

## PRILOZI - CONTRIBUTIONS

Rajko Petrović\*

UDK: 332.122(4-672EU)  
341.217.02(4-672EU)  
332.122(061.1)  
str. 129-140.

### NASTANAK I RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA REGIONALNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE U XX VEKU

#### Apstrakt

*Regionalna ili kohezijska politika Evropske unije (EU) predstavlja jednu od njenih najznačajnijih zajedničkih politika. Nastala je i razvijala se sa ciljem povećanja blagostanja svih evropskih regiona kroz različite mere suzbijanja regionalnih razlika. Ekonomski, socijalni i teritorijalni dispariteti su identifikovani kao jedni od najvećih izazova za dalji napredak razvojnih procesa unutar EU, kojima se treba suprotstaviti kroz povećanje ekonomskog rasta, zapošljavanje i jačanje konkurentnosti, što spada u najznačajnije ciljeve regionalne politike.*

*U ovom radu ćemo se osvrnuti na nastanak i razvoj pravnog okvira na kome danas počiva regionalna politika EU kako bi razumeli njen značaj i ulogu u izgradnji EU kakvu danas poznajemo. Najpre ćemo ispitati prvu fazu regionalne politike od 1957-1975. godine, čiji pravni okvir je začeo stvaranjem Saveta evropskih opština i regiona, a zatim razvijanje preko Evropskog socijalnog fonda i Ugovora o funkcionisanju EU pa sve do nastanka Asocijacije pograničnih evropskih regiona kao početka ideje evroregionalizma. Regionalna politika EU ulazi u svoju drugu fazu 1975. godine, kada je formiran Evropski fond za regionalni razvoj kao njen važan instrument. Ona se dalje razvijala prvo kroz usvajanje Jedinjenog evropskog akta iz 1986. godine, a kasnije kroz implementaciju tzv. Delorovih paketa 1 i 2. Posebno je bilo važno novo mesto regionalne politike u Ugovoru iz*

---

\* Istraživač-pripravnik na Institutu za evropske studije u Beogradu; rajko.petrovic@ies.rs. Rad primljen 27.06.2018.

*Mastrihta iz 1993. kojim nastaje Kohezioni fond (još jedan važan instrument), kao i Komitet regiona.*

**Ključne reči:** regionalna politika Evropske unije, strukturni fondovi, Kohezioni fond, Komitet regiona.

## 1. Uvod

Regionalna (ili kohezioni) politika Evropske unije je poslednjih godina sve značajniji predmet interesovanja domaće naučne i stručne javnosti. Pred Republikom Srbijom, kao kandidatom za članstvo u Evropskoj uniji, stoje brojne obaveze koje u procesu evrointegracija treba ispuniti, ali i određene pogodnosti koje može da uživa. U tom kontekstu, razumevanje regionalne politike Evropske unije može biti suštinski važno za našu državu. Strukturni fondovi i Kohezioni fond, kao jedni od najznačajnijih instrumenata regionalne politike EU, dostupni su samo državama članicama, ali države kandidati za punopravno članstvo imaju mogućnost korišćenja pretpristupnih fondova. Bez aktivnog učešća regiona i lokalnih zajednica u procesima evrointegracija teško je zamisliti pozitivne ishode tih procesa. Regionalne i lokalne zajednice moraju zajedno sa državnom administracijom da sprovode reforme koje su u skladu sa preporukama EU, što se u praksi pokazalo kao uspešan pristup (npr. u procesu pristupanja Rumunije i Bugarske u EU).<sup>1</sup>

Regionalna politika EU osmišljena je sa ciljem suzbijanja ekonomskih i socijalnih nejednakosti između država članica kroz različite programe regionalnog razvoja. Regionalni razvoj u kontekstu regionalne politike EU ima i integrativnu ulogu, u smislu povezivanja različitih evropskih regiona. Dakle, regionalnu politiku EU ne treba posmatrati u najužem smislu. Ona je deo šire ideje o potrebi jačanja zajedničkih evropskih vrednosti koje se izražavaju kroz određene institucije. Ne može se reći da postoji zajednički koncept regiona na nivou cele EU, ali se regionalna politika pokazala kao polje na kome EU i nacionalne institucije mogu da delaju zajednički na obostranu korist.<sup>2</sup>

Jedna od najstarijih zajedničkih politika Evropske unije je upravo njena regionalna politika. Njen pravni okvir je nastao i razvijao se uporedo sa nastankom i razvojem same Unije. Još je ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici utvrđena nužnost uklanjanja razlika između regiona država članica. Jedinstvenim evropskim aktom je detaljnije određena, pre svega kroz proklamovanje socijalne i ekonomske kohezije kao jednog od najvažnijih ciljeva

---

<sup>1</sup> O. Mirić, *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*, Beograd, 2009, 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 16.

