

УДК: 352.07:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 279–299

Изворни научни рад

Рад примљен 12. 05. 2026. године

Рад одобрен 09. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.14

CC BY-SA 4.0

ЕВРОПСКА ГРУПА ЗА ТЕРИТОРИЈАЛНУ САРАДЊУ (ЕГТС): МОГУЋНОСТИ И ИЗАЗОВИ ЗА СРБИЈУ

Валентина ИВАНИЋ*

Апстракт: Рад анализира разлоге због којих Европска група за територијалну сарадњу (ЕГТС), регулисана Уредбом (ЕЗ) бр. 1082/2006, а потом измењена и допуњена Уредбом (ЕУ) бр. 1302/2013, није постала оперативан инструмент интегрисаног територијалног управљања у Републици Србији. Чињеница је да Србија већ има општи правни оквир за сарадњу локалних самоуправа са партнерима из других држава, чији се унутрашњоправни основ налази у одредби члана 13. и члана 88б Закона о локалној самоуправи, а међународноправни у одредбама Протокола бр. 3 уз Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи који је Србија ратификовала 2018. године. Србија је потписала Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти 29. маја 2015. године, а исту је ратификовала 2016. године, при чему је у изјави датој уз ратификацију предвидела да примена Конвенције зависи од претходног закључења међудржавних споразума, односно, у њиховом одсуству, од изричите сагласности влада заинтересованих држава, што се непосредно одражава на деловање јединица локалне самоуправе чије прекограничне активности остају условљене одобрењем

* Економски институт, Београд. E-mail: valentina.ivanic@ecinst.org.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3886-722X>

државног нивоа власти. Акциони план за Поглавље 22, у мери 1.12, указује да Србији и даље недостаје основ за примену ЕГТС Уредбе, укључујући органе надлежне за њену примену, одобравање, регистрацију и публикување, као и даље усклађивање са правилима која се односе на јавна средства, јавне набавке, ПДВ и царине. Коначно, кроз анализу се долази до закључка да би успостављање оперативног домаћег ЕГТС система Србији омогућило прелазак са *ad hoc* пројектне, на институционалну логику прекограничне сарадње, посебно у областима јавних услуга, транспорта, туризма, образовања и територијалног планирања.

Кључне речи: Европска група за територијалну сарадњу (ЕГТС), прекогранична сарадња, територијално управљање, локална самоуправа, Поглавље 22, Република Србија

1) УВОД

Кохезиона политика Европске уније има за циљ смањивање економских, социјалних и територијалних неједнакости између региона, а њена територијална димензија постала је посебно важна након проширења 2004. и 2007. године, када су разлике у регионалном развоју и институционалне неуједначености међу пограничним просторима постале још израженије.¹ Током програмског периода 2007–2013. Европска територијална сарадња први пут је утврђена као посебан, трећи циљ кохезионе политике, надовезујући се на искуство дотадашње иницијативе INTERREG.² Европска територијална сарадња (*INTERREG*), представља оквир Европске уније за подршку заједничким пројектима и политикама између региона и држава ради лакшег решавања проблема које границе не уклањају, већ често појачавају.³ Територијална сарадња у праву и пракси Европске уније обухвата три основна облика: *прекограничну, транснационалну и међурегионалну сарадњу*.⁴

¹ *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, Luxembourg, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2007. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/legislation-and-guidance/regulations/2007-2013/guide2007_en.pdf, 17. 4. 2026.

² Ágnes Juhász, "Territorial Cooperation after 2007", у: *COFOLA 2008: The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2008, pp. 232–240. Интернет: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/juhasz_agnes.pdf, 17. 4. 2026.

³ *Interreg: European Territorial Co-operation*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en, 17. 4. 2026.

⁴ *Ibid.*

Прекогранична сарадња односи се на суседне територије са две стране државне границе; транснационална сарадња обухвата шира функционална подручја која повезују више држава око заједничких тема; међурегионална сарадња усмерена је на повезивање региона ради размене знања, искустава и добрих пракси, без нужне непосредне географске повезаност.⁵ ЕГТС не представља четврти тип такве сарадње, већ правни и институционални инструмент намењен томе да поменути облике сарадње учини оперативнијим и институционално стабилнијим.⁶ ЕГТС настала је у реформисаном оквиру кохезионе политике, као нови инструмент програмског периода 2007–2013.⁷ Њено увођење било је условљено чињеницом да дотадашњи облици сарадње, укључујући еврорегионе, мреже и пројектна партнерства, често нису имали јединствен правни субјективитет, довољно јасно дефинисане надлежности, нити стабилне управљачке механизме за спровођење заједничких активности у дужем року.⁸ ЕГТС је уведен с циљем да омогући субјектима из више држава да делују кроз заједничку структуру ради јачања економске, социјалне и територијалне кохезије.⁹ У наведеном се огледа и суштинска разлика ЕГТС-а у односу на еврорегионе. Еврорегиони су лабавији оквири сарадње, корисни за умрежавање, политичку координацију и пројектно повезивање, али без правне и институционалне основе који има ЕГТС као заједничка структура са правним субјективитетом¹⁰. Научна литература ЕГТС не тумачи само као

⁵ *Ibid.*

⁶ *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, Brussels, 2015. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI\(2015\)569003_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI(2015)569003_EN.pdf), 17. 4. 2026.

⁷ Ágnes Juhász, "Territorial Cooperation after 2007", *op. cit.* pp. 232–233.

⁸ *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, Brussels, 2015. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563384/IPOL_STU\(2015\)563384_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563384/IPOL_STU(2015)563384_EN.pdf), 17. 4. 2026; Валентина Иванић, „Прекогранична сарадња АП Војводине у оквиру ДКМТ Еврорегиона, чиниоци, ефекти и будућност сарадње“, *Европско законодавство*, Год. XII, бр. 45–46, 2013, стр. 327–347. Интернет: <https://evropskozakonodavstvo.rs/wp-content/uploads/EZ/2013/45-46/EZ-2013-45-46-article-25.pdf>, 17. 4. 2026, стр. 327.

