



**Jelena Vapa Tankosić
Vladimir Medović
Radivoj Prodanović**



Co-funded by the
European Union

PRIMENA EVROPSKIH ODRŽIVIH VREDNOSTI U POLJOPRIVREDI U OKVIRU POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE



Novi Sad, jun 2022. godine

This monographic study is the result of the research within the project Jean Monnet Module „European sustainable values in Common agricultural policy (EUVALUESCAP)”, co-funded by the Erasmus + Programme of the European Union,
Project: 101047444 — EUVALUESCAP — ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH

Jelena Vapa Tankosić

Vladimir Medović

Radivoj Prodanović

**PRIMENA EVROPSKIH
ODRŽIVIH VREDNOSTI U
POLJOPRIVREDI U OKVIRU
POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE**

Novi Sad, jun 2022. godine

This monographic study is the result of the research within the project Jean Monnet
Module „European sustainable values in Common agricultural policy
(EUVALUESCAP)”, co-funded by the Erasmus + Programme of the European Union,
Project: 101047444 — EUVALUESCAP — ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH

PRIMENA EVROPSKIH ODRŽIVIH VREDNOSTI U POLJOPRIVREDI U OKVIRU POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE

I izdanje

Novi Sad, jun 2022. godine

Izdavač:

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Za izdavača:

Prof. dr Marko Carić, rektor

Autori:

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić

Prof. dr Vladimir Medović

Prof. dr Radivoj Prodanović

Recenzenti:

Prof. dr Svetlana Ignjatijević, redovni profesor,
Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu,
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Prof. dr Katarina Đurić, redovni profesor,
Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu

Prof. dr Jonel Subić, naučni savetnik,
Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

Lektor i korektor:

Marija Sudar

ISBN 978-86-86121-44-8

This monographic study is the result of the research within the project Jean Monnet Module „European sustainable values in Common agricultural policy (EUVALUESCAP)”, co-funded by the Erasmus + Programme of the European Union, Project: 101047444 — EUVALUESCAP — ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH.

DISCLAIMER

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Co-funded by the
European Union

S A D R Ź A J

Prof. dr Vladimir Medović

GLAVA I

EVROPSKE ZAJEDNICE I EVROPSKA UNIJA	13
1.1. Osnivanje Evropskih zajednica i Evropske unije	13
1.1.1. Ideje o evropskom jedinstvu	13
1.1.2. Osnivanje Evropskih zajednica	15
1.1.3. Evropska zajednica za ugalj i čelik	17
1.1.4. Rimski ugovori	18
1.1.4.1. Evropska ekonomska zajednica	19
1.1.4.2. Evropska zajednica za atomsku energiju	20
1.1.5. Jedinствена institucionalna struktura Evropskih zajednica	21
1.1.6. Produblјivanje integracionih procesa	22
1.1.7. Jedinstveni evropski akt	23
1.1.8. Šengenski sporazumi	26
1.1.9. Osnivanje Evropske unije – Ugovor iz Maastrichta	27
1.1.10. Ugovor iz Amsterdama	29
1.1.11. Ugovor iz Nice	32
1.1.12. Ugovor o Ustavu Evropske unije	34
1.1.13. Lisabonski ugovor	37
1.2. Politika proširenja EU	41
1.2.1. Uslovi i postupak prijema novih država članica	41
1.2.2. Istorijski pregled procesa proširenja	43
1.2.2.1. Prvo, <i>severno</i> , proširenje Evropskih zajednica	43
1.2.3. <i>Mediterransko</i> proširenje Evropskih zajednica	45
1.2.4. Drugo, <i>severno</i> , ili <i>EFTA</i> proširenje	45
1.2.5. Veliki prasak: <i>Istočno</i> proširenje	46
1.2.6. Prvo zapadnobalkansko proširenje – pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji	48
1.3. Istupanje iz članstva Evropske unije	48
1.4. Proces stabilizacije i pridruživanja Zapadnog Balkana	49
1.4.1. Kandidati za članstvo u Evropskoj uniji	51
1.4.2. Potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji	53
1.4.3. Predmet i ciljevi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i EU	55
1.5. Zona slobodne trgovine	57
1.5.1. Slobodan protok robe	57
1.5.1.1. Ukidanje carina, kvantitativnih ograničenja i zabrana fiskalne diskriminacije	57
1.5.1.2. Antidamping mere	59
1.5.2. Pravila o poreklu robe	60
1.5.3. Dozvoljena ograničenja trgovine	62

1.5.4. Zaštita oznaka geografskog porekla.....	62
1.5.4.1. Zaštita oznaka geografskog porekla za proizvode poljoprivrede, ribarstva i prehrambene proizvode	62
1.5.4.2. Zaštita imena i oznaka geografskog porekla vina i alkoholnih pića.....	64
1.6. Usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU	65
1.6.1. Usklađivanje zakonodavstva u oblasti intelektualne svojine	66
1.6.2. Institucionalni okvir za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.....	68
1.6.3. Vreme trajanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju	69

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić

GLAVA II

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EU	72
2.1. Uvod u Zajedničku poljoprivrednu politiku.....	72
2.2. Evolucija Zajedničke poljoprivredne politike	73
2.3. Reforme Zajedničke poljoprivredne politike	75
2.4. Reforme Zajedničke poljoprivredne politike 2014–2020. godine.....	78
2.5. Aktuelni instrumenti i mere reformisane Zajedničke poljoprivredne politike i karakteristike modela savremene multifunkcionalne poljoprivrede.....	79
2.6. Karakteristike modela savremene multifunkcionalne poljoprivrede i ekološka komponenta Zajedničke poljoprivredne politike	85
2.7. Zaštita životne sredine u poljoprivredi, bezbednost i kvalitet hrane u Evropskoj uniji.....	99
2.8. Finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike i budžet Evropske unije.....	108
2.9. Usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj ...	119
2.10. Reforma instrumenata poljoprivredne politike Republike Srbije radi usklađivanja sa principima Zajedničke poljoprivredne politike	125

Prof. dr Radivoj Prodanović

GLAVA III

RURALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	138
3.1 . Koncept i elementi koncepta ruralnog razvoja EU	140
3.1.1. Ruralna društvena struktura, ruralno stanovništvo i osnovni demografski procesi	148
3.1.2. Ruralna politika, agrarna i ruralna struktura EU	149
3.1.2.1. Ruralna politika EU za programski period 2007–2013. godine.....	152

3.1.2.2. Ruralna politika EU za programski period 2014–2020. godine	154
3.1.2.3. Zajednički strateški okvir (CSF) – Strategija EU 2020..	159
3.1.2.4. Prioriteti i područja intervencije	163
3.1.3. Ruralna politika EU za naredni programski period: 2021–2027. godine	166
3.1.4. Perspektive ruralnih područja EU	170
3.2. Strategije i politike razvoja ruralnih područja	170
3.2.1. Važnost strateškog planiranja ruralnog razvoja.....	171
3.2.2. Ruralna ekonomija i važnost njene diverzifikacije.....	175
3.2.3. Multifunkcionalnost poljoprivrede i koncept integralnog ruralnog razvoja	179
3.3. Pretpristupni fondovi EU i mogućnost unapređenja ruralne ekonomije zemalja kandidata	181
3.3.1. IPA pretpristupni program podrške zemljama kandidatima	182
3.3.2. IPARD fond.....	182
3.3.3. IPARD program za Republiku Srbiju za period od 2014. do 2020. godine	185
3.3.4. IPARD III program za Republiku Srbiju za period od 2021. do 2027. godine.....	190
3.3.5. Izazovi koji prate zemlje kandidate u procesu korišćenja IPARD-a	192
LITERATURA.....	195
BIOGRAFIJE AUTORA.....	202

Spisak tabela, slika i grafikona

Tabele

<i>Tabela 1.</i> Glavne mere ZPP.....	80
<i>Tabela 2.</i> Pregled odabranih mera za podsticaj ruralnog razvoja.....	82
<i>Tabela 3.</i> Pregled mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji u okviru reforme ZPP ...	84
<i>Tabela 4.</i> Razlike između organske i konvencionalne proizvodnje	88
<i>Tabela 5.</i> Broj poljoprivrednih gazdinstava, iskorišćena poljoprivredna površina (ha) i ukupna radna snaga	96
<i>Tabela 6.</i> Pozicija Evropske unije u svetskoj proizvodnji poljoprivredno-prehrambenih proizvoda	112
<i>Tabela 7.</i> Ukupna izdvajanja iz ZPP po zemljama EU u 2017. godini (u evrima).....	114
<i>Tabela 8.</i> Iznosi za ZPP u okviru višegodišnjeg finansijskog okvira 2014–2020. godine (u mlrd.evra)	118
<i>Tabela 9.</i> Trgovina Srbije i EU poljoprivrednim proizvodima (u mil.evra)....	120
<i>Tabela 10.</i> Indikativni iznosi doprinosa EU po meri.....	127
<i>Tabela 11.</i> Nova ruralna paradigma	144
<i>Tabela 12.</i> Budžet Zajedničkog strateškog okvira u ukupnom EU budžetu (2014–2020).....	162
<i>Tabela 13.</i> Finansijski plan IPARD II programa za Republiku Srbiju (2014–2020).....	188

Slike

<i>Slika 1.</i> Oznake Evropske unije za proizvode organske proizvodnje	92
<i>Slika 2.</i> Prikaz aktuelne strukture ZPP	115
<i>Slika 3.</i> Procentualna izdvajanja iz budžeta EU namenjenog ZPP u EU-28 u 2017. godini.....	116
<i>Slika 4.</i> Tri osnovna prioriteta Evropa 2020.....	158
<i>Slika 5.</i> Ruralni razvoj u novom okviru (posle 2014. godine).....	160
<i>Slika 6.</i> Finansijski doprinos Evropske unije.....	184

Grafikoni

<i>Grafikon 1.</i> Ukupna površina pod organskom proizvodnjom ispod 300.000 ha u 2012. i 2016. godini.....	95
<i>Grafikon 2.</i> Rast organskih površina i maloprodaje	97
<i>Grafikon 3.</i> Zemlje sa najvećim rastom organskog tržišta u 2019. i 2020. godini	98

<i>Grafikon 4.</i> Zemlje sa učešćem organskih površina od najmanje 10% u ukupnom poljoprivrednom zemljištu 2019. godine	99
<i>Grafikon 5.</i> Najveći izvoznici poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u svetu.....	110
<i>Grafikon 6.</i> Glavne izvozne destinacije EU, procentualno, u 2016. godini	111
<i>Grafikon 7.</i> Prikaz ukupnih izdvajanja iz budžeta EU namenjenog ZPP u EU-28 od 1980. do 2017. godine (u mlrd. evra i u %).....	113
<i>Grafikon 8.</i> Raspodela finansijskih sredstava (2014–2020).....	166

UVOD

Mada su prvi koraci u nastajanju današnje Evropske unije vezani za Evropsku zajednicu za ugalj i čelik (1951. godine), a u kasnijem periodu kao najveća dostignuća procesa nastajanja jedinstvene Evrope su isticani stvaranje Carinske unije, šengenske zone ili zajednička spoljnotrgovinska politika, poljoprivreda je u stvarnosti ona delatnost u kojoj se u najdužem periodu i u najvećoj meri oseti zajednička politika Unije, centralno upravljanje i finansiranje. U mnogim aktima poljoprivreda je definisana kao centralna, veoma značajna privredna grana, kako za svaku zemlju članicu, tako i za Evropsku uniju kao celinu. Sektori poljoprivrede i proizvodnje hrane su od velikog značaja za privredu Evropske unije (EU). EU je druga u svetu po izvozu poljoprivrednih proizvoda (posle SAD), a prva u svetu po obimu proizvodnje prehrambenih proizvoda i među najvećima po broju potrošača. Evropska unija je istovremeno jedan od najvećih izvoznika, a u isto vreme najveći svetski uvoznik hrane, pretežno iz zemalja u razvoju.

Zajedničku poljoprivrednu politiku Evropska unija je počela praktično da primenjuje 1962. godine. Jasno je da se ovako značajna delatnost mora pažljivo regulisati, pogotovo što je u pitanju proizvodnja hrane za sopstveno stanovništvo, gde samodovoljnost i oslobađanje zavisnosti od uvoza predstavljaju veoma važnu stratešku prednost, kako u ekonomiji, tako i u vođenju politike uopšte. Proizvodnji hrane svaka država pristupa sa velikom ozbiljnošću, ali retke su nadnacionalne, zajedničke politike, a pogotovo modeli finansiranja kao što je to slučaj sa finansiranjem poljoprivrede u Evropskoj uniji. Iako visoko industrijalizovana, unutar EU postoje značajne ruralne oblasti, u kojima živi 56% stanovništva Unije. Između ostalog, i ta činjenica predstavlja značajan motiv za veliko angažovanje EU u razvoju ruralnih oblasti, stimulisanja i pospešivanja ruralne ekonomije. Ruralna politika se razvija kao prateća politika uz Zajedničku poljoprivrednu politiku EU, sa ciljem da doprinese ekonomskoj i socijalnoj koheziji, odnosno uravnoteženom ruralnom razvoju država članica, u oblasti koja može biti posebno pogođena funkcionisanjem jedinstvenog tržišta.

Poštovanje zajedničkih vrednosti ne predstavlja samo praznu političku floskulu već je uslov opstanka i uspešnog funkcionisanja Evropske unije. Žan Mone modul „Evropske održive vrednosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici” podržava izdavanje monografije usmerene na podizanje svesti o važnosti poštovanja održivih evropskih vrednosti u poljoprivredi. Proučavanjem EU modela poljoprivrede i njegove održive ekonomske, društvene i ekološke vrednosti, modul će podstaći i razumevanje budućih obaveza Republike Srbije koje proističu iz otvaranja pregovora u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj. Razumevanje održivih principa i vrednosti Zajedničke poljoprivredne politike, povezanih sa procesom evropskih integracija, pružiće našim studentima relevantna znanja iz oblasti najnovijih reformi u okviru

Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije, ruralne politike Evropske unije, koje obuhvataju principe održivog razvoja i odgovornog upravljanja prirodnim resursima, organsku poljoprivredu, kao i zaštitu oznaka geografskog porekla. Ova monografija je usmerena ka sticanju znanja o savremenim merama koje su neophodne za razvoj aktivnosti u ruralnim oblastima, koje doprinose jačanju konkurentnosti poljoprivrede, poboljšanju biodiverziteta ruralnih područja i unapređenju kvaliteta života, kao i merama za podsticanje diverzifikacije ruralne ekonomije.

U prvom delu knjige biće izloženi geneza i sadržina ideje evropskih integracija i uspostavljanje Evropske ekonomske zajednice ili Evropske unije, politika proširenja EU, osnove procesa stabilizacije i pridruživanja, sa posebnim akcentom na slobodno kretanje robe, zaštitu geografskih oznaka za poljoprivredne i prehrambene proizvode i proizvode ribarstva, zaštitu geografskih oznaka za vino i alkoholna pića, pod okriljem Procesu stabilizacije i pridruživanja i CEFTA sporazuma. Na kraju, u okviru ovog dela biće reči o usklađivanju zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU iz oblasti prava intelektualne svojine.

Drugi deo knjige je posvećen pitanju koncepcije zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), primeni osnovnih vrednosti u reformisanoj ZPP, kao i u osnovnim karakteristikama modela savremene multifunkcionalne poljoprivrede i ekološke komponente zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije obuhvatajući principe zaštite životne sredine, organske poljoprivrede i bezbednosti hrane u Evropskoj uniji. Na kraju, u okviru ovog dela biće reči o finansiranju zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije u okviru budžeta Evropske unije, usklađivanju zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u Poglavlju 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj i reformi instrumenata poljoprivredne politike Republike Srbije radi usklađivanja sa principima ZPP.

Treći deo knjige odnosi se na ruralni problem i koncepciju ruralne politike Evropske unije. Pažnja se usmerava na karakteristike ruralnih područja, ruralne potencijale, ruralno stanovništvo i osnovne demografske procese. U okviru ovog dela biće reči o Strategiji održivog razvoja ruralnih područja, koja uključuje ruralnu diverzifikaciju, multifunkcionalni poljoprivredu, integralni pristup rešavanju problema u ruralnim područjima, fondove, mere i instrumente, koji su na raspolaganju. Reforme ruralne politike EU su predstavljene i naglašen je značaj daljeg usaglašavanja mera ruralne politike sa interesima obezbeđivanja višeg životnog standarda ruralne populacije, očuvanja prirodnih resursa i životne sredine, te usmeravanja na produkciju kvalitetnijih proizvoda, socijalnu inkluziju, inovacije i preduzetništvo u ruralnim područjima. Da bi se strateški ciljevi ostvarili koncipirane su mere ruralnog razvoja, gde se posebno akcentuje transfer znanja, inovacije, konkurentnost, očuvanje ekosistema i dr. Na kraju se potencira značaj IPARD fonda za razvoj domaćeg sektora ruralne ekonomije.

GLAVA I

EVROPSKE ZAJEDNICE I EVROPSKA UNIJA

1.1. Osnivanje Evropskih zajednica i Evropske unije

1.1.1. Ideje o evropskom jedinstvu

Prve moderne ideje i konkretni politički planovi za evropsko ujedinjenje su se pojavile početkom dvadesetih godina prošlog veka, u periodu između dva svetska rata. Razlog za njihovu pojavu leži u do tada neviđenim užasima i razaranjima koje je doneo Prvi svetski rat i pokušaju da se otklone uzroci koji su periodično dovodili do ratova u Evropi. Uzroci ratova su, pre svega, viđeni u postojanju nacionalnih država i njihovom željom za ekonomskom i političkom dominacijom. Ideje o načinu prevazilaženja tih uzroka su bili različiti, zavisno od ideoloških i političkih shvatanja njihovih autora. Klima za takve inicijative je bila povoljna i nastala je na talasu osnivanja Društva naroda, prve univerzalne međunarodne organizacije zadužene za očuvanje mira u svetu, osnovane 1920. godine. Osim toga, na pojavu novih ideja o ujedinjenju Evrope uticalo je pojačano angažovanje Sjedinjenih Američkih Država u evropskim prilikama, kroz učešće u Prvom svetskom ratu i na mirovnim konferencijama koje su zatim sledile. To je bila prilika da se javnost evropskih država upozna sa federalnim modelom američkog državnog uređenja koji je postao inspiracija za ideje o evropskom ujedinjenju.

U periodu između dva svetska rata, evropska ideja je formulisana na dva različita politička nivoa: kroz inicijativu uglednih evropskih državnika sa političkom podrškom u njihovim državama i inostranstvu i kroz programske ideje marginalnih političkih pokreta. Svakako najznačajnija inicijativa tog perioda pripada francuskom ministru spoljnih poslova Aristidu Brijanu koji ju je izneo u Društvu naroda 1929. godine. U svom obraćanju u Skupštini Društva naroda, Brijan se založio za stvaranje federacije evropskih država. Inicijativa je naišla na pozitivan odjek pa je Brijan, na zahtev Društva naroda, sledeće godine predstavio razrađen Memorandum o organizovanju Evropske federativne unije. U suštini, Memorandum je predviđao stvaranje konfederalnih veza između evropskih država na način koji ne bi narušavao njihovu suverenost. Zanimljivo je da je ovaj

plan bio podržan i od nemačkog ministra spoljnih poslova Gustava Stresmana. Takođe ga je u osnovi podržala i vlada Kraljevine Jugoslavije. Međutim, zbog promene na političkoj sceni Nemačke i dolaska Hitlera na vlast, plan je ostao samo mrtvo slovo na papiru.

Ideja o stvaranju unije evropskih država imala je svojih pristalica i u različitim političkim pokretima tog vremena. Prvi značajniji politički pokret koji je imao za cilj evropsko ujedinjenje bio je Panevropski pokret, osnovan u Austriji 1923. godine. Osnivač pokreta je bio grof Rihard Kudenov-Kalgeri. Pokret je bio izrazito hrišćanske provinijencije i težio je „jedinstvu hrišćanske Evrope, oslobođene od nihilizma, ateizma i nemoralnog potrošačkog društva”.