Unije. Konačno, Mاستrihtskim ugovorom regionalna politika dobija status zajedničke politike, što je značajno uticalo na kvalitet njenog daljeg razvoja.<sup>3</sup>

Regionalna politika Evropske unije ima svoju političku i ekonomsku dimenziju. U političkom smislu, nastanak i razvoj regionalne politike imao je za cilj da pokaže Evropsku uniju kao zajednicu koja počiva na principu solidarnosti između sebe i svojih država članica. Na drugoj strani, zaostajanje u razvoju pojedinih regiona bio je i ostao jedan od najvećih problema sa kojima se suočava ekonomska politika Unije. U tom kontekstu, njenu regionalnu politiku treba posmatrati kao set instrumenata za suzbijanje socioekonomskih nejednakosti između različitih regiona i stvaranje uslova za njihov ravnomerni razvoj.<sup>4</sup>

Razvoj pravnog okvira regionalne politike Evropske unije u XX veku ćemo pratiti kroz, grubo rečeno, tri osnovne faze. Prva faza obuhvata period između 1957. i 1975. godine i predstavlja početak izgradnje temelja regionalne politike Unije. Druga faza je trajala od 1975. godine, kada je formiran Evropski fond za regionalni razvoj, pa sve do 1988. godine. Treća faza počinje 1988. godine sa implementacijom Delorovog prvog paketa reformi i traje do 2000. godine i za nju možemo reći da predstavlja fazu institucionalizacije evropske regionalne politike.<sup>5</sup>

## 2. Prva faza regionalne politike (1957-1975)

### 2.1. Savet evropskih opština i regiona

Nastanak regionalne politike Evropske unije vezuje se za potpisivanje Ugovora o evropskoj ekonomskoj zajednici i osnivanje Evropskog socijalnog fonda 1957. godine. Od tada zvanično počinje tzv. prva faza regionalne politike koju možemo pratiti sve do 1975, odnosno do formiranja Evropskog fonda za regionalni razvoj. Međutim, smatramo da najpre treba reći nešto o Savetu evropskih opština i regiona, koji predstavlja svojevrsnu preteču ideje o povezivanju i jačanju saradnje između evropskih regiona.

Savet evropskih opština i gradova (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*) predstavlja najšire i najstarije evropsko udruženje lokalnih i regionalnih vlasti. Nastao je 1951. godine sa ciljem da promoviše saradnju između lokalnih i regionalnih nivoa vlasti evropskih zemalja na putu ka stvaranju miroljubive, ujedinjene i demokratske Evrope. Još od svog osnivanja Savet funkcioniše na principima subsidijarnosti i participacije građana. Danas Savet obuhvata asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti iz 42 evropske zemlje, te predstavlja mesto

---

<sup>3</sup> L. Čehulić Vukadinović, Lj. Aulić, Regionalna politika Evropske unije, *Svarog*, Sveska 1 (2012)4, 71.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 71-72.

<sup>5</sup> V. Međak, S. Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, Beograd, 2004, 9-10.

na kome se može čuti glas svih zainteresovanih regiona. Savet predstavlja evropski deo svetske asocijacije Ujedinjenih gradova i lokalnih vlasti (*United Cities and Local Governments* – UCLG), kroz koju zastupa interese evropskih lokalnih i regionalnih vlasti na međunarodnom nivou.<sup>6</sup>

Tokom svoje dugogodišnje istorije, uloga Saveta u razvoju evropske regionalne politike je bila od nemerljivog značaja. U prilog tome govore njegovi osnivački ciljevi, koje prepoznaje njegov statut. Ti ciljevi su: jačanje i zaštita autonomije lokalnih i regionalnih vlasti, podsticanje međuregionalne i međuopštinske saradnje, promovisanje ideje o federaciji evropskih država koja bi počivala na lokalnim i regionalnim autonomijama, obezbeđivanje učešća i predstavljanja interesa lokalnih i regionalnih vlasti u evropskim i međunarodnim institucijama i slično.<sup>7</sup>