⁹ "Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)", *Official Journal of the European Union*, L 210, 31. 7. 2006. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02006R1082-20140622>, 17. 4. 2026.

¹⁰ *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, *op. cit.*, p. 65.

техничко-правни механизам, већ као инструмент институционализације прекограничног управљања.¹¹ Сврха ЕГТС-а је обезбеђивање стабилнијег правног и организационог оквира за заједничко планирање, координацију и спровођење активности у областима као што су транспорт, инфраструктура, просторно планирање, јавне услуге, животна средина, здравство, туризам, образовање и друге области које се везују за територије које се повезују.¹² То значи да се ЕГТС улога непосредно везује за циљеве кохезионе политике: ако су заједнички проблеми регионалног развоја у пограничним и функционално повезаним просторима трајни, онда и оквир за њихово решавање мора бити трајнији од *ad hoc* пројеката.¹³ Значај ЕГТС-а додатно потврђују и налази Европске комисије о трошковима које изазива постојање прекограничних препрека. Комисија је проценила да правне и административне препреке у пограничним регионима производе губитке од око 458 милијарди евра, што одговара приближно 3% бруто домаћег производа Европске уније и око 8,8% бруто домаћег производа пограничних региона, уз негативан ефекат на више од шест милиона радних места.¹⁴ Европски парламент је касније указао да би отклањање само 20% постојећих прекограничних препрека могло да повећа бруто домаћи производ пограничних региона за 2%, што показује да прекогранична фрагментираност није само правни и административни, већ и развојни проблем.¹⁵ Научне оцене о дометима ЕГТС-а нису једностране, али преовлађује став да је овај инструмент попунио стварну институционалну

¹¹ Estelle Evrard, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supra-regional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?", *Geopolitics*, Vol. 21, No. 3, 2016, pp. 513–537. Интернет: <https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1104667>, 17. 4. 2026; Andrea Engl, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 2, 2016, pp. 143–169. Интернет: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1158164>, 17. 4. 2026.

¹² *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, European Parliamentary Research Service, *op. cit.*, pp.1–2.

¹³ Regulation (EC) No 1082/2006, *op. cit.*, чланови 1, 2, 3.

¹⁴ *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, European Commission, 2017. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf, 17. 4. 2026.

¹⁵ *Boosting growth and cohesion in EU border regions*, 2023, European Parliament Research Service, Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751453/EPRS_BRI\(2023\)751453_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751453/EPRS_BRI(2023)751453_EN.pdf), 17.04. 2026.

празнину у систему европске територијалне сарадње.¹⁶ ЕГТС није укинуо потребу за пројектима, Interreg програмима или еврорегионима, већ је омогућио да сарадња, тамо где за то постоји политичка воља и институционални капацитет, добије трајнији организациони оквир.¹⁷ За Републику Србију ЕГТС је релевантан не само као правни инструмент Европске уније већ и као могући механизам за јачање прекограничног управљања и дубљег укључивања у европске облике територијалне сарадње. Потенцијал коришћења ЕГТС европских група у оквиру различитих инструмената политика, као механизма за олакшавање интегрисаног територијалног управљања и *Interreg* сарадње, остаје неискоришћен.¹⁸

2) МЕРЕ ЕУ

Европска унија није одмах увела ЕГТС, већ је до тог инструмента дошла постепеним развојем политика територијалне сарадње. У првобитној фази тежиште је било на сарадњи суседних региона са обе стране државне границе, да би се касније развили и транснационални и међурегионални облици сарадње.¹⁹ У наведеним форматима сарадња је често остајала ослоњена на привремене пројекте, политичку координацију и лабаве облике повезивања. Изазови у сарадњи су постали видљивији након проширења Европске уније 2004. и 2007. године, када су разлике у развијености и правним системима пограничних простора постале израженије, а потреба за сарадњама које имају јасну структуру све веће.²⁰ У реформи кохезионе политике за програмски период 2007–

¹⁶ Estelle Evrard, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?", *op. cit.*, 515; Andrea Engl, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *op. cit.*, p.145.

¹⁷ *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, Brussels, 2015, *op. cit.*, p. 42, 65.

¹⁸ *Serbia Report 2025*, European Commission. Интернет: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf, Brussels, 2025, 17. 4. 2026, стрп. 100.

¹⁹ European Parliament Research Service, *European territorial cooperation*, European Parliament, 2018, p. 2. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614773/EPRS_BRI%282018%29614773_EN.pdf

²⁰ European Commission, *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, Luxembourg, 2007, p. 7. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources

2013. Европска унија је предузела меру према којој Европска територијална сарадња постаје посебан, трећи циљ кохезионе политике. Тиме је *Interreg*, који је дотад био иницијатива, прешао у оквир признатог циља јавних политика. Тај корак је значао да територијална сарадња више није само „додатна активност“, већ саставни део политике економске и социјалне кохезије.²¹

У наведеном контексту донета је Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групи за територијалну сарадњу (ЕГТС). У Уредби се наглашава да хармоничан развој територије Уније и јачање економске, социјалне и територијалне кохезије подразумевају јачање територијалне сарадње, као и да су постојећи инструменти били недовољно прилагођени организовању структурисане сарадње у оквиру дотадашњих програма. ЕУ је овом мером увела нови правни инструмент, којим је омогућено да субјекти из више држава образују заједничку структуру са правним субјективитетом, способну да територијалној сарадњи обезбеди већу правну сигурност, стабилност и оперативност.²² ЕГТС функционише на основу обавезне конвенције о сарадњи коју закључују националне, регионалне и локалне управе, као и друге организације које се сматрају телима јавног права, односно удружења таквих управа или тела. О њеном оснивању одлучују њени чланови. Они одлучују да ли ће ЕГТС имати посебан правни субјективитет или ће њене задатке поверити једном од чланова. У границама својих надлежности, ЕГТС делује у име и за рачун својих чланова. Она такође поседује правну способност која се правним лицима признаје према националном праву државе чланице о којој је реч. Конвенција одређује задатке, трајање и услове престанка ЕГТС-а. Она је ограничена на област сарадње коју су одредили њени чланови и прецизира њихове одговорности. Право које се примењује на тумачење и примену конвенције јесте право државе чланице у којој се налази службено седиште ЕГТС-а. Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 представља новину утолико што омогућава удруживање тела из различитих држава чланица без потребе за претходним закључивањем међународних споразума ратификованих у националним парламентима. Ипак, државе чланице морају дати своју сагласност за учешће

