

INSTITUCIONALNI OKVIR I IZAZOVI U PRIPREMI URBACT PROJEKATA U SRBIJI

Vladimir Popović¹, Bojana Pjanović²,
Teodora Nikolić³, Aleksandar Đorđević⁴

Apstrakt: Evropski programi saradnje u oblasti urbanog razvoja predstavljaju važan instrument podrške gradovima i opštinama u kreiranju inovativnih i održivih rešenja kroz razmenu znanja, jačanje kapaciteta i međusobno učenje. Program URBACT, kao jedan od važnih mehanizama Evropske unije u ovoj oblasti, omogućava lokalnim samoupravama da kroz strukturiranu saradnju razvijaju integrisane pristupe rešavanju urbanih izazova. Međutim, proces pripreme projektnih ideja u okviru ovog programa odvija se unutar specifičnog institucionalnog konteksta koji može delovati kao podsticaj, ali i kao ograničenje. U radu su sagledani institucionalni okvir i uloge ključnih aktera u pripremi i realizaciji URBACT projekata u Srbiji, sa posebnim fokusom na identifikaciji organizacionih izazova koji utiču na uključivanje lokalnih samouprava u ovaj program. Rad je zasnovan na analizi uloge relevantnih aktera na nacionalnom i lokalnom nivou, dok je identifikacija ključnih izazova sprovedena kroz polustrukturirane intervju sa predstavnicima Ministarstva za evropske integracije, Nacionalne URBACT tačke i Grada Kragujevca, koji je prepoznat kao relevantan primer u smislu kadrovskih kapaciteta i prethodnog iskustva u realizaciji projekata u okviru ovog programa.

Rezultati ukazuju na ograničene administrativne kapacitete nacionalnog nivoa, centralizovanu strukturu podrške, preopterećenost lokalnih administracija i nedovoljno institucionalizovanu motivaciju za učešće u programima koji prevazilaze redovne nadležnosti. Istovremeno, akademska zajednica se prepoznaje kao značajan faktor i potencijalni posrednik u procesu pripreme URBACT projekata, shodno teorijsko-metodološkom znanju i iskustvu u vezi sa njihovim različitim fazama. Rad ukazuje na potrebu jačanja institucionalne koordinacije i systemske podrške lokalnim samoupravama u cilju efikasnijeg uključivanja u ovaj program, kao i u slične evropske urbane inicijative.

Ključne reči: URBACT program; lokalne samouprave; institucionalni okvir; institucionalni izazovi; Srbija

INSTITUTIONAL FRAMEWORK AND CHALLENGES IN THE PREPARATION OF URBACT PROJECTS IN SERBIA

Abstract: European cooperation programmes in the field of urban development represent an important instrument for supporting cities and municipalities in developing innovative and sustainable solutions through knowledge exchange, capacity building, and mutual learning. The URBACT Programme, as one of the key mechanisms of the European Union in

¹ Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, vladimir.popovic@gef.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0001-9463-0473

² Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, bojana.pjanovic@gef.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0002-9431-833X

³ Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, teodora.nikolic@gef.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0001-8148-5246

⁴ Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, aleksandar.djordjevic@gef.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0002-8050-9258

this area, enables local self-governments to develop integrated approaches to addressing urban challenges through structured cooperation. However, the process of preparing project ideas within this framework unfolds within a specific institutional context that may function both as an enabling factor and as a constraint.

The paper examines the institutional framework and the roles of key actors involved in the preparation and implementation of URBACT projects in Serbia, with particular emphasis on identifying organisational challenges that affect the participation of local self-governments in the programme. The research is based on an analysis of the roles of relevant actors at both national and local levels, while key challenges were identified through semi-structured interviews conducted with representatives of the Ministry of European Integration, the National URBACT Point, and the City of Kragujevac, recognised as a relevant example in terms of administrative capacity and prior experience in implementing projects within this programme.

The findings indicate limited administrative capacities at the national level, a centralised support structure, overburdened local administrations, and insufficiently institutionalised motivation for participation in programmes that extend beyond regular competences. At the same time, the academic community is recognised as a significant factor and a potential intermediary in the process of preparing URBACT projects, in light of its theoretical and methodological expertise and experience related to their various phases. The paper highlights the need to strengthen institutional coordination and systemic support for local self-governments in order to enhance their more effective participation in this programme, as well as in similar European urban initiatives.