Očekivalo bi se da je Drugi svetski rat doneo konačan krah ideji evropskog ujedinjenja. Začudo, ona je nastavila da živi, dobijajući čak novi, iznenađujući polet i to u jeku ratnih sukoba, od samih suprotstavljenih strana. Nedugo posle poraza Francuske u junu 1940. godine, nemački industrijalci i ekonomisti su sa pravom ocenili da Nemačka neće moći beskonačno da silom oružja drži pod okupacijom osvojene države i predlagali su „stvaranje evropske ekonomske zajednice, sa Carinskom unijom i utvrđenim međuvalutnim odnosima”.¹ Na tragu takve inicijative, nemački ministri Fon Ribentrop i Fon Renthe-Fink su 1943. godine izneli plan za stvaranje evropske konfederacije koja bi obuhvatala Nemačku, Italiju, Finsku, Mađarsku, Bugarsku, Slovačku, Rumuniju, Francusku, Dansku, Norvešku, Slovačku, Hrvatsku, Srbiju, Grčku i Španiju, i bila zasnovana na Carinskoj uniji, jedinstvenoj moneti i centralnoj banci sa sedištem u Berlinu. Nemačka „Nova Evropa” je trebalo da bude zasnovana na „solidarnosti i saradnji među svim njenim narodima” što bi omogućilo „brže uvećavanje ekonomskog blagostanja, kada se jednom uklone nacionalne granice u privrednim odnosima.” Tako koncipirana zajednica u organizaciono-tehničkom smislu naizgled pokazuje dosta sličnosti sa sadašnjom Evropskom unijom, no ono što ih razlikuje jesu osnovne vrednosti na kojima su zasnovane. Dok bi prva bila zasnovana na fašističkoj i nacističkoj ideologiji i dominaciji jedne države, Evropska unija se zasniva na načelima jednakosti, poštovanja ljudskih prava, zabrane diskriminacije, slobode i demokratije. To nam govori da sama sličnost u formi projekata evropskog ujedinjenja nije dovoljna za izvlačenje bilo kakvih zaključaka, već da su takođe veoma bitna programska načela na kojima su ti projekti zasnovani.

Otrprike u isto vreme kada je lansirana nemačka ideja o evropskoj ekonomskoj zajednici, sa druge strane fronta Žan Mone, jedan od vođa francuskog

¹ P. Vukasović, *Istorijat evropskih integracija, 50 godina Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Vlada Srbije – Kancelarija za pridruživanje EU, urednik dr Jovan Ćirić, Beograd, 2007, str. 14-15.

Komiteta nacionalnog oslobođenja, izneo je svoje viđenje posleratne Evrope u kome se založio za stvaranje nekog oblika evropske federacije. Po njegovom mišljenju, za to su postojala dva razloga. Prvo, u Evropi ne može biti mira ako njene države nastave da budu uređene na ideji nacionalnog suvereniteta. I drugo, usled ogromnih ratnih razaranja, evropske države ne bi mogle same svojim narodima da obezbede neophodan ekonomski prosperitet i društveni razvoj.

Drugi svetski rat je ostavio najveći deo Evrope u ruševinama, ekonomski uništenu, sa milionima žrtava, raseljenih i izbeglih lica. Užasnuti strahotama rata i do tada neviđenim zločinima lideri sila pobednica su se opredelili za stvaranje univerzalnog sistema kolektivne bezbednosti, uz izbegavanje onih slabosti koje su opterećivale rad Društva naroda. Predstavnici svih država koje su objavile rat Nemačkoj okupile su se na konferenciji održanoj od 25. aprila do 26. juna 1945. godine u San Francisku. Na konferenciji je usaglašen tekst Povelje Organizacije Ujedinjenih nacija koji je svečano potpisan od predstavnika svih država učesnica 26. juna 1945. godine. Istovremeno je i u samoj Evropi sazrevala svest o potrebi čvršćeg povezivanja evropskih država kako bi se suočile sa posledicama koje je ostavio Drugi svetski rat, ali i novim političkim izazovima sve vidljivijeg raskola među najvećim silama pobednicama. Stvaranje novih, regionalnih organizacija u Evropi najavio je, tada već bivši britanski premijer, Vinston Čerčil u svom govoru na Ciriškom univerzitetu 19. septembra 1946. godine kada je pozvao na stvaranja Sjedinjenih država Evrope, uz puno poštovanje i jačanje autoritea OUN. Nešto ranije, 5. marta 1946. godine u Fultonu (SAD) Čerčil je ukazao na još jedan događaj sa čijim posledicama će evropski narodi živeti sledećih 45 godina: „Gvozdena zavesa se spustila od Šćećina na Baltiku do Trsta na Jadranu”. Upravo su ove crte iz govora Vinstona Čerčila nagovestile pravce u kojima će ići prvi talas regionalnog organizovanja u posleratnoj Evropi. Jedan će ići u smeru stvaranja vojnih saveza: Zapadnoevropske unije² i Severnoatlantskog saveza (NATO)³, a drugi u pravcu ekonomskog povezivanja u okviru Evropskih zajednica.

1.1.2. Osnivanje Evropskih zajednica

Ustaljeno je mišljenje da su Evropske zajednice nastale kao rezultat istorijskog pomirenja između Francuske i Nemačke. Međutim, razlozi koji su doveli do njihovog osnivanja nisu ni izbliza bili tako altruistični. Sa druge strane,

² Francuska, Velika Britanija, Holandija, Belgija i Luksemburg su 17. marta 1948. godine u Briselu potpisale Ugovor o ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj saradnji i kolektivnoj samoodbrani.

³ Osnovan Vašingtonskim ugovorom 1949. godine.

mora se naglasiti da bez pomirenja ove dve velike nacije, evropske integracije ne bi doživele svoj uspeh i ne bi bilo Evropske unije kakvu danas poznajemo. Stoga bi se moglo reći da je upravo osnivanje Evropskih zajednica dovelo do istorijskog pomirenja između Francuske i Nemačke.

Neposredno nakon Drugog svetskog rata ništa nije ukazivalo na takav razvoj događaja. Francuska je iz rata izašla sa povređenim nacionalnim osećanjima, duboko uzdrmana brzim vojnim slomom iz 1940. godine i pet godina nemačke okupacije. Takva Francuska je više bila zaokupljena željom za eksploatacijom pobede nad Nemačkom u cilju svog privrednog oporavka ali i trajne pacifikacije Nemačke kako ona više nikada ne bi predstavljala opasnost za nju i ostale države u regionu. Sa tom idejom Francuska je zaposela i privredno iskorišćavala područje na levoj obali reke Rajne: rursku i sarsku oblast. Vrlo brzo se pokazalo da takva politika neće moći dugo potrajati i da mnogo moćniji saveznici: SAD i Velika Britanija, imaju drugačije planove sa Nemačkom. Početak Hladnog rata, berlinska kriza, uslovili su potrebu za ekonomskom obnovom Nemačke i njenim ponovnim naoružavanjem.⁴ Tokom 1948. godine SAD su započele sa realizacijom Maršalovog plana pomoći za ekonomsku obnovu Evrope, u okviru koga je veliki deo sredstava otišao upravo u Nemačku. U aprilu 1949. godine u Londonu je potpisan ugovor između SAD, Velike Britanije, država Beneluksa i Francuske o uspostavljanju Međunarodne uprave za Rur koja je preuzela od Francuske kontrolu nad proizvodnjom uglja i čelika. Mesec dana kasnije, osnovana je Savezna Republika Nemačka, od teritorija pod okupacijom zapadnih saveznika. Takav sled događaja je morao izazvati izvesnu nelagodnost u Francuskoj koja je posmatrala kako se njen „večiti” suparnik polako uzdiže iz pepela. Kao odgovor na to, u Francuskoj je počela da se razvija ideja o evropskim ekonomskim i političkim integracijama koje bi podstakle ekonomski razvoj Zapadne Evrope i istovremeno kontrolisale rastuću privrednu i vojnu moć obnovljene Nemačke. Jedna od tih ideja se odnosila na osnivanje organizacije koja bi preuzela upravljanje proizvodnjom uglja i čelika, najvažnijih vojnih sirovina tog vremena. U okviru nove, evropske organizacije Francuska bi dobila izvestan stepen kontrole nad razvojem Nemačke, kao i garancije da se obnovljena Nemačka neće pretvoriti u pretnju po bezbednost Francuske. Na tragu takvih razmišljanja, francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman je 9. maja 1950. godine izneo zvaničan predlog o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik. U skladu sa Šumanovim planom, Francuska i Nemačka bi stavile proizvodnju uglja i čelika pod zajedničku kontrolu nezavisnog upravnog tela novostvorene organizacije. To bi učinilo svaki budući rat između Francuske i Nemačke nezamislivim. Novoosnovana organizacija bi bila otvorena za sve zainteresovane evropske države koje bi želele da joj se pridruže. Šira

⁴ Berlinska kriza je izazvana sovjetskom blokadom tri sektora zapadnih sila u Berlinu (SAD, Velika Britanije i Francuske) od juna 1948. do maja 1949. Blokada Berlina je dovela Evropu na samu granicu oružanog sukoba i uvela je u period Hladnog rata koji je potrajao sve do pada Berlinskog zida 1989. godine.

integracija u oblasti proizvodnje uglja i čelika bi dovela do razvoja drugih industrijskih sektora koji su povezani sa proizvodnjom ovih sirovina, modernizacije industrijske proizvodnje, a samim tim i bržeg ekonomskog rasta i povećanja životnog standarda.

Osim konkretnih ciljeva, Šumanov plan je imao i dublju političku agendu. Zajednička kontrola proizvodnje uglja i čelika, pristup najvažnijim industrijskim sirovinama za sve države članice pod jednakim uslovima i isprepletenost međusobnih interesa bile bi osnova za dublje oblike ekonomskog i političkog povezivanja u Evropi. Krajnji ishod tako osmišljenog procesa integracija bilo bi stvaranje evropske federacije naroda. Do toga bi se došlo postepenom integracijom zasnovanom na konkretnim ekonomskim interesima, ali uz poštovanje osnovnih zajedničkih vrednosti: demokratije, vladavine prava, zaštite ljudskih prava i tržišne privrede. U suštini, Šuman se zalagao za postepenu ali nezaustavljivu, organsku evoluciju evropskih integracija sa fleksibilnom strukturom.

1.1.3. Evropska zajednica za uglj i čelik

Na osnovama Šumanovog plana šest evropskih država: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg, 18. aprila 1951. godine u Parizu potpisale su Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). Ugovor je stupio na snagu 23. jula 1952. godine.

EZUČ je bila sektorska organizacija, ograničena na relativno usku oblast proizvodnje uglja i čelika. Ugovor je predviđao stvaranje zajedničkog tržišta za ove proizvode, bez carina i drugih barijera. Kako bi se obezbedilo uspešno funkcionisanje zajedničkog tržišta predviđena je zabrana državne pomoći preduzećima, kao i zabrana restriktivne prakse i zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu. Organi Zajednice su dobili ovlašćenja da obezbede redovno snabdevanje tržišta, jednake uslove za pristup sirovinama za proizvodnju po najnižim cenama, održavanje uslova koji ohrabruju efikasniju proizvodnju, poboljšanje uslova rada, rast međunarodne trgovine i modernizaciju proizvodnje.

Ugovor je predviđao postojanje četiri glavna organa Zajednice: Visoku vlast, Savet ministara, Sud i Skupštinu. Visoku vlast su činila lica izabrana u ličnom svojstvu, koja su svoja ovlašćenja vršila nezavisno, isključivo u interesu Zajednice. Savet ministara se sastojao od ministara odgovarajućih resora država članica. Slično Visokoj vlasti, u sastav Suda su ulazile sudije izabrane u ličnom svojstvu od strane predstavnika država članica. Skupštinu su činili delegati nacionalnih parlamenata država članica.

Ugovor o osnivanju EZUČ se u pravnoj literaturi navodi kao primer ugovora – zakona koji sadrži gotovo sve odredbe koje su potrebne radi funkcionisanja zajedničkog tržišta u relativno uskom sektoru koji reguliše.⁵ Ugovor poseduje naglašene elemente naddržavnosti izražene u širokim regulatornim i izvršnim ovlašćenjima Visoke vlasti, koja su uključivala i ovlašćenja za izricanje sankcija fizičkim i pravnim licima. Za svoj rad Visoka vlast je odgovarala Skupštini koja je mogla da joj izglasa nepoverenje. Ovlašćenja Visoke vlasti su donekle bila ograničena nadležnostima Saveta ministara koji je imao pravo saodlučivanja u slučajevima većih poremećaja na tržištu i u pitanjima od posebnog političkog i ekonomskog značaja. Naddržavna ovlašćenja Zajednice su takođe bila prisutna u obaveznoj nadležnosti Suda. Najzad, Zajednica je imala ovlašćenja da ubira takse od privrednih društava koja koje su bile uključene ili povezane sa proizvodnjom uglja i čelika. Ugovor o osnivanju EZUČ prestao je da važi 23. jula 2002. godine, istekom roka od 50 godina na koliko je zaključen, čime je prestala da postoji Evropska zajednica za ugalj i čelik.

1.1.4. Rimski ugovori

Neposredno pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju EZUČ, države članice ove organizacije su 27. maja 1952. godine potpisale Ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice. Osnivanje Evropske odbrambene zajednice je trebalo da bude uvod u stvaranje Evropske političke zajednice. Ponesene uspehom osnivanja EZUČ, vlade država članica kao da su na trenutak zaboravile na Šumanovu ideju o postepenom evropskom ujedinjenju, kroz niz manjih koraka. Do otrežnjenja je došlo vrlo brzo. Francuska, koja je bila glavni inicijator stvaranja Evropske odbrambene zajednice, ali koja je u godinama posle rata lutala u pronalaženju svoje uloge u međunarodnim odnosima, odbila je 1954. godine da ratifikuje ovaj ugovor. Tako se za neko vreme odustalo od „velikih projekata” evropskog ujedinjenja, koji su ustupili mesto manje ambicioznim, pragmatičnijim idejama. Na međuvladinoj konferenciji održanoj u Mesini 2. juna 1955. godine države članice EZUČ su usvojile rezoluciju o nastavku procesa ekonomskih integracija i u drugim oblastima van proizvodnje uglja i čelika. Dve godine kasnije, 25. marta 1957. godine u Rimu su potpisani Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju. Nakon sprovedenog postupka ratifikacije u državama članicama, ugovori su stupili na snagu 1. januara 1958. godine.

⁵ O Ugovoru o osnivanju EZUČ videti detaljnije u G. Olmi, *Thirty Years of Community Law*, Commission of The European Communities, The European Perspective Series, str. 1.

1.1.4.1. Evropska ekonomska zajednica

Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) iz 1957. godine se odnosio na sve sektore ekonomije, izuzev uglja i čelika i atomske energije. U preambuli Ugovora je istaknuto da se osnivanjem EEZ polažu temelji još tešnjem jedinstvu evropskih naroda i da se osigurava ekonomski napredak njihovih država koje deluju zajedno na uklanjanju prepreka koje dele Evropu. U skladu sa Ugovorom, EEZ je imala sledeće ciljeve:

1. ostvarivanje harmoničnog razvoja ekonomskih aktivnosti u čitavoj Zajednici;

2. stalni i usklađeni razvoj;

3. povećanje stabilnosti;

4. ubrzani rast životnog standarda;

5. bliži odnosi između država članica.

Ugovorom su predviđena dva osnovna instrumenta za ostvarivanje postavljenih ciljeva: stvaranje zajedničkog tržišta i progresivno usklađivanje zajedničkih politika.

Zajedničko tržište se zasnivalo na carinskoj uniji – ukidanju svih carina i drugih dažbina, količinskih ograničenja i mera sa istim dejstvom u međusobnoj trgovini, uz vođenje jedinstvene carinske politike prema trećim državama. Predviđeno je da Carinska unija bude uspostavljena u prelaznom periodu od 12 godina, s tim da u tom periodu države članice ne mogu da uvode nova ili pooštavaju postojeća ograničenja u međusobnoj trgovini. U skladu sa Ugovorom, zajedničko tržište je trebalo da u što je mogućoj većoj meri odslikava karakteristike nacionalnog tržišta i da omogući punu slobodu kretanja robe, usluga, radnika i kapitala. Ukidanje carinskih i poreskih prepreka za međusobnu trgovinu ostalo bi bez efekta ukoliko bi sami privredni subjekti monopolskim ponašanjem mogli da zatvaraju pojedina tržišta. Zbog toga su Ugovorom predviđena zajednička pravila konkurencije kojim su zabranjeni restriktivni ugovori i praksa i zloupotreba dominantnog položaja, koji mogu uticati na trgovinu između država članica. Takođe su zabranjeni oblici državne pomoći koji daju prednost sopstvenim privrednim subjektima u odnosu na konkurente iz drugih država članica.

Drugi, važan, instrument koji je trebalo da omogući ispunjavanje ciljeva EEZ je bio progresivno usklađivanje ekonomskih politika. Ugovorom o osnivanju EEZ bilo je predviđeno vođenje tri zajedničke politike: zajedničke poljoprivredne politike, transportne politike i zajedničke trgovinske politike prema trećim zemljama. Osim toga, na nivou Zajednice bi bile primenjene procedure za usklađivanje ekonomskih politika država članica i otklanjanje neravnoteže u platnim bilansima. Najzad, Ugovor je predviđao usklađivanje

propisa država članica u obimu koji je neophodan za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta.

Uspostavljena je slična institucionalna struktura kao i kod EZUČ. Glavni organi EEZ su bili: Komisija, Savet ministara, Sud i Parlament. Ono što je bilo različito jesu nadležnosti tih organa.

Po svojoj strukturi, Ugovor o osnivanju EEZ predstavlja primer „ugovora – ustava”. Zbog širine oblasti koju reguliše bilo je nemoguće u Ugovoru formulisati sva potrebna pravila koja bi detaljno uredili odnose u EEZ. Ugovor je sadržavao odredbe opšteg karaktera, dok je njihovu razradu prepuštao organima EEZ dajući im značajnu slobodu izbora u pogledu ostvarenja postavljenih ciljeva. Zbog toga je u EEZ međuinstitucionalni balans bio pomešten u korist Saveta ministara kao međuvladinog tela. Takav pristup rezultirao je nešto manje izraženim elementima „naddržavnosti” nego kod EZUČ. Ipak, ti elementi su i dalje bili vidljivi u sastavu i nadležnostima Komisije koja je imala izvršna i nadzorna ovlašćenja i monopol predlaganja propisa, obaveznoj nadležnosti Suda, većinskim odlučivanjem i različitim brojem glasova država članica u Savetu ministara i načelu primata i direktnog dejstva prava EEZ, kao i sve većoj ulozi Parlamenta, posebno nakon održavanja prvih opštih i neposrednih izbora 1979. godine.

Za razliku od Ugovora o osnivanju EZUČ, Ugovor o osnivanju EEZ je zaključen na neodređeno vreme. Ova zajednica je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine promenila naziv u „Evropska zajednica”. Evropska zajednica je prestala da postoji nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, 1. decembra 2009. godine. Njena prava i obaveze je preuzela Evropska unija.

1.1.4.2. Evropska zajednica za atomsku energiju

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EZAE) iz 1957. godine pokriva uzak sektor nuklearne industrije. Cilj osnivanja EZAE je stvaranje neophodnih uslova za brzo stvaranje i rast nuklearne industrije, što je trebalo da ima za rezultat povećanje životnog standarda u državama članicama i razvoj trgovinske razmene sa trećim državama. Kao sredstva za ispunjenje tog cilja Ugovor predviđa vođenje zajedničke politike u oblasti istraživanja, bezbednosnih standarda, investicija, snabdevanja nuklearnim gorivom, svojine nad fisijskim materijalima kao i stvaranje zajedničkog tržišta u tom sektoru. Osim toga, predviđena je saradnja sa drugim državama i međunarodnim organizacijama u cilju podsticanja razvoja u mirnodopskom korišćenju atomske energije.

Zanimljivo je da je Ugovor o osnivanju EZAE po svojoj strukturi mnogo sličniji Ugovoru o osnivanju EEZ nego Ugovoru u osnivanju EZUČ. Za ovaj

ugovor se takođe može reći da predstavlja „ugovor – ustav”. Razlog za to treba tražiti u činjenici da je zaključen istovremeno sa Ugovorom o osnivanju EEZ sa kojim deli gotovo identičnu institucionalnu organizaciju. Organi EZAE su: Komisija, Savet ministara, Parlament i Sud.

Ugovor o osnivanju EZAE je takođe zaključen na neodređeno vreme i nastavio je da važi i posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. EZAE i dalje postoji kao poseban subjekat međunarodnog prava.