/legislation-and-guidance/regulations/2007-2013/guide2007_en.pdf

²¹ Ágnes Juhász, "Territorial Cooperation after 2007", у: *COFOLA 2008: The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2008, стр. 232–233. Интернет: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/Conference_proceedings.pdf, 18. 4. 2026; стр. 305.

²² Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, рецитали 1–4.

потенцијалних чланова са своје територије.²³ Однос између *Interreg-a* и ЕГТС-а се разликује по томе што је *Interreg* програмски и финансијски оквир Европске уније за сарадњу, а ЕГТС је правни и институционални инструмент који омогућава да та сарадња добије трајнији организациони облик. *Interreg* обезбеђује програме, приоритете и средства, док ЕГТС обезбеђује правни субјективитет, органе и могућност заједничког деловања. ЕГТС, дакле, није замена за *Interreg*, већ мера која је уведена да би се превазишла институционална ограничења програма сарадње.²⁴ Практична примена првобитне уредбе показала је, међутим, да инструмент није у довољној мери јасан и једноставан за употребу. Зато је Европска унија донела Уредбу (ЕУ) бр. 1302/2013, којом је првобитна регулатива из 2006. измењена ради „разјашњавања, поједностављивања и побољшања“ успостављања и функционисања ЕГТС-а. Ова мера показује да ЕУ инструмент није посматрала као завршено правно решење, већ као инструмент који се мора даље дорађивати на основу практичног искуства.²⁵ За земље које се налазе у процесу приступања Европској унији значај наведених мера је посебан. Каснија измена правила о ЕГТС-у је отворила простор да се и субјекти из трећих држава укључују у ЕГТС структуре. То значи да ЕГТС за државе у процесу приступању ЕУ не представља само технички и правни инструмент, већ и могући механизам постепеног преласка са пројеката на трајније облике прекограничног управљања.²⁶

²³ *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, Luxembourg, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, стр. 126. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/legislation-and-guidance/regulations/2007-2013/guide2007_en.pdf, 17. 4. 2026.

²⁴ *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, Brussels, 2015, p. 1. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI\(2015\)569003_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI(2015)569003_EN.pdf), 18.04. 2026; *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, op. cit., стр. 106.

²⁵ “Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302>, 18. 4. 2026.

²⁶ *Ibid.*, чл. 1, којим се уводи чл. 3а; Zsuzsanna Fejes, “Republic of Serbia Towards the European Territorial Cohesion and Cross-Border Cooperation – with Special Focus on Vojvodina”, *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 2013, Vol. 5, Issue 3, pp. 88–104, посебно pp. 96–97. Интернет: <https://deturope.eu/pdfs/det/2013/03/07.pdf>, 18. 4. 2026.

3) САДРЖАЈ

Садржај Европске групе за територијалну сарадњу (ЕГТС) не исцрпљује се у њеној правној дефиницији, већ обухвата правни субјективитет, унутрашњу организацију, подручја деловања, начине финансирања и економске и социјалне ефекте које овај инструмент може да произведе у прекограничним регионима.²⁷ Џејмс Весли Скот (James Wesley Scott) ЕГТС посматра у ширем контексту европеизације и наглашава да су прекогранична сарадња и територијална сарадња постале једно од обележја политичког идентитета Европске уније заснованог на идеји отворених граница. При томе, Скот прави важну разлику између прекограничне сарадње, као ширег, друштвено укорењеног процеса превазилажења граница, и територијалне сарадње, као технократски структурисаног и програмски уређеног оквира деловања. У том контексту, ЕГТС се јавља као резултат институционалног сазревања прекограничне сарадње: више од тридесет година подршке прекограничним иницијативама довело је до тога да локалне и регионалне власти развију сарадње, а ЕГТС им, по Скоту, пружа снажнији правни мандат за обезбеђивање услуга од општег интереса.²⁸

Први суштински елемент садржаја ЕГТС-а је правни субјективитет. За разлику од многих облика еврорегионалне сарадње, који често остају у сфери политичке координације, ЕГТС је структура која може да закључује уговоре, располаже буџетом, запошљава особље и учествује у правном промету. Скот истиче да управо правна стабилност теоријски омогућава ЕГТС-у делотворније обезбеђивање инфраструктурних инвестиција и одрживијих облика партнерства између различитих нивоа одлучивања.²⁹ Андреа Ингл (Andrea Engl), с друге стране, показује да ЕГТС треба схватити

²⁷ James Wesley Scott, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", у: Gyula Ocskay (ed.), *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 63–64. Интернет: https://budapest.cesci-net.eu/wp-content/uploads/_legalaccess/15_Years_EGTCs_03_SCOTT_Europeanisation.pdf

²⁸ Gyula Ocskay, "Changing interpretation of the EGTC tool", у: Gyula Ocskay (ed.), *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 37–38. Интернет: <https://ec.europa.eu/futurium/en/institutional-matters/15-years-egtc-lessons-learnt-and-future-perspectives-new-book-published-cesci.html>

²⁹ James Wesley Scott, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", *op. cit.*, p. 65.

