

Петар Олујић¹

ПОДРШКА УРБАНОМ РАЗВОЈУ У СРБИЈИ КРОЗ ЕУ ФОНДОВЕ: АНАЛИЗА ОБРАЗАЦА НА ОСНОВУ FTS ПОДАТАКА

EU FUNDING FOR URBAN DEVELOPMENT IN SERBIA: A PATTERN ANALYSIS BASED ON FTS DATA

РЕЗИМЕ: Овај рад анализира финансирање спровођења Нове кохезионе политике у Србији на основу јавно доступних података из базе *Financial Transparency System (FTS)* Европске комисије. Полазећи од становишта да финансијски токови представљају важан индикатор имплементације политика, истраживање испитује начине расподеле средстава према корисницима у Србији, циљевима Кохезионе политике ЕУ 2021–2027 и каналима финансирања. Методолошки приступ се заснива на анализи FTS записа за временски период Нове кохезионе политике (2021–2024) и груписању финансираних активности по циљевима. Посебна пажња у раду биће усмерена на то какав је однос између циљева дефинисаних Кохезионом политиком ЕУ и начина коришћења добијених средстава у Србији. Такође, биће размотрено у којој мери расподела средстава одражава приоритете ЕУ и апсорпционе капацитете националних институција, организација и установа да та средства користе. Закључно, рад показује да анализа ЕУ финансирања може бити корисна подршка планирању и управљању урбаним развојем у Србији.

Кључне речи: ЕУ фондови, урбани развој, Србија, Кохезиона политика 2021–2027, FTS (Financial Transparency System)

ABSTRACT: This paper analyses the financing of the implementation of the New Cohesion Policy in Serbia based on publicly available data from the European Commission's Financial Transparency System (FTS) database. Starting from the premise that financial flows represent an important indicator of policy implementation, the research examines the allocation of funds among beneficiaries in Serbia, the objectives of the EU Cohesion Policy 2021–2027, and the relevant financing channels. The methodological approach is based on the analysis of FTS records covering the period of the New Cohesion Policy (2021–2024) and on the classification of financed activities according to policy objectives. Particular attention is devoted to the relationship between the objectives defined by the EU Cohesion Policy and the ways in which the allocated funds are used in Serbia. In addition, the paper considers the extent to which the distribution of funds reflects EU priorities and the absorption capacities of national institutions, organisations, and public bodies to utilise these resources effectively. In conclusion, the paper shows that the analysis of EU financing can serve as a useful support tool for the planning and management of urban development in Serbia.

Keywords: EU funds, urban development, Serbia, Cohesion Policy 2021–2027, Financial Transparency System (FTS)

1. УВОД

Финансирање јавних политика представља један од кључних емпиријских показатеља њихове имплементације у пракси, јер омогућава да се процени у којој мери се нормативно дефинисани циљеви претварају у оперативне програме, пројекте и уговорне обавезе. У литератури о Новој кохезионој политици Европске уније финансијска апсорпција и ниво извршења често се користе као практични показатељи тога колико се планиране мере заиста спроводе у реалним административним и институционалним условима. Када је извршење ниско, то се најчешће повезује са ограниченим апсорпционим капацитетима и препрекама у припреми и реализацији активности, а не искључиво са недостатком финансијских средстава (Terracciano & Graziano, 2016). Из тог разлога, анализа финансијских токова није само опис расподеле средстава, већ и аналитички приступ који може да омогући боље разумевање способност система да планиране циљеве преточи у конкретне програме и резултате.

Овај приступ је посебно релевантан у контексту држава кандидата, у овом случају Србије, где ЕУ програми и фондови, поред финансијске подршке, утичу и на начин планирања и спровођења интервенција кроз дефинисане процедуре и услове финансирања (Blauberger & van Hüllen, 2021). У таквом оквиру, апсорпциона моћ корисничке државе постаје важан фактор разумевања начина на који се европска средства претварају у конкретне развојне исходе. За Србију, је посебно значајно питање институционалних и административних капацитета који учествују у програмирању, имплементацији и евалуацији, јер директно утиче на могућност коришћења доступних финансијских инструмената (Knežević, 2011; Duran,

¹ Петар Олујић, инжењер архитектуре, студент мастер студија, Универзитет у Београду / Архитектонски Факултет, Београд, Србија, petar.olujic45@gmail.com.