1.1.5. Jedinstvena institucionalna struktura Evropskih zajednica

Iako su se tri evropske zajednice zasnivale na posebnim ugovorima i mada je svaka od njih predstavljala posebno pravno lice i imala zaseban međunarodnopravni subjektivitet, one su ipak činile delove jedinstvenog pravnog poretka. Sud pravde je u svojim odlukama posebno insistirao na jedinstvu pravnog poretka Evropskih zajednica. Sva tri ugovora su koncipirana tako da čine funkcionalno jedinstvo. Prilikom tumačenja nekog od ugovora Sud pravde je često koristio odredbe druga dva ugovora. U tom pogledu, Sud pravde je razvio pretpostavku da se ista pravila primenjuju u sve tri Evropske zajednice ukoliko iz teksta ugovora ne proizilazi drukčije.⁶

Evropske zajednice su takođe imale zajedničke organe od kojih je svaki postupao u skladu sa ovlašćenjima predviđenim odgovarajućim ugovorom. Zajedno sa Rimskim ugovorima potpisana je i Konvencija o određenim organima koji su zajednički za Evropske zajednice. Ovom konvencijom je predviđeno postojanje zajedničkog Parlamenta i Suda pravde. Jedinstven Savet i Komisija Evropskih zajednica su uspostavljeni Ugovorom o spajanju iz 1965. godine.⁷ Ugovor o spajanju je stupio na snagu 1967. godine, od kada je počela da deluje jedinstvena institucionalna struktura Evropskih zajednica.

Imajući sve ovo u vidu tri evropske zajednice su se označavale pod zajedničkim nazivom „Evropske zajednice”. Takva praksa je i formalno ozvaničena u rezoluciji Evropskog parlamenta i Saveta od 16. februara 1978. godine, kojom je predviđeno da se naziv „Evropske zajednice” koristi u svim službenim dokumentima

⁶ Predmet 9/56, *Meroni v. High Authority* (1957-58) ECR 133. T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1990, str. 92.

⁷ Ugovor o jedinstvenom Savetu i jedinstvenoj Komisiji Evropskih zajednica OJ 152/2 (1967).

kad god je to moguće i podesno. Samim tim i pravo koje je stvoreno u tri evropske zajednice označava se kao „pravo Evropskih zajednica”.⁸

1.1.6. Produbljivanje integracionih procesa

Osnivanje Evropskih zajednica veoma brzo je dalo konkretne političke i ekonomske rezultate. Ono je u značajnoj meri doprinelo jačanju poverenja i solidarnosti među državama članicama, prvenstveno između Francuske i Nemačke. Međunarodna uprava za Rur je prestala da postoji 1952. godine, a njenu ulogu je preuzela Evropska zajednica za uglj i čelik. Pet godina kasnije i Sarska oblast je vraćena pod suverenitet Nemačke. Osim toga, u državama članicama je došlo do značajnog privrednog rasta, većeg nego u ostatku Evrope. Uspostavljanje Carinske unije je teklo bez većih problema i ona je u praksi uspostavljena pre isteka roka od dvanaest godina. No, pojavile su se i prve tenzije između država članica. Sredinom šezdesetih godina prošlog veka Evropske zajednice je potresala velika politička kriza. Sukob je izbio 1965. godine u vezi sa predlogom Komisije o finansijskim merama čija je namena bila da omogućе vođenje zajedničke poljoprivredne politike. Naime, nakon prelaznog perioda, zajednička poljoprivredna politika je stupila na snagu 1962. godine. Od tada je, prema Ugovoru o osnivanju EEZ, Savet trebalo da pređe sa jednoglasnog na odlučivanje kvalifikovanim većinom u oblasti zajedničke poljoprivredne politike. Iako je načelno podržavala predloge Komisije koji su bili povoljni za nju, Francuska je odlučila da ih blokira strahujući da će izgubiti kontrolu nad odlučivanjem u ovom, za nju, izuzetno važnom sektoru. Međutim, Komisija je zauzela vrlo čvrst stav insistirajući na usvajanju predloženog paketa mera. Kriza je kulminirala kada je Francuska, našavši se u manjini u Savetu ministara, odlučila da povuče svog predstavnika iz ovog tela sprovodeći politiku „prazne stolice”. Time je praktično blokiran rad Saveta ministara. Kriza je prevladana „kompromisom iz Luksemburga” postignutim 29. januara 1966. godine. Luksemburškim kompromisom je predviđeno da će države članice, u slučaju da jedna od njih smatra da je neko pitanje o kojem se glasa u Savetu od vitalnog interesa za nju, učiniti sve da za to pitanje pronađu rešenje koje je prihvatljivo za sve. Zanimljivo da u kompromisu nije definisano šta će se dogoditi ako takvo rešenje ne bude pronađeno. Prema francuskom tumačenju, glasanje se u tom slučaju odlaže na neodređeno vreme. Time je praktično uvedeno pravo veta na odluke za koje je Ugovorom o osnivanju EEZ bilo predviđeno da se donose kvalifikovanim većinom. Posledice Luksemburškog kompromisa će se osećati sve do potpisivanja Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine i rezultiraće usporavanjem izgradnje zajedničkog tržišta.

⁸ OJ 63, 13.3.1978.

Nakon prevladavanja prve ozbiljne političke krize Evropske zajednice su nastavile sa nesmetanim funkcionisanjem. Pojačani su naponi da se nastavi sa produbljivanjem ekonomskih integracija. Države članice su 1970. godine prihvatile plan luskemburškog premijera Pjera Venera o postepenom stvaranju ekonomske i monetarne unije i veće političke solidarnosti između država članica. Prvi rezultati u realizaciji tog plana su ostvareni prilikom pristupanja Velike Britanije, Danske i Irske Evropskim zajednicama 1973. godine, uvođenjem zajedničke politike ribarstva, zaštite životne sredine i regionalnog razvoja i uspostavljanjem neformalne političke saradnje između država članica.

Uparedo sa prvim talasom proširenja izvršena je finansijska reforma EEZ potpisivanjem dva „budžetska ugovora”. Prvi od tih ugovora potpisan je 1970, a drugi 1975. godine. Do tada se EEZ finansirala uglavnom od doprinosa iz budžeta država članica. „Budžetskim ugovorima” EEZ je stekla sopstvene izvorne prihode od dažbina na poljoprivredne proizvode, carina na uvoz robe iz trećih država i dela poreza na dodatu vrednost (VAT) prema harmonizovanoj stopi. Na taj način je još više izražena autonomnost EEZ u odnosu na države članice. Pomenuti izvori su se vremenom pokazali kao nedovoljni da zadovolje rastuće potrebe Zajednice pa su 1988. godine ponovno uvedeni finansijski doprinosi država članica kao dopunski izvor prihoda.

Nešto kasnije, 1979. godine, dogodila su se dva izuzetno važna događaja za budućnost Evropskih zajednica. Stvoren je Evropski monetarni sistem u koje su ušle sve države članice izuzev Velike Britanije. Evropskim monetarnim sistemom ograničene su međusobne fluktuacije evropskih valuta i utvrđen je njihov odnos prema Evropskoj monetarnoj jedinici – EKI– (European Currency Unit – ECU). Iste godine, održani su prvi neposredni, opšti izbori za Evropski parlament. Time je otvoreno novo poglavlje u međuinstitucionalnim odnosima u Evropskim zajednicama i na scenu je stupio novi akter sa velikim samopouzdanjem i ambicijama, zasnovanim na nespornom političkom legitimitetu.

1.1.7. Jedinstveni evropski akt

Posle početnih uspeha uspostavljanja Carinske unije i pokretanja zajedničkih politika, pojavili su se prvi znaci zamora u funkcionisanju Evropskih zajednica. Ispostavilo se da dostizanje postavljenih ciljeva iz Osnivačkih ugovora zahteva ulazak u sve dublje i dublje ekonomske, ali i političke integracije. Samo ukidanje carina, količinskih ograničenja, poreske diskriminacije nije bilo dovoljno za uspostavljanje zajedničkog tržišta sa punom slobodom kretanja robe, usluga, radnika i kapitala. Preostale su brojne „suptilnije” prepreke u vidu

različitih nacionalnih zdravstvenih, sanitarnih, tehničkih, veterinarskih, fitosanitarnih standarda koji su opterećivali međusobnu trgovinu. To je iziskivalo potrebu za progresivnom harmonizacijom nacionalnih propisa u tim oblastima. Osim toga, postojanje granica između država članica, carinske i inspeksijske procedure i kontrole takođe su usporavale kretanje robe i uvećavale troškove koji su uticali na konkurentnost privrednih subjekata. Da stvar bude još nepovoljnija, u toku sedamdesetih i početkom osamdesetih godina evropska privreda je ušla u recesiju i pojavili su se ozbiljni znaci tehnološkog zaostajanja u odnosu na SAD i Japan. U takvim okolnostima Komisija je 1985. godine izdala *Belu knjigu* u kojoj je izložila predloge za reformu institucionalnog okvira Evropskih zajednica i mere za stvaranje unutrašnjeg tržišta. Komisija je identifikovala tri vrste barijera za kompletiranje unutrašnjeg tržišta: fizičke (granice i granične procedure), tehničke (standardi) i fiskalne. U *Beloj knjizi* predloženo je oko 300 mera za uklanjanje postojećih barijera i uspostavljanje zajedničkog tržišta do kraja 1992. godine. Iste godine, na sastanku šefova država i vlada u Milanu usvojena je *Bela knjiga* i doneta je odluka o sazivanju međuvladine konferencije radi izmene Osnivačkih ugovora. Međuvladina konferencija je održana u Hagu i u Luksemburgu početkom 1986. godine. Kao rezultat međuvladine konferencije, proizišao je Jedinstveni evropski akt koji je potpisan u Luksemburgu 17. februara i u Hagu 28. februara 1986. godine. Jedinstveni evropski akt je stupio na snagu 1. jula 1987. godine.

Jedinstvenim evropskim aktom (JEA) izvršene su izmene i dopune Ugovora o osnivanju EZUČ, Ugovora o osnivanju EEZ i Ugovora o osnivanju EZAE. U preambuli JEA navodi se namera država potpisnica da nastave rad započet zaključivanjem ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i da sarađuju na transformisanju međusobnih odnosa u cilju uspostavljanja Evropske unije. Takva unija bi bila zasnovana na Evropskim zajednicama koje bi delovale u skladu sa sopstvenim pravilima i Evropskoj političkoj saradnji između država članica u oblasti spoljne politike.

U delu koji se odnosio na Evropske zajednice, JEA je predviđao čitav niz institucionalnih reformi čiji je osnovni cilj bio kompletiranje unutrašnjeg tržišta sa punom slobodom kretanja robe, usluga, radnika i kapitala do 31. decembra 1992. godine. Povećan je broj oblasti u kojima je Savet na predlog Komisije odlučivao kvalifikovanom većinom. Predviđeno je da, po pravilu, sve mere za harmonizaciju propisa, potrebne za uspostavljanje i nesmetano funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, Savet donosi kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije. Jednoglasnost je zadržana samo za pitanja usklađivanja nacionalnog zakonodavstva u oblasti taksi, akciza i posrednog oporezivanja.

Osim toga, JEA je previđao i druge promene u međuinstitucionalnim odnosima u okviru Evropskih zajednica, u cilju jačanja demokratskog legitimiteta

i povećanja efikasnosti odlučivanja. Proširene su nadležnosti Parlamenta. Povećan je broj oblasti u kojima su Savet i Komisija morali tražiti prethodno mišljenje Parlamenta. Uvedena je procedura saglasnosti u kojoj je Savet morao obezbediti saglasnost Parlamenta pre donošenja odgovarajuće mere. Takođe je uvedena procedura saradnje koja je predviđela učešće Parlamenta i Saveta u postupku donošenja pravnih akata, s tim da je konačnu reč ipak zadržao Savet koji je mogao jednoglasnom odlukom usvojiti određene akte i protiv protivljenja Parlamenta. Izvršena je reforma pravosudnog sistema i stvoren je osnov za osnivanje Prvostepenog suda koji bi preuzeo deo nadležnosti Suda pravde EZ. Najzad, JEA je institucionalizovao do tada neformalnu praksu sastanaka šefova država i vlada država članica u okviru Evropskog saveta. JEA je formalno potvrdio status Evropskog saveta u čiji sastav je, pored šefova država i vlada, ušao i predsednik Komisije. Predviđeno je da se Evropski savet sastaje najmanje dva puta godišnje, bez preciziranja njegovih nadležnosti.

Nadležnosti EEZ su proširene na oblasti zaštite životne sredine, ekonomske i socijalne kohezije, istraživanja i tehnološki razvoj, i socijalne i zdravstvene zaštite. U oblasti ekonomske i socijalne kohezije predviđeno je osnivanje Fonda za evropski regionalni razvoj sa značajnim sredstvima koji je trebalo da ubrza razvoj nedovoljno razvijenih oblasti u državama članicama. Za konkurentnost evropske privrede posebno su bila značajna nova ovlašćenja EEZ u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja. Na osnovu tih ovlašćenja uvedene su mere podrške Zajednice privrednim subjektima, naučnim institutima i univerzitetima u cilju jačanja naučne i tehnološke osnove evropske industrije.

Jedan od najznačajnijih rezultata JEA bilo je uvođenje Evropske političke saradnje, kao preteče Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Predviđeno je da se Evropska politička saradnja odvija izvan institucionalnog sistema Zajednica. U okviru ove saradnje države članice je trebalo da zajednički formulišu i sprovode jedinstvenu spoljnu politiku. U tom cilju, države članice su se obavezale da će se međusobno obavestavati, konsultovati i usklađivati svoje stavove o pitanjima od opšteg interesa kako bi mogle zajednički uticati na njihovo rešavanje i po potrebi preduzimati zajedničke akcije. Države članice su takođe preuzele obavezu da će postepeno izgrađivati zajednička načela i ciljeve u oblasti spoljne politike. Radi obezbeđivanja većeg političkog uticaja JEA je predviđao zajednički nastup država članica u međunarodnim organizacijama i drugim forumima.

1.1.8. Šengenski sporazumi

Gotovo u isto vreme kada je vođena debata o potrebi izmene Osnivačkih ugovora koja bi omogućila kompletiranje unutrašnjeg tržišta, u završnu fazu su ušli razgovori predstavnika Nemačke, Belgije, Holandije i Luksemburga o ukidanju granične kontrole između tih država. Vremenska podudarnost nije bila slučajna, s obzirom da je postojanje granične kontrole i drugih administrativnih procedura u *Beloj knjizi* viđeno kao jedna od glavnih prepreka za slobodno kretanje robe i ljudi. U nameri da omoguće punu slobodu kretanja ljudi i ukinu pasoške i druge formalnosti, predstavnici vlada navedenih država su u Šengenu 1985. godine potpisali sporazum koji je predviđao harmonizaciju propisa u ovoj oblasti i uvođenje zajedničke politike viza prema trećim državama. Nakon ratifikacije i stupanja na snagu Jedinstvenog evropskog akta stvorili su se uslovi i da se druge države pridruže Šengenskom sporazumu. Međutim, ukidanje svih oblika kontrole na unutrašnjim granicama otvaralo je mnoge bezbednosne rizike i potrebu zajedničkih mera u borbi protiv kriminala, terorizma, šverca, ilegalne migracije itd. Iz tih razloga nisu sve države članice bile spremne da prihvate ukidanje granične kontrole. Zbog toga su u prvoj fazi, 19. juna 1990. godine, samo Francuska, Nemačka, Belgija, Holandija i Luksemburg potpisali Konvenciju o sprovođenju Sporazuma iz Šengena iz 1985. godine. Pravni osnov za potpisivanje Konvencije je pronađen u odredbama Jedinstvenog evropskog akta o slobodi kretanja ljudi. U toku devedesetih godina prošlog veka Konvenciji su pristupile i druge države članice, izuzev Velike Britanije i Irske. Nove države članice iz Istočne, Centralne i Južne Evrope su takođe postale članice Konvencije odmah po pristupanju Evropskoj uniji 2004. godine (Mađarska, Češka, Slovačka, Poljska, Letonija, Litvanija, Estonija, Slovenija, Malta i Kipar). Rumunija i Bugarska koje su postale članice EU 2007. godine se nalaze na pragu pristupanja ovoj konvenciji. Osim država članica Evropske unije, članice Šengenske konvencije su još Švajcarska, Island i Norveška.

Konvencijom o sprovođenju Sporazuma iz Šengena predviđeno je potpuno ukidanje pasoške i granične kontrole na unutrašnjim granicama do 1995. godine. Ukidanjem granične kontrole države članice su se praktično odrekle jednog od najvažnijih elemenata nacionalnog suvereniteta i izgubile kontrolu nad ulaskom i izlaskom ljudi i dobara sa svoje teritorije. Kako bi se izbegli i umanjili mogući bezbednosni rizici koji su sa tim povezani, Konvencijom su propisane mere u vezi sa: kontrolom spoljnih granica, zajedničkom politikom viza i azila, policijskom saradnjom, pravnom pomoći u oblasti krivičnog prava, sprovođenjem postupka ekstradicije, priznanjem i izvršenjem presuda. Takođe je predviđeno uspostavljanje Šengenskog informacionog sistema, u okviru koga su države članice razmenjivale informacije o bezbednosno interesantnim licima.

1.1.9. Osnivanje Evropske unije – Ugovor iz Mاستrihta

Osnivanje Evropske unije u Mاستrihtu 1992. godine je došlo kao prirodan nastavak procesa započetog zaključenjem Jedinствenog evropskog akta i Konvencije o sprovođenju Sporazuma iz Šengena. Kao i u ranijim slučajevima, pokazalo se da okončanje jedne faze neizostavno vodi ka otvaranju nove faze ekonomskih i političkih integracija. Kompletiranjem unutrašnjeg tržišta i uklanjanjem granica između država članica na videlo su izašli neki novi problemi čije je rešavanje zahtevalo uspostavljanje novog institucionalnog okvira. Tako se vrlo brzo uvidelo da postojanje nacionalnih valuta i posebnih monetarnih politika predstavlja kočnicu za efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i usporava privredni rast. Sa druge strane, uklanjanje unutrašnjih granica otvorilo je niz bezbednosnih rizika koji su zahtevali mnogo čvršći institucionalni okvir od onog predviđenog Konvencijom o sprovođenju šengenskog sporazuma. Najzad, na spoljopolitičkom planu države članice su pokazale nesposobnost da izgrade zajednički pristup i da zajednički delotvorno deluju na rešavanju prve veće međunarodne krize – građanskog rata u bivšoj SFRJ. Da je postojeći institucionalni okvir samo prelazno rešenje bile su svesne i same potpisnice Jedinствenog evropskog akta koje su u njegovoj preambuli navele da će Evropske zajednice putem političke saradnje raditi na transformisanju odnosa između država članica u Evropsku uniju. Stoga potpisivanje Ugovora o Evropskoj uniji 17. februara 1992. godine u Mاستrihtu nije došlo kao iznenađenje.

Ugovor iz Mاستrihta određivao je Evropsku uniju kao „novu etapu u procesu stvaranja sve bliže unije između naroda Evrope”. Novostvorena Unija je trebalo da organizuje, na usklađen i solidaran način, saradnju između država članica i između njihovih naroda, kao i da obezbedi usklađenost svojih spoljnih aktivnosti u oblasti međunarodnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. Ugovor je formulisao ciljeve Unije koji su, između ostalih, obuhvatali: promovisanje ekonomskog i društvenog progresa i visokog nivoa zaposlenosti, potvrđivanje identiteta na međunarodnoj sceni, jačanje i zaštitu prava i interesa državlјana država članica kroz uvođenje državlјanstva Unije, očuvanje i razvoj Unije kao područja slobode, bezbednosti i pravde i očuvanje pravnog nasleđa Unije (*acquis communautaire*).

U organizacionom smislu, Evropska unija je bila pravi „političko-pravni Frankenštajn” sa izuzetno komplikovanom strukturom. Sam Ugovor o Evropskoj uniji je bio više nego kompleksan i obuhvatao je sedam poglavlјa:

- zajedničke odredbe,
- odredbe o izmenama Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice,

- odredbe o izmenama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik,
- odredbe o izmenama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju,
- odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici,
- odredbe o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova,
- završne odredbe.

Evropska unija koja je proizašla iz tako složenog ugovora predstavljala je specifičan entitet koji se zasnivao na Evropskim zajednicama, dopunjenom Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom i Saradnjom u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Evropske zajednice su činile naddržavnu komponentu Unije, zasnovanu na načelima homogenosti pravnog poretka, primata komunitarnog prava nad pravima država članica i direktnoj primeni i dejstvu komunitarnog prava. Sa druge strane, Zajednička spoljna i bezbednosna politika i Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su ostale u domenu međuvladine saradnje i međunarodnog prava.