као механизам који може омогућити постепено формирање стабилнијих прекограничних управљачких аранжмана.³⁰

Други важан елемент садржаја ЕГТС-а односи се на његову правну и институционалну архитектуру. Ђула Очкај (Gyula Ocskay) наглашава да су креатори ЕГТС-а првобитно замислили овај инструмент као алат за управљање прекограничним, транснационалним и међурегионалним програмима и пројектима, али да се временом његово тумачење мењало. ЕГТС се данас све чешће доживљава као вишенаменска организација која спроводи интегрисане прекограничне интервенције и има улогу у прекограничној интеграцији, представљању подручја, као и у резилијентном одговору на различите територијалне контексте.³¹ Очкај зато посебно издваја флексибилност, адаптабилност и представнички потенцијал као кључне одлике овог инструмента. Он истиче да не постоји један јединствени институционални образац ЕГТС-а, већ да постоји онолико „laws in action“ колико има самих ЕГТС-а, што значи да се конкретан садржај увек обликује у односу на територијални и функционални контекст конкретне групације.

Трећи елемент садржаја ЕГТС-а јесу његове функције и области деловања. Најуспешнији ЕГТС-и нису остали на нивоу симболичке сарадње, већ су изграђени око конкретних јавних потреба. Најчешће навођен пример је Hospital de Cerdany ЕГТС, који представља прву прекограничну болницу у Европи. Ова иницијатива се сматра добром праксом зато што је правни инструмент ЕГТС-а употребљен за решавање врло конкретног проблема – приступа здравственој заштити у периферном пограничном подручју француско-шпанске границе. Социјални ефекат се огледа у побољшаној доступности здравствених услуга, док је економски ефекат видљив у рационалнијем коришћењу инфраструктуре и кадрова, као и у избегавању дуплирања капацитета у суседним територијама.³²

Слично томе, Grande Région ЕГТС се у литератури наводи као пример зато што функционише као оквир управљања на више нивоа. Његов значај је у

³⁰ Engl, Andrea, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *op. cit.*, p. 144.

³¹ Gyula Ocskay, "Changing interpretation of the EGTC tool", *op. cit.*, p. 1.

³² "The Cerdanya Cross-Border Hospital: Healthcare Beyond Borders", European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/20-02-2026-the-cerdanya-cross-border-hospital-healthcare-beyond-borders_en, 18. 4. 2026.

трајнијој координацији између различитих нивоа власти у региону који је економски и саобраћајно снажно повезан. ZASNET EGTC се издваја по томе што је усмерен на подручје са израженим проблемима депопулације и економске периферизације, а његове активности обухватају туризам, животну средину, културу и одржив развој. Примери показују да се успех ЕГТС-а најчешће везује за три фактора: јасан заједнички проблем, стабилну институционалну структуру и способност да се правни инструмент повеже са конкретним секторским политикама и финансијским ресурсима.³³ Ипак, Скот упозорава да ЕГТС-и у целини нису остварили сав свој потенцијал. Према његовој оцени, постојеће евалуационе анализе указују да су ЕГТС-и у целини релативно умерени у својим операцијама и да су пројекти које су омогућили најчешће мањег обима и циљано усмерени. ЕГТС-и и други облици прекограничне сарадње представљају мрежне и ситуационо укоренење процесе учења који повезују заједнице. Треба имати на уму како успешна прекогранична сарадња захтева осећај локалне сврхе, адекватан институционални капацитет и разумевање границе као ресурса а не препреке, и ако ти услови нису испуњени сарадња остаје формална, симболична и неодржива.³⁴ За Србију је садржај ЕГТС-а посебно важан зато што показује шта овом инструменту недостаје да би био реализован у домаћем контексту. Најзначајнији практични пример везан је за Banat-Triplex Confinium EGTC (BTC EGTC). Формирање BTC ЕГТС започето је 2009. године, а општине из Војводине исказале су намеру да му приступе. Међутим, констатовано је како правни оквир не дозвољава општинама учешће у таквој групацији, као и да не постоји национални закон о ЕГТС-у и да нема одговарајућег билатералног споразума са државама чланицама ЕУ. Због тога су из Србије осам општина из Бачке и Баната у ЕГТС ушле само као посматрачи, а не као пуноправни чланови.³⁵ Овај случај је важан из најмање

³³ ZASNET EGTC. Интернет: <https://www.zasnet-aect.eu>, 18. 4. 2026.

³⁴ Scott, James Wesley, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", *op. cit.*, p. 70.

³⁵ Iren Gabrić Molnar, Edit Soós, "The Instruments of the European Union Cross-Border Regional Cooperation", *Analiti Ekonomskog fakulteta u Subotici/The Annals of the Faculty of Economics in Subotica*, Vol. 52, No. 36, 2016, pp. 13–16. Интернет: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-2120/2016/0350-21201636003M.pdf>, 18. 4. 2026; Zsuzsanna Fejes, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *European Values e-Journal*, Vol. 1, No. 1, 2025, pp. 80–84. Интернет: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/39032/1/fejes.pdf>, 18. 4. 2026, стр. 85.

два разлога. Прво, он показује да Србији не недостаје територијална логика за коришћење ЕГТС-а: постоји погранични простор, постоје функционалне везе и постоји интерес локалних актера. Друго, показује да недостаје правни и институционални оквир који би омогућио да се тај интерес претвори у пуноправно институционално чланство. У литератури се наглашава да треће државе, као што је Србија, могу бити укључене у ЕГТС само ако њихово национално право то дозвољава. Управо ту се садржај ЕГТС-а повезује са домаћим правним системом: без унутрашњег правног основа, без процедуре одобравања и без билатералних споразума, инструмент остаје правно неприменљив.³⁶ ЕГТС у научној литератури није важан само као правни инструмент, већ као индикатор степена институционалне зрелости прекограничног простора и способности различитих нивоа власти да заједнички управљају развојем. Коначно, закључује се да, иако резултати ЕГТС-а ретко имају спектакуларан карактер, они ипак представљају конкретан израз европеизације као постепеног процеса заједничког стварања и учења.³⁷

