новчаних средстава на којима се темељи кохезиона политика. То је Европски социјални фонд. Члан 3. овог уговора је међу активности за остваривање постављених циљева Европске економске заједнице сврстао оснивање таквог фонда „ради побољшавања могућности запошљавања за раднике и доприноса побољшању њиховог животног стандарда” ([ЕЕС] 1957, preambula, члан 3). Зато је целокупно Поглавље 2. Главе III Социјална политика посвећено уређењу Европског социјалног фонда ([ЕЕС], preambula, Glava III, Poglavlje 2, чл. 123–128.).

Најјасније следеће нормативно одређење регионалне/кохезионе политике ЕУ чита се у изворним документима: „Ради промовисања свеукупног складног развоја Заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области” (SEA 1987, чл. 130а) и „Унија ће унапређивати економску, социјалну и територијалну кохезију и солидарност међу државама-чланицама” (European Union 2003, чл. 3, para. 3). Посебно је у неколико најскоријих фаза реформисања кохезионе политике – која је увек месна, регионална – у годинама 2007. и 2013, између којих стоји ступање на снагу Лисабонског уговора 2009. године, дошло до потпуног регулисања кохезионе политике. Уређено су окупљени и раније одвојено именовани фондови и других заједничких политика (пољопривредне и рибарства) које су остваривали циљеве регионалне кохезије и то под јединственим новоименованим одељком „Европски структурни и инвестициони фондови” о којима први пут саодлучују Савет и Европски парламент.

Теоријски приступи који посматрају само структурне фондове заиста увиђају више развојне регионалне и кохезионе политике. Међутим, сведе их не прагматске погодбе о ценама уступака за више спојености Уније са регионима и јединицама

власти унутар њих, на унутаринституционална „погађања” о прерасподелама добити, што се посебно огледа у раздобљима када почиње да се припрема нови вишегодишњи финансијски оквир ЕУ. Овога пута утврђивање Вишегодишњег финансијског оквира за период 2021–2027. морало је, погођено изласком Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, као једног од највећих нето контрибутора буџету Уније, да помири ушанчене, а снажно различите интересе и пројекције очекивања земаља највећих нето корисника са интересима оних чланица које желе замрзнути износ који ће се преливати у пракси тешко постижућом договорном прерасподелом, са интересима оних који излазак Британије виде као дуго очекивани оправдани разлог смањивања износа фондова кохезионе политике, а задржавања истог нивоа претприступних фондова, или чак њиховог повећања. Додатно усложњавајући склоп целокупног договорног креирања новог седмогодишњег финансијског оквира ЕУ или буџета ЕУ, свакако даје пандемија изазвана корона вирусом. Она се несрећно и невероватним случајем преклопила управо са овим захтевним и закомпликованим унутаринституционалним и међудржавним цењкањима у погледу различитих потреба и очекивања од заједничког буџета и заједничке кохезионе политике Европске уније.

Због свега је неизбежно концептуално се латити и израде практичне мапе пута процеса успостављања система регионалне политике одрживог развоја у Републици Србији који се неизоставно образује према поглављу 22. Ово се поглавље у оквиру преговора о чланству са ЕУ директно и индиректно односи на прилагођавање постојећег националног система за бешавно сједињење са кохезионом (регионалном) политиком Уније. Незаобилазне су у свему томе анализе стварних односа. Једино су корисне уколико је у њима примењена релациона квалитативна анализа садржине и интерпретација кохезионе политике Уније, односа у њој и поводом ње, пракси, стандарда и норми за системски конвергентно и кохерентно трансформисање односа у развоју детерминисаних досадашњим системом политике регионалног развоја Србије који је декларативно усредсређен на одрживи развој, али га не продукује. Одрживи развој се остварује управо образовањем новог простора отвореног за саветовања,

преговоре, утврђивање, и спровођење политика преко и кроз границе ранијих искључивања, што може бити не само део унутрашњих националних политика, већ се очигледно може применити и на саму ЕУ и нове импULSE и потребе начина одлучивања у већ одавно помињаној, а слабо започетој институционалној реформи ЕУ.