Mada u načelu odvojena, ova dva vida integracije međusobno su se preplitala. Posebno je bio složen odnos između Evropskih zajednica i Evropske unije. Ugovorom iz Mastrihta Evropske zajednice nisu prerasle u Uniju, one su nastavile i dalje da postoje kao posebna pravna lica i subjekti međunarodnog prava. Funkcionisanje Evropskih zajednica bilo je uređeno njihovim Osnivačkim ugovorima, koji su, opet, postali sastavni deo Ugovora o Evropskoj uniji. Pravni poredak Evropskih zajednica je ostao autonoman u odnosu na pravni sistem Unije. Odluke donete na nivou Unije u oblasti međuvladine saradnje formalno-pravno nisu proizvodile dejstvo u pravnom poretku Evropskih zajednica. Međutim, bilo bi pogrešno zaključiti da je između prava koje se stvaralo u Evropskoj uniji postojala jasna granica koja je na odsečan način delila dva pravna sistema. Evropska unija je posedovala jedinstven institucionalni okvir koji je trebalo da osigura jedinstvo i kontinuitet aktivnost preduzetih radi ostvarivanja njenih ciljeva. Taj okvir su činili organi i pravni instrumenti Evropskih zajednica. Naime, kada je nastupala prema trećim subjektima, kao i u unutrašnjim postupcima, Unija je „pozajmljivala organe i pravne instrumente Evropskih zajednica”.⁹ Evropski parlament, Savet, Komisija, Sud pravde i Revizorski sud vršili su svoja ovlašćenja pod uslovima i u skladu sa ciljevima predviđenim ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica, sa jedne strane, i odredbama Ugovora o Evropskoj uniji, sa druge strane. Jedini autentični organ Unije je bio Evropski savet koga su činili šefovi država ili vlada država članica i predsednik Komisije. Zadatak Evropskog saveta je bio da pruži neophodan podsticaj za razvoj Unije i da određuje opšte političke smernice.

⁹ Videti R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd 2001, str. 379.

1.1.10. Ugovor iz Amsterdama

Ugovor iz Maastrichta je ostavio otvorenim ili nedorečenim mnoga pitanja u vezi sa statusom i organizacijom Evropske unije. Toga su bile svesne i same države članice te su Ugovorom iz Maastrichta predvidele održavanje nove međuvladine konferencije u toku 1996. godine, kako bi se razmotrila pitanja:

- povećanja efikasnosti institucionalnog mehanizma Evropskih zajednica,
- zajedničke spoljne i bezbednosne politike,
- povećanja nadležnosti Evropskog parlamenta proširenjem procedure saodlučivanja,
- uključivanja oblasti energije, turizma i civilne zaštite u nadležnost Evropskih zajednica i hijerarhije propisa.

U međuvremenu su iskrsla i neka druga pitanja koja je trebalo rešiti pa je Evropski savet na sastanku u Torinu postavio sledeće ciljeve međuvladine konferencije:

- približavanje Unije građanima izmenom Ugovora u oblastima zaštite osnovnih prava i pravosuđa i unutrašnjih poslova,
- povećavanje demokratičnosti odlučivanja u EU pojednostavljivanjem procesa donošenja odluka i redefinisanjem nadležnosti Evropskog parlamenta,
- povećanje međunarodne uloge Unije jačanjem institucionalnog okvira Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i uključivanjem Zapadnoevropske unije u programe Unije.

Međuvladina konferencija je otvorena 1996. godine u Amsterdamu i rezultirala je potpisivanjem Ugovora o izmenama Ugovora o Evropskoj uniji 17. juna 1997. godine. Nakon sprovedenog postupka ratifikacije u državama članicama Ugovor iz Amsterdama je stupio na snagu 1. maja 1999. godine.

Rezultati Ugovora iz Amsterdama

1. Opšti okvir – Evropska unija

Ugovorom iz Amsterdama je dodatno učvršćen pravni sistem Unije i učinjen značajan pomak u jačanju njenog demokratskog legitimiteta. Predviđeno je da će se Unija zasnivati na načelima slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, na načelima koja su zajednička za sve države članice. Pomenuta odredba Ugovora nije bila samo deklaratornog karaktera. Ugovorom je predviđena mogućnost suspenzije određenih prava država članica, uključujući pravo glasa u Savetu, zbog povrede osnovnih načela na kojima se zasniva Unija. Odluku o suspenziji je donosio Savet kvalifikovanom

većinom. Ugovorom iz Amsterdama je takođe dato pravo Sudu pravde da preispituje akte organa Unije zbog povrede osnovnih prava i sloboda onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve članice. Nadležnost Suda pravde zbog povrede osnovnih prava i sloboda nije se odnosila na treći stub – Policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, već je državama članicama ostavljena mogućnost da se dobrovoljno podvrgnu takvoj nadležnosti. Najzad, Ugovorom iz Amsterdama je uvedena odredba o opštoj zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu: državljanstva, polu, rasi i etničkom poreklu, religiji ili verovanju, određenoj hendikepiranosti, ili starosti i seksualnoj orijentaciji.

Značajne promene Ugovor iz Amsterdama je doneo i u pogledu međunarodnog subjektiviteta Unije. Unija je dobila ovlašćenje da zaključuje međunarodne sporazume u slučajevima kada je to potrebno radi sprovođenja zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Takve sporazume je zaključivao Savet, jednoglasnom odlukom. Međunarodni sporazum nije obavezivao državu članicu, čiji je predstavnik u Savetu dao izjavu, da je ta država obavezna da poštuje sopstvena ustavna pravila. U tom slučaju, ostali članovi Saveta su mogli odlučiti da se sporazum primenjuje na njihove države na privremenoj osnovi.

2. Prvi stub – Evropska zajednica

- Stvoren je pravni osnov za započinjanje treće i završne faze u kreiranju monetarne unije koja je trebalo da započne 1. januara 1999. godine. Tog dana je postao operativan Evropski sistem centralnih banaka na čijem čelu se nalazi Evropska centralna banka. Euro kao zajednička valuta država članica monetarne unije uveden je 1. januara 2002. godine.

- Nadležnost Evropske zajednice je proširena na oblasti energije, turizma i civilne zaštite.

- Povećan je broj oblasti u kojima su se odluke donosile u postupku saodlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta.

- Stvoren je pravni osnov za bližu saradnju između država članica izvan oblasti koja su u isključivoj nadležnosti Evropske zajednice. Time je otvorena mogućnost za „Evropu koncentričnih krugova”, odnosno da neke države članice uđu u dublje oblike integracije ukoliko je o tome nemoguće postići konsenzus među svim državama članicama. Uslov za bližu saradnju je bio da se na takav korak odluči više od polovine država članica i da to bude poslednje sredstvo za ostvarivanje onih ciljeva koji nisu mogli biti ostvareni primenom redovnih procedura.

3. Drugi stub – Zajednička spoljna i bezbednosna politika

- Uvedena je funkcija Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost. Visoki predstavnik je trebalo da operativno sprovodi Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku koju su formulisali Evropski savet i Savet.

- Uveden je novi pravni instrument: zajedničke strategije, koje je usvajao Evropski savet u oblastima u kojima su države članice imale važne zajedničke interese. Zajedničkim strategijama su identifikovani i utvrđivani strateški ciljevi i interesi Unije.

- Omogućeno je odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu prilikom donošenja zajedničkih stavova i zajedničkih akcija kojima se sprovode zajedničke strategije koje je jednoglasno formulisao Evropski savet u oblastima u kojima su države članice imale važne zajedničke interese.

- Institucionalizovana je saradnja između Unije i Zapadnoevropske unije. Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost EU je istovremeno obavljao funkciju generalnog sekretara Zapadnoevropske unije. Predviđeno je da Unija može koristiti postojeće kapacitete Zapadnoevropske unije u planiranju i sprovođenju akcija u okvirima Petersberških zadataka (misije za očuvanje i nametanje mira, humanitarne i spasilačke misije).

4. Treći stub – Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

Amsterdamskim ugovorom treći stub Unije je pretrpeo najveće promene. *Šengenski korpus prava*: politika viza, azila i migracija je prešao u nadležnost Evropske zajednice. Ocenjeno je da saradnja u ovim oblastima mora biti dodatno ojačana i ostvarivana u naddržavnom institucionalnom okviru Evropske zajednice. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima je takođe prešla u nadležnost Evropske zajednice, tako da je u trećem stubu ostala samo saradnja u krivičnim stvarima. Shodno tome, treći stub je promenio svoj naziv u Policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Izmenjeni su nazivi pravnih instrumenata, tako da su umesto zajedničkih stavova i zajedničkih akcija uvedene odluke i okvirne odluke. Navedene akte Savet je mogao usvajati kvalifikovanom većinom, čime su u treći stub uneti elementi naddržavnosti. Uspostavljena je ograničena nadležnost Suda pravde za postupanje po tužbama za poništaj odluka i okvirnih odluka zbog povrede Ugovora ili bilo kog pravila koje se odnosi na njegovu primenu, povrede pravila postupka ili zloupotrebe ovlašćenja.

1.1.11. Ugovor iz Nice

Ugovor iz Amsterdama nije rešio neka od ključnih pitanja u vezi sa funkcionisanjem organa Evropske unije. Potreba za rešavanjem institucionalnih pitanja je bila utoliko veća jer se polovinom prve dekade ovog veka očekivalo novo veliko proširenje Evropske unije. Stoga je posebnim protokolom uz Ugovor iz Amsterdama predviđeno da će se izvršiti reforma Ugovora o Evropskoj uniji pre nego što broj država članice Unije pređe dvadeset. To je bio razlog da je iste godine kada je stupio na snagu Ugovor iz Amsterdama (1999. godine) odlučeno da se u toku 2000. godine sazove nova međuvladina konferencija koja bi trebalo da usvoji izmene Ugovora o Evropskoj uniji. Zanimljivo je da među državama članicama nije bilo jedinstvenog stava o dnevnom redu međuvladine konferencije. Velike države članice su bile za kraći dnevni red koji bi obuhvatio samo pitanja sastava i funkcionisanje organa EU, nadajući se da će to omogućiti efikasniji rad konferencije i dovesti do koherentnijeg rešenja. Sa druge strane, manje države članice su se zalagale za proširenje kruga pitanja o kojima će se raspravljati, nadajući se da će manevrisanjem u pregovorima ishodovati povoljnija rešenja za sebe, posebno u preraspodeli glasova i načinu odlučivanja u Savetu. Na sastancima održanim u toku 1999. godine u Kelnu i u Helsinkiju Evropski savet je odlučio da dnevni red međuvladine konferencije bude ograničen na pitanja sastava organa i povećanje broja oblasti za većinsko odlučivanje u Savetu i proširenje nadležnosti Evropskog parlamenta, povećanjem broja oblasti u kojima se odluka donosi u postupku saodlučivanja. Međutim, već početkom 2000. godine, na sastanku u Feiri, Evropski savet je izmenio svoju prvobitnu odluku i dozvolio da se na dnevnom redu konferencije nađu i druga pitanja kao što su: bliža saradnja između država članica i povelja o osnovnim pravima. Međuvladina konferencija je otvorena u Nici 14. februara 2000. godine i bilo je planirano da se njen rad okonča do kraja te godine. Politički sporazum o izmenama Ugovora je postignut 11. decembra 2000. godine, ali je odlučeno da svečano potpisivanje bude odloženo za 26. februar 2001. godine.

U nastavku iznosimo najvažnije rezultate međuvladine konferencije u Nici:

1. Dodatno je učvršćen pravni sistem Evropske unije uspostavljanjem jedinstvene institucionalne strukture. Postojećim organima: Evropskom savetu, Savetu, Komisiji, Parlamentu, Sudu pravde i Revizorskom sudu poveren je zadatak da obezbeđuju i izvršavaju zadatke Evropske unije i Evropskih zajednica. Oni su obavezni da vrše svoja ovlašćenja pod uslovima i u skladu sa ciljevima predviđenim, sa jedne strane, ugovorima o osnivanju evropskih zajednica i, sa druge strane, ostalim odredbama Ugovora o EU.

2. Značajno je povećan broj oblasti u kojima je Savet donosio odluku kvalifikovanom većinom. Takođe je povećan broj oblasti u kojima su Savet i Evropski parlament donosili odluke u postupku saodlučivanja.

3. Izvršena je nova preraspodela glasova u Savetu. Predviđeno je da počev od 1. januara 2005. godine i nakon proširenja Unije na 27 članova ukupan broj glasova u Savetu iznosi 345, u rasponu od 29 glasova za najveće države (Nemačka, Italija, Francuska, Velika Britanija) do 3 glasa za najmanju državu (Malta). Izmenjen je sistem glasanja u Savetu uvođenjem „dvostruke većine”. Propisano je da odluka mora dobiti najmanje 73,4% glasova, odnosno 255 od ukupno 345 glasova, i da za nju mora glasati većina članova u Savetu. Osim toga, svaka država članica može tražiti potvrdu da je kvalifikovanom većinom obuhvaćeno najmanje 62% od ukupnog broja stanovnika Evropske unije, a ukoliko to nije slučaj, odluka ne može biti doneta.

4. Predviđeno je da će se od 1. januara 2005. godine Komisija sastojati od po jednog člana iz svake države članice. Pre toga, u Uniji od petnaest članova Komisija je imala dvadeset komesara, od kojih su najveće države davale po dva komesara (Nemačka, Italija, Velika Britanija, Francuska i Španija) a ostale po jednog komesara. Odlučeno je da će nakon proširenja Unije na 27 država članica, broj članova Komisije biti manji od broja država članica. Konačan broj članova Komisije i način rotacije država članica, utvrdiće Savet jednoglasnom odlukom, nakon što bude potpisan ugovor o pristupanju novih država članica.

5. Predviđeno je povećanje broja poslanika Parlamenta sa tadašnjih 700 na maksimalno 732 poslanika. Utvrđena je nova raspodela mesta u Parlamentu između država članica u rasponu od 99 mesta za državu sa najvećim brojem stanovnika – Nemačku, do 5 poslaničkih mesta za najmanju državu – Maltu.

6. Snižen je limit za bližu saradnju koja mora obuhvatiti najmanje osam država članica. Institut bliže saradnje je proširen na oblast Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući pitanja sa vojnim ili odbrambenim posledicama. Odluku o uvođenju bliže saradnje u ovoj oblasti donosi Evropski savet jednoglasno. O bližoj saradnji u Evropskim zajednicama odlučuje Savet kvalifikovanom većinom uz saglasnost Evropskog parlamenta.

7. Ugovorom iz Nice izvršene su značajne izmene u pitanjima od značaja za međunarodnopravni subjektivitet Unije. Promene su se odnosile na donošenje odluke o zaključenju međunarodnih sporazuma u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Policijske i sudske saradnje u krivičnim stvarima i njihovo pravno dejstvo. Za razliku od rešenja iz Amsterdamskog ugovora, uvedeno je opšte pravilo da odluku o zaključenju međunarodnih sporazuma Savet donosi kvalifikovanom većinom. Jednoglasnost je zadržana samo u slučajevima kada se

sporazum odnosi na pitanja za koja je potrebna jednoglasnost kod donošenja unutrašnjih akata. Novost je predstavljala i odredba Ugovora o EU da tako zaključeni međunarodni sporazumi obavezuju organe Unije. Time je konačno razjašnjena dilema da li Unija zaključuje međunarodne sporazume u svoje ime i za svoj račun.

8. U sklopu međuvladine konferencije u Nici je 7. decembra 2000. godine potpisana Povelja o osnovnim pravima EU. Povelja predstavlja jedinstveni dokument koji sadrži katalog osnovnih prava i sloboda koja Unija priznaje i poštuje. Zanimljivo je da prilikom potpisivanja nije bilo određeno pravno dejstvo i mesto Povelje u pravnom sistemu Unije. Ovo pitanje će biti rešeno tek Lisabonskim ugovorom 2007. godine. U međuvremenu, iako nije bila pravno obavezujuća, Povelja je postala izvor inspiracije za Sud pravde u rešavanju predmeta koji su se ticali zaštite ljudskih prava.

Ugovor iz Nice je stupio na snagu 1. februara 2003. godine. U međuvremenu, 23. jula 2002. godine, prestao je da važi Ugovor o osnivanju EZUČ istekom perioda od 50 godina na koji je zaključen. Nadležnosti Evropske zajednice za uglj i čelik preuzela je Evropska zajednica.

1.1.12. Ugovor o Ustavu Evropske unije

Deklaracijom o budućnosti Unije posle Nice, koja je sačinjena uz Ugovor iz Nice, predviđeno je sazivanje nove međuvladine konferencije za 2004. godinu na kojoj je trebalo razmotriti sledeća pitanja:

- bliže razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica,
- pravno dejstvo Povelje o osnovnim pravima,
- pojednostavljenje teksta Ugovora o Evropskoj uniji,
- ulogu nacionalnih parlamenata u pravnom sistemu Unije.

Zanimljivo je da je rasprava o periodu posle Nice započela još pre nego što je potpisan Ugovor iz Nice. Već u decembru 2001. godine Evropski savet je na sastanku u Lakenu doneo odluku o održavanju Evropskog konventa koji je trebalo da pripremi nacrt ustavnog sporazuma koji bi odgovarao potrebama Unije sa 25 članova. Takva odluka Evropskog saveta odražavala je tadašnje političko raspoloženje u Uniji i sama po sebi govori koliko su bila skromna očekivanja od rezultata međuvladine konferencije u Nici. Na sastanku u Lakenu pred Evropski konvent su postavljeni sledeći ciljevi:

- jačanje demokratskog legitimiteta i približavanje Unije njenim građanima,
- povećanje efikasnosti odlučivanja i

- jačanje sposobnosti Unije da na međunarodnoj sceni deluje kao koherentna i jedinstvena snaga.

Evropski konvent je bio mešovito telo od 105 članova u čiji sastav su ušli predstavnici vlada država članica, predstavnici Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata i Komisije. Konvent, kojim je predsedavao bivši francuski predsednik Valeri Žiskar d' Esten, započeo je sa radom početkom 2002. godine.

Nakon duge rasprave, opterećene i ideološko-verskim pitanjima o „evropskom identitetu i vrednostima”, Evropski konvent je ipak uspešno okončao svoj rad. Tekst nacrtu Ugovora o ustavu EU je prezentiran Evropskom savetu 14. juna 2003. godine na sastanku u Solunu. Evropski savet je podržao ponuđeni nacrt novog Osnivačkog ugovora i sazvaio međuvladinu konferenciju za 4. oktobar 2003. godine. Rad međuvladine konferencije se nije odvijao glatko, pre svega zbog primedaba Španije i Poljske na predloženi sistem raspodele glasova u Savetu i Parlamentu. Konačno, posle više rundi usaglašavanja, Ugovor o ustavu Evropske unije je prihvaćen na sastanku Evropskog saveta u Briselu 17–18. juna 2004. godine i svečano potpisan 29. oktobra iste godine u Rimu.

Sâm naziv novog osnovnog akta Unije – Ugovor o ustavu Evropske unije, imao je simbolično značenje. On je sačinjen u formi međunarodnog ugovora ali istovremeno nosi naziv ustav, što je na ilustrativan način odražavalo posebnu prirodu Unije, koja je u sebi sadržavala elemente međunarodne organizacije i složene države. Ovi poslednji su dodatno osnaženi novim nadležnostima Unije, proširivanjem oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom, većim legitimitetom organa Unije, obraćanjem Ustava građanima Unije, a ne narodima država članica, uvođenjem zakonodavne inicijative građana itd.

Ugovor o ustavu (u daljem tekstu „Ustav”) predviđao je radikalnu izmenu strukture Unije. Tri postojeća stuba Unije: Evropska zajednica, Zajednička spoljna i bezbednosna politika i Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, trebalo je da budu objedinjena u novu jedinstvenu Evropsku uniju. Time ne bi trebalo da nestanu sve razlike između pojedinih oblasti u nadležnosti Unije. Zajednička spoljna i bezbednosna politika bi i dalje bila regulisana posebnim pravnim instrumentima i ostala izvan glavnog korpusa prava Unije. „Nova” Unija bi nasledila sva prava i obaveze Evropske zajednice i dotadašnje Unije. Izvan Unije bi ostala samo Evropska zajednica za atomsku energiju, koja bi i dalje postojala kao poseban subjekat međunarodnog prava.