2014). У домену урбаног развоја, ова димензија добија додатну тежину због капитално интензивног и дугорочног карактера интервенција, нарочито у областима инфраструктуре, мобилности, енергетске транзиције и заштите животне средине. Начин финансирања у значајној мери утиче на обим, динамику и просторне последице инвестиција и јавних програма, што урбани развој чини осетљивим на структуру и стабилност финансијских механизма (O'Brien, O'Neill, & Pike, 2019). Циљ овог рада је да анализира финансирање спровођења политика Европске уније релевантних за урбани развој у Србији на основу јавно доступних података из базе *Financial Transparency System* Европске комисије, у периоду 2021–2024 (European Commission, n.d.a). Значај овог приступа потврђује и чињеница да је у посматраном периоду у FTS бази за Србију евидентирано укупно 988,59 милиона. EUR, што ову базу чини релевантном основом за сагледавање образаца финансирања. У раду се анализира расподела средстава по програмским и институционалним каналима финансирања, као и тематски приоритети који се могу учити из доступних записа. При томе се циљеви Нове кохезионе политике Европске уније 2021–2027 користе као основ за тематско груписање активности према посебни циљеви политике PO1–PO5 (European Commission).

Рад је вођен следећим истраживачким питањима: прво, који програми доминирају у финансирању активности у Србији у периоду 2021–2024; друго, у којој мери је финансирање концентрисано и шта та концентрација указује о апсорпционим капацитетима у коришћењу ЕУ средстава; и треће, на који начин се финансиране активности могу тематски груписати у односу на циљеве PO1–PO5 како би се сагледала повезаност између циљева Нове кохезионе политике и практичних образаца финансирања у Србији. На тај начин, рад настоји да покаже да анализа ЕУ финансирања може представљати корисну подршку планирању и управљању урбаним развојем у Србији, кроз разумевање односа између програмских приоритета и апсорпционе моћи система.

2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Нова кохезиона политика 2021–2027 и политички циљеви PO1–PO5: Нова кохезиона политика Европске уније у периоду 2021–2027 заснована је на пет посебних циљева политике PO1–PO5, који представљају оквир за програмско усмеравање интервенција и тематско приоритизовање финансираних активности (European Commission, n.d.a). PO1 се односи на паметнију Европу кроз иновације, дигитализацију и конкурентност. PO2 је усмерен на зелену транзицију, климатску политику, енергетску ефикасност и заштиту животне средине. PO3 обухвата повезанију Европу кроз развој транспорта и мобилности. PO4 се односи на стуб социјалних права у Европи, укључујући образовање, запошљавање, здравство и социјалну инклузију. PO5 је усмерен на Европу ближу грађанима кроз интегрални територијални и локални развој, укључујући приступ заснован на месту и интегрисане приступе развоју (European Commission, DG REGIO, n.d.-b; Widuto, 2019).

Иако Србија није држава чланица Европске уније (ЕУ) и самим тим није корисник кохезионе политике у њеном пуном институционалном облику, она као држава кандидат тежи постепеном усаглашавању са приоритетима и стандардима ЕУ. У овом раду PO1–PO5 се користи као аналитички оквир, јер је Србија држава кандидат и тежи постепеном усаглашавању са приоритетима и стандардима ЕУ. У том смислу, PO1–PO5 могу да се користе као аналитички оквир за разумевање тематског усмерења финансираних активности релевантних за урбани развој које се реализују кроз доступне инструменте и програме ЕУ. Посебно је релевантан PO5, јер обухвата интегрални територијални развој и приступ заснован на месту, док су PO2 и PO3 директно повезани са енергетском транзицијом, климатским политикама и мобилношћу, што су централне теме савременог урбаног развоја.

Апсорпциона моћ као веза између циљева Кохезионе политике и спровођења у пракси: У истраживањима имплементације политика, финансијска апсорпција и ниво извршења често се посматрају као практични показатељи способности система да планиране мере преточе у реализацију, при чему се административна ограничења и проблеми управљања препознају као важне препреке ефикасном спровођењу (Terracciano & Graziano, 2016). На ширем плану, емпијске анализе апсорпције ЕУ фондова упућују на то да квалитет управљања и административни капацитети значајно утичу на способност коришћења средстава, посебно у новијим државама чланицама и институционално осетљивим контекстима (Incăltărau et al., 2020). Овај налаз је важан за анализу држава кандидата, јер су управо капацитети програмирања, припреме, реализације и праћења пројеката кључни услов да се средства ефикасно користе и да финансирање буде усклађено са циљевима Нове Кохезионе политике (Duran, 2014).