Посебно је израда концептуално засноване практичне мапе пута процеса успостављања конвергентног система кохерентне регионалне политике одрживог развоја у Републици Србији за бешавно спајање са кохезионом политиком ЕУ уоквирена обухватним контекстом нашег целокупног приступног процеса. Никада не треба пренебрегнути да се и ова системска трансформација одвија кроз преговоре Републике Србије о приступању Европској унији, а посебно и специфично у оквиру поглавља 22 Регионална политика и координација структурних инструмената. Како ово поглавље чине прописи планирања и спровођења кохезионе политике ЕУ коришћењем европских структурних и инвестиционих фондова, посебно је важно анализирати и утврдити односе конвергенције и кохерентности продуктивне политике коришћења претприступних фондова (ИПА фондови) и коришћења бројних других модела кохерентног подржавања конвергенције развоја, од прекограничне сарадње, преко транснационалних програма, до сарадње у области европских макро-регионалних стратегија. Компас концептуално засноване практичне мапе пута процеса системске трансформације ка одрживој развојној регионалној политици извесно је одрживи развој. Системски успостављена кровна међусекторска и хоризонтална регионална политика одрживог развоја у Републици Србији мора продуктовати одрживи развој мерљивим остваривањем достизања његових утврђених циљева трансформативним укључивањем градова и општина како у вођење самог овог системског процеса, тако и постизањем пуне оспособљености за коришћење структурних инструмената ове политике која се у том случају бешавно сједињује са кохезионом политиком ЕУ.

## **ПРАКТИЧНА МАПА ПУТА ПРОЦЕСА СИСТЕМСКОГ УСПОСТАВЉАЊА НАЦИОНАЛНЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ЗА БЕШАВНО СЈЕДИЊАВАЊЕ СА КОХЕЗИОНОМ ПОЛИТИКОМ ЕУ**

Практична мапа пута процеса системски конвергентног успостављања крвне међусекторске и хоризонталне кохерентне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије за бешавно сједињавање са ЕУ кохезионом политиком одрживог и интегрисаног развоја свих региона мора ангажовано бити усмерена ка бољем упознавању различитих учесника процеса европских интеграција. Тај процес је вишеслојно структуриран широким обухватом делатника, друштвених актера, са суштинским трансформационим значајем и могућностима које приступни преговори уопште, а посебно у оквиру поглавља 22, имају за привредни, друштвени и социјални развој Републике Србије, односно смањивање регионалних диспаратитета који несумњиво постоје и евидентирани су у Републици Србији. Најшира грађанска јавност на тај начин може да уочи једну недовољно медијски комуницирану компоненту преговарачког процеса.

То је да приступни процес није само спољнополитички циљ Владе Републике Србије, већ акционо водећи део домаће, националне агенде системског успостављања регионалне политике уређеног остваривања одрживог развоја којим ниједан грађанин из било ког дела Републике Србије није заобиђен у погледу развојних могућности и конкретних резултата. Такође, шира заинтересована јавност може да упозна ближе веома сложене инструменте претприступних фондова и развојне помоћи који државама кандидатима, тиме и Републици Србији која предњачи у приступном процесу, стоје на располагању у циљу смањења регионалних неједнакости, постизања одрживог развоја њених региона, градова и општина, смањења сиромаштва, смањења ризика од људски изазваних и природних катастрофа, побољшања способности опоравка и отпорности на ненадане недаће, и уопште одрживог развоја земље.

Кроз преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, посебно у преговорима и припремама за отварање поглавља 22 Регионална политика и координација структурних инструмената, остварује се процес системски конвергентног успостављања структуре кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије, кохерентно саображене по циљевима и у институционалном смислу усклађене са заједничком кохезионом политиком ЕУ одрживог и интегрисаног развоја свих региона, која ће постати активно користећа политика за Републику Србију њеним ступањем у пуноправно чланство. Европска унија остварује Агенду 2030. за одрживи развој (ЕС 2020), на шта се обавезала као битан учесник њеног обликовања, и процесом свог проширења. Преговори о чланству Србије као државе кандидата за приступање ЕУ, посебно кроз поглавље 22, утичу на измену постојећег системског оквира, али и креирање нових законских оквира и пракси у домену кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја. Оквир међусобних односа све већег приближавања Републике Србије и Европске уније, успостављен кроз преговарачки процес, одређује узајамну зависност преноса кохерентности и конвергенције за одрживи развој политиком проширења ЕУ у регионалну политику одрживог развоја Србије.