Ustav je predviđao značajne novine u institucionalnoj strukturi Unije. Uvedene su funkcije predsednika Evropskog saveta i ministra Unije za spoljne poslove. U okviru zakonodavnog postupka predviđena je mogućnost

zakonodavne inicijative građana i veća uloga nacionalnih parlamenata. Ustav je uveo i novu kategorizaciju pravnih akata Unije i pokušao da uredi hijerarhijski odnos između njih. Pravi se razlika između zakonskih i podzakonskih akata Unije. Predviđeno je da Savet i Parlament donose evropske zakone i evropske okvirne zakone. Kao podzakonski akti navode se evropske uredbe i evropske odluke. Kada je reč o odnosu prava Evropske unije i nacionalnog prava, Ustav je i formalno proglasio načelo primata prava Evropske unije, koje je ranije proklamovao Sud pravde.

Najzad, Ustav je predvideo zvanične simbole Unije: zastavu, moto i himnu, kao i zajedničku valutu – evro.

Ispostavilo se, međutim, da su predviđene izmene bile isuviše radikalne da bi bile prihvaćene. U državama članicama je došlo do porasta evroskepticizma kao reakcije na prenošenje novih nadležnosti na Uniju i nagoveštaja stvaranja „evropske superdržave”. U toku 2005. godine u Francuskoj i Holandiji su održani referendum u specifičnoj političkoj atmosferi, gde su se građani više izjašnjavali o poverenju aktuelnim vladama, a ne toliko o sadržini Ustava. Na oba referendum predlog Ustava je odbačen od strane građana, što je dovelo do odluke o obustavljanju daljeg procesa ratifikacije Ustava.

Nakon odbacivanja Ustava izgledalo je kao da će Unija zapasti u duboku institucionalnu i političku krizu. Stoga je kao iznenađenje došlo saopštenje sa sednice Evropskog saveta u Briselu u junu 2007. godine o sazivanju nove međuvladine konferencije koja bi pripremila izmene Osnivačkog ugovora. U skladu sa predviđenim mandatom, međuvladina konferencija je trebalo da pronađe odgovarajuća rešenja za:

- veću efikasnost delovanja Unije,
- povećanje demokratskog legitimiteta,
- veće jedinstvo spoljnih aktivnosti.

Portugalsko predsedništvo je zaduženo da sačini nacrt novog Osnivačkog akta Unije na osnovu revidirane verzije Ugovora o ustavu EU. Portugalska vlada se pokazala na visini zadataka i nacrt teksta Ugovora je usaglašen bez većih problema na međuvladinoj konferenciji. Novi ugovor koji je nazvan „reformski” je svečano potpisan 13. decembra 2007. godine u Lisabonu. Time je otvorena nova faza u istoriji Evropske unije koja traje i danas.

1.1.13. Lisabonski ugovor

Ugovor o izmenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, koji je potpisan u Lisabonu 13. decembra 2007. godine, stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine. Slično Ugovoru o Ustavu, Lisabonski ugovor predviđa značajne promene ne samo u strukturi Evropske unije, već i u nazivu Osnivačkih dokumenata na kojima se ona zasniva. Nakon Lisabonskog ugovora Evropska unija postoji kao jedinstveni subjekt međunarodnog prava. Ona je zasnovana na dva ugovora iste pravne snage: Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije koji je zamenio Ugovor o osnivanju Evropske zajednice.

Izmenjeni Ugovor o Evropskoj uniji se sastoji iz preambule i normativnog dela koji je podeljen na šest poglavlja. Prvo poglavlje nosi naziv „Opšte odredbe”. U njemu su definisani ciljevi i zadaci Unije, osnovna pravna načela, kriterijumi za podelu nadležnosti između Unije i država članica, i odnosi sa susedima. Drugo poglavlje je posvećeno „Demokratskim načelima Unije”. U trećem poglavlju, „Odredbe o organima Unije”, utvrđena je institucionalna struktura Unije. Četvrto poglavlje odnosi se na mogućnost uspostavljanja bliže saradnje između država članica. U petom poglavlju sadržane su „Opšte odredbe o spoljnim aktivnostima Unije i posebne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici”. U poslednjem, šestom, poglavlju, nalaze se završne odredbe kojima se reguliše pravni status Unije, postupak izmene Ugovora i postupak za napuštanje Unije.

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije su utvrđene nadležnosti Unije i način njihovog sprovođenja, politike Unije, međunarodne aktivnosti Unije, organizacija, sastav i ovlašćenja organa Unije, procedure za donošenje pravnih akata i njihovo pravno dejstvo.

Tri dotadašnja stuba Evropske unije: Evropska zajednica, Zajednička spoljna i bezbednosna politika i Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, objedinjena su u novu, jedinstvenu tvorevinu. Uslovno rečeno, „nova” Evropska unija je zamenila i nasledila sva prava i obaveze Evropske zajednice koje proizilaze iz unutrašnjih propisa i međunarodnih sporazuma nastalih pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, kao i celokupnu imovinu Evropske zajednice. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju i dalje je na snazi i ova zajednica nastavlja da postoji kao samostalni subjekt međunarodnog prava, mada funkcionalno i institucionalno vezana za Evropsku uniju. Objedinjavanjem tri postojeća stuba Evropske unije u jednu jedinstvenu tvorevinu nisu nestale sve razlike između pojedinih oblasti koje će i dalje biti regulisane različitim pravnim instrumentima. To se posebno odnosi na oblast

Zajedničke spoljne i bezbednosne politike koja ostaje izvan glavnog korpusa prava Unije.¹⁰

Lisabonskim ugovorom Evropska unija je i formalno dobila status pravnog lica sa svim pravima i obavezama koja iz tog statusa proizilaze. Unija je u tom pogledu preuzela sva prava i ovlašćenja bivše Evropske zajednice, uz dobijanje nekih novih nadležnosti. Ona u svakoj državi članici uživa najširu pravnu i poslovnu sposobnost koja se priznaje pravnim licima prema njihovim nacionalnim pravima. Između ostalog, Unija može sticati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i može biti stranka u sudskim postupcima. Na teritorijama država članica Unija raspolaže privilegijama i imunitetima potrebnim za izvršavanje njenih zadataka. Unija ima i sopstvene, izvorne, prihode koji su potrebni za ispunjenje njenih ciljeva i sprovođenje njenih politika.¹¹

Evropska unija ima status subjekta međunarodnog prava. Iz takvog statusa proizilazi sposobnost Unije da preuzima međunarodne obaveze, sposobnost da bude stranka u postupku pred međunarodnim sudovima, kao njena međunarodnopravna odgovornost u slučaju neispunjenja ili povrede preuzetih obaveza. Ona ima aktivno i pasivno pravo poslanstva u trećim državama i međunarodnim organizacijama. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora delegacije Komisije u trećim državama i međunarodnim organizacijama su postale delegacije Unije. Delegacije Unije uživaju diplomatske privilegije i imunitete u skladu sa međunarodnim sporazumima zaključenim između Unije i trećih država, odnosno u skladu sa međunarodnim običajnim pravom.

Transformacija Evropske zajednice u Evropsku uniju sa sopstvenim međunarodnopravnim subjektivitetom i novim nadležnostima u oblasti slobode, bezbednosti i pravde i zajedničke spoljne i bezbednosne politike iziskivala je potrebu za definisanjem vrednosti koje će predstavljati osnovu njenog pravnog i političkog sistema. Članom 2 Ugovora o EU je predviđeno da je Unija zasnovana na vrednostima poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Navedene vrednosti su zajedničke svim državama članicama, u društvu u kojem vladaju: pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena. Tako definisane zajedničke vrednosti daju Uniji demokratski legitimitet, predstavljaju prepreku

¹⁰ Medović, V., *Evropska unija – pravo i institucije*, Novi Sad, 2018, str. 70–71.

¹¹ Izvorne prihode Unije čine: carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda, dažbine na šećer i proizvode od šećera, carinski prihodi u skladu sa Zajedničkom carinskom tarifom, deo poreza na dodatu vrednost (VAT) prema harmonizovanoj stopi, takse na plate zaposlenih u organima, službama i agencijama Unije i novčane kazne za povredu prava konkurencije. Osim iz izvornih prihoda budžet Unije se finansira iz doprinosa država članica u skladu sa njihovim bruto nacionalnim dohotkom.

njenom transformisanju u „superdržavu” nauštrb prava i interesa država članica, unapređuju osnovna prava njenih građana, ali i određuju osnove političkih i ekonomskih sistema njenih država članica koje i same moraju poštovati osnovne vrednosti Unije.

Lisabonski ugovor posvećuje posebnu pažnju zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda. Ovim ugovorom konačno je određen pravni status Povelje o osnovnim pravima EU. Izričito se navodi da Unija priznaje prava, slobode i načela sadržana u Povelji o osnovnim pravima EU koja ima isto pravno dejstvo kao i Osnivački ugovori.¹² Osim toga, Unija je konačno dobila ovlašćenje da pristupi Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisanoj 1950. godine u okviru Saveta Evrope.¹³ Pristupanjem Konvenciji Unija će se podvrći nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava čime će biti unapređena zaštita ljudskih prava njenih građana.

Lisabonskim ugovorom Evropska unija je definisana kao nova faza u stvaranju sve bliže unije između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je transparentnije moguće i što bliže građanima.¹⁴ Takvo određenje sadašnje razvojne faze Evropske unije utiče na formulisanje njenih ciljeva. Ti ciljevi, sa jedne strane, odražavaju kontinuitet sa ciljevima postavljenim u prethodnom Osnivačkim dokumentima Unije a, sa druge strane, svaka faza u razvoju Unije ima i svoje specifične ciljeve. Lisabonski ugovor je takođe odredio ciljeve koje Unija treba da ostvari.¹⁵ U skladu sa Ugovorom:

1. Unija će unapređivati mir, sopstvene vrednosti i blagostanje svih.
2. Unija će ponuditi svojim građanima područje slobode, bezbednosti i pravde, bez unutrašnjih granica, u kojem će biti obezbeđena sloboda kretanja ljudi zajedno sa odgovarajućim merama koje se odnose na kontrolu spoljnih granica, azil, imigraciju i sprečavanje i borbu protiv kriminala.
3. Unija će uspostaviti unutrašnje tržište. Ona će raditi na održivom razvoju Evrope zasnovanom na uravnoteženom ekonomskom razvoju i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj, socijalnoj tržišnoj ekonomiji koja teži punoj zaposlenosti i društvenom progresu, kao i visokom nivou zaštite i unapređenju kvaliteta životne sredine. Ona će podsticati naučni i tehnološki napredak, boriće se protiv socijalnog isključivanja i diskriminacije i unapređivaće socijalnu pravdu i zaštitu, jednakost između žena i muškaraca, solidarnost između generacija i zaštitu prava deteta. Unija će takođe unapređivati ekonomsku, društvenu i teritorijalnu koheziju i solidarnost između država članica. Poštovaće svoju bogatu

¹² Član 6 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹³ Član 6 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁴ Član 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁵ Član 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

kulturnu i jezičku raznolikost i očuvace i unaprediti Evropsko kulturno nasleđe.

4. Unija će ostvariti ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta evro.
5. U odnosima sa svetom Unija će podržavati i promovisati svoje vrednosti i interese i doprinositi zaštiti svojih građana. Unija će dati doprinos miru, bezbednosti, održivom razvoju planete, solidarnosti i međusobnom poštovanju između naroda, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava deteta, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija.

Osim programskog značaja, odredbe Ugovora o ciljevima Unije mogu imati i sasvim određeno pravno dejstvo. Ti ciljevi su u korelaciji sa nadležnostima koje Osnivački ugovori dodeljuju Evropskoj uniji radi njihovog ispunjavanja. Sud pravde veoma često široko tumači cijeve Unije kako bi uspostavio nadležnost Unije i u onim slučajevima u kojim Osnivački ugovori izričito ne predviđaju takvu nadležnost.

Postavljene ciljeve Unija ostvaruje preduzimanjem mera u okviru nadležnosti koje su države članice na nju prenele Osnivačkim ugovorima. Sud pravde obezbeđuje da Evropska unija i njeni organi deluju u okviru svojih nadležnosti.¹⁶

Svoje aktivnosti Evropska unija sprovodi preko organa, službi, tela i agencija, koji čine jedinstven institucionalni okvir. Usklađeno delovanje institucionalnog okvira EU treba da: unapredi vrednosti Unije, omogući ispunjenje njenih ciljeva, služi interesima Unije, njenih građana i država članica i obezbedi usklađenost, konzistentnost, efikasnost i kontinuitet politika i aktivnosti Unije. Lisabonskim ugovorom status glavnih organa su dobili Evropski savet i Evropska centralna banka. Postojeći institucionalni okvir Unije čine sedam glavnih organa: Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Evropska komisija, Sud pravde, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Njima u radu pomažu dva savetodavna organa: Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona. Pored pomenutih organa, postoje brojne službe, agencije i tela sa posebnim nadležnostima u pojedinim oblastima delovanja Unije. Odnosi između organa Unije su zasnovani na načelu međuinstitucionalnog balansa, koje podrazumeva ravnotežu ovlašćenja između predstavničkog tela – Evropskog parlamenta, organa u kojima su predstavljene države članice – Evropski savet i Savet, i nadnacionalnih organa: Evropske komisije, Evropske centralne banke, Suda pravde i Revizorskog suda. Evropski savet predstavlja najviše političko telo Unije. Zakonodavnu vlast u Uniji dele, u granicama svojih ovlašćenja, Evropska

¹⁶ Član 5 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

komisija, Savet i Evropski parlament. Izvršna ovlašćenja pripadaju Savetu i Evropskoj komisiji. Pravosudna funkcija je poverena Sudu pravde. Budžetsku vlast dele Evropski parlament i Savet, dok kontrolu prihoda i rashoda Unije vrši Revizorski sud. Vođenje monetarne politike je rezervisano za Evropsku centralnu banku.

1.2. Politika proširenja EU

U skladu sa Šumanovim planom, osnivanje Evropske zajednice za ugalj i čelik je predstavljalo samo prvi korak ka ostvarenju konačnog cilja – stvaranju evropske federacije. Do tog cilja treba da se dođe postepeno, produbljivanjem evropskih integracija i njihovim širenjem na nove države članice koje dele zajedničke vrednosti u pogledu demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije. Upravo je to ono što je obeležilo dosadašnji razvoj Evropskih zajednica i Evropske unije, stalan proces produbljivanja i proširivanja evropskih integracija. U pitanju su dva vremenski uporedna i međusobno povezana procesa koja su Evropskim zajednicama donele nove ciljeve i nadležnosti i omogućili njihovu transformaciju u Evropsku uniju kakvu sada poznajemo. Za 70 godina koliko je prošlo od osnivanja Evropske zajednice za ugalj i čelik, broj država članica je sa 6 porastao na 28, da bi u ovom trenutku iznosio 27, sa 447 miliona stanovnika.

1.2.1. Uslovi i postupak prijema novih država članica

Uslovi za prijem novih država članica su propisani članom 49 stav 1. Ugovora o EU. U skladu sa odredbama Ugovora o EU, svaka evropska država koja poštuje osnovne vrednosti Unije i posvećena je njihovom unapređivanju, može podneti zahtev za članstvo u Uniji.

Prvi uslov je geografske prirode: članstvo u Uniji je ograničeno na evropske države. Međutim, ovaj uslov ne treba shvatati doslovno. Država kandidat može imati teritoriju koja se proteže na dva kontinenta, kao što je slučaj sa Turskom, čiji se veći deo teritorije nalazi u Aziji. Turska je status kandidata za članstvo u Uniji dobila još 1999. godine, a pristupni pregovori su otvoreni 2005. godine. Burna politička rasprava koja se vodi o eventualnom prijemu Turske u Evropsku uniju, otvorila je pitanje spoljnih granica Unije i koliko daleko one mogu ići na istok, van onoga što se smatra tradicionalnim evropskim ekonomskim i kulturnim prostorom. Širenje Evropske unije do krajnjih, istočnih, rubova evropskog kontinenta predstavlja osetljivo pitanje i u kontekstu složenih odnosa između Unije i Rusije. Upravo je to bio razlog za traženje alternativnog

pristupa i formulisanja nove susedske politike koja podrazumeva privilegovano partnerstvo kao zamenu za članstvo u Uniji. Članom 8 Ugovora o Evropskoj uniji je predviđeno da će Unija razvijati posebne odnose sa susednim državama u cilju uspostavljanja područja prosperiteta i dobrog susedstva, koji se temelji na vrednostima Unije i koji karakterišu bliski i miroljubivi odnosi zasnovani na saradnji.¹⁷ U tom cilju, Unija može zaključivati posebne ugovore sa susednim državama koji će sadržavati uzajamna prava i obaveze i predviđati mogućnost zajedničkih akcija, čija će primena biti predmet periodičnih konsultacija država ugovornica.

Drugi uslov za članstvo u Uniji je političke prirode: država kandidat mora poštovati osnovne vrednosti Unije i biti posvećena njihovom unapređivanju. U pitanju su vrednosti iz člana 2 Ugovora o EU: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

Od uslova za članstvo treba razlikovati kriterijume za članstvo koje propisuje Evropski savet. Na onovu kriterijuma za članstvo ocenjuje se da li je i u kojoj meri politički, pravni i ekonomski sistem države kandidata prilagođen postojećem pravnom nasleđu Unije. Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine utvrđeni sledeći kriterijumi za pristupanje novih država Evropskoj uniji:

1. stabilnost institucija države kandidata koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
2. postojanje operativne tržišne ekonomije koja je sposobna da se nosi sa konkurentskim pritiscima i silama tržišta u Evropskoj uniji;
3. sposobnost države kandidata da ispunjava obaveze iz članstva, uključujući i one koje se odnose na političku, ekonomsku i monetarnu uniju;
4. sposobnost Evropske unije da prihvati nove države članice.

¹⁷ U okviru Evropske susedske politike Evropska unija sarađuje sa svojim istočnim i južnim susedima. Politika Istočnog partnerstva formulisana je na Samitu u Pragu 2009. godine i njen osnovni cilj je da približi članice Istočnog partnerstva: Jermeniju, Azerbejdžan, Belorusiju (trenutno izvan struktura Evropske susedske politike), Gruziju, Moldaviju i Ukrajinu, Evropskoj uniji. Istočno partnerstvo je zasnovano na poštovanju međunarodnog prava i osnovnih načela (demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i sloboda, tržišna ekonomija, održivi razvoj i dobra uprava). Kada je reč Južnomediteranskim državama (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libija, Liban, Maroko, Palestina, Sirija (suspendovana), Tunis i Turska), Evropska unija sprovodi politiku Evromediteranskog partnerstva čiji je cilj uspostavljanje Evromediteranske zone slobodne trgovine i uklanjanje prepreka za trgovinu i investicije. Razvoj trgovine i priliv investicija bi trebalo da omoguće brži ekonomski razvoj Južnomediteranskih država, kao i njihovu veću političku i socijalnu stabilnost.

Kriterijumi iz Kopenhagena su dopunjeni na zasjedanju Evropskog saveta u Madridu u decembru 1995. godine. Postojećim kriterijumima je dodat novi koji se odnosi na izgradnju odgovarajućih administrativnih kapaciteta država kandidata koji bi omogućili potpunu i pravilnu primenu pravnog nasleđa EU i njihovu harmoničnu integraciju u Evropsku uniju.

Treba imati u vidu da kriterijumi iz Kopenhagena predstavljaju opšte kriterijume za prijem u članstvo Unije i da se mogu prilagođavati i dopunjavati zavisno od konkretnih političkih, pravnih i ekonomskih prilika i međunarodne situacije u kojoj se nalazi država kandidat.

Ugovor o Evropskoj uniji takođe propisuje postupak za prijem novih država članica.¹⁸ Država koja namerava da pristupi Evropskoj uniji podnosi zahtev Savetu, koji o tome obaveštava Evropski parlament i nacionalne parlamente država članica. Obaveza obaveštavanja Evropskog parlamenta je vezana za njegovu nadležnost u postupku prijema novih država članica. Informisanje nacionalnih parlamenata treba da omogući vođenje političke debate u državama članicama o prijemu novih država u uslovima kada postoji sve veća rezervisanost javnosti ka daljem širenju Unije. O podnetom zahtevu za članstvo Savet odlučuje jednoglasno, nakon što dobije mišljenje Komisije o tome da li dotična država ispunjava uslove za članstvo i nakon dobijanja saglasnosti od strane Evropskog parlamenta. Prilikom donošenja odluke Savet takođe uzima u obzir ispunjenost kriterijuma za članstvo koje je postavio Evropski savet.

Uslovi pristupanja i prilagođavanje postojećih Osnivačkih ugovora prijemu nove države su predmet ugovora o pristupanju koji zaključuju države članice Unije i država kandidat. Ugovor o pristupanju stupa na snagu nakon ratifikacije u svim ugovornim stranama.