Апсорпциона моћ се, у практичном смислу, може разумети као скуп институционалних, административних и организационих капацитета који омогућавају да се средства не само уговоре, већ и да се интервенције реализују у складу са правилима, роковима и програмским приоритетима. У контексту урбаног развоја, ова димензија добија посебан значај због капитално интензивног и дугорочног карактера инфраструктурних и просторних интервенција, где капацитети управљања развојем и реализације директно условљавају обим и динамику спровођења (O'Brien et al., 2019). За Србију, питање институционалних капацитета и организације система за коришћење европских средстава представља важан аспект способности да се развојне интервенције тематски усмере ка приоритетима који су компатибилни са циљевима које Србија настоји да достигне у процесу приступања (Кнежевић, 2011). Полазећи од оваквог оквира, у наставку рада се испитује однос између циљева PO1–PO5 као програмског усмерења и образаца финансирања видљивих у FTS подацима за Србију у периоду 2021–2024.

3. ПОДАЦИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Извор података и обухват анализе: Основа рада заснована је на јавно доступним подацима из базе Financial Transparency System (FTS) Европске комисије, која омогућава увид у кориснике, основне карактеристике уговора и финансијске износе повезане са доделом средстава из буџета ЕУ (European Commission, n.d.-a). Анализа обухвата период 2021–2024. Јединица анализе је појединачни FTS запис, односно ставка која се односи на уговор, грант или другу релевантну форму финансирања евидентирану у бази. Полазни FTS export садржи записе за више земаља; применом филтера *Beneficiary country = Serbia* и временског периода 2021–2024 издвојено је 1.630 записа који чине емпиријску основу анализе.

У раду се примарно користи класификација *beneficiary country*, односно критеријум по коме се средства приписују земљи у којој је регистрован формални примаоца (корисник) средстава. За потребе овог истраживања то значи да је Србија посматрана као земља примаоца када је организација/институција регистрована у Србији. FTS омогућава и приказ по критеријуму *benefiting country*, који је шири јер један пројекат може имати користи за више земаља и укључивати више актера из различитих држава, па исти пројекат може бити истовремено повезан са више „земаља корисника“. Из тог разлога, агрегирани износи по *benefiting country* могу се разликовати од агрегата по земљи формалног примаоца, што отежава директно тумачење структуре примаоца и концентрације финансирања. Пошто је циљ рада да анализира обрасце финансирања у Србији и да их повеже са питањем апсорпционе моћи, у истраживању је прикладније да основ анализе буде *beneficiary country* (European Commission, n.d.-a). Као примарна финансијска мера у анализи користи се *Beneficiary's contracted amount (EUR)*, односно уговорени износ евидентиран на нивоу примаоца у FTS export-у. Износи се приказују у милионима евра ради прегледности. Поред износа, у анализи се користе следеће променљиве из FTS записа: година, назив програма, институционални канал (надлежни директорат или агенција), назив примаоца и опис предмета гранта или уговора (European Commission, n.d.-a).

Оквир PO1–PO5 и тематско груписање активности: Циљеви Нове кохезионе политике Европске уније 2021–2027 дефинисани су кроз пет циљева (PO1–PO5) који усмеравају програмско планирање и тематско приоритизовање интервенција (Widuto, 2019; Bachtler, Mendez, & Wishlade, 2020; European Commission, n.d.-b). Полазиште рада је да Србија, као држава кандидат, тежи постепеном усаглашавању са приоритетима и стандардима ЕУ. Стога је оправдано да се финансиране активности релевантне за урбани развој посматрају у односу на циљеве оквира PO1–PO5 као програмски језик и референтни оквир ка коме се тежи у процесу приступања, посебно у домену интегралних и територијално усмерених политика (Mendez et al., 2021). С обзиром на то да FTS база не садржи експлицитно означавање PO циљева по запису, у раду се примењује правило тематског груписања на основу поља „предмет гранта или уговора“ и где је релевантно, назива програма. Правило груписања дефинисано је као скуп кључних речи и тематских одредница повезаних са појединачним циљевима.

Табела 1. Тематске одреднице за мапирање FTS на PO1–PO5 циљеве

Уговорени износ (мил. EUR)	Теме
PO1 – Паметнија Европа	иновације, дигитализација, конкурентност, подршка малим и средњим предузећима
PO2 – Зеленија/нискоугљенична Европа	енергетска транзиција, клима, обновљиви извори, животна средина
PO3 – Повезанија Европа	транспортна инфраструктура, мобилност и повезивост, дигиталне мреже
PO4 – Социјалнија и инклузивнија Европа	запошљавање, образовање, здравство, социјална инклузија
PO5 – Европа ближа грађанима	интегрални територијални развој, одрживи развој, јачање управљања

Активности повезане са иновацијама, дигитализацијом и конкурентношћу групишу се у PO1; климатске и енергетске мере и мере заштите животне средине у PO2; транспорт и мобилност у PO3; образовање, запошљавање, здравство и социјалну инклузију у PO4; док се активности територијалног, локалног и интегралног развоја и управљања развојем групишу у PO5, који у новијем оквиру кохезионе политике посебно наглашава интегрални територијални приступ (Widuto, 2019; Bachtler, Mendez, & Wishlade, 2020). Овакво груписање омогућава да се, у оквиру расположивих података, испита однос између циљева Нове кохезионе политике и практичних образаца финансирања у Србији.