Зато претприступни фондови (ИПА фондови) Европске уније, који стоје на располагању Србији као држави кандидату, подстичу регионални развој и институционалну припрему и јачање капацитета на локалном нивоу за бољу искористивост европских фондова када буду расположиви по ступању у чланство. Одржавајући се на практичним засадима почетака креирања регионалне политике одрживог развоја Србије, настају нове националне секторске јавне политике и нови институционални модели који имају конвергентну за циљ кохерентно припрему земље за успешан прелазак на кохезиону политику и структурне фондове Европске уније ступањем у њено чланство. Ово је управо део снажног и искуствено доказаног извора мотивационог процеса за земље кандидате, тиме и за Републику Србију да овим путем дође до одрживог потенцијала раста, подизањем стопе властитог раста и одрживости развојног трансформисања.

Усаглашавања Србије са европским стандардима и праксом са једне стране може изгледати као реактивно деловање. Међутим, ово усаглашавање истовремено повлачи подизање хоризонта деловања отварањем јасне могућности да се креира одговорна, стабилна, свеобухватна и делотворна регионална политика одрживог развоја, и пројектује окосна стратегија достизања циљева одрживог развоја јединица локалне самоуправе, тј. градова и општина Републике Србије, доношењем кривних закона и стратешких докумената, али и припремом земље да у тренутку постајања пуноправном чланицом ЕУ буде у довољној мери спремна за коришћење структурних и кохезионих фондова усмерених на остваривање регионалне политике одрживог развоја.

Управо су у многим државама током преговора, али и након ступања у чланство била формирана министарства за европске фондове и регионални развој. У Србији је надлежност Националног координатора претприступних средстава и укупне развојне помоћи била поверена члану Владе задуженом за европске интеграције. Након формирања Министарства за европске интеграције јула 2017. године, обједињени су сви послови програмирања, праћења и координације претприступних ИПА фондова и међународне развојне помоћи ([MEI], *Fondovi Evropske unije 2020a*; [MEI], *Međunarodni fondovi 2020b*). Управо ради кохерентности политика и учинака конвергентног системског трансформисања једино је Министарство за европске интеграције надлежно за преговоре Србије у оквиру поглавља 22.

Будући да је кохезиона политике ЕУ заправо целовит систем који треба да обезбеди ефективно, ефикасно и видљиво коришћење њених фондова за потребе кохерентне реализације економски и друштвено одрживог развоја држава чланица, успостављање националног система за бешавно сједињење са тим системом – укључујући питања планирања/програмирања, спровођења, праћења и евалуације и финансијског управљања и контроле – представља значајан изазов. Зато основни инструмент финансијске помоћи ЕУ у претприступном периоду – ИПА – поред подршке спровођењу политичких, економских, правних и институционалних реформи – има за други стратешки циљ снажну подршку припремама држава

путем системски конвергентног успостављања кохерентне регионалне политике одрживог развоја и координације структурних инструмената. Зато Републику Србију Европска унија у континуитету подржава у чињеним напорима на предузимању активности које су усмерене ка успостављању децентрализованог система за управљање (претприступним) фондовима као окоснице будућег система за управљање постприступним – структурним фондовима и Кохезионим фондом ЕУ.