1.2.2. Istorijski pregled procesa proširenja

1.2.2.1. Prvo, severno, proširenje Evropskih zajednica

Prvo proširenje Evropskih zajednica se dogodilo 1973. godine prijemom u članstvo Velike Britanije, Irske i Danske. No do tog događaja nije došlo ni brzo ni lako. Mada je pružala političku podršku osnivanju Evropskih zajednica Velika Britanija se nije našla među njihovim osnivačima. To se obično objašnjava tradicionalno rezervisanom stavu Britanije prema svim oblicima čvršćeg međunarodnog organizovanja, kao i njenim tadašnjim statusom velike sile i

¹⁸ Član 49 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

središta kolonijalnog carstva. U suštini, Velika Britanija nije želela da izgubi privilegovan odnos u trgovini sa delovima svog kolonijalnog carstva i dominionima, što bi bio slučaj da je ušla u EEZ i prihvatila zajedničku trgovinsku politiku. Sa druge strane, postojala je potreba da se Velika Britanija uključi u ekonomske tokove u Evropi. Stoga je na inicijativu Velike Britanije 1960. godine osnovana Evropska zona slobodne trgovine – EFTA – kao konkurentna organizacija Evropskim zajednicama. Za razliku od Evropskih zajednica, EFTA je predstavljala klasičnu zonu slobodne trgovine u kojoj su države članice uklonile barijere na međusobnu trgovinu ali su zadržale zasebne carinske politike prema trećim državama. Osnivači EFTA su pored Velike Britanije bili: Danska, Austrija, Norveška, Portugalija, Švedska i Švajcarska. Međutim, vrlo brzo se pokazalo da Evropske zajednice, pre svega zahvaljujući vođenjem zajedničkih politika, omogućuju svojim državama članicama veći privredni rast. Stoga je već 1962. godine Velika Britanija odlučila da napusti svoje doskorašnje partnere i zajedno sa Irskom i Danskom je podnela zahtev za prijem u članstvo Evropskih zajednica. Godinu dana kasnije, ovim državama se pridružila i Norveška. Postojala su dva osnovna razloga za promenu politike Velike Britanije. Osim želje da uhvati priključak sa rastućim evropskim ekonomijama, Velika Britanija je uvidela da će kao članica lakše uticati na razvoj Evropskih zajednica nego da ostane izvan njihove strukture. Upravo je to izazvalo bojazan kod tadašnjeg francuskog predsednika De Gola. U to vreme Francuska je u traganju za samostalnijom pozicijom u međunarodnim odnosima prolazila kroz turbulentne odnose sa SAD što će kulminirati njenim povlačenjem iz vojne strukture NATO pakta 1966. godine. De Gol je u Velikoj Britaniji video zastupnika interesa SAD u Evropi i zbog toga je 1963. godine blokirao pristupanje te države Evropskim zajednicama. Velika Britanija, Irska, Danska i Norveška su 1967. godine ponovo podneli zahtev za prijem u članstvo. Međutim, tek De Golovim odlaskom sa mesta predsednika Francuske, 1969. godine, stvoreni su politički uslovi za otvaranje pregovora o članstvu ovih država Evropskim zajednicama. Ti pregovori nisu bili nimalo jednostavni. Pre pristupanja novih država je trebalo rešiti neka važna pitanja kao što su: zaštita bioloških resursa mora i zajednička politika ribarenja, s obzirom da su sve četiri države imale razvijenu ribarsku industriju. Pored toga, otvoreno je pitanje regionalne razvojne politike koja je trebalo da omogući brži razvoj nerazvijenih područja u Irskoj, ali i u drugim državama članicama. Najzad, prijem novih država je uslovljen prihvatanjem neformalne političke saradnje. Nakon rešavanja svih spornih pitanja, Velika Britanija, Irska, Danska i Norveška su 20. januara 1972. godine potpisale ugovor o pristupanju Evropskim zajednicama. Sasvim neočekivano, norveški građani su na referendumu glasali protiv članstva ove države u Evropskim zajednicama. Sličan scenario će se ponoviti i dvadesetak godina kasnije. Ugovor o pristupanju Velike Britanije, Irske i Danske je stupio na snagu 1973. godine kada su ove države postale članice Evropskih zajednica.

1.2.3. Mediteransko proširenje Evropskih zajednica

Drugi krug proširenja Evropskih zajednica se dogodio u toku osamdesetih godina prošlog veka prijemom Grčke, Španije i Portugalije. Prijem ove tri države, iako je svaka za sebe karakteristična, pokazivao je dosta sličnosti. Sve tri države su pre pristupanja Evropskim zajednicama prošle kroz duži ili kraći period nestabilnosti i diktatura. Osim toga, u pitanju su bile države čiji je stepen ekonomske razvijenosti bio daleko ispod proseka u Evropskim zajednicama.

Grčka je bila prva država koja je potpisala sporazum o pridruživanju sa Evropskim zajednicama – 1961. godine. Cilj sporazuma je bio da stvori uslove za ekonomski razvoj Grčke i pripremi je za članstvo u Evropskim zajednicama. Nestabilna ekonomska i politička situacija u ovoj zemlji rezultirala je vojnim udarom i diktaturom od 1967. do 1974. godine. Nakon obnove demokratije, vlada Grčke, koja je još uvek bila opterećena velikim ekonomskim problemima i rovitim demokratskim institucijama, podnela je 1975. godine zahtev za članstvo u Evropskim zajednicama. Zanimljivo je da je Komisija u svom mišljenju iznela stav da Grčka ne zadovoljava ekonomske uslove za članstvo. I pored negativnog mišljenja Komisije, što je jedinstven slučaj u istoriji Evropskih zajednica i EU, države članice su odlučile da prime Grčku u članstvo Evropskih zajednica. Strateški položaj Grčke bio je isuviše važan da bi se ta država prepustila nekontrolisanim političkim procesima u tada podeljenoj Evropi. Takva odluka predstavljala je svojevrsan izraz naraslog samopouzdanja Evropskih zajednica i označila je početak geopolitičkog razmišljanja u procesu proširivanja što će kulminirati prijemom istočnoevropskih država početkom ovog veka. Ugovor o pristupanju Grčke je potpisan 1979. godine, a stupio je na snagu 1. januara 1981.

U Španiji i Portugaliji je sedamdesetih godina okončan dugogodišnji period Frankove i Salazarove diktature i ove države su tek zakoračile u demokratski oblik vladavine. Suočene sa sličnim ekonomskim problemima i političkom nestabilnošću ove dve države su 1977. godine podnele zahteve za članstvo u Evropskim zajednicama. Nakon nešto dužih pregovora Španija i Portugalija su potpisale ugovore o pristupanju 1985. godine, a postale su članice Evropskih zajednica 1. januara 1986. godine.

1.2.4. Drugo, severno, ili EFTA proširenje

Konsolidacija Evropskih zajednica nakon Jedinstvenog evropskog akta, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta i potpisivanje Ugovora iz Mastrihta dalo je novi zamah evropskim integracijama. Početkom devedesetih godina prošlog veka na

političkoj karti Evrope, u kojoj je upravo okončan Hladni rat, pojavio se novi akter – Evropska unija – sa globalnim ambicijama i sa ogromnim ekonomskim, tehnološkim i naučnoistraživačkim potencijalom. Za ostale evropske države postavila se logična dilema da li da se priključe ovom integracionom procesu i tako utiču na njegov tok ili da ostanu na njegovim marginama. Pred ovu dilemu su stavljene i visokorazvijene države poput Švedske, Finske, Austrije i Norveške, članice Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu – EFTA. Na odluku ovih država uticala je i ponuda Evropskih zajednica iz 1991. godine da sa članicama EFTA zaključi Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru. U skladu sa odredbama predloženog sporazuma, države članice EFTA je trebalo da postanu integralni deo jedinstvenog tržišta, ali bez političkog članstva u Evropskim zajednicama. To je podrazumevalo obavezu primene celokupnog ekonomskog zakonodavstva Evropskih zajednica od strane država EFTA ali bez njihovog uticaja na donošenje odluka. Nezadovoljne takvim rešenjem Švedska, Finska, Austrija i Norveška su 1992. godine podnele zahtev za prijem u članstvo novoosnovane Evropske unije. S obzirom da su propisi ovih zemalja u najvećoj meri bili usaglašeni sa propisima Unije ili čak iznad njenih standarda nije bilo većih problema u pristupnim pregovorima koji su okončani u kratkom roku. Zanimljivo je da su Švedska, Finska, Austrija i Norveška, zajedno sa drugim članicama EFTA, ipak zaključile Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru sa Evropskim zajednicama 1992. godine, da bi svega nekoliko meseci kasnije potpisale ugovor o pristupanju Evropskoj uniji. Međutim, kao i dvadesetak godina ranije građani Norveške, pouzdajući se u rezerve nafte i gasa u Severnom moru, odbili su da na referendumu podrže ulazak svoje države u Evropsku uniju. Nakon ratifikacije ugovora o pristupanju, Švedska, Finska i Austrija su postale članice Evropske unije 1995. godine.

1.2.5. Veliki prasak: *Istočno* proširenje

Rušenjem Berlinskog zida 1989. godine i raspuštanjem Varšavskog ugovora jula 1991. godine u Evropi je okončan Hladni rat. Ponovnim uspostavljanjem parlamentarne demokratije u bivšim članicama Varšavskog ugovora započeo je proces približavanja ovih država Evropskim zajednicama a zatim i Evropskoj uniji. Upravo je jedan od ciljeva osnivanja Evropske unije 1992. godine bio da popuni politički i bezbednosni vakuum u Evropi koji je nastao kao posledica raspuštanja Varšavskog pakta i raspada Sovjetskog saveza 25. decembra 1991. godine. Suočene sa velikim strukturnim ekonomskim problemima, potrebom prelaska na tržišnu ekonomiju, kao i nestabilnom političkom situacijom u tek obnovljenim demokratijama, države Istočne i Centralne Evrope su rešenje za svoje probleme videle u brzom članstvu u Evropskoj uniji. Međutim, postojeće države članice, kao i institucije Unije,

zauzele su veoma rezervisan stav po ovom pitanju. Niti su istočnoevropske države ispunjavale ekonomske, pravne i političke kriterijume za ulazak u Uniju, niti je, kao što smo videli, Unija bila institucionalno spremna da apsorbuje prijem većeg broja „siromašnih suseda”. Umesto članstva, državama Istočne i Centralne Evrope je ponuđeno potpisivanje sporazuma o pridruživanju (Evropski sporazumi) sa ciljem uspostavljanja zone slobodne trgovine i specijalnih veza između pridruženih država i Evropskih zajednica. Posle dužih pregovora i na insistiranje pridruženih država, u preambuli sporazuma je samo konstatovana njihova aspiracija za članstvom u Evropskoj uniji (Evropski sporazumi sa Poljskom, Mađarskom, Čehoslovačkom, Bugarskom i Rumunijom).¹⁹ Evropskim sporazumima je bila predviđena saradnja između ugovornih strana u političkoj, ekonomskoj, kulturnoj i socijalnoj sferi, kao i finansijska pomoć EU pridruženim državama. Kao preduslov za realizaciju sporazuma navodi se privrženost „pridruženih” država poštovanju ljudskih prava i sloboda i tržišnoj ekonomiji. Odlučujuća promena u odnosima sa državama Centralne i Istočne Evrope dogodila se na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine kada su utvrđeni kriterijumi za pristupanje novih država Evropskoj uniji.²⁰

Evropski sporazumi koji su posle tog događaja zaključeni sa baltičkim državama i Slovenijom bitno su se razlikovali u odnosu na prethodne sporazume.²¹ U preambulama tih sporazuma pridruživanje se izričito pominjalo kao deo pretpristupne strategije Unije. Novost su predstavljale i odredbe o saradnji između „pridruženih” država i Evropske unije u oblasti koja spada u okvir zajedničke spoljne i bezbednosne politike, saradnji u sprečavanju ilegalnih aktivnosti koje se odnose na imigraciju, korupciju, trgovinu drogama, falsifikovanu robu, industrijski otpad i organizovani kriminal.

Posle perioda prilagođavanja, primene evropskih sporazuma i stupanja na snagu Ugovora iz Nice, kojim je su izvršene odgovarajuće izmene u institucionalnom okviru Unije, države Istočne i Centralne Evrope: Poljska,

¹⁹ Sporazumi sa Poljskom (1993), O.J. L 347, Mađarskom (1993) O.J. L 348, Rumunijom (1994) O.J. L 357, Bugarskom (1994) O.J. L 358. Sporazum o pridruživanju sa Čehoslovačkom je zamenjen posebnim sporazumima sa Češkom Republikom ((1994) O.J. L 358) i Slovačkom Republikom ((1994) O.J. L 360).

²⁰ U pitanju su sledeći kriterijumi: 1) stabilnost institucija države kandidata koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu manjina; 2) uspostavljanje operativne tržišne ekonomije kao i sposobnost da se nosi sa konkurentnim pritiscima i silama tržišta u Uniji; 3) sposobnost države kandidata da preuzme obaveze iz članstva, uključujući i one koje se odnose na političku, ekonomsku i monetarnu uniju; 4) sposobnost Unije da prihvati nove članice.

²¹ Sporazum sa Letonijom (1998) O.J. L 26, Litvanijom (1998) O.J. L 51, Estonijom (1998) O.J. L 68 i Slovenijom (1999) O.J. L 51.

Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Letonija i Litvanija, praćene Kiprom i Maltom su 13. aprila 2003. godine u Atini potpisale Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji. Ugovor o pristupanju je stupio na snagu 1. maja 2004. godine od kada su ove države članice Evropske unije. Tri godine kasnije, 1. januara 2007. godine i Rumunija i Bugarska su postale članice Evropske unije.

1.2.6. Prvo zapadnobalkansko proširenje – pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji

Hrvatska je bila među prvim državama Zapadnog Balkana koja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU – 29. oktobra 2001. godine. Status kandidata za članstvo u EU Hrvatska je dobila 1. juna 2004. godine. Nakon izvesnog odlaganja, zbog nepostojanja pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, Hrvatska je započela pristupne pregovore u oktobru 2005. godine. Pregovori su trajali sve do kraja juna 2011. godine. Konačno, 9. decembra 2011. godine Hrvatska je potpisala Ugovor o pristupanju EU. Ugovor je stupio na snagu 1. jula 2013. godine, od kada je Hrvatska članica Evropske unije.

1.3. Istupanje iz članstva Evropske unije

Pre Lisabonskog ugovora, Osnivačkim ugovorima nije bila predviđena mogućnost istupanja država članica iz Evropske unije. Stalan proces produblјivanja integracija i prelazak na više oblike saradnje otvorio je pitanje mogućnosti izlaska iz Evropske unije za one države članice koje nisu spremne da prihvate novi prenos ovlašćenja na evropske institucije. To je bio razlog da se u Lisabonski ugovor unesu odredbe koje regulišu postupak izlaska iz članstva Evropske unije.

U skladu sa članom 50 Ugovora o Evropskoj uniji, svaka država članica može doneti odluku o izlasku iz Evropske unije. Odluku o tome ona donosi samostalno, shodno sopstvenim ustavnim pravilima. O svojoj nameri da napusti Uniju država članica obaveštava Evropski savet. Ovaj organ usvaja smernice za pregovore sa tom državom o uslovima njenog izlaska iz članstva, imajući u vidu okvir budućih odnosa između te države i Unije. Savet, na predlog Komisije, donosi odluku o otvaranju pregovora o istupanju države članice i imenuje pregovarača ili pregovarački tim. Nakon uspešnog okončanja pregovora Unija i dotična država zaključuju ugovor kojim regulišu sva pitanja vezana za istupanje te države iz članstva Unije. Ugovor u ime Unije zaključuje Savet, koji o tome

odlučuje kvalifikovanom većinom, nakon što pribavi saglasnosti Evropskog parlamenta. Danom stupanja na snagu ugovora o istupanju na dotičnu državu prestaju da se primenjuju Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU. U slučaju da pregovori budu neuspešni i da ne dođe do zaključivanja ugovora o istupanju, dotičnoj državi prestaje članstvo Unije istekom roka od dve godine od dana kada je obavestila Evropski savet o svojoj nameri da napusti Uniju, izuzev ako Evropski savet u dogovoru sa tom državom, ne odluči jednoglasno da se produži taj rok. U raspravama i odlučivanju o ovom pitanju u Savetu i Evropskom savetu ne učestvuje predstavnik države koja napušta Uniju.

Ukoliko država koja je napustila Uniju ponovo poželi da postane njen član, na nju će se primeniti redovna procedura o pristupanju Uniji.

Do sada je samo Velika Britanija iskoristila mogućnost istupanja iz EU, u skladu sa postojećim pravilima Ugovora o EU. Na referendumu održanom juna 2016. godine građani Velike Britanije su tesnom većinom doneli odluku o izlasku ove države iz Evropske unije. Zvaničnu proceduru za istupanje iz članstva Evropske unije Velika Britanija je pokrenula 29. marta 2017. godine. Nakon zaključenja Sporazuma o saradnji i trgovini, Velika Britanija je zvanično izašla iz članstva Evropske unije 31. januara 2020. godine.

1.4. Proces stabilizacije i pridruživanja Zapadnog Balkana

Nakon prijema država Istočne i Centralne Evrope, izvan prostora Evropske unije je ostalo područje Zapadnog Balkana.²² U odnosu na ovo područje Evropska unija je u junu 1999. godine promovisala poseban instrument politike proširenja – Proces stabilizacije i pridruživanja.²³ Osnovni cilj Procesu stabilizacije i pridruživanja je politička i ekonomska stabilizacija regiona nakon ratova koji su vođeni tokom devedesetih godina prošlog veka i njegova postepena integracija u Evropsku uniju. Kao ključni elementi ovog procesa su definisani: razvoj ekonomskih i trgovinskih odnosa između Evropske unije i regiona, kao i unutar samog regiona, demokratizacija i razvoj demokratskih institucija, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, politički dijalog, regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi, reforma javne uprave, razvoj civilnog društva i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Za tu svrhu su predviđeni sledeći instrumenti:

²² Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (sada „Severna Makedonija”) i Savezna Republika Jugoslavija.

²³ Communication from Commission to the Council and the European Parliament of May 26 1999 on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe, COM (1999) 235 final. U junu iste godine Savet je usvojio predlog Komisije.

zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, autonomne trgovinske mere Unije, kao i tehnička, ekonomska i finansijska pomoć zemljama regiona kroz instrumente pretpristupne pomoći. Juna 2000. godine Evropski savet je na sastanku u Feiri doneo odluku da zemlje koje budu učestvovala u Procesu stabilizacije i pridruživanja dobiju status potencijalnih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.²⁴ Na samitu zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije održanom 24. novembra 2000. godine u Zagrebu zemlje Zapadnog Balkana su prihvatile Proces stabilizacije i pridruživanja kao put za približavanje Evropskoj uniji.²⁵ Shodno odluci Evropskog saveta iz Feire, u završnoj deklaraciji Zagrebačkog samita potvrđen je njihov status kao potencijalnih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Dalje napredovanje ka Evropskoj uniji i članstvo u ovoj organizaciji uslovljeno je ispunjavanjem uslova za članstvo sadržanih u Ugovoru o EU i kriterijuma iz Kopenhagena, napretku u sprovođenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i, posebno, regionalnoj saradnji. U završnoj deklaraciji sa zagrebačkog samita se takođe navodi da će u procesu prijema novih država članica iz regiona Evropska unija usvojiti individualni pristup.

Proces stabilizacije i pridruživanja je dodatno ojačan na sastanku Evropskog saveta u Solunu 19–20. juna 2003. godine kada je zemljama Zapadnog Balkana ponuđena jasna evropska perspektiva. U pripremi za ovaj sastanak, Savet EU je na sednici u Luksemburgu 16. juna 2003. godine usvojio *Solunsku agendu za Zapadni Balkan* (Solunska agenda).²⁶ Evropski savet je podržao *Solunsku agendu* kao platformu za predstojeći samit zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije. U *Solunskoj agendi* se ističe da podrška Zapadnom Balkanu i njegova priprema za članstvo u Evropskoj uniji predstavljaju prioritet za Evropsku uniju. Još jednom je podvučeno da će Evropska unija imati individualni pristup u pogledu prijema u članstvo zemalja Zapadnog Balkana, zavisno od njihovog uspeha u primeni reformi, ispunjavanja uslova iz Kopenhagena i uslova Procesa stabilizacije i pridruživanja. Takođe je promovisan novi instrument pretpristupne strategije Unije prema Zapadnom Balkanu: *Evropsko partnerstvo*. Ovaj instrument je modeliran po uzoru na *Pristupno partnerstvo* za države kandidate za članstvo, s tom razlikom što uzima u obzir specifičnosti Procesa stabilizacije i pridruživanja. Predviđeno je da Evropsko partnerstvo bude sačinjeno za svaku zemlju Zapadnog Balkana posebno, da odražava njen stepen razvoja i specifične

²⁴ Santa Maria de Feira European Council (19–20 June 2000) Presidency Conclusions, tačka 67

²⁵ Samitu su prisustvovali šefovi država i vlada država članica EU, Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Bivše jugoslovenske Republike Makedonije i Savezne Republike Jugoslavije i Predsednik Evropske komisije. Samitu je, između ostalih, prisustvovao i specijalni predstavnik Generalnog sekretara za Kosovo u svojstvu šefa UNMIK-a.