Индикатори апсорпционе моћи: Пошто је основна тема рада однос циљева Нове кохезионе политике и апсорпционе моћи, апсорпциони капацитети се посматрају кроз оријентационе индикаторе који су видљиви у структури финансијских токова. У литератури о кохезионој политици финансијска апсорпција и ниво извршења често се користе као практични показатељи имплементационих перформанси, при чему се административна ограничења препознају као чест узрок слабог извршења (Terracciano & Graziano, 2016). Емпиријска истраживања додатно указују да су квалитет управљања и административни капацитети значајне детерминанте успешности коришћења средстава, нарочито у институционално осетљивим контекстима (Incăltărau et al., 2020). У контексту држава кандидата, апсорпциона способност је у великој мери условљена административним и институционалним капацитетима да се активности планирају, уговоре и реализују у складу са правилима финансирања и контроле (Horvat, 2005; Duran, 2014). Полазећи од тих увида, рад као индикаторе користи степен концентрације финансирања и доминацију појединих програмских и институционалних канала, јер они

индиректно указују на то да ли је коришћење средстава ослоњено на ограничен број прималаца и на мали број механизма финансирања. Концентрација финансирања операционализује се кроз удео највећих прималаца у укупном уговореном износу, као и кроз упоредни приказ расподеле средстава по програмима и институционалним каналима. Ови индикатори не мере директно ефекте пројеката, али омогућавају да се сагледа структура коришћења средстава и њена повезаност са циљевима Нове Кохезионе политике, што је релевантно за анализу имплементације у условима ограничених капацитета (Bachtrögl, 2024).

Аналитички поступак: Анализа је спроведена у четири корака. Прво, изведена је дескриптивна анализа по годинама ради приказа динамике финансирања у периоду 2021–2024. Друго, изведена је анализа програмских канала, односно расподеле средстава по програмима, као и расподеле по институционалним каналима. Треће, изведена је анализа концентрације финансирања на нивоу прималаца као оријентациони показатељ апсорпционе моћи. Четврто, применом правила тематског груписања извршена је класификација активности у PO1–PO5 и приказана расподела средстава по циљевима, како би се испитао однос између циљева Нове кохезионе политике и практичних образаца финансирања у Србији.

Ограничења истраживања: Резултати истраживања зависе од обухвата и структуре FTS базе као административног извора Европске комисије и односе се на финансирање евидентирано у том систему за посматрани период (European Commission, n.d.-a). Додатно, тематско груписање по PO циљевима заснива се на правилу класификације изведеном из описних поља у записима и представља аналитички поступак који омогућава поређење и синтезу, али не замену за формално означавање фондова. На крају, рад не процењује ефекте пројеката у простору, већ анализира структуру финансијских токова као индикативну основу за разумевање имплементације и апсорпционе моћи у односу на циљеве Нове кохезионе политике. У том смислу, потребно је имати у виду да висока апсорпција сама по себи не мора нужно да имплицира високу ефективност интервенција, будући да у пракси постоје тензије између темпа трошења, регуларности и постигнутих исхода (Bachtler, Mendez, & Wishlade, 2020)

4. РЕЗУЛТАТИ

Обим и динамика финансирања (2021–2024): На основу FTS записа за beneficiary country = Serbia у периоду 2021–2024, укупно је евидентирано 1.630 записа, са укупним уговореним износом 988,59 милиона евра (Beneficiary’s contracted amount). Динамика по годинама показује да је 2023. година доминантна по обиму финансирања, са 413,31 милиона евра, што представља 41,81% укупног износа у посматраном периоду. Година 2024. следи са 291,54 милиона евра (29,49%), док су 2022. и 2021. знатно ниже (180,34 и 103,41 милиона евра). Иако 2022. има највећи број записа, највећи удео у укупном износу припада 2023. години, што упућује на доминацију мањег броја високовредних уговора у тој години (European Commission, n.d.-a).