\*

\*

\*

Полазна претпоставка предузете релационе анализе сржних концепата практичне мапе пута процеса системски конвергентног успостављања кохерентне регионалне политике одрживог развоја и коришћења структурних инструмената јесте да процес преговора о приступању Републике Србије Европској унији подстиче развојно одрживо трансформисање целе Србије и свих њених делова. Практично то значи повећање добробити и једнаких одрживих могућности за све грађане Србије успостављањем јасне, са стратешким и програмским документима Европске уније саображеним правним и институционалним конвергентним оквиром кохерентне кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја. Додатно, коришћењем различитих доступних међународних развојних средстава, посебно из претприступних и других развојних извора за бесповратно финансирање пројеката усмерених на свеобухватно остваривање одрживог развоја, посебно утемељењем одрживог субнационалног развоја укотвљеног месно – локално, регијски – јачају се капацитети од нивоа градова и општина у Републици Србији до централног нивоа власти да се обезбеђују предуслови за успешније бешавно сједињавање наше системски конвергентно успостављене кохерентне регионалне политике одрживог развоја са кохезионом политиком ЕУ потпуно припремљеним односима и праксом глатког преласка на коришћење структурних фондова ове политике.

Чињеница јесте да је процес европске интеграције Србије, и уопште приступни процес преговора, превасходно политички процес. Поред низа техничких и мерљивих критеријума, увек у њему постоји и читав низ, често међу грађанима и јавним мњењем непопуларних, али и недовољно видљивих мера и одлука. Зато је од изузетне друштвене важности расветлити и објаснити засновано на чињеницама, развојни потенцијал и механизме финансијских инструмената за одрживи развој који стоје на располагању државама кандидатима, а често остају занемарени или недовољно запажен, па чак и потпуно погрешно интерпретирани у јавном дискурсу. То у значајној мери утиче на колебљивост подршке најшире јавности процесу европских интеграција. Зато је посебно значајно разјаснити у сегменту разумевања преговора у оквиру поглавља 22 да директно значе припрему земље да користи бесповратна средства, како за време статуса кандидата, тако и по ступању у чланство ЕУ. Уједно ово је најлакше суштински доказиво примерима држава које су раније преговарале о свом чланству, како је благовремено системски конвергентно успостављена кохерентна регионална политика одрживог развоја и најучинковитији модел постизања одрживог развоја свих регија једне земље.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Bachtler, John, Carlos Mendez, and Fiona Wishlade. 2019. Reforming the MMF and Cohesion Policy 2021–2027: pragmatic drift or paradigmatic shift? *European Policy Research Paper No. 107*. Glasgow: European Research Policy Centre.
- Cohesion Fund. 2020. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/), last accessed 6 August 2020.
- Conference on Accession to the European Union – Serbia. 2014. *Accession document: General EU position*. Brussels, 21 January 2014, AD 1/14, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en).



- Consolidated text, Regulation [EU] No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006. Last accessed 16 August 2020. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1303/2020-07-18>.
- Council Regulation No 1311/2013, Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020, OJ L 347, 20 December 2013, pp. 884–891.
- European Commission [EC], COM/2020/441 final/2. Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic. Brussels, 28 May 2020.
- European Commission [EC], COM/2020/443 final. Amended proposal for a Council Regulation laying down the Multiannual Financial Framework for the years 2021 to 2027. Brussels, 28 May 2020.
- European Council, 10/20, *Conclusions*, Special meeting of the European Council, Brussels, 17, 18, 19, 20 and 21 July 2020.
- European Economic Community [EEC], 1957. Treaty establishing the European Economic Community. *European Economic Community*. Last accessed 6 August 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:02016ME/TXT-20160901>.
- European Regional Development Fund. Last accessed 6 August 2020. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/).
- European Union, 2003. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, OJ C 169, 18 July 2003, pp. 1–150.