## 2.2. Ugovor o funkcionisanju EU i regionalna politika

Rimskim ugovorom koji je potpisan 1957, a stupio na snagu 1958. godine, osnovana je Evropska zajednica kao preteča Evropske unije. Šest država koje su osnovale Evropsku zajednicu su, u smislu regionalnog razvoja, bile relativno homogene, sa izuzetkom juga Italije. Stoga u ovom periodu ne možemo govoriti o bilo kakvom obliku njihove zajedničke regionalne politike, ali možemo govoriti o njenim začecima. Već se u članu 2. Ugovora iz Rima kao jedan od najznačajnijih principa na kojima se zasniva Zajednica navodi uravnotežen i održiv razvoj ekonomije. Čak se u Preambuli ide još dalje, gde se traži smanjenje postojećih regionalnih disproporcija.<sup>8</sup>

Neuravnoteženost razvoja juga Italije u odnosu na ostatak Zajednice prepoznata je u Protokolu broj 12. dodatom Rimskom ugovoru, a koji je poznatiji kao Protokol o Mecodornu (*Mezzogiorno*). On se odnosi na južne italijanske regione poput Sicilije, Sardinije, Kalabrije, Kampanje itd. Nezaposlenost je u ovom delu Zajednice predstavljala jedan od hroničnih problema.<sup>9</sup> Ugovor vrlo malo govori o instrumentima koji su neophodni kako bi se postigao uravnotežen regionalni razvoj. Neki pomaci su ipak učinjeni. Osnovana je Evropska investiciona banka (EIB) koja je imala zadatak da pomogne razvoj nedovoljno razvijenih regiona kroz davanje sredstava po niskim kamatnim stopama. Takođe, odredbe o slobodnom kretanju radnika imale su, između ostalog, i svoju regionalnu

---

<sup>6</sup> Introducing CEMR, [http://www.ccre.org/en/article/introducing\\_cemr](http://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr), posećena 21.07.2018.

<sup>7</sup> Statutes of the Council of European Municipalities and Regions, *Council of European Municipalities and Regions-European Section of United Cities and Local Governments*, Adopted by the Policy Committee, Mondorf-les-Bains, 6 December 2010.

<sup>8</sup> O. Mirić, *op. cit.*, 19-20.

<sup>9</sup> V. Međak, S. Majstorović, *op. cit.*, 11.

dimenziju. Formiran je i Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi, sa ciljem smanjenja poljoprivrednih regionalnih razlika (ipak, treba naglasiti da je ovaj fond osnovan tek 1965. godine). Ugovorom iz Rima su dozvoljeni i određeni izuzeci od principa slobodne konkurencije kao i od zabrane državnih subvencija (sem u određenim oblastima) kako bi se na taj način pomoglo manje razvijenim regionima.<sup>10</sup>

### 2.3. Evropski socijalni fond

Jedan od najvažnijih instrumenata regionalne politike EU i danas, Evropski socijalni fond (ESF), osnovan je davne 1957. godine, kada i sama Evropska ekonomska zajednica. Reč je o najstarijem strukturnom fondu Unije i osnovnom finansijskom instrumentu politike zapošljavanja kao strateškog cilja. Tokom svog višedecenijskog postojanja, ESF je bio posvećen borbi protiv nezaposlenosti, inkluziji novopridošlih radnika migranata, te prekvalifikacijama i dokvalifikacijama radnika iz različitih profesija kako bi se uspešno izborili sa zahtevima tržišta.<sup>11</sup> Ove aktivnosti su bile više nego korisne za brojne evropske regione.