Табела бр. 2: Динамика финансирања по годинама

Година	Број записа	Уговорени износ (мил. EUR)	Удео (%)
2021	131	103,41	10,46
2022	530	180,34	18,24
2023	497	413,31	41,81
2024	472	291,54	29,49
2021–2024	1.630	988,60	100,00

Канали финансирања: Расподела по програмима потврђује да је финансирање у Србији у посматраном периоду преваходно ослоњено на IPA III, који носи 76,96% укупног уговореног износа (760,61 мил. EUR). Остали програми учествују знатно мање: Horizon Europe (12,07%), Erasmus+ (5,53%), Creative Europe (1,47%) и други. Прва три програма чине 94,56% укупног уговореног износа. Овако висока доминација једног програма представља важан контекст за тумачење апсорпционе моћи, јер указује да се већина финансијских токова реализује кроз ограничен број инструмената и процедура. Доминација IPA III не представља сама по себи оцену квалитета или ефеката финансирања, већ пре свега опис структуре канала кроз које се финансирање реализује у контексту државе кандидата (European Commission, n.d.-a).

Табела бр. 3: Топ програми по уговореном износу (2021–2024)

Програм	Уговорени износ (мил. EUR)	Удео
Pre-Accession Assistance (IPA III)	760,61	76,96
Horizon Europe	119,31	12,07
Erasmus+	54,67	5,53

Остали ²	14,66	1,48
Creative Europe	14,49	1,47
Solidarity and Emergency Aid Reserve	11,97	1,21
NDICI – Global Europe	8,19	0,83
Digital Europe Programme	1,90	0,19
LIFE	1,77	0,18
Actions financed under prerogatives	0,83	0,08
Укупно	988,60	100,00

Концентрација финансирања као индикативан сигнал апсорпционе моћи: Анализа показује изразиту концентрацију уговорених средстава на ограничен број прималаца. Највећих 10 прималаца заједно чини 82,30% укупног уговореног износа, док највећи прималац, евидентиран као „REPUBLIKA SRBIJA/REPUBLIQUE DE SERBIE“, учествује са 46,47%. Овакав образац је компатибилан са структуром финансирања у којој доминира IPA III (видети 4.2) и са чињеницом да се део великих уговора евидентира на нивоу државе као формалног примаоца. У том смислу, концентрација се у овом раду посматра као оријентациони сигнал структуре финансирања и степена институционалне централизације у спровођењу, а не као директна мера ефективности интервенција (European Commission, n.d.-a).

Табела 4. Највећих 10 прималаца средстава (2021–2024)

Прималац	Уговорени износ (мил. EUR)	Удео
REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE ³	459,36	46,47
REPUBLIKA SRBIJA	201,46	20,38
FONDACIJA TEMPUS ⁴	39,10	3,96
Комесаријат за избеглице и миграције PC ⁵	36,15	3,66
Стална конференција градова и општина ⁶	16,70	1,69
Универзитет у Новом Саду	14,55	1,47
JADRAN DOO ⁷	13,51	1,37
Универзитет у Београду	11,92	1,21
Развојна агенција Србије	11,10	1,12
Transport Community Secretariat ⁸	9,75	0,99
Укупно	813,60	82,30

Година 2023. највећа по обиму финансирања: Скок у 2023. години у највећој мери је повезан са мањим бројем високовредних записа у оквиру програма IPA III. Ова доминација IPA III је очекивана у контексту Србије као државе кандидата, будући да је IPA главни инструмент ЕУ финансијске подршке земљама ван чланства. Анализа показује да седам највећих записа у 2023. години износи укупно 335,84 мил. EUR, односно 81,26% укупног уговореног износа те године (413,31 мил. EUR), што потврђује да је раст у 2023. превасходно последица ограниченог броја великих финансијских аранжмана, а не равномерног повећања броја мањих пројеката. Према описима у FTS пољу „предмет гранта“, највећи појединачни уноси се односе на уговоре у енергетском сектору, пакете у оквиру Annual Action Plan (Windows 3/4 – IMBC), као и секторске реформске уговоре и компоненте секторске/буџетске подршке (нпр. правосуђе и јавна управа). Иако поједини велики записи (нпр. IPARD) нису примарно урбани по карактеру, они значајно утичу на укупну динамику финансирања у посматраном периоду и стога су релевантни за објашњење доминације 2023. године. Оваква

² „Остали“ обухвата програме са појединачним уделом испод 0,15% који су агрегирани ради прегледности.