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Правни оквир Европске групе за територијалну сарадњу треба посматрати као инструмент који се развијао у две нормативне фазе. Прву фазу чини доношење основне Уредбе (ЕЗ) бр. 1082/2006, којом је ЕГТС уведен у право Европске уније, док другу представљају измене извршене Уредбом (ЕУ) бр. 1302/2013, којима су правила разјашњена, поједностављена и прилагођена искуствима из праксе:

Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групи за територијалну сарадњу објављена је у *Official Journal of the European Union*, L 210, 31. 7. 2006. године. У складу са чланом 18, ступила је на снагу 1. августа 2006. године. Њена

³⁶ Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, посебно видети: чл. 2(1)(c), чл. 3a(1)–(2), чл. 4(3), чл. 4(3a); Regulation (EU) No 1302/2013..., *op. cit.*, посебно видети: рецитал 15; чл. 1, измене у чл. 4(3a)(a)–(b); Fejes, Zsuzsanna, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *op. cit.*, pp. 80–81.

³⁷ E. Medeiros, "The EGTC as a tool for cross-border multi-level governance", in: G. Ocskay (Ed.), *15 years of the EGTCs: Lessons learnt and future perspectives* (pp. 146–168). Central European Service for Cross-border Initiatives, Интернет: https://budapest.cesci-net.eu/wp-content/uploads/_legalaccess/15_Years_EGTCs_07_MEDEIROS_Multi_level.pdf

општа примена отпочела је 1. августа 2007. године, изузев члана 16. који се примењивао од дана ступања на снагу. Тај одложени почетак опште примене био је важан зато што је државама чланицама остављен рок да у својим националним правним системима донесу одредбе неопходне за примену овог инструмента.³⁸

Уредба (ЕУ) бр. 1302/2013, којом је измењена Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006, објављена је у *Official Journal of the European Union*, L 347, 20. 12. 2013. године. Ступила је на снагу 21. децембра 2013. године, а примењује се од 22. јуна 2014. године. Овом изменом није успостављен нови инструмент, већ је постојећи правни режим ЕГТС-а дорађен ради разјашњавања, поједностављивања и побољшања његовог оснивања и функционисања.³⁹

Показало се да ни постојање јединственог европског инструмента само по себи не укида стварне препреке сарадњи. Студија Европског парламента из 2015. године издваја као типичне проблеме: нејасно видљиву додатну вредност ЕГТС-а за све актере, конфликте и неусклађености између националних прописа, сложену координацију са органима који одобравају оснивање, као и недовољно знање и институционалне капацитете за сам процес оснивања.⁴⁰ Управо због поменутих ограничења донета је Уредба (ЕУ) бр. 1302/2013, чији је циљ био да постојећи режим разјасни, поједностави и унапреди. Изменама из 2013. године дошло се до важног концептуалног помака: поред ранијег фокуса на економској и социјалној кохезији, у регулативу је уведена и територијална кохезија, као и могућност да ЕГТС буде коришћен за стратешко планирање, управљање регионалним и локалним питањима. Европски парламент је уз то указао да измене треба да олакшају и одобравање нових ЕГТС-а, као и њихову потенцијалну употребу у сарадњи са суседним земљама, као и онима које се налазе у процесу приступања Европској унији.

5) ИЗВОРИ

- Böttger, Michael, Medeiros, Eduardo, Peyrony, Jean, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, Brussels, 2015.

³⁸ Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, чл. 18.

³⁹ Regulation (EU) No 1302/2013..., *op. cit.*, посебно чл. 3.

⁴⁰ Michael Böttger, Eduardo Medeiros, Jean Peyrony, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, *op. cit.*, pp. 34, 53, 65.

- Engl, Andrea, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 2, 2016, pp. 143–169.
- *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (ETS No. 106), Савет Европе, Мадрид, 21. 5. 1980, посебно чл. 1 и чл. 3.⁴¹
- Evrard, Estelle, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?", *Geopolitics*, Vol. 21, No. 3, 2016, pp. 513–537.
- Fejes, Zsuzsanna, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *European Values e-Journal*, Vol. 1, No. 1, 2025, pp. 68–87.
- Fejes, Zsuzsanna, "Republic of Serbia Towards the European Territorial Cohesion and Cross-Border Cooperation – with Special Focus on Vojvodina", *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, Vol. 5, No. 3, 2013, pp. 88–104.
- Gabrić Molnar, Iren, Soós, Edit, "The Instruments of the European Union Cross-Border Regional Cooperation", *Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici / The Annals of the Faculty of Economics in Subotica*, Vol. 52, No. 36, 2016, pp. 3–16.
- Иванић, Валентина, „Прекогранична сарадња АП Војводине у оквиру ДКМТ Еврорегиона, чиниоци, ефекти и будућност сарадње“, *Европско законодавство*, Год. XII, бр. 45–46, 2013, стр. 327–347.
- Juhász, Ágnes, "Territorial Cooperation after 2007", у: *COFOLA 2008: The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2008, pp. 232–240.
- Medeiros, Eduardo, "The EGTC as a Tool for Cross-Border Multi-Level Governance", у: Ocskay, Gyula (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 146–168.
- Nagy, Imre, "Cross-border Cooperation on the External Borders of the EU and the Impact of the Received EU CBC Funds on AP Vojvodina/Serbia", *Belgeo*, No. 2, 2020.

⁴¹ *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (ETS No. 106), Савет Европе, Мадрид, 21. 5. 1980, посебно чл. 1 и чл. 3. Интернет: <https://www.coe.int/en-GB/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=106>, 19. 4. 2026.