Nakon formiranja Evropskog fonda za regionalni razvoj, zajedno sa njim Evropski socijalni fond postaje ključni instrument za postizanje ekonomske i socijalne kohezije. Njegovi osnovni ciljevi su postali konvergencija i regionalna konkurentnost i zapošljavanje. Konvergencija je usmerena ka podršci privrednom rastu i otvaranju novih radnih mesta u nedovoljno razvijenim regionima (regioni u kojima su prihodi po glavi stanovnika ispod 75% proseka na nivou Unije). Na drugoj strani, politika konkurentnosti i zapošljavanja odnosi se na regione koji su bogatiji (nisu obuhvaćeni ciljem konvergencije). Reč je o pomoći bogatijim regionima u suočavanju sa socioekonomskim promenama koje sa sobom nose globalizovani svet, odnosno sa potrebama koje iziskuje društvo znanja.<sup>12</sup> Ti ciljevi su i danas važan deo ne samo regionalne politike ESF, već i regionalne politike EU uopšte.

### 2.4. Asocijacija prekograničnih evropskih regiona

Kako je Evropska zajednica jačala i širila svoje institucionalne kapacitete, među njenim regionima se javila ideja o udruživanju i zajedničkom delovanju. Tako je 1958. godine nastao prvi evroregion, poznat pod imenom EUREGIO, na holandsko-nemačkoj granici, koji je obuhvatio holandske provincije Helderland,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, 11-12.

<sup>11</sup> M. Pantelić, "Evropski socijalni fond i podrška socijalnim reformama," u: *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* (ur. D. Vuković i M. Arandarenko), Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, 75-77.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 77.

Overijsel i Drente, kao i nemačke lendere Severnu Rajnu-Vestfaliju i Donju Saksoniju (prostor od oko 13.000 kilometara kvadratnih i oko 3.3 miliona stanovnika danas).<sup>13</sup>

Korak dalje je predstavljala Asocijacija evropskih graničnih regija (*Association of European Border Regions – AEBR*), koja je 1971. godine formirana upravo na teritoriji EUREGIO-a. Reč je o najstarijoj evropskoj regionalnoj asocijaciji kao i jedinoj organizaciji u Evropi koja zastupa prekogranične regione. AEBR od svog osnivanja intenzivno radi na promociji prekogranične saradnje i njenih vrednosti koje su od ključnog značaja za evropske integracione procese. Ona to radi kroz lobiranje, kao i kroz organizovanje i učestvovanje u različitim događajima iz regionalne politike. Uz aktivnu saradnju sa institucijama Evropske unije i Savetom Evrope, ova asocijacija je tokom decenija svog postojanja dala veliki doprinos razvoju evropske regionalne politike. Njeni ciljevi se ni do danas nisu promenili, te su usmereni ka zastupanju interesa evroregiona na nacionalnom i internacionalnom nivou, podršci i koordinaciji saradnje regiona širom Evrope, kao i razmeni iskustava i znanja u oblasti prekograničnih regionalnih politika zarad rešavanja tekućih problema. Danas je AEBR snažna asocijacija (2014. brojala oko 90 članova) koja je 2014. godine otvorila i svoj centar za Balkan sa ciljem da podrži ideju evroregionalizacije i na prostoru Balkanskog regiona.<sup>14</sup>

### 3. Druga faza regionalne politike (1975-1988)

#### 3.1. Evropski fond za regionalni razvoj

Tokom sedamdesetih godina regionalna politika Zajednice počinje da jača. S obzirom na proširenje Zajednice, javila se potreba za unapređenjem regionalne politike. U tom kontekstu treba posmatrati nastanak Evropskog fonda za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund – ERDF*). Mada je njegovo osnivanje bilo dogovoreno još na samitu u Parizu 1972. godine, ERDF je zvanično osnovan 1975. godine. Uloga EFRD kao instrumenta regionalne politike bila je ambiciozna od samog početka. Njegovo osnivanje predstavlja pokušaj unapređenja regionalnog razvoja i stvaranja kanala za obezbeđivanje dodatnih sredstava nacionalnim vladama za finansiranje regionalnog razvoja. Osnovni cilj Fonda se ogledao u poboljšanju socijalne i ekonomske kohezije unutar Zajednice putem pomoći u smanjivanju razlika između regiona i društvenih grupa.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> EUREGIO-Living without borders, <https://www.euregio.eu/en>, posećena 23.07.2018.

<sup>14</sup> AEBR centar za Balkan, <http://www.cesci-balkans.eu/aebr.php?lang=sr&page=aebr>, posećena 23.07.2018.

<sup>15</sup> V. Međak, S. Majstorović, *op. cit.*, 13-15.