²⁶ The Thessaloniki agenda for Western Balkans: Moving towards European integration, 2518th Council Meeting, External relations, Luxembourg, 16 June 2003, 10369/03 (Presse 166), p. 11.

potrebe, kao i da odredi prioritete aktivnosti u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Ovi prioriteti su definisani kao politički, ekonomski i pravni, čije ostvarivanje prati Evropska komisija. Osim toga, Evropsko partnerstvo predstavlja okvir za pružanje pretpristupne pomoći državama u regionu. Na samitu zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije održanom 21. juna 2003. godine u Solunu, balkanske zemlje su pozdravile i prihvatile *Solunsku agendu* kao novi važan korak u privilegovanim odnosima između Evropske unije i Zapadnog Balkana. U deklaraciji sa samita se ističe da se Solunska agenda smatra zajedničkom agendom i da su zemlje Zapadnog Balkana i Evropska unija posvećene njenom sprovođenju.²⁷

U okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja državama Zapadnog Balkana je ponuđeno da svoje odnose sa Evropskom unijom regulišu zaključivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovi sporazumi pokazuju određene sličnosti sa drugom generacijom Evropskih sporazuma ali sadrže i određene specifične instrumente koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika u „pridruženim” zemljama, kao i u regionu, kroz razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i dr. Bitne elemente sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavljaju poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava, načela tržišne ekonomije, vladavina prava i poštovanje međunarodnog prava. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju predviđaju široku saradnju između strana ugovornica koja treba da podstakne integraciju pridruženih država u strukturu i programe Unije. U tom pogledu, ovi sporazumi sadrže odredbe o političkom dijalogu, regionalnoj saradnji i dobrosusedskim odnosima, uspostavljanju zone slobodne trgovine, kretanju kapitala, usluga i radnika, poslovnom nastanjivanju, usklađivanju propisa sa pravnim tekovinama EU, saradnji u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, kao i o saradnji u drugim oblastima između ugovornih saradnji.

1.4.1. Kandidati za članstvo u Evropskoj uniji

Status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji imaju Severna Makedonija, Crna Gora, Albanija, Turska i Srbija.

Severna Makedonija je prva zemlja Zapadnog Balkana koja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Sporazum je zaključen 9. aprila 2001. godine. Tri godine kasnije, 22. marta 2004, Severna

²⁷ EU – Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse163) European Commission.

Makedonija je podnela zahtev za prijem u članstvo u Evropskoj uniji. Decembra 2005. godine Makedonija je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Oktobra 2009. godine Evropska komisija je preporučila otvaranje pregovora o članstvu Makedonije u Evropskoj uniji. Nakon zaključenja sporazuma sa Grčkom oko službenog naziva države u junu 2018, Evropska komisija je ponovo predložila otvaranje pristupnih pregovora. Savet EU je u martu 2020. godine doneo odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom. Zbog bilateralnog spora sa Bugarskom, pristupni pregovori u momentu pisanja ove knjige još uvek nisu započeti.

Crna Gora je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 15. oktobra 2007. godine. Zahtev za članstvo u Evropskoj uniji Crna Gora je podnela 2008. godine. Status kandidata je stekla 2010. godine. Pristupni pregovori su otvoreni u junu 2012. godine i još uvek su u toku.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između **Albanije** i Evropske unije je potpisan 2006. godine. Albanija je podnela zahtev za članstvo 2009. godine, a status kandidata je dobila 2014. godine. Savet EU je u martu 2020. godine doneo odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Albanijom, ali ti pregovori u momentu pisanja ove knjige još uvek nisu otvoreni.

Turska je 1963. godine zaključila Sporazum o pridruživanju sa Evropskim zajednicama.²⁸ Sporazum predviđa tri odvojene faze pridruživanja sa posebnim ciljevima. U pripremnoj fazi Sporazum je trebalo da omogući Turskoj da ojača svoju ekonomiju uz pomoć Evropskih zajednica. Cilj prelazne faze bio je progresivno uspostavljanje Carinske unije i usklađivanje ekonomskih politika, dok je završna faza zasnovana na carinskoj uniji i bližoj koordinaciji ekonomskih politika. Nakon uspešnog okončanja finalne faze Sporazum je predviđao razmatranje eventualnog zahteva Turske za članstvo u Evropskim zajednicama (sada Evropskoj uniji). U skladu sa Sporazumom i na osnovu odluke Saveta za pridruživanje, od 1. januara 1996. godine između Turske i Evropske unije postoji carinska unija.²⁹ Turska je podnela zahtev za članstvo u Evropskim zajednicama još 1987. godine. Zbog nestabilne političke i ekonomske situacije i loših odnosa sa Grčkom zbog okupacije dela Kipra, Komisija je samo potvrdila evropsku perspektivu Turske i odložila razmatranje zahteva za članstvo za neka druga, bolja, vremena. Tek decembra 1997. godine Savet EU je doneo odluku da Turska ispunjava uslove za dobijanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Dve godine kasnije, 11. decembra 1999. godine, Evropski savet je doneo odluku kojom je Turskoj odobrio status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

²⁸ Sporazum o pridruživanju između Evropskih zajednica i Turske je potpisan 12. septembra 1963, (1964) J.O. 3687.

²⁹ Decision 1.95 of the E.C. – Turkey Association Council of December 22, 1995 (1996) O.J. L 35/1.

Međutim, pregovori o članstvu između Turske i država članica Evropske unije su formalno otvoreni tek 3. oktobra 2005. godine i još nisu okončani.

1.4.2. Potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji

Potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji su Bosna i Hercegovina i Kosovo*.³⁰

Bosna i Hercegovina je sa Evropskom unijom potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 16. juna 2008. godine. Bosna i Hercegovina još nije podnela zahtev za članstvo u Evropskoj uniji.

Kao učesnik Procesa stabilizacije i pridruživanja **Kosovo*** ima status potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Nakon vojne intervencije NATO saveza protiv Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija je 10. juna 1999. godine doneo Rezoluciju br. 1244 kojom je uspostavljeno međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu* u vidu UNMIK-a³¹ i KFOR-a³². Kao sastavni deo SRJ i u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244 Kosovo* je učesnik Procesa stabilizacije i pridruživanja od njegovog početka. Evropska unija je 2002. usvojila poseban instrument za Kosovo* u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja: zajedničku tehničku radnu grupu koju čine UNMIK, Privremene institucije kosovske samouprave i Evropska komisija sa ciljem da pruže podršku i savete Kosovu* u sprovođenju strukturnih reformi koje bi trebalo da ga približe Evropskoj uniji.³³ Kao sastavni deo SRJ, a zatim i Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Kosovo* je obuhvaćeno programom Evropskog partnerstva, kao specifičnom instrumentu u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja. Savet EU je 14. juna 2004. godine usvojio Odluku o principima, prioritetima i uslovima, sadržanim u Evropskom

³⁰ Sporazum o regionalnom predstavljanju i saradnji Beograda i Prištine od 24. februara 2012. godine predviđa da se Kosovo* označava sa zvezdicom i fusnotom: „ovaj natpis ne prejudicira status Kosova* i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti”. Kako ne bismo opterećivali tekst dugačkom formulacijom, iz razloga jednostavnosti ćemo u ovom radu koristiti oznaku *Kosovo**.

³¹ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* – UNMIK. Misija UNMIK-a da obezbedi uslove za miran i normalan život svih stanovnika Kosova* i unapredi regionalnu stabilnost na Zapadnom Balkanu. Misijom rukovodi specijalni izaslanik Generalnog sekretara UN, koji raspolaže izvršnim civilnim ovlašćenjima u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244.

³² Kosovo Force – međunarodna mirovna vojna misija pod vođstvom NATO saveza.

³³ Stabilisation Tracking Mechanism.

partnerstvu za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo* u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244 (Odluka o Evropskom partnerstvu).³⁴ Nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Kosovo*, u skladu sa Ustavom Republike Srbije, ima status autonomne pokrajine u sastavu Srbije.

Skupština Kosova* je jednostrano proglasila nezavisnost Kosova* 17. februara 2008. godine. Dan kasnije, 18. februara 2008. godine Savet EU je primio k znanju deklaraciju o proglašenju nezavisnosti Kosova* i prepustio odluku o priznavanju Kosova* državama članicama.³⁵ Zanimljivo je da je istog dana Savet doneo Odluku o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Srbijom uključujući i Kosovo* prema Rezoluciji 1244 SB UN.³⁶

Od 2008. godine na Kosovu* deluje *Misija EU za vladavinu prava na Kosovu – EULEX*, u skladu sa odlukom Saveta od 4. februara 2008. godine. Novu fazu u odnosima Evropske unije i Kosova* predstavljalo je usvajanje dokumenta *Kosovo – ispunjenje evropske perspektive* od strane Komisije 14. oktobra 2009. godine.³⁷ U tom dokumentu, koji je upućen Savetu, Evropska komisija je predložila početak procesa koji treba da dovede do ukidanja viza za građane Kosova* i pripreme za zaključenje sveobuhvatnog trgovinskog sporazuma kada Kosovo* ispuni postavljene zahteve. Takođe je predloženo osnaženje političkog dijaloga između Evropske unije i Kosova* u okviru Dijaloga procesa stabilizacije i pridruživanja, razmatranje mogućnosti učešća Kosova* u programima EU i finansijska pomoć Kosovu*.

Bitan događaj, koji je značajno uticao na buduće odnose Evropske unije, njenih država članica, Srbije i Kosova*, predstavljalo je donošenje savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda u Hagu 22. jula 2010. godine, da Rezolucija o proglašenju nezavisnosti Kosova* ne predstavlja kršenje međunarodnog prava. Nakon ovakve odluke Međunarodnog suda, u martu 2011. godine započeo je tehnički dijalog Beograda i Prištine o normalizaciji međusobnih odnosa, pod pokroviteljstvom Evropske unije. Dijalog je rezultirao potpisivanjem Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine 19. aprila 2013. godine u Briselu (Briselski sporazum). Između ostalog, Briselski sporazum predviđa da Srbija i Kosovo* neće blokirati, niti podsticati druge da

³⁴ Savet je 20. januara 2006. godine usvojio novi program Evropskog partnerstva za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo u skladu sa rezolucijom SB UN 1244.

³⁵ Do sada je nezavisnost Kosova* priznalo 23 od 28 država članica EU.

³⁶ Odluka Saveta od 18. februara 2008. godine, br. 2008/213/EC

³⁷ European Commission, *Kosovo* – Fulfilling its European Perspective*, COM (2009) 534 final, Brussels, 14 October 2009.

blokiraju napredak druge strane na putu ka Evropskoj uniji.³⁸ U međuvremenu, maja 2012. godine Komisija je pokrenula Strukturni dijalog o vladavini prava sa Kosovom*, a iste godine, 10. decembra, kosovske vlasti su proglasile kraj nadgledane nezavisnosti Kosova*. Oktobra 2013. godine Kosovo* je otvorilo pregovore sa Evropskom unijom o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Pregovori su uspešno okončani i Sporazum je parafiran od strane predstavnika Kosova* i Evropske unije 25. jula 2014. godine. Evropska Komisija je 30. aprila 2015. godine predložila Savetu da donese odluku o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom*. Dana 27. oktobra 2015. godine u Strazburu Evropska unija i Kosovo* su potpisali Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.³⁹

1.4.3. Predmet i ciljevi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i EU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je Srbija potpisala sa Evropskim zajednicama i njihovim državama članicama 29. aprila 2008. godine predstavlja jednu podvrstu Sporazuma o pridruživanju koja je osmišljena za države Zapadnog Balkana.⁴⁰

U preambuli Sporazuma ističe se spremnost Evropske unije da u punom obimu integriše Srbiju u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se status Srbije kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena i uspešne primene Sporazuma.

³⁸ Tačka 14 Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine.

³⁹ Medović V., *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Novi Sad, 2016, str. 69.

⁴⁰ Uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju priključeni su sledeći aneksi: Aneks I (uz član 21) Carinske koncesije Srbije na industrijske proizvode poreklom iz Evropske zajednice; Aneks II (uz član 26) Definicija proizvoda od junetine – *baby beef*; Aneks III (uz član 27) Carinske koncesije Srbije na poljoprivredne proizvode poreklom iz Evropske zajednice; Aneks IV (uz član 29) Koncesije Evropske zajednice za srpske riblje proizvode; Aneks V (uz član 30) Koncesije Srbije na riblje proizvode poreklom iz Evropske zajednice; Aneks VI (uz član 52) Poslovno nastanjivanje: Finansijske usluge; Aneks VII (uz član 75) Pravo intelektualne, industrijske i komercijalne. Sastavni deo Sporazuma su sledeći protokoli: Protokol 1 (uz član 25) Trgovina prerađenim poljoprivrednim proizvodima; Protokol 2 (uz član 28) Vina i alkoholna pića; Protokol 3 (uz član 44) Definicija pojma „proizvodi sa poreklom” i metodi administrativne saradnje; Protokol 4 (uz član 61) Kopneni transport; Protokol 5 (uz član 73) Državna pomoć industriji čelika; Protokol 6 (uz član 99) Uzajamna administrativna pomoć u carinskim pitanjima i Protokol 7 (uz član 129) Rešavanje sporova.

Sporazumom su definisani sledeći ciljevi procesa stabilizacije i pridruživanja:

1. podržavanje napora Srbije u jačanju demokratije i vladavine prava;
2. doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti u Srbiji, kao i stabilizaciji regiona;
3. obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog koji treba da omogući razvoj bliskih političkih veza između ugovornih strana;
4. podržavanje napora Srbije da razvije privrednu i međunarodnu saradnju, između ostalog, i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU;
5. podržavanje napora Srbije da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu;
6. unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između ugovornih strana;
7. podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenih Sporazumom.⁴¹

Radi ostvarenja postavljenih ciljeva Sporazum predviđa specifične instrumente koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika u Srbiji, kao i u regionu, kroz uspostavljanja zone slobodne trgovine, harmonizaciju propisa, razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave, političku i regionalnu saradnju, kao i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i u drugim oblastima.

Bitni elementi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su poštovanje vladavine prava, demokratskih načela i ljudskih prava i načela tržišne ekonomije, kao i poštovanje međunarodnog prava, uključujući i punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju.⁴² Sporazum posebno naglašava važnost saradnje i poštovanja preuzetih međunarodnih obaveza u borbi protiv širenja oružja za masovno uništenje i sredstava za njihovu isporuku.⁴³ Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusedskih odnosa i poštovanje ljudskih i manjinskih prava predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja.⁴⁴ S tim u vezi, ugovorne strane su se obavezale na bilateralnu i regionalnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, ilegalne migracije, terorizma i trgovine narkoticima. U slučaju nepoštovanja nekog od bitnih elemenata sporazuma svaka ugovorna strana može suspendovati sa trenutnim dejstvom primenu Sporazuma.

⁴¹ Član 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁴² Član 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁴³ Član 3 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁴⁴ Član 5 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Predviđeno je da će se proces pridruživanja sprovesti postepeno i da će biti u potpunosti ostvaren u prelaznom periodu od najviše šest godina. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će, po pravilu jednom godišnje, nadzirati primenu Sporazuma, kao i usvajanje i sprovođenje pravnih, administrativnih, institucionalnih i privrednih reformi od strane Srbije. Najkasnije tri godine nakon stupanja na snagu Sporazuma, Savet za stabilizaciju i pridruživanje temeljno će razmotriti sprovođenje Sporazuma i napredak koji je Srbija učinila. U svetlu tih nalaza, Savet za stabilizaciju i pridruživanje može odlučiti o sledećim fazama pridruživanja.⁴⁵

1.5. Zona slobodne trgovine

1.5.1. Slobodan protok robe

1.5.1.1. Ukidanje carina, kvantitativnih ograničenja i zabrana fiskalne diskriminacije

Sporazumom je predviđeno da će u periodu od 6 godina od njegovog stupanja na snagu između strana ugovornica biti uspostavljena zona slobodne trgovine,⁴⁶ sa punom slobodom protoka roba, bez carina i dažbina sa ekvivalentnim efektom,⁴⁷ kao i bez količinskih ograničenja na uvoz i izvoz i mera sa istim dejstvom.⁴⁸ Do realizacije postavljenog cilja će se doći postepeno. U tom pogledu strane ugovornice su preuzele asimetrične obaveze. Stupanjem Sporazuma na snagu EU će ukinuti sve carine i kvantitativna ograničenja na uvoz industrijske robe poreklom iz Srbije.⁴⁹ Istovremeno, EU ukida sva količinska ograničenja i mere sa istim dejstvom na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz Srbije. EU će takođe ukinuti sve carine i mere sa ekvivalentnim efektom na uvoz

⁴⁵ Član 8 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁴⁶ Član 18 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁴⁷ Pod pojmom dažbina sa ekvivalentnim efektom podrazumevaju se mere i praksa koje se na jednaki način primenjuje i na domaće i na uvozne proizvode, ali na takav način da posebno opterećuju uvoznu robu.

⁴⁸ U okviru prava EU pojam mera sa istim dejstvom kao količinska ograničenja obuhvata sve mere i praksu koje mogu da ometaju, direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno, trgovinu unutar EU. Videti presudu Suda pravde u predmetu 120/78, *Cassis de Dijon*, O.J. 1980, C256/2. Imajući u vidu da se Osnivački ugovori po svom predmetu i ciljevima razlikuju od Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pojam mera sa istim dejstvom iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju se nešto uže tumači nego u pravu EU.

⁴⁹ Član 20 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

poljoprivrednih proizvoda, osim živih goveda, proizvoda od junetine, šećera i vina na koje se primenjuje poseban režim uvoza.⁵⁰

Sporazum predviđa i slobodan uvoz ribe i proizvoda od ribe iz Srbije u EU. Momentom stupanja na snagu sporazuma EU ukida sva količinska ograničenja na uvoz ribe, dok će najveći deo ribljih proizvoda iz Srbije biti oslobođen plaćanja carine.⁵¹

Srbija je takođe preuzela obaveze u vezi sa stvaranjem zone slobodne trgovine. Stupanjem Sporazuma na snagu, Srbija će ukinuti sva količinska ograničenja, kao i carine, na uvoz industrijskih proizvoda iz EU, osim za proizvode za koje će carine biti ukinute do kraja prelaznog perioda (osetljivi proizvodi – posle 3 godine, veoma osetljivi – posle 5 godina i najosetljiviji – posle 6 godina).⁵² Kad je reč o poljoprivrednim proizvodima poreklom iz EU, Srbija će stupanjem na snagu sporazuma ukinuti sva količinska ograničenja i mere sa istim dejstvom na uvoz tih proizvoda. Do kraja prelaznog perioda Srbija će smanjiti, odnosno ukinuti carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda poreklom iz EU u skladu sa dinamikom predviđenom u Aneksu III.⁵³

Srbija se posebno obavezala da će u roku od tri godine od stupanja na snagu Sporazuma prilagoditi sve državne monopole komercijalnog karaktera kako bi obezbedila da ne postoji diskriminacija između državljana država članica EU i Srbije u pogledu uslova pod kojima monopoli nabavljaju i prodaju robu.⁵⁴

Sporazumom je izričito predviđeno da od momenta njegovog stupanja na snagu u trgovini između EU i Srbije neće biti uvedene nove carine na uvoz ili izvoz ili dažbine koje imaju isto dejstvo, niti će će postojeće biti povećavane.