³ REPUBLIKA SRBIJA/REPUBLIQUE DE SERBIE“ у FTS записима означава државу Србију (централни ниво) као формалног примаоца, што је типично за велике IPA III пакете и секторску/буџетску подршку, где се финансирање евидентира на нивоу државе. У овој анализи државни прималац се јавља у две варијанте назива („REPUBLIKA SRBIJA/REPUBLIQUE DE SERBIE“ и „REPUBLIKA SRBIJA“) које заједно износе 660,82 мил. EUR (≈ 66,84% укупног износа), што значајно доприноси високој концентрацији у табели.

⁴ Фондација Tempus је национална структура задужена за спровођење програма Erasmus+ у Србији.

⁵ Комесаријат за избеглице и миграције PC је државна институција надлежна за питања избеглица и миграција.

⁶ Стална конференција градова и општина (СКГО) је удружење (национална асоцијација) које окупља градове и општине у Србији и представља их у заједничким програмима и пројектима.

⁷ JADRAN DOO је приватно привредно друштво у оквиру грађевинског сектора.

⁸ Transport Community Secretariat је секретаријат регионалне организације за координацију транспорта у Западном Балкану.

структура је у складу и са резултатима о високој концентрацији финансирања на нивоу примаоца (4.3), јер велики програмски пакети доводе до агрегирања финансијских токова на ограничен број формалних прималаца (European Commission, n.d.-a).

Табела 5. Највећи појединачни записи у 2023. години (beneficiary country = Serbia)

Износ (мил. EUR)	Програм	Прималац	Предмет
99,00	IPA III	REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE	State and resilience building contract in the energy sector ⁹
66,00	IPA III	REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE	State and resilience building contract in the energy sector
45,14	IPA III	REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE	Annual Action Plan... for 2021 Windows 3/4 – IMBC part ¹⁰
41,70	IPA III	REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE	Annual Action Plan... for 2022 Windows 3/4 – IMBC part
31,00	IPA III	REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE	IPARD (rural development) ¹¹
27,00	IPA III	REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE	Sector reform performance contract – justice reform ¹²
26,00	IPA III	REPUBLIKA SRBIJA / REPUBLIQUE DE SERBIE	Sector budget support public administration reform

Расподела по циљевима PO1–PO5: Тематским груписањем (на основу поља „предмет гранта/уговора“ и, где је релевантно, назива програма) извршена је класификација активности у оквир PO1–PO5, уз мали преостали удео неклассификованих записа због недовољно специфичних описа. Категорија „неклассификовано“ обухвата записе код којих опис предмета није довољно прецизан за поуздано мапирање на један од циљева Нове кохезионе политике. Резултати показују да највећи удео финансирања припада PO5 (интегрални територијални и локални развој и управљање) и PO2 (клима/енергија/животна средина), што је компатибилно са структуром великих IPA III аранжмана у 2023. години, који по описима у FTS записима често припадају темама управљања развојем, секторских пакета и енергетске транзиције (European Commission, n.d.-a).

Табела 6. Расподела уговореног износа по РО циљевима (2021-2024)

РО циљ	Уговорени износ (мил. EUR)	Удео
PO5	374,63	37,90
PO2	272,01	27,52
PO4	181,84	18,39
PO1	82,31	8,33
Неклассификовано ¹³	58,56	5,92
PO3	19,25	1,95
Укупно	988,59	100,00

5. ДИСКУСИЈА

Полазиште рада је да структура финансијских токова представља индикативан емпиријски траг имплементације јавних политика, јер омогућава увид у то који се циљеви у пракси материјализују кроз уговорене аранжмане, којом динамиком и преко којих механизма. Након аналитичког груписања по PO1–PO5 резултати за период 2021–2024 показују (1) изразиту доминацију ограниченог броја канала, (2) висок степен концентрације прималаца, и (3) тематску расподелу која. Највећи

⁹ Велики секторски пакет у енергетском сектору, по природи ближи буџетској подршци него појединачном пројекту.

¹⁰ „Windows 3/4 – IMBC part“ означава да је ово ставка из Annual Action Plan за Србију за 2021, која припада IPA III прозорима 3 (Зелена агенда и одржива повезаност) и 4 (Конкурентност и инклузивни раст) и спроводи се кроз IMBC (Indirect Management with the Beneficiary Country) механизам, тј. реализују кроз индиректно управљање са Србијом као корисником.

¹¹ IPARD (Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development) је ИПА инструмент ЕУ за рурални развој (пољопривреда и рурална подручја); није примарно урбани програм.