- *Obaveštenje o datumu stupanja na snagu Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti*, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2016.⁴²
- Ocskay, Gyula, “Changing Interpretation of the EGTC Tool”, у: Ocskay, Gyula (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 37–62.
- *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* (CETS No. 206), Савет Европе, Утрехт, 16. 11. 2009, посебно чл. 1–3.^{43, 44}
- *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* (CETS No. 206), Савет Европе, 16. 11. 2009.
- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC)“, *Official Journal of the European Union*, L 210, 31. 7. 2006, стр. 19–24, посебно уводне изјаве, чл. 1, чл. 2 и чл. 18.⁴⁵
- Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of European groupings of territorial cooperation“, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20. 12. 2013, стр. 303–319, посебно рецитали 1 и 15 и чл. 3.⁴⁶

⁴² *Obaveštenje o datumu stupanja na snagu Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti*, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2016. Интернет: <https://www.paragraf.rs/glasila/medjunarodni-ugovori/sluzbeni-glasnik-rs-medjunarodni-ugovori-5-2016.html>. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁴³ *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* (CETS No. 206), Савет Европе, Утрехт, 16. 11. 2009, посебно чл. 1–3. Интернет: <https://rm.coe.int/1680084827>. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁴⁴ *Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, Савет Европе. Интернет: <https://rm.coe.int/16800d3837>. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁴⁵ Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, посебно уводне изјаве, чл. 1, чл. 2 и чл. 18.

⁴⁶ Regulation (EU) No 1302/2013..., *op. cit.*, посебно рецитали 1 и 15 и чл. 3.

- Scott, James Wesley, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", у: Ocskay, Gyula (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 63–80.
- „Закон о потврђивању Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 2/2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска група за територијалну сарадњу (ЕГТС), регулисана Уредбом (ЕЗ) бр. 1082/2006, а потом измењена и допуњена Уредбом (ЕУ) бр. 1302/2013, није постала оперативан инструмент интегрисаног територијалног управљања у Републици Србији. Иако Србија располаже општим правним оквиром за сарадњу локалних самоуправа са партнерима из других држава, чији се унутрашњоправни основ налази у одредби члана 13. и члана 88б Закона о локалној самоуправи, а међународноправни у одредбама Протокола бр. 3 уз Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи који је Србија ратификовала 2018. године, након што је 2016. године ратификовала и саму Европску оквирну конвенцију (ETS No. 106),⁴⁷ Србија је приликом ратификације дала изјаву у складу са чланом 3. став 2. којом је условила примену Конвенције претходним закључењем међудржавних споразума, а у њиховом одсуству изричитом сагласношћу влада заинтересованих држава. То значи да прекогранична сарадња територијалних власти у Србији није препуштена само локалној иницијативи, већ остаје под контролом државног нивоа.⁴⁸

У погледу Протокола уз Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, Србија би морала да тумачи правно стање временски диференцирано и уз ослањање на хијерархију извора. Акциони план за Поглавље 22 из 2019. године полази од

⁴⁷ Treaty Office, Council of Europe, status of the Republic of Serbia, sign 29. 5. 2015, ratification 15. 3. 2016. Интернет: <https://www.coe.int/en-GB/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=106>, 19. 4. 2026; „Закон о потврђивању Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 2/2016.

⁴⁸ Declaration of the Republic of Serbia to ETS No. 106, in accordance with Art. 3, para. 2 of the Convention. Интернет: https://treatydatabase.overheid.nl/en/Treaty/Details/000646_p

становишта да је Србија ратификовала основну Конвенцију, али не и њен Трећи протокол, па из тога изводи закључак да у домаћем праву не постоји довољан нормативни основ за учешће српских субјеката у ЕГТС структурама. Међутим, новији званични преглед Савета Европе о статусу потписа и ратификација показује да је за Србију у односу на Protocol No. 3 concerning Euroregional Co-operation Groupings (CETS No. 206) евидентирана 2018. година, док за Additional Protocol (ETS/CETS No. 159) и Protocol No. 2 (ETS/CETS No. 169) у истом прегледу нема уписа за Србију. Из тога следи да је, према доступним званичним међународним изворима, поуздано потврђен статус Србије у односу на основну Конвенцију и CETS No. 206, али не и у односу на ETS/CETS No. 159 и ETS/CETS No. 169. Истовремено, ни такав међународноправни статус сам по себи не значи пуну унутрашњу операционализацију, јер питање стварног учешћа субјеката из Србије и даље зависи од постојања домаћег правног основа, одговарајућих процедура и надлежних органа.⁴⁹

За већину ЕГТС-а још не постоје потпуне и стандардизоване *ex post* процене економског утицаја у смислу директног мерења БДП-а, продуктивности или запослености. OECD полази од тога да су погранични региони често изложени регулаторним, институционалним и тржишним баријерама које успоравају њихов развој, па се зато прекогранична тела попут ЕГТС-а посматрају као механизми који смањују трошкове координације, убрзавају заједничко планирање и омогућавају боље повезивање јавних инвестиција, тржишта рада, мобилности и услуга.⁵⁰ У том погледу је нарочито важан пример Eurometropole Lille–Kortrijk–Tournai ЕГТС, који OECD анализира као прекограничну структуру са јасно постављеним приоритетима у области мобилности, управљања водама, туризма и одрживог економског развоја. Значај овог примера није у томе што би се његово решење могло механички пренети у Србију, већ у томе што показује да ЕГТС може да функционише као оквир за усаглашавање више различитих јавних политика на истој функционалној територији.⁵¹ Сличан развојни

⁴⁹ Republic of Serbia Negotiating Group for Chapter 22, *Action Plan for Meeting the EU Cohesion Policy Requirements: Chapter 22 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments*, April 2019, стр. 24.

⁵⁰ *European grouping of territorial cooperation (EGTC)*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/european-grouping-territorial-cooperation_en. 19. 4. 2026.

⁵¹ *Building More Resilient Cross-border Regions*, 2024. OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/d5fd3e59-en.pdf. 19. 4. 2026.