Key words: URBACT Programme; local self-governments; institutional framework; institutional challenges; Serbia

UVOD

Evropski programi saradnje u oblasti urbanog razvoja predstavljaju važan instrument podrške gradovima i opštinama u razvijanju inovativnih i održivih pristupa rešavanju savremenih urbanih izazova. Kroz razmenu znanja, međusobno učenje i jačanje institucionalnih kapaciteta, ovi programi omogućavaju lokalnim samoupravama da unaprede razvojne procese i mehanizme, kao i da ih usklade sa savremenim evropskim politikama urbanog razvoja (OECD, 2019; European Commission, 2020). U tom kontekstu, sve veći značaj dobijaju oblici transnacionalne saradnje između gradova, koji omogućavaju razmenu iskustava i zajedničko razvijanje politika za rešavanje kompleksnih urbanih problema (Atkinson, 2008; Enseñado, 2024).

Jedan od najznačajnijih instrumenata Evropske unije u ovoj oblasti jeste program URBACT, koji omogućava evropskim gradovima da u okviru transnacionalnih mreža razvijaju integrisane pristupe rešavanju urbanih izazova⁵. Program je usmeren pre svega na jačanje institucionalnih kapaciteta gradova kroz razmenu znanja, zajedničko učenje i razvoj integrisanih akcionih planova, pri čemu se posebna pažnja posvećuje participativnom

⁵ U okviru URBACT programa postoje tri tipa mreža: mreže za akciono planiranje (*Action Planning Networks*), pružaju podršku gradovima u izradi integrisanih akcionih planova usmerenih ka rešavanju zajedničkih izazova; mreže za transfer (*Transfer Networks*), omogućavaju deljenje i adaptaciju dobrih praksi koje su već uspešno implementirane u gradovima mreže; i mreže za transfer inovacija (*Innovation Transfer Networks*) omogućavaju gradovima da prilagode uspešne inovativne projekte i razviju investicioni plan za njihovu implementaciju. Gradovima je obezbeđena finansijska podrška za troškove učešća na sastancima Mreže i za sprovođenje pilot projekata na lokalnom nivou. Obezbeđena im je i podrška URBACT stručnjaka, koji prate Mrežu tokom celog procesa. Gradovi iz zemalja u procesu pristupanja EU, pored učešća u mrežama, imaju i mogućnost učešća u programu učenja *URBACT Pioneers Accelerator* (URBACT, 2026).

Detaljne informacije o programu, otvorenim pozivima, dosadašnjim rezultatima, primerima dobre prakse, kao i URBACT metodološkim alatima dostupne su na internet stranici URBACT-a (<https://urbact.eu/>).

planiranju i uključivanju lokalnih aktera u proces donošenja odluka (URBACT Secretariat, 2024; URBACT, 2026). Ovakav pristup zasniva se na pretpostavci da savremeni urbani problemi, poput klimatskih promena, socijalne kohezije, mobilnosti ili ekonomskog razvoja, zahtevaju koordinisane i integrisane odgovore koji prevazilaze sektorske i institucionalne granice (Davoudi et al., 2012).

U savremenim istraživanjima planiranja i upravljanja prostornim razvojem, sve veći značaj pridaje se konceptima kolaborativnog planiranja i upravljanja na više administrativnih nivoa. Ovi pristupi naglašavaju potrebu za uključivanjem različitih aktera u proces planiranja i donošenja odluka, kao i za uspostavljanjem efikasne koordinacije između različitih nivoa upravljanja (Healey, 1998; Hooghe & Marks, 2001). U tom kontekstu, programi poput URBACT-a predstavljaju značajan instrument za unapređenje institucionalnih kapaciteta lokalnih vlasti i jačanje njihove uloge u procesima urbanog razvoja.

Međutim, iako evropski programi saradnje pružaju značajne mogućnosti za razvoj lokalnih politika i jačanje kapaciteta gradova, njihova uspešna priprema i implementacija u velikoj meri zavise od institucionalnog i organizacionog konteksta u kojem se sprovode. Brojna istraživanja ukazuju da kvalitet institucija, administrativni kapaciteti i nivo koordinacije između različitih nivoa upravljanja predstavljaju ključne faktore koji utiču na sposobnost lokalnih vlasti da efikasno koriste razvojne instrumente Evropske unije (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2013). U tom smislu, institucionalni okvir može delovati kao značajan podsticaj za uključivanje lokalnih samouprava u evropske programe saradnje, ali istovremeno može predstavljati i ograničenje, naročito u sredinama gde su administrativni kapaciteti skromniji ili gde postoji nedovoljno razvijena institucionalna koordinacija.