¹² SRPC (Sector Reform Performance Contract) за реформу правосуђа је финансирање секторске реформе при чему је исплата средстава повезана са остваривањем договорених реформских корака и резултата у области правосуђа.

¹³ „Неклассификовано“ су записи са превише општим FTS описом, па се не могу поуздано сврстати у PO1–PO5 и зато су остављени као посебна категорија (5,92%).

удео припада PO5 (интегрални урбани и територијални развој), и PO2 (енергетска транзиција, клима и животна средина). У наставку се ови налази тумаче у односу на истраживачка питања и на оквир апсорпционе моћи као везе између програмских циљева и спровођења у пракси.

Доминација програмских канала и њене импликације: Расподела по циљевима показује да је финансирање ЕУ подршке у Србији у периоду 2021–2024 у највећој мери реализовано кроз IPA III. Овај налаз је очекиван у контексту државе кандидата, али је важан за тумачење резултата јер указује да се већина средстава реализује кроз један доминантан програмски оквир. Када финансирање зависи преваходно од једног програма, укупни годишњи обим може значајно да варира у зависности од тога да ли је у одређеној години уговорен мањи број великих пакета или већи број мањих пројеката. Годишња динамика то потврђује. Иако 2022. има највећи број записа, највећи удео у укупном уговореном износу има 2023. година, што упућује на то да је раст у 2023. пре свега последица мањег броја високовредних уговора. Са становишта апсорпционе моћи, овај образац указује да се резултат у појединим годинама ослања на капацитет система да припреми и уговори крупне програмске аранжмане, а не на постепено ширење већег броја мањих интервенција.

Концентрација прималаца као индикативан сигнал апсорпционе моћи: Резултати указују да је уговорени износ високо концентрисан на ограничен број прималаца, при чему доминира државни формални прималац, који се у FTS-у јавља у две варијанте назива. Ова структура је у складу са тим да се део финансирања реализује кроз велике пакете који се евидентирају на нивоу државе као примаоца. Због тога концентрацију није прикладно тумачити као меру квалитета интервенција или њихових ефеката, већ као индикативан показатељ начина на који је финансирање институционално организовано. У контексту апсорпционе моћи, овако изражена концентрација упућује да се кључни део способности уговарања и управљања финансирањем у посматраном периоду налази на централном нивоу. То је важно за урбани развој јер централизација може олакшати уговарање крупних пакета, али истовремено смањује видљивост ширег круга локалних актера и већег броја мањих интервенција у укупној структури финансијских токова. Због тога се апсорпциона моћ у овом раду посматра не само кроз обим уговорених средстава, већ и кроз то ко носи уговарање и реализацију.

Тематска расподела по PO1–PO5 и повезаност са обрасцима финансирања: Груписање финансираних активности по PO1–PO5 показује да највећи део уговореног износа припада PO5 и PO2. Ова расподела је разумљива имајући у виду структуру највећих уговора у 2023. години, који су по описима често повезани са енергетским темама, као и са пакетима који укључују елементе управљања урбаним и територијалним развојем, и координације. Истовремено, резултати указују да у посматраном узорку доминирају већи пакетни аранжмани, док је мање присутан разуђен портфолио већег броја мањих пројеката који би били равномерније распоређени по циљевима. Низак удео PO3 отвара питање да ли је финансирање повезаности у посматраном периоду мање присутно у уговореним износима који су видљиви у FTS-у за примаоце у Србији, или се део финансирања тог домена не види у потпуности кроз овај извор. У оба случаја, налаз је користан за планирање јер указује на домене које је потребно додатно пратити ако је циљ уравнотеженије приближавања циљевима Нове кохезионе политике. Удео неклассификованих записа показује ограничење описних поља у FTS-у, јер део записа нема довољно прецизан опис да би се поуздано сврстао у један циљ.

6. ЗАКЉУЧАК

На основу анализе FTS података за Србију у периоду 2021–2024, могу се извући закључци који непосредно одговарају на истраживачка питања постављена у апстракт. Прво, финансирање је изразито доминирано IPA III каналом, док су Horizon Еигоре и Erasmus+ секундарни по уделу. Ово потврђује да су обрасци финансирања у Србији, као држави кандидату, преваходно условљени логиком претприступних инструмената и њиховим управљачким и процедуралним оквиром. Друго, структура прималаца је високо концентрисана, са доминацијом формалног државног примаоца. Такав образац упућује да се апсорпциона моћ у посматраном периоду у значајној мери испољава као способност централног нивоа да уговори и води крупне пакетне, док је простор за шире институционално и територијално ширење уговорених износа ограниченији у структури видљивој у FTS-у. Треће, аналитичко груписање финансираних активности по PO1–PO5 показује доминацију PO2 и PO5, што је компатибилно са природом највећих уговора у 2023. години и са темама енергетске транзиције. Из наведеног произилазе следеће смернице релевантне за планирање и управљање урбаним развојем у Србији:

- Институционализација праћења на основу података као подршке урбаним политикама. Увођење редовних годишњих пресека по програмима, концентрацији прималаца и PO приоритетима може да ојача evidence-based приступ планирању и управљању урбаним развојем; ради потпунијег увида, FTS анализу је целисходно допунити програмским документима IPA III и релевантним националним изворима.
- Јачање капацитета припреме и управљања пројектима на секторском и локалном нивоу. Ради унапређења видљивости циљева PO5 у разуђенијем портфолију интервенција, потребно је систематски развијати капацитете за управљање интегралним урбаним и територијалним развојем (EU PRO Plus, EU INTEGRA), припрему пројеката, израду техничке документације, спровођење поступака јавних набавки и управљање реализацијом на секторском и локалном нивоу, уз јасну координацију.

- Стабилизација пројектне групе и смањење зависности од високовредних пакетних аранжмана. Концентрација уговореног износа у мањем броју крупних записа, посебно у 2023. години, указује на потребу развоја континуиранијег портфолија пројеката који би обезбедио равномернији темпо уговарања и већу тематску уравнотеженост, нарочито у доменима PO1 и PO3.

Као следећи корак истраживања, препоручљиво је комбиновати FTS анализу са програмским документима (нпр. Annual Action Plan пакети и секторски уговори) и са бар једном студијом случаја за највеће аранжмане у 2023. години, како би се прецизније повезали уговорени износи са реалним исходима и ефектима интервенција.

7. ЗАХВАЛНИЦА

Рад је резултат истраживања на предмету Политике урбаног развоја школске 2025-2026. године у оквиру мастер студија на Архитектонском факултету Универзитета у Београду. Посебна захвалност ван. проф. др Ратки Чолић и истр. Ани Шабановић на усмеравању и подршци током израде рада.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Bachtrögl, J. (2024). The role of administrative capacity for an effective implementation of EU cohesion policy (ZEW Discussion Paper No. 24-067). ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research.
- Bachtler, J., Mendez, C., & Wishlade, F. (2020). Slow deal coming? Assessing the progress of the budgetary and policy framework for Cohesion Policy, 2021–27 (European Policy Research Paper No. 115). University of Strathclyde Publishing.
- Blauburger, M., & van Hüllen, V. (2021). Conditionality of EU funds: An instrument to enforce EU fundamental values? *Journal of European Integration*, 43(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>
- Duran, M. (2014). The absorption capacity of Turkey for its use of the European Union pre-accession assistance. *Boğaziçi Journal: Review of Social, Economic and Administrative Studies*, 28(1), 69–93.
- European Commission. (n.d.-a). Financial Transparency System (FTS) – About/Help. Retrieved 2026-03-25, from <https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/>
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. (n.d.-b). Priorities for 2021–2027 (Policy Objectives PO1–PO5). Retrieved 2026-03-25, from https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/priorities_en
- Horvat, A. (2005). Why does nobody care about the absorption? Some aspects regarding administrative absorption capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before accession (WIFO Working Paper No. 258). Austrian Institute of Economic Research (WIFO).
- Incăltărau, C., Pascariu, G. C., & Surubaru, N.-C. (2020). Evaluating the determinants of EU funds absorption across old and new member states: The role of administrative capacity and political governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941–961. <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Knežević, I. (2011). Absorption capacity of Serbia for use of EU funds: Practical lessons from Slovakia. In *Slovak–Serbian EU Enlargement Fund: Collection of Selected Policy Papers*. Bratislava.
- Mendez, C., van der Zwet, A., & Borkowska-Waszak, S. (2021). Rescaling urban development policy in the EU: The impact of integrated place-based approaches in Cohesion Policy. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1930697>
- O'Brien, P., O'Neill, P., & Pike, A. (2019). Funding, financing and governing urban infrastructures. *Urban Studies*, 1–13. <https://doi.org/10.1177/0042098018824014>
- Terracciano, B., & Graziano, P. R. (2016). EU Cohesion Policy implementation and administrative capacities: Insights from Italian regions. *Regional & Federal Studies*, 26(3), 293–320. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1200033>
- Widuto, A. (2019). European Regional Development Fund and Cohesion Fund 2021–2027 (Briefing, PE 625.141). European Parliamentary Research Service.