потенцијал видљив је и у примеру EGTC Rio Minho, који OECD описује као прекогранично тело усмерено на заједничке приоритете у области мобилности, туризма, заједничких јавних услуга и јачања локалне економије. За Србију је овај пример значајан јер показује да ЕГТС може бити инструмент за генерисање знања неопходног за стратешко управљање пограничним развојем.⁵² За Србију је, међутим, кључно питање не само шта ЕГТС јесте у праву Европске уније, него шта је правно могуће у домаћем и ширем европском правном оквиру. Имре Нађ (Imre Nagy) изричито наводи да ниједна општина из Србије није могла да постане део ЕГТС-а као пуноправни члан, иако је држава ратификовала Мадридску конвенцију, јер није донет одговарајући национални правни оквир који би такво учешће омогућио.⁵³ Слично томе, CESC Balkans у студији из 2017. године закључује да субјекти из Републике Србије не могу као пуноправни чланови да учествују у ЕГТС-у без посебног законодавства које би регулисало услове чланства, поступак одобравања и надлежности државних органа; као могућа решења наводе се или доношење посебног закона о ЕГТС-у, или закључивање билатералних споразума са суседним државама чланицама ЕУ.⁵⁴ Значај Европске групације за територијалну сарадњу за Републику Србију не исцрпљује се у формалном приближавању праву Европске уније, већ се ЕГТС за Србију перципира као могући оквир за координацију инфраструктурних улагања, развоја малих и средњих предузећа, заједничког просторног планирања, туризма, логистике и прекограничних јавних услуга у пограничним подручјима.⁵⁵ У том контексту посебно је важно

⁵² *EGTC Monitoring Report 2018–2019*, European Committee of the Regions. Интернет: https://euregio-mr.info/fr/t-l-chargements/informations-g-n-rales/Web_EGTC-MR-2018-2019.pdf. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁵³ Nagy, Imre, "Cross-border cooperation on the external borders of the EU and the impact of the received EU CBC funds on AP Vojvodina/Serbia", *Belgeo*, 2/2020, p. 16. Интернет: <https://journals.openedition.org/belgeo/pdf/38732>. 19. 4. 2026.

⁵⁴ *Legal Accessibility: Serbia's Participation in European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and Euroregional Cooperation Grouping (ECG)*, CESC Balkans, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁵ *European grouping of territorial cooperation (EGTC)*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/european-grouping-territorial-cooperation_en, 19. 4. 2026; *Building More Resilient Cross-border Regions*, 2024. OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/d5fd3e59-en.pdf, 19. 4. 2026; *EGTC Monitoring Report 2018–2019*, European Committee of the Regions. Интернет: https://euregio-mr.info/fr/t-l-chargements/informations-g-n-rales/Web_EGTC-MR-2018-2019.pdf, 19. 4. 2026.

питање Поглавља 22. Акциони план за Поглавље 22, који је Влада Републике Србије усвојила 4. априла 2019. године, замишљен је као отварајуће мерило за област регионалне политике и координације структурних инструмената. Тим планом су утврђене кључне области у којима Србија мора напредовати: законодавни оквир, институционални оквир, административни капацитети, програмирање, праћење и вредновање, као и финансијско управљање и контрола. Међутим, иако Србија има Акциони план, институционалну припрему и искуство у прекограничним програмима, последњи Извештај Европске комисије о Србији јасно показује да држава и даље треба да донесе национални развојни план и да ојача заједничко регионално планирање између националног и локалног нивоа. То значи да Србија има програмску и политичку основу, али и даље нема потпуно заокружен посебан правни оквир који би омогућио пуну операционализацију кохезионе логике и инструмената везаних за територијални развој.⁵⁶ На економском плану, корист ЕГТС-а за Србију може се посматрати у најмање четири правца. Прво, ЕГТС може да повећа способност пограничних подручја да обликују и спроводе заједничке развојне стратегије. Друго, може да олакша повезивање малих и средњих предузећа, пословних мрежа, логистике, туризма и локалних јавних услуга. Треће, може да учини инвестиције предвидивим и кохерентнијим, јер их смешта у трајнији институционални оквир, а не у низ међусобно неповезаних позива. Четврто, може да повеже оно што ЕУ већ финансира кроз ИТИ, Interreg и IPA III са стварним прекограничним управљањем. ОЕЦД управо на тим основама објашњава да су пограничним регионима потребни јачи модели управљања зато што су они често суочени са институционалном фрагментацијом, правним разликама и slabом координацијом јавних политика.⁵⁷ За Србију је у том погледу најважнија

⁵⁶ Interreg VI-A IPA Programme Hungary-Serbia 2021–2027. Интернет: <https://interregmrsz.eu/en/programme/>. 19. 4. 2026; European Commission, *Serbia 2025 Report*, *op. cit.*, p. 100; *Action Plan for Chapter 22 – Regional policy and coordination of structural instruments adopted*. Министарство за европске интеграције Републике Србије. Интернет: <https://www.mei.gov.rs/eng/news/908/more/w/0/action-plan-for-chapter-22-regional-policy-and-coordination-of-structural-instruments-adopted/>, 19. 4. 2026.

⁵⁷ *Cross-border Governance Blueprint Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai*, ОЕЦД. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/OECD-Blueprint-Eurometropole.pdf, 19. 4. 2026; *Cross-border Governance Blueprint EGTC Rio Minho*, ОЕЦД. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0