Ova pitanja posebno dolaze do izražaja u državama koje se nalaze u procesu institucionalnog i administrativnog prilagođavanja evropskim politikama i programima. U takvim okolnostima, uključivanje lokalnih samouprava u evropske programe saradnje često zavisi od dostupnosti stručne podrške, jasno definisanih procedura i razvijenih institucionalnih mehanizama koordinacije između nacionalnog i lokalnog nivoa upravljanja (Milio, 2007; Bachtler et al., 2014).

Imajući u vidu prethodno navedeno, u periodu od marta 2025. do februara 2026. godine realizovan je međunarodni projekat "Urban Nexus: Empowering Local Governance in the Western Balkan⁶ (URBANEX – WB)", čiji je cilj bio jačanje kapaciteta lokalnih samouprava na Zapadnom Balkanu za učešće u pozivima URBACT programa. U realizaciji projekta učestvovali su autori rada ispred Geografskog fakulteta (Univerzitet u Beogradu) uz podršku međunarodnog konzorcijuma koji su činili Politecnico di Torino (Universita di Torino), Co-PLAN (Institute for Habitat Development, Tirana), Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, Grad Kragujevac, Ministarstvo za lokalnu upravu Republike Albanije i Opština Skadar (R. Albanija). Projektnim aktivnostima je obuhvaćen niz obuka i saradnja sa odabranim lokalnim samoupravama na pripremi za predstojeći poziv URBACT IV 2026. godine.

Oslanjajući se na iskustvo stečeno tokom realizacije URBANEX – WB projekta, u radu je dat prikaz institucionalnog okvira u uloga ključnih aktera uključenih u pripremu URBACT projekata u Srbiji, sa posebnim fokusom na identifikovane organizacione izazove koji utiču na uključivanje lokalnih samouprava u ovaj program. Istraživanje je zasnovano na analizi uloge relevantnih aktera na nacionalnom i lokalnom nivou, dok su ključni izazovi identifikovani kroz polustrukturirane intervjue sa predstavnicima Ministarstva za evropske integracije, nadležnog za URBACT program u Republici Srbiji, i predstavnicima Grada Kragujevca, koji raspolažu značajnim iskustvom učešća u URBACT pozivima i projektima.

⁶ Projekat je realizovan u okviru KEP - *Know-how Exchange Programme* 2024, koji podržava projekte usmerene na prenos znanja i iskustava iz EU u zemlje članice Centralnoevropske inicijative (CEI - Central European Initiative) koje nisu članice EU, a podržan je i finansiran od strane Centralnoevropske inicijative (CEI - Central European Initiative) i Ministarstva spoljnih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije.

INSTITUCIONALNI OKVIR I IDENTIFIKOVANI IZAZOVI

Institucionalni okvir za uključivanje lokalnih samouprava u URBACT program u Srbiji čine akteri sa nacionalnog i lokalnog nivoa, uz potencijalnu dopunsku ulogu stručnih i akademskih institucija. Na nacionalnom nivou ključnu ulogu imaju Ministarstvo za evropske integracije i Nacionalna URBACT tačka u njegovim okvirima, koji učestvuju u informisanju potencijalnih korisnika, komunikaciji sa programskim strukturama i pružanju podrške lokalnim samoupravama zainteresovanim za uključivanje u program. Na lokalnom nivou, gradovi i opštine predstavljaju osnovne nosioce pripreme projektnih ideja, formiranja lokalnih timova i uspostavljanja saradnje sa relevantnim akterima. U tom procesu, akademska zajednica može imati dopunsku ulogu kroz stručnu i metodološku podršku.

Na nacionalnom nivou, kao jedan od značajnih izazova identifikovani su ograničeni kapaciteti za intenzivniju i kontinuiranu podršku lokalnim samoupravama. Konkretnije, istaknuto je da organizovanje info-dana i drugih oblika direktne podrške često zavisi od raspoloživih logističkih i kadrovskih kapaciteta, kao i da odziv lokalnih samouprava u velikoj meri zavisi od direktnih kontakata sa njihovim predstavnicima. Istovremeno, ukazano je da saradnja sa posredničkim organizacijama u određenoj meri postoji, ali da prostor za njenu formalizaciju i intenziviranje i dalje ostaje širok. Drugi važan izazov na ovom nivou odnosi se na komunikaciju sa lokalnim samoupravama. To podrazumeva širi spektar prepreka koje mogu proistići iz nedovoljno jasnih procedura, nedostatka preciznih instrukcija, kao i pojave međusobno neusklađenih, čak i kontradiktornih informacija koje lokalne samouprave dobijaju iz različitih institucija. Ovakve okolnosti otežavaju razumevanje programskih zahteva i mogu negativno uticati na spremnost lokalnih aktera da se uključe u pripremu projekata.