U početku je Fond raspolagao sa relativno malim sredstvima koja su se raspođeljivala po principu nacionalnih kvota koje su međusobno određivale države članice. Mada su se sve države članice slagale u oceni da Fond treba najpre da pomogne siromašnim članicama, većina njih je bila sklona da kao prioritet u praksi stavi svoja nerazvijena područja. To je vodilo ka distribuciji sredstava iz Fonda koja nije bila zasnovana na relevantnim regionalnim ekonomskim kriterijumima. To je vremenom vodilo ka nezadovoljstvu, te rezultiralo jačanjem uloge Evropske komisije u upravljanju sredstvima fonda. Tako je Komisija vremenom uspela da se izbori za sopstvene regionalne prioritete kao i da kreira vlastiti program i pristup regionalnoj pomoći.<sup>16</sup>

Danas je ERDF jedan od ključnih instrumenata regionalne politike EU. Kroz njega se investiraju aktivnosti u četiri prioriteta polja: inovacije i istraživanje, digitalna agenda, podrška malim i srednjim preduzećima i zelena ekonomija. Tako ERDF danas propisuje da 80% sredstava koja se kroz njega plasiraju u razvijene regione mora biti usmerena na bar dva od četiri navedena prioriteta polja, za tranzicione regione važi ovo pravilo u iznosu od 60%, a za manje razvijene regione 50% dobijenih sredstava.<sup>17</sup>

### 3.2. Mesto regionalne politike u Jedinstvenom evropskom aktu

Jedinstveni evropski akt je usvojen 1986. godine radi prilagođavanja promenama koje su se u Evropskoj zajednici desile nakon novih proširenja. Za regionalnu politiku, Jedinstveni evropski akt je bio od suštinskog značaja. Možemo reći da je njime stvorena pravna osnova za razvoj kohezivne (regionalne) politike na nivou Zajednice. U njemu se javlja poseban XIV naslov (članovi 130 a-d) koji se odnosi na regionalnu politiku pod nazivom "Ekonomski i socijalni kohezivni" (sada je to XVII naslov, članovi 158-162).<sup>18</sup>

U članu 130.a. navodi se da "radi promicanja svojeg sveukupnog skladnog razvoja, Zajednica razvija i provodi aktivnosti koje vode jačanju njezine ekonomske i socijalne kohezivnosti. Zajednica će osobito nastojati smanjiti razlike među različitim regijama i zaostalost regija u najnepovoljnijem položaju".<sup>19</sup> U članu 130.b. je izričito naglašeno da su države članice dužne sprovesti i koordinirati svoje ekonomske politike na način da ostvaruju ciljeve koji su određeni članom 130.a. Takođe, jasno su navedeni instrumenti koje će Zajednica

<sup>16</sup> *Ibid.*, 15-16.

<sup>17</sup> European Regional Development Fund, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/), posećena 23.07.2018.

<sup>18</sup> O. Mirić, *op. cit.*, 21.

<sup>19</sup> Jedinstveni evropski akt, [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11986U\\_Jedinstveni\\_europski\\_akt\\_hrv.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11986U_Jedinstveni_europski_akt_hrv.pdf), posećena 24.07.2018.

koristiti za ostvarivanje tih ciljeva, poput pomenutog Evropskog socijalnog fonda, Evropskog fonda za regionalni razvoj, zatim Evropske investicione banke i sl.<sup>20</sup> Članom 130.c. precizirana je uloga Evropskog fonda za regionalni razvoj, a to su pomoć u otklanjanju glavnih regionalnih neuravnoteženosti u Zajednici, kao i učešće u razvoju i transformaciji industrijski zaostalih regiona.<sup>21</sup> Vidimo da su ovim članovima napravljeni ključni pomoci u oblasti regionalnog razvoja, kako u pogledu ciljeva i usklađivanja zajedničkog delovanja, tako i u pogledu instrumenata.