⁵⁰ Član 26 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Za pojedine vrste poljoprivrednih proizvoda poreklom iz Srbije za koje će se carina i dalje naplaćivati uvode se posebne carinske povlastice. U tu grupu spadaju proizvodi od junetine (*baby beef*). Za te proizvode EU će utvrditi carinu na 20% od *ad valorem* stope carine i 20% od specifične carine navedene u Zajedničkoj carinskoj tarifi EU u okviru godišnje carinske kvote od 8.700 tona izraženih u težini polutki. Osim proizvoda od junećeg mesa, EU će nakon stupanja Sporazuma na snagu dozvoliti bescarinski uvoz proizvoda šećera u okviru godišnje carinske kvote od 180.000 tona.

⁵¹ Članovi 29 i 30 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁵² Aneks I Carinske koncesije Srbije na industrijske proizvode poreklom iz Srbije. Videti kod T. Mišević, „Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju”, *Srbija u procesu Pridruživanja Evropskoj uniji*, Beograd, 2010, str. 162.

⁵³ Aneks III (član 27) Carinske koncesije Srbije na poljoprivredne proizvode poreklom iz Evropske zajednice.

⁵⁴ Član 43 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Identična zabrana se odnosi i na uvođenje novih količinskih ograničenja na uvoz i izvoz, kao i mera sa istim dejstvom, ili povećanje njihove restriktivnosti.⁵⁵

Osim količinskih ograničenja i carina, Sporazum zabranjuje i sve oblike otvorene ili prikrivene fiskalne diskriminacije u trgovini između ugovornih strana. EU i Srbija su se obavezale da će se uzdržati od uvođenja novih, kao i da će ukinuti sve postojeće mere unutrašnje fiskalne prirode kojim se proizvodi iz jedne ugovorne strane neposredno ili posredno diskriminišu u odnosu na slične proizvode koji potiču iz druge strane ugovornice.⁵⁶ Naime, odredbe Sporazuma o ukidanju carina bile bi lišene svakog smisla ukoliko bi uvezena roba bila dodatno opterećena posebnim poreskim dažbinama ili taksama i time učinjena nekonkurentnom u odnosu na istu ili sličnu domaću robu.

Mada se odnose na ugovorne strane, obaveze ukidanja carina i kvantitativnih ograničenja i zabrana uvođenja novih ili povećanje postojećih, kao i zabrana fiskalne diskriminacije, savršeno su podesne da stvaraju prava u korist pojedinaca. U praksi to znači da se uvoznik robe iz Srbije može pred carinskim ili poreskim organom države članice EU neposredno pozvati na odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i otkloniti primenu svakog suprotnog nacionalnog propisa ili neusaglašenog propisa EU kojim se nameću carinske obaveze ili slične dažbine koje diskriminišu robu iz Srbije. Ukoliko carinski ili drugi nadležni nacionalni organ odbije da primeni odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uvozniku stoje na raspolaganju sva pravna sredstva predviđena nacionalnim pravom države članice. S obzirom na to da se u takvim sporovima postavlja pitanje tumačenja Sporazuma o stabilizaciji, nacionalni sud može, a ako se radi o sudu najviše instance onda mora, to pitanje uputiti Sudu pravde na rešavanje. Odluka Suda pravde obavezuje nacionalni sud koji je uputio pitanje. Time se obezbeđuje jedinstveno tumačenje i primena međunarodnih sporazuma Unije u svim državama članicama, kao i pravna sigurnost pojedinaca.

1.5.1.2. Antidamping mere

Sporazum sadrži pravila za slučaj dampinga ili subvencija i odredbe o zaštitnim merama. Svaka ugovorna strana može preduzeti odbrambene trgovinske mere ukoliko ustanovi da druga strana sprovodi damping ili subvencije. U tom slučaju ona može uvesti kompenzatorne mere protiv takve prakse, u skladu sa Sporazumom o Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) o sprovođenju člana VI GATT 1994 ili Sporazumom STO o subvencijama i kompenzatornim merama, kao i odgovarajućim domaćim zakonodavstvom.⁵⁷

⁵⁵ Član 36 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁵⁶ Član 37 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁵⁷ Član 40 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Sporazum predviđa mogućnost preduzimanja zaštitnih mera u slučaju kada se neki proizvod uvozi na teritoriju druge ugovorne strane u toliko povećanim količinama i pod takvim uslovima da prouzrokuje ili preti da prouzrokuje:

- ozbiljnu štetu domaćoj industriji sličnih ili direktno konkurentnih proizvoda na teritoriji strane uvoznice, ili
- ozbiljne poremećaje u bilo kom sektoru privrede ili teškoće koje mogu da dovedu do ozbiljnog pogoršanja ekonomske situacije u nekoj oblasti strane uvoznice.⁵⁸

Preduzete zaštitne mere moraju biti srazmerne i ne smeju prevazilaziti ono što je konkretno neophodno da bi se otklonio nastali problem. Te mere se mogu sastojati u obustavi povećanja ili u smanjenju preferencijalnih margina predviđenih Sporazumom. Mere zaštite se ne smeju primenjivati duže od 2 godine.

Pre preduzimanja zaštitnih mera ugovorne strane moraju, što je pre moguće, dostaviti Savetu za stabilizaciju i pridruživanje sve informacije neophodne za temeljnu analizu problema, u cilju pronalaženja obostrano prihvatljivog rešenja. S tim u vezi je propisano da će informacije o eventualnom nastanku problema biti odmah dostavljene Savetu za stabilizaciju i pridruživanje, koji može da donese bilo koju odluku potrebnu za njegovo rešavanje. U slučaju da Savet za stabilizaciju i pridruživanje ili strana izvoznica ne donesu odluku kojom se otklanja nastali problem, ili ako se ne pronade neko drugo zadovoljavajuće rešenje u roku od 30 dana od dana upućivanja predmeta Savetu, strana uvoznica može usvojiti odgovarajuće mere za rešavanje problema.

Sporazum predviđa jednu situaciju u kojoj je moguće odstupanje od obaveze prethodnog informisanja Saveta za stabilizaciju i pridruživanje. Kada vanredne ili kritične okolnosti koje zahtevaju neposredno delovanje onemogućavaju prethodno obaveštavanje ili ispitivanje, strana uvoznica može odmah da primeni privremene mere potrebne za otklanjanje problema i da o tome odmah obavesti drugu ugovornu stranu. Preduzete zaštitne mere moraju se odmah prijaviti Savetu za stabilizaciju i pridruživanje.

1.5.2. Pravila o poreklu robe

Odredbe o slobodnom protoku robe između ugovornih strana odnose se samo na robu sa poreklom iz Srbije, odnosno EU. U skladu sa članom 44 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pravila o poreklu robe su sadržana u

⁵⁸ Član 44 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Protokolu 3.⁵⁹ Odredbama Protokola je predviđeno da će se za svrhu sprovođenja Sporazuma kao proizvodi sa poreklom iz Srbije odnosno EU smatrati:

- proizvodi u potpunosti dobijeni u Srbiji, odnosno EU,
- proizvodi dobijeni u Srbiji, odnosno EU koji uključuju materijale koji nisu u potpunosti tamo dobijeni, pod uslovom da su ti materijali prošli dovoljnu obradu ili preradu u Srbiji, odnosno EU.⁶⁰

Da bi proizvodi sa poreklom iz jedne ugovorne strane prilikom uvoza na teritoriju druge ugovorne strane uživali olakšice predviđene Sporazumom, potrebno je da imaju uverenje o kretanju robe EUR1, ili „izjave na fakturi”.⁶¹ Uverenje EUR.1 izdaju organi zemlje izvoznice na pismeni zahtev izvoznika.

Protokol dalje propisuje metode administrativne saradnje carinskih organa kako bi se sprečile moguće zloupotrebe u pogledu porekla robe. Između ostalog, predviđeno je da će carinski organi Srbije i EU pomagati jedni drugima u proveru ispravnosti uverenja o kretanju robe EUR.1. Posebno je predviđena mogućnost da carinski organi zemlje izvoznice, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev carinskih organa zemlje uvoznice, obave naknadne provere dokaza o ispravnosti carinskih dokumenata. Carinski organi zemlje uvoznice mogu odlučiti da suspenduju odobrenje povlašćenog tretmana za pojedine proizvode u očekivanju rezultata provere. U tom slučaju, uvozniku će biti ponuđeno preuzimanje robe uz sve potrebne mere predostrožnosti.

U cilju osiguranja delotvornosti administrativne saradnje Protokol propisuje obavezu za carinske organe zemlje izvoznice da u potpunosti i što pre obaveste carinske organe zemlje uvoznice ako se provera vrši na njihov zahtev. Ako postoji opravdana sumnja u ispravnost izdatih uverenja, a odgovor ne stigne u roku od deset meseci od dana podnošenja zahteva za proveru, ili ako odgovor ne sadrži podatke dovoljne za utvrđivanje verodostojnosti carinskih dokumenata ili stvarnog porekla robe, carinski organi koji su podneli zahtev za proveru uskratiće pravo na povlašćeni tretman.

U slučaju da u vezi sprovođenja naknadnih provera nastane spor koji se ne može rešiti na miran način između carinskih organa koji su podneli zahtev za proveru i carinskih organa odgovornih za obavljanje provere ili kada se postavi pitanje tumačenja pravila iz Protokola, sporno pitanje se upućuje Odboru za stabilizaciju i pridruživanje.

⁵⁹ Protokol br. 3 (uz član 44) Definicija pojma „proizvodi sa poreklom” i metodi administrativne saradnje.

⁶⁰ Član 2 Protokola br. 3.

⁶¹ Član 16 stav 1 Protokola br. 3. Za pojedine proizvode sa poreklom iz ugovornih strana koji su posebno određeni Protokolom sa poreklom nisu potrebni dokazi o poreklu.

1.5.3. Dozvoljena ograničenja trgovine

Sporazum predviđa mogućnost uvođenja ograničenja u trgovini između ugovornih strana u određenim slučajevima. Svaka strana može zabraniti ili ograničiti uvoz, izvoz ili tranzit robe ako je to opravdano na osnovu javnog morala, javnog interesa ili javne bezbednosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske i arheološke vrednosti ili zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine ili pravila koja se odnose na zlato i srebro. Međutim, izričito je propisano da navedene zabrane ili ograničenja neće biti sredstva proizvodnje diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine između ugovornih strana.⁶² Gotovo identična odredba sadržana je u članu 36 Ugovora o funkcionisanju EU. Ipak, treba voditi računa da Sud pravde u pojedinim slučajevima različito tumači slične ili identične odredbe međunarodnih sporazuma i Osnivačkih ugovora.

1.5.4. Zaštita oznaka geografskog porekla

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posvećuje posebnu pažnju zaštiti oznaka geografskog porekla za proizvode poljoprivrede, ribarstva i prehrambene proizvode, kao i zaštiti imena i oznaka geografskog porekla vina i alkoholnih pića.

1.5.4.1. Zaštita oznaka geografskog porekla za proizvode poljoprivrede, ribarstva i prehrambene proizvode

U okviru poglavlja o slobodnom protoku robe Sporazum sadrži odredbe o zaštiti oznaka geografskog porekla za proizvode poljoprivrede i ribarstva i prehrambene proizvode.⁶³ Mada spadaju u oblast prava intelektualne svojine, ove

⁶² Član 45 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶³ Oznake geografskog porekla se koriste za obeležavanje prirodnih, poljoprivrednih, industrijskih proizvoda, proizvoda domaće radinosti i usluga. Oznake geografskog porekla su:

- imena porekla: geografski naziv zemlje, regiona ili lokaliteta koji služi da označi proizvod koji odande potiče, čiji su kvalitet i posebna svojstva isključivo ili bitno uslovljena geografskom sredinom, koja obuhvata ljudske i prirodne faktore, i čija se proizvodnja, prerada i priprema u celini odvijaju na ograničenom području,
- geografske oznake: oznake koje identifikuju određenu robu kao robu poreklom sa teritorije određene zemlje, regiona ili lokaliteta sa te teritorije, gde se određeni kvalitet, reputacija ili druge karakteristike robe suštinski mogu pripisati njenom geografskom poreklu.

odredbe su smeštene u poglavlje o slobodnom protoku robe, s obzirom na to da su u funkciji olakšavanja trgovine i određivanja porekla proizvoda.⁶⁴

Pomenutim odredbama Srbija je preuzela obavezu da će na svojoj teritoriji obezbediti punu zaštitu oznaka geografskog porekla EU registrovanih u Uniji na osnovu Uredbe Saveta (EZ) br. 510/2006 o zaštiti geografskih oznaka i naznaka porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode od 20. marta 2006. godine.⁶⁵ To bi značilo da je ovim Sporazumom Srbija odustala od načela teritorijalnosti zaštite, jer oznake geografskog porekla registrovane u EU na osnovu pomenute Uredbe ne moraju biti registrovane i u Srbiji. Takav pristup bi mogao dovesti do određenih problema. Naime, Srbija se obavezala da će odbiti registraciju žiga i zabraniti na svojoj teritoriji svaku upotrebu imena zaštićenih u EU za slične proizvode koji ne zadovoljavaju uslove za korišćenje oznake geografskog porekla. To znači da će lica koje žele da registruju žig na teritoriji Srbije morati prethodno da provere da li njihov robni ili uslužni znak povređuje pravo nosioca oznake geografskog porekla registrovane u EU. Osim toga, pravna i fizička lica iz Srbije će morati redovno da prate prijave za registraciju oznaka geografskog porekla u EU objavljene u Službenom glasniku EU, kako se ne bi dogodilo da izgube pravo na upotrebu istovetnih ili sličnih imena ili žigova već registrovanih u Srbiji. Naime, Sporazumom je predviđeno da se žigovi koji ne zadovoljavaju propisane uslove, a koji su registrovani u Srbiji ili su stečeni upotrebom, neće moći koristiti pet godina nakon stupanja Sporazuma na snagu. Izuzetak su žigovi koji su vlasništvo državljana trećih država, a nisu takve prirode da mogu na bilo koji način da zavedu potrošače u pogledu kvaliteta, karakteristika i geografskog porekla robe. Takođe je predviđeno da će u roku od pet godina od stupanja na snagu Sporazuma prestati svaka upotreba oznaka geografskog porekla zaštićenih u EU kao uobičajenih izraza u opštoj upotrebi za takve robe u Srbiji. U istom roku Srbija će obezbediti da roba izvezena sa njene teritorije ne krši pravila o oznakama geografskog porekla.

Sa druge strane, Sporazum predviđa da će oznake geografskog porekla iz Srbije moći da se registruju u EU pod uslovima sadržanim u Uredbi Saveta (EZ) br. 510/2006 o zaštiti geografskih oznaka i naznaka porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode od 20.3.2006. godine. Ova odredba Sporazuma je deklarativnog karaktera, jer takva mogućnost već sada postoji neposredno na osnovu Uredbe br. 510/2006. Uslov za registraciju u EU jeste da je odgovarajuća geografska oznaka prethodno registrovana u Srbiji.

⁶⁴ Član 33 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁵ OJ L 93, 31.3.2006, str. 12, sa izmenama i dopunama sadržanim u Uredbi Saveta (EZ) br. 1791/2006, OJ L 363, 20.12.2006, str. 1.

1.5.4.2. Zaštita imena i oznaka geografskog porekla vina i alkoholnih pića

Zbog specifičnosti materije, odredbe o zaštiti imena i oznaka geografskog porekla vina i alkoholnih pića izdvojene su u poseban Sporazum o uzajamnom priznavanju, zaštiti i kontroli imena vina, alkoholnih pića i aromatizovanih vina, koji je sadržan u Aneksu II Protokola 2 „Vina i alkoholna pića”. Ugovorne strane su se obavezale da će, na bazi nediskriminacije i reciprociteta, priznati, zaštititi i kontrolisati imena vina, alkoholnih pića i aromatizovanih vina koja potiču iz druge ugovorne strane.

U skladu sa Sporazumom, predmet zaštite mogu biti:

- reference na ime ugovorne strane iz koje vino, alkoholno piće ili aromatizovano vino vodi poreklo ili ostali nazivi koji se koriste da označe ugovornu stranu,
- oznake geografskog porekla,
- tradicionalni nazivi.

Zaštita imena podrazumeva da će reference i ostali nazivi koji se koriste da označe državu u cilju identifikacije porekla biti rezervisani za vina i alkoholna pića koja vode poreklo iz dotične države i da neće biti upotrebljavani od strane EU ili Srbije na način koji se razlikuje od onog predviđenog propisima EU ili Srbije.

Sporazum takođe predviđa međusobnu zaštitu geografskih oznaka vina i alkoholnih pića koja vode poreklo iz Srbije, odnosno EU. U skladu sa Sporazumom, u Srbiji će biti zaštićene geografske oznake iz EU za vina i alkoholna pića koja potiču sa teritorije njenih država članica i koja su navedena u Dodatku 1, Deo A, Aneksa II. Slično, u EU će biti zaštićene geografske oznake iz Srbije za vina i alkoholna pića koja potiču sa njene teritorije i koja su nabrojana u Dodatku 1, Deo B, Aneksa II. Zaštićene oznake iz EU, odnosno iz Srbije, neće moći biti upotrebljavane na način koji nije u skladu sa uslovima predviđenim propisima EU, odnosno Srbije. Ugovorne strane su obavezne da preduzmu sve potrebne mere kako bi obezbedile uzajamnu zaštitu geografskih oznaka kojima se opisuju i predstavljaju pića koja vode poreklo sa teritorije ugovornih strana. U tom cilju, ugovorne strane će koristiti sva pravna sredstva predviđena odredbama TRIPS Sporazuma kako bi se obezbedila efikasna zaštita i sprečila upotreba geografskih oznaka u svrhu identifikacije vina i alkoholnih pića koja nisu pokrivena dotičnim oznakama ili opisima. Zaštita koju pruža Sporazum posebno će sprečiti bilo kakvu upotrebu zaštićenih imena za vina i alkoholna pića koja ne potiču iz označene oblasti, i primenjivaće se čak i kada je: naznačeno pravo poreklo vina; dotična geografska oznaka upotrebljena u prevodu; ime propraćeno izrazima kao što su: „vrsta”, „tip”, „stil”, „imitacija”, „metod” i sl.

U slučaju da su geografske oznake pića koja su navedena u Dodatku 1 homonimi, predviđeno je da će biti zaštićen svaki naziv pod uslovom da je upotrebljen u dobroj veri i da se potrošači ne dovode u zabludu u vezi sa pravim poreklom. Ugovorne strane će zajednički odlučiti o praktičnim uslovima upotrebe, prema kojima će se homonimne geografske oznake međusobno razlikovati, uzevši u obzir potrebu da se obezbedi ravnopravan tretman dotičnih proizvođača i da se potrošači ne dovode u zabludu. Ako je geografska oznaka pića homonimna sa oznakom iz neke treće zemlje, primeniće se odgovarajuće odredbe TRIPS Sporazuma.

U pogledu zaštite tradicionalnih naziva propisano je da se tradicionalni nazivi za EU koji su navedeni u Dodatku 2 Aneksa II neće u Srbiji koristiti za opis ili predstavljanje vina koje potiče iz Srbije. U Srbiji se, takođe, ovi nazivi ne mogu koristiti za opis ili predstavljanje vina koje potiče iz EU, osim ukoliko se odnose na vina sa poreklom i kategorijom i na jeziku kao što je navedeno u Dodatku 2. Istu obavezu je preuzela EU u odnosu na tradicionalne nazive za Srbiju, koji su navedeni u Dodatku 2. U cilju ispunjenja preuzetih obaveza ugovorne strane će preduzeti sve potrebne mere za uzajamnu zaštitu tradicionalnih naziva koji se koriste za opis i predstavljanje vina koja potiču sa teritorije ugovornih strana. To podrazumeva upotrebu odgovarajućih pravnih sredstava za efikasnu zaštitu i sprečavanje upotrebe tradicionalnih naziva za opisivanje vina koja nemaju prava na tradicionalne nazive. Za slučaj postojanja homonima kod tradicionalnih naziva predviđeno je isto rešenje kao i u slučaju homonima geografskih oznaka.

U cilju delotvorne zaštite geografskih oznaka naziva koji su naznačeni u odgovarajućem Dodatku 1, predviđeno je da će nadležni zavodi odbiti registraciju žiga za vino ili alkoholno piće koji je identičan sa ili sličan ili sadrži referencu na geografsku oznaku zaštićenu odredbama Aneksa II koji se odnosi na vino ili alkoholno piće koje nema to poreklo i koje ne ispunjava relevantna pravila koja regulišu njegovu upotrebu. Slično, nadležni zavodi će odbiti registraciju žiga za vino koji sadrži ili se sastoji od tradicionalnog naziva zaštićenog Aneksom II, ako dato vino nije ono za koje je taj tradicionalni naziv