Na lokalnom nivou, kao najizraženiji problem identifikovan je nedostatak kadrovskih i administrativnih kapaciteta. Posebno je značajno da je ovaj problem prepoznat i u slučaju postojanja prethodnog iskustva u vezi sa URBACT-om i relativno razvijenijih institucionalnih kapaciteta. S tim u vezi, istaknuto je i da bi u slučaju gradova i opština sa manjim iskustvom i slabijim kapacitetima bilo realno očekivati uspešnu pripremu i sprovođenje ovakvih programa u znatno manjoj meri.

Lokalni nivo opterećuju i relativno složeni administrativni zahtevi ovog programa, što prevashodno podrazumeva komplikovane i obimne procedure izveštavanja, koje predstavljaju dodatno opterećenje za lokalne administracije. Ovaj problem dodatno je povezan sa činjenicom da aktivnosti u okviru URBACT-a često nisu jasno prepoznate i valorizovane u okviru redovnih radnih obaveza zaposlenih, već se u praksi doživljavaju kao dodatni, odnosno „prekovremeni“ angažman. Kao poseban organizacioni izazov identifikovana je i zavisnost uključivanja lokalnih stručnjaka od odobrenja nadležnih unutar same lokalne uprave. Iako interesovanje stručnih službi za učešće u programu postoji, stvarna mogućnost uključivanja neretko zavisi od podrške rukovodećih struktura. Na taj način, formalna otvorenost programa ne znači nužno i stvarnu dostupnost lokalnim akterima.

Uloga akademske zajednice u ovom procesu prepoznata je pre svega u domenu edukacije, informisanja i metodološke podrške lokalnim samoupravama. Istaknuto je da fakulteti i srodne institucije mogu doprineti boljem razumevanju opšte strukture projekata i organizaciji različitih oblika prenosa znanja, kao što su seminari i okrugli stolovi. Na taj način, akademska zajednica se pojavljuje kao akter koji može doprineti lakšem povezivanju relevantnih institucija i jačanju kapaciteta lokalnog nivoa za uključivanje u program.

Identifikovani nalazi mogu se sistematičnije sagledati kroz pregled ključnih aktera, njihovih osnovnih uloga i glavnih izazova u pripremi URBACT projekata u Srbiji (Tabela 1).

Tabela 1. Ključni akteri, njihove uloge i identifikovani izazovi u pripremi URBACT projekata u Srbiji

Akter	Osnovna uloga u pripremi URBACT projekata	Identifikovani izazovi
Ministarstvo za evropske integracije	Informisanje potencijalnih aplikanata, komunikacija sa programskim strukturama, pružanje podrške lokalnim samoupravama zainteresovanim za uključivanje u program	Ograničeni kapaciteti za intenzivniju i direktniju podršku lokalnim samoupravama; izostanak formalizacije saradnje sa posredničkim organizacijama
Nacionalna URBACT tačka	Operativna podrška u vezi sa programom, približavanje proceduralnih i sadržinskih zahteva, povezivanje lokalnih samouprava sa programskim okvirom	Centralizovana struktura podrške; ograničen domet u odnosu na veliki broj lokalnih samouprava; zavisnost od direktnih kontakata sa lokalnim akterima, pojava neusklađenih i kontradiktornih informacija
Lokalne samouprave	Prepoznavanje lokalnih tema i potreba, formiranje timova, saradnja sa relevantnim lokalnim akterima	Nedovoljni kadrovski i administrativni kapaciteti; otežana priprema i sprovođenje programa u sredinama sa manjim iskustvom; neujednačen nivo informisanosti i spremnosti za uključivanje
Lokalne stručne službe / zaposleni u lokalnoj upravi	Priprema projektnih ideja i buduća realizacija aktivnosti	Komplikovane i obimne procedure izveštavanja; aktivnosti u okviru URBACT-a nisu jasno prepoznate u redovnim radnim obavezama; učešće se često doživljava kao dodatni, „prekovremeni“ angažman; uključivanje zavisi od odobrenja nadležnih
Akadska zajednica	Metodološka i stručna podrška, edukacija, posredovanje među akterima	Uloga još uvek nije institucionalizovana; oslanjanje na projektni angažman, a ne na sistemski definisanu podršku