#### 4. Treća faza regionalne politike (1988-2000)

##### 4.1. Delorovi paketi 1 i 2

Novu etapu u razvoju pravnog okvira regionalne politike Zajednice predstavljale su reforme strukturnih fondova. Nemačka, koja je u to vreme predsedavala Evropskim savetom, sazvala je vanredni samit u Briselu u februaru 1988. godine kako bi se sprečio ulazak Zajednice u krizu s obzirom na određena neslaganja članica u pogledu monetarne i ekonomske politike. Na tom samitu su predsednici država ili vlada postigli dogovor o udvostručavanju strukturnih fondova. Tako je nastao tzv. Delorov (*Delors*) 1. paket reformi. Ovaj paket je doneo sledeće promene: dupliranje strukturnih fondova (cilj dostizanje vrednosti od 25% budžeta EZ za 1992. godinu), utvrđivanje principa vođenja strukturnih operacija, kao i utvrđivanje jasnih ciljeva i standarda koje su regioni dužni da ispune kako bi dobili pravo na korišćenje sredstava iz ovih fondova.<sup>22</sup> Ciljevi definisani Delorovim 1. paketom odnosili su se na pomoć regionima sa BDP po glavi stanovnika manjim od 75% proseka EU, pomoć regionima sa nerazvijenom industrijom, borbu protiv dugoročne nezaposlenosti, olakšavanje profesionalne integracije mladih, te promociju seoskog razvoja kroz razvoj poljoprivrednih aktivnosti.<sup>23</sup>

Nakon petogodišnjeg pozitivnog iskustva sa Delorovim 1. paketom, Evropska komisija se odlučila za naredni korak – usvajanje Delorovog 2. paketa. Novom paketu je prethodila jasno izražena želja za obnavljanjem međuinstitucionalnih aranžmana kao i za perspektivnom finansijskom budućnošću. Delorov 2. paket zvanično je usvojen u oktobru 1993. godine. S obzirom na ekonomsku depresiju sa kojom se EU suočavala, paket se odnosio na sedmogodišnji period (1993-1999) umesto na petogodišnji. Nastavilo se u pravcu ispunjavanja ciljeva postavljenih u prvom paketu, uz dodatne izazove koje su sa sobom nosile reforme nastale

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> V. Međak, S. Majstorović, *op. cit.*, 21-22.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 26-27.



Ugovorom o Evropskoj uniji (1992/93) – stvaranje Evropske monetarne unije (EMU), stvaranje Kohezionog fonda, kao i promene u zajedničkoj poljoprivrednoj politici (CAP reform).<sup>24</sup> U tom kontekstu treba posmatrati neke dodatne ciljeve u odnosu na prvi paket, kao što su pomoć prilagođavanju radnika industrijskim promjenama, pomoć prilagođavanju sektora ribarstva i poljoprivrede novonastalim okolnostima, pomoć ekonomskoj diversifikaciji slabo razvijenih seoskih područja, te pomoć strukturnom prilagođavanju retko naseljenih regiona.<sup>25</sup>

#### 4.2. Mاستrihtski ugovor i regionalna politika

Unapređenje regionalne politike Evropske unije ostvareno je kroz potpisivanje Mاستrihtskog ugovora (1992/93). Ovim ugovorom počinje nova era Unije, zbog nekoliko značajnih promena koje su njime uvedene, a koje su se i te kako ticale regionalne politike i njenog budućeg razvoja. Kao prvo, formirana je Ekonomska i monetarna unija (*Economic and Monetary Union* – EMU). Njeno stvaranje je bilo izuzetno važno za politiku ekonomske i socijalne kohezije Unije. Drugo, formiran je novi instrument regionalne politike, Kohezioni fond, za kofinansiranje infrastrukturnih projekata u siromašnijim državama članicama, kao i da im pomogne u ispunjavanju kriterijuma neophodnih za članstvo u EMU. Treće, Mاستrihtskim ugovorom je predviđena obaveza Evropske komisije da na svake tri godine izdaje izveštaj o koheziji (*Cohesion Report*), u kome će ispitati napredak i postignuća u oblasti ekonomske i socijalne kohezije, te predložiti predloge reformi ukoliko su neophodni.<sup>26</sup> Na kraju, na osnovu Mاستrihtskog ugovora 1994. godine nastaje Komitet regiona (*Committee of the Regions*) kao konsultativno telo koje izražava evropske principe subsidijarnosti i partnerstva.<sup>27</sup>

#### 4.3. Kohezioni fond

Kao što je prethodno rečeno, Mاستrihtskim ugovorom formirana je EMU, ali su i postavljeni tzv. kriterijumi konvergencije koje države članice moraju ispuniti kako bi postale deo EMU. Ispunjavanje tih kriterijuma predstavljalo je veliki izazov za siromašnije zemlje, s obzirom da su one morale da održavaju strogu finansijsku disciplinu kako bi postale deo EMU, dok su u isto vreme morale da

---

<sup>24</sup> Reform of the Community budget: The Delors Packages, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/a58194ee-132e-44a4-9a73-2c760ce9010b>, posećena 24.07.2018.