- European Commission [EC]. 2016. Sustainable Development: EU sets out its priorities. *European Commission*. Last accessed 5 May 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_3883](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3883).
- European Commission [EC]. 2020. The 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs. *European Commission*. Last accessed 6 August 2020. [https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index\\_en.htm#:~:text=The%20Agenda%20is%20a%20commitment,towards%20sustainable%20development%20for%20all](https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index_en.htm#:~:text=The%20Agenda%20is%20a%20commitment,towards%20sustainable%20development%20for%20all).
- Marks, Gary. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In *The State of the European Community*, eds. Alan W. Cafruny and Gil G. Rosenthal, 391–411. Boulder: Lynne Rienner.
- Mendez, Carlos, John Bachtler, and Irene McMaster. 2019. *Research for REGI Committee – The Agenda for Cohesion Policy in 2019-2024: Key issues for the REGI Committee*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Merkel, Angela. 2011. "Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Haushaltsdebatte im Deutschen Bundestag." Last accessed 6 August 2020 <https://www.bundestkanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2011/09/2011-09-07-merkel-bt-haushalt.html>.
- Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije [MEI]. 2019. *Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Pregovaračka grupa za Poglavlje 22*. Poslednji pristup 22. maj 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-saeu/akcioni-planovi>.
- Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije [MEI]. 2020a. *Fondovi Evropske unije*. Poslednji pristup 27. jul 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije>.

- Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije [MEI]. 2020b. *Međunarodni fondovi*. Poslednji pristup 27. jul 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/medjunarodni-fondovi/>.
- The Single European Act [SEA], OJ L 169, 29 June 1987, pp. 1–28.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306, 17 December 2007, p. 1–271.
- United Nations General Assembly [UNGA], A/RES/70/1 (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, , 25 September 2015. Last accessed 6 August 2020. [https://www.un.org/ga/search/viewm\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1](https://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=A/RES/70/1).
- Vlada Republike Srbije. 2014. Međuvladina konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, *Uvodna izjava Republike Srbije*. Poslednji pristup 22. maj 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu>.

**Jadranka Joksimović\***

*Belgrade*

## **COHERENCE, CONVERGENCE, COHESION**

### **Resume**

The undertaken relational analysis of the core concepts underpinning the practical roadmap for the process of systemic establishment of regional sustainable development policy and coordinated use of structural instruments starts from the assumption that the negotiated accession process of the Republic of Serbia to the European Union encourages sustainable transformation of the entire of Serbia and all its parts. The systemic overhaul of the existing national regional development policy is required in order to institute an overarching cross-sectoral and horizontal regional sustainable development policy in accordance with the negotiating chapter 22 Regional policy and coordination of structural instruments in the negotiations on membership with the European Union. The aim of the relational analysis of the core concepts is to highlight how the coordinates of the EU accession regime provide a clear practical roadmap for the process of establishing a systemically convergent overarching coherent cross-sectoral and horizontal regional sustainable development policy for seamless integration with the EU Cohesion Policy, often referred to as Regional Policy. The theoretical-methodological approach of inter-layer, intra-layer, intra-systemic and inter-systemic negotiation-making processes of multi-level governance was applied on the entanglement of core transformational concepts of convergence, coherence, cohesion and sustainable development to depict the practical roadmap for the process of systemic establishment of regional sustainable development policy in the Republic of Serbia for seamless integration with the EU Cohesion Policy. Thus obtained evidence is clarified and explained, underling that development potential and mechanisms of financial instruments for sustainable development are already available to candidate countries for the systemic establishment of changes in norms, policies, practices and relations necessary

---

\* E-mail address: jadranej@gmail.com.

for membership in the European Union, although remaining only neglected and even overlooked, or completely misconstrued in public discourse. This significantly affects the volatility of the general public's support for the European integration process. To counter trend this upside in the ongoing process of negotiating accession to the European Union the practical road map for the process of establishing in the Republic of Serbia a systemically convergent overarching coherent cross-sectoral and horizontal regional sustainable development policy for seamless integration with the EU Cohesion Policy is provided as the result of the thorough relational analysis. Therefore, the crucially important understanding that the negotiations within Chapter 22 directly mean the preparation of the country to use grants, both during the candidate status and after the accession to the EU is strongly pointed out. Also, this fact is most easily substantiated by the examples of countries that negotiated their membership earlier, how a coherent regional sustainable development policy established in a timely and systematically convergent and coherent manner is the most effective model for achieving sustainable development of all regions within one country.

**Keywords:** Republic of Serbia, European Union, politics, negotiation, accession process, negotiation chapter 22, cohesion policy, sustainable development, regional policy, structural instruments