Izvor: Obrada autora

DISKUSIJA I ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Analiza pokazuje da institucionalni okvir za uključivanje lokalnih samouprava u URBACT program u Srbiji formalno postoji, ali da njegova funkcionalnost u praksi zavisi od kvaliteta koordinacije između aktera, jasnoće procedura i raspoloživih administrativnih kapaciteta. U tom smislu, institucionalni okvir ne predstavlja samo administrativnu pozadinu evropskih programa saradnje, već jedan od važnih faktora njihove stvarne pristupačnosti i uspešnosti na lokalnom nivou. Iako su na nacionalnom nivou uspostavljeni osnovni mehanizmi informisanja i podrške, uočava se da oni nisu uvek dovoljni da odgovore na raznovrsne potrebe lokalnih samouprava, naročito u sredinama koje raspolažu skromnijim iskustvom i kapacitetima.

Posebno je značajna razlika između formalne nadležnosti i stvarnog kapaciteta aktera uključenih u pripremu projekata. Na jednoj strani, nacionalne institucije i lokalne samouprave imaju jasno definisane uloge u procesu uključivanja u program. Na drugoj strani, njihova sposobnost da te uloge zaista i ostvare često je ograničena nedostatkom ljudskih resursa, opterećenošću postojećih administrativnih struktura i nedovoljno razvijenim mehanizmima međuinstitucionalne koordinacije. Time se potvrđuje da formalna otvorenost evropskih programa sama po sebi nije dovoljna da obezbedi ravnopravnu i efikasnu uključenost lokalnih samouprava.

U takvim okolnostima, akademska zajednica se može sagledati kao akter koji ima potencijal da delimično ublaži identifikovane organizacione izazove. Njena uloga nije zamena za institucionalnu podršku, koja treba da potiče sa nacionalnog i lokalnog nivoa, ali može biti značajna u domenu metodološke pomoći, edukacije, facilitacije participativnih procesa i povezivanja relevantnih aktera. Poseban značaj akademske zajednice ogleda se u mogućnosti da složene programske zahteve prevede u razumljivije i lokalno primenljive korake, kao i da doprinese jačanju kapaciteta lokalnih samouprava kroz različite oblike prenosa znanja.

Navedeno upućuje na potrebu daljeg unapređenja institucionalne koordinacije i sistemske podrške lokalnim samoupravama zainteresovanim za uključivanje u URBACT program i slične evropske urbane inicijative. To se pre svega odnosi na jasnije procedure, konzistentniju komunikaciju između institucija, jačanje kapaciteta lokalnih administracija i adekvatnije prepoznavanje angažovanja lokalnih stručnih službi u okviru evropskih programa. U tom smislu, uspešnije uključivanje lokalnih samouprava u ovakve programe ne zavisi isključivo od postojanja programskih prilika, već i od sposobnosti institucionalnog sistema da te prilike učini realno dostupnim i operativno izvodljivim.

LITERATURA

- Atkinson, R. (2008). European urban policies and the neighbourhood: an overview. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Urban Design and Planning*, 161(3), 115-122. <https://doi.org/10.1680/udap.2008.161.3.115>
- Bachtler, J., Mendez, C., & Oraže, H. (2014). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>
- Davoudi, S., Brooks, E., & Mehmood, A. (2013). Evolutionary resilience and strategies for climate adaptation. *Planning Practice & Research*, 28(3), 307-322. <https://doi.org/10.1080/02697459.2013.787695>
- Enseñado, E. M. (2024). City-to-city learning: a synthesis and research agenda. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 26(1), 14-29. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2023.2281426>
- EU Ministers (2020). *The New Leipzig Charter: The Transformative Power of Cities for the Common Good*.
- Healey, P. (1998). Collaborative planning in a stakeholder society. *Town Planning Review*, 69(1), 1.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Bloomsbury Publishing PLC.
- Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in southern Italy. *Regional studies*, 41(4), 429-442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*.
- Rodriguez-Pose, E. G. A., & Garcilazo, E. (2013). *Quality of Government and the Returns of Investment*. Paris: OECD Publishing.
- URBACT Secretariat (2024). *URBACT IV Programme Manual*.
- URBACT. (2026). Dostupno na: <https://urbact.eu> (Pristupljeno: 12. marta 2026.)