<sup>25</sup> V. Međak, S. Majstorović, *op. cit.*, 32.

<sup>26</sup> G. P. Manzella, C. Mendez, "The turning points of EU Cohesion policy", *Working Paper to Barca Report*, Brussels, 2009, 15-16.

<sup>27</sup> P. van der Knaap. The Committee of the Regions: The Outset of a 'Europe of the Regions'?, *Regional Politics and Policy*, Issue 2 (1994)4, 86.

rade na ubrzanom ekonomskom razvoju kako bi dostigle bogatije članice. Kako bi se tim zemljama na tom putu pomoglo, osnovan je Kohezioni fond.<sup>28</sup>

Pomažući najnerazvijenijim državama članicama, Kohezioni fond je dao značajan doprinos u jačanju socijalne kohezije unutar Unije. Kohezioni fond je drugačiji u odnosu na strukturne fondove (koji se bave problemima regionalnih razlika, nezaposlenošću i sl.) s obzirom na to da je on instrument koji je u funkciji finansiranja pojedinačnih projekata. Dogovor iz Mاستrihta je podrazumevao da će EU pružati pomoć državama članicama koje imaju BDP *per capita* ispod 90% njenog proseka. Na osnovu toga, četiri zemlje EU (Grčka, Irska, Španija i Portugalija) ostvarile su pravo na pomoć iz Kohezionog fonda. Fond obezbeđuje pomoć projektima iz oblasti životne sredine i saobraćajne infrastrukture. Saobraćajna infrastruktura je posebno važna za smanjivanje regionalnih razlika (povezivanje sa drugim regionima, efikasan protok radnika i robe i sl.). Sve četiri tzv. "kohezione države" su zahvaljujući podršci iz Kohezionog fonda ispunile zadate kriterijume i postale članice EMU, što je dokaz uspešnosti ovog projekta. Ipak, one su nastavile da primaju pomoć iz Kohezionog fonda i tokom perioda između 2000. i 2006. godine (Irska je prestala 2003. godine).<sup>29</sup>

#### 4.4. Komitet regiona

Na inicijativu Nemačke i Belgije, Mاستrihtskim ugovorom iz 1993. godine ustanovljen je Komitet regiona. Reč je o važnom organu koji se bavi poslovima iz delokruga regionalne politike. Komitet regiona se sastoji od predstavnika regionalnih i lokalnih organa koji imaju mandate u svojim lokalnim ili regionalnim skupštinama. Svaka država članica ima svoj kontigent članova u Komitetu regiona koji je proporcionalan njihovim kontigentima u Ekonomsko-socijalnom komitetu. Komitet oslikava nivo teritorijalne organizacije država, tako da npr. francuski kontigent daje predstavnike iz svojih regiona, departmana i komuna. Broj zastupnika u Komitetu ne sme biti veći od 350, a njihov mandat iznosi 5 godina.<sup>30</sup>

Komitet regiona ima važnu ulogu u procesima kreiranja politika na nivou EU. On mora biti konsultovan pre nego što se donesu odluke na nivou Unije koje se tiču regionalne politike, kulture, obrazovanja, transporta, a da se tiču lokalnih i regionalnih vlasti. Takođe, Evropska komisija, Savet EU i Evropski parlament mogu konsultovati Komitet regiona i po osnovu drugih pitanja.<sup>31</sup> Značaj Komiteta regiona se ogleda u činjenici da se proces odlučivanja približava

---

<sup>28</sup> D. Đurić, *Koheziona politika i pretpristupna podrška Evropske unije*, Podgorica, 2009, 64-65.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 65-66.

<sup>30</sup> S. Zečević, *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, Beograd, 2015, 351.

<sup>31</sup> O. Mirić, *op. cit.*, 24.

građanima, koji su najviše vezani za svoje lokalne i regionalne sredine. Time se sprečilo otuđenje politike od građana i njeno pomeranje isključivo ka eliti i birokratiji. Pored toga, oko  $\frac{3}{4}$  zakonodavstva Unije je trebalo sprovoditi na regionalnom i lokalnom nivou, pa je s tim u vezi bilo više nego važno čuti glas predstavnika regionalnih i lokalnih vlasti.<sup>32</sup> Mada je reč o savetodavnom telu, Komitet je tokom godina izrastao u važnu instituciju koja promovise subsidijarnost, participaciju i kooperaciju, kao temeljne vrednosti Unije.

### 5. Zaključak

Regionalna politika Evropske zajednice (kasnije unije) se u prošlom veku postepeno razvijala. Sa jačanjem njenih institucionalnih kapaciteta, kao i sa njenim teritorijalnim širenjem, Zajednica se suočila sa novom vrstom izazova. Ekonomsko udruživanje vremenom je zahtevalo i udruživanje u drugim oblastima - poput bezbednosti, saobraćaja, spoljne politike, kao i regionalne politike. Kao što smo prethodno naveli, regionalna politika Zajednice se, tokom tri faze kroz koje je prošla u XX veku, razvijala u pozitivnom smeru. Pravni okvir regionalne politike Zajednice se širio kroz jačanje njenih garancija kroz razne ugovore, zatim kroz stvaranje njenih novih i efikasnijih instrumenata, kao i kroz širenje opsega koji je njome obuhvaćen uz stalno postavljanje novih i zahtevnijih ciljeva. Zahvaljujući strpljivom, ali intenzivnom radu na jačanju regionalne politike u XX veku, danas je ona jedna od najznačajnijih tema u Evropskoj uniji. Većina evropskih propisa se danas primenjuje na lokalnom ili regionalnom nivou, raste uticaj evroregiona i njihovih udruženja, a građani se osećaju manje otuđenim od evropske politike i njenih institucija. Pokazalo se da regionalna politika Evropske unije ne samo što je dala značajan doprinos u borbi protiv regionalnih ekonomskih neuravnoteženosti, nezaposlenosti i infrastrukturne i industrijske zaostalosti, već su se kroz njenu implementaciju tokom prethodnih decenija uspešno promovisali neki od osnovnih evropskih principa - poput participacije, subsidijarnosti, solidarnosti i sl. U tom kontekstu, važno je razumeti značaj evolucije pravnog okvira regionalne politike Evropske unije tokom XX veka, što može biti odličan primer za razvoj neke nove zajedničke evropske politike u budućnosti.

---

<sup>32</sup> V. Međak, S. Majstorović, *op. cit.*, 33-34.

Rajko Petrović\*

## **The Occurrence and Development of the Legal Framework of Regional Policy of the European Union in the XX Century**

### **Summary**

The regional or cohesion policy of the European Union (EU) is one of its most important common policies. It was created and developed in order to increase the well-being of all European regions through various measures to combat regional differences. Economic, social and territorial disparities have been identified as one of the biggest challenges for further progress of development processes within the EU, which should be opposed by increasing economic growth, employment and strengthening competitiveness, which is one of the most important objectives of regional policy. In this paper we will look at the emergence and development of the legal framework on which the EU's regional policy is now based in order to understand its importance and role in the construction of the EU as we know it today. First we will examine the first phase of regional policy from 1957-1975 which legal framework was initiated by the creation of the Council of European Municipalities and the Region, and then developed through the European Social Fund and the Treaty on the Functioning of the EU until the creation of the Association of Border European Regions as the beginning of the idea of Euroregionalism. EU regional policy is entering its second phase in 1975, when the European Regional Development Fund was established as an important instrument. It was further developed first through the adoption of the Single European Act of 1986, and later through the implementation of the so-called Delors Packages 1 and 2. Particularly important was the new regional policy position in the Maastricht Treaty of 1993, which established the Cohesion Fund (another important instrument), as well as the Committee of the Regions.

**Keywords:** regional policy of the European Union, Structural Funds, Cohesion Fund, Committee of the Regions.

---

\* Researcher at the Institute for European Studies in Belgrade, rajko.petrovic@ies.rs.