мађарско-српска пракса. Према званичном профилу Banat-Triplex Confinium ЕГТС, у овој групацији из Србије као посматрачи учествују Ада, Чока, Кањижа, Кикинда, Нова Црња, Нови Кнежевац, Сента и Житиште. Групација је усмерена на хармоничан регионални развој, подршку малим и средњим предузећима, развој пословних мрежа, логистичке и инкубаторске функције и јаче повезивање са тржиштем ЕУ.⁵⁸ Друга иницијатива је пилот-иницијатива „Serbian members in an EGTC“, покренута 2025. године, која има за циљ да препоруке о правном оквиру за чланство српских локалних самоуправа у ЕГТС-у преведе у практичне кораке. У опису пројекта се изричито наводи да српске општине тренутно могу да учествују само као посматрачи и да због тога не могу да користе кључне предности пуноправног чланства. Трећа, шира иницијатива, јесте пиротска иницијатива ЕГТС Евробалкан, која је повезана са Еврорегионом Нишава, Градом Пиротом и идејом ширег функционалног српско-бугарско-румунског повезивања.⁵⁹ Пиротска иницијатива је нарочито важна јер је од почетка артикулисана у економском и развојном аспекту. Еврорегион Нишава и Град Пирот, у сарадњи са партнерима из Бугарске, покренули су 2018. године иницијативу за оснивање ЕГТС Евробалкан. Циљеви иницијативе везују се за побољшање саобраћајне инфраструктуре, модернизацију граничних прелаза, подстицање економске сарадње, развој туризма и пољопривреде, јаче представљање регионалних потенцијала инвеститорима и боље коришћење алтернативних извора финансирања. ЕГТС се у овом случају појављује као механизам за смањење развојних ризика који произлазе из периферног положаја и претварање пограничног

/OECD-Blueprint-EGTC-Rio-Minho.pdf, 19. 4. 2026; *Cross-border Governance Blueprint EGTC Cerdanya Hospital*, OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/OECD-Blueprint-Cerdanya-Hospital.pdf, 19. 4. 2026.

⁵⁸ *Banat-Triplex Confinium EGTC*, EGTC-monitor. Интернет: <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/en/egtc-infohub/hungarian-egtc/banat-triplex-confinium-egtc/>, 19. 4. 2026; *Region's Bridge of Innovation, BTC EGTC*. Интернет: https://egtcmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2020/12/BTC_KIAD_01b_a_regio_innovacios_hidja.pdf, 19. 4. 2026.

⁵⁹ *The pilot project entitled "Serbian members in an EGTC" has been launched*, EGTC-monitor. Интернет: <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/en/news/serbian-members-in-an-egtc-project/>, 19. 4. 2026; *Пиротски зборник 49 (2024)*, део о иницијативи ЕГТС Евробалкан. Интернет: <https://www.nbpi.org.rs/wordpress/wp-content/uploads/2024/11/Pirotski-zbornik-49.pdf>, 19. 4. 2026.

простора у функционално повезан развојни појас.⁶⁰ Са становишта губитака које Србија трпи због непостојања пуног оквира, проблем није само правне природе. Ако држава не успостави потпуни правни и институционални основ за употребу инструмената као што је ЕГТС, српски актери остају у режиму посматрача или пројектних партнера, без пуних права која носи чланство у таквим структурама. То значи мањи капацитет за заједничко стратешко планирање, мању способност за трајно управљање прекограничним развојним структурама, слабију интеграцију јавних инвестиција и услуга и мању предвидивост развоја у пограничним подручјима.⁶¹ Са становишта функција које се од ЕГТС-а очекују у будућности, изворе је важно читати диференцирано. Европски парламент показује да су типични задаци ЕГТС-а заједнички пројекти, прекогранична комуникација, размена знања и учења, израда тематских планова, стратегија и визија, док се у пракси најчешће јављају активности у просторном развоју, транспорту, туризму, животној средини и култури.⁶² Комитет региона је у извештају за 2018–2019. отишао корак даље и показао да ЕГТС може допринети бољем приступу јавним услугама, укључујући здравство, хитне службе и транспорт, као и заштити животне средине, економском развоју, запошљавању, образовању, култури, имплементацији програма и привлачењу ЕУ средстава. У том смислу, ЕГТС више није само правни инструмент већ и потенцијална платформа за услуге, стратешко управљање и дугорочније облике прекограничног развоја.⁶³

⁶⁰ Пиротски зборник 49 (2024), *op. cit.*

⁶¹ Fejes, Zsuzsanna, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *op. cit.*, pp. 79–81; *Legal Accessibility: Serbia's Participation in European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and Euroregional Cooperation Grouping (ECG)*, CESC Balkans, *op. cit.*, pp. 14.

⁶² Michael Böttger, Eduardo Medeiros, Jean Peyrony, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, *op. cit.*, pp. 38

⁶³ *EGTC Monitoring Report 2018–2019*, European Committee of the Regions, *op. cit.*, p. 45.

THE EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION (EGTC): OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR SERBIA

Valentina IVANIĆ*

Abstract: The paper analyses reasons why the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), regulated by Regulation (EC) No. 1082/2006 and then updated by Regulation (EU) No. 1302/2013, has not become an operational instrument of integrated territorial governance in the Republic of Serbia. The fact is that Serbia already has a general legal framework for cooperation between local governments and partners from other countries; the basis at the internal legal level is found in the provisions of Articles 13 and 88b of the Law on Local Self-Government, while at the international legal level, it is found in the provisions of Protocol No. 3 to the European Framework Convention on Transfrontier Cooperation, which Serbia ratified in 2018. Serbia signed the European Framework Convention on Cross-border Cooperation between Territorial Communities or Authorities on May 29, 2015, and ratified it in 2016. In the Declaration made with the ratification, it is stipulated that the application of the Convention depends on the prior conclusion of interstate agreements or, in their absence, on the express consent of the governments of the countries concerned, which directly affects the activities of local self-government units whose cross-border activities remain subject to the approval of the national level of government. The Action Plan for Chapter 22, in measure 1.12, indicates that Serbia still lacks the basis for the application of the EGTC Regulation, including the authorities responsible for its application, approval, registration, and publication, as well as further alignment with the rules relating to public funds, public procurement, VAT, and customs. Finally, the analysis concludes that the establishment of an operational domestic EGTC system would enable Serbia to move from an ad hoc, project-based approach to an institutional logic of cross-border cooperation, especially in the areas of public services, transport, tourism, education and territorial planning.

Keywords: European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC), cross-border cooperation, territorial governance, local self-government, Chapter 22, Republic of Serbia.

* Institute of Economics, Belgrade. E-mail: valentina.ivanic@ecinstitute.org.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3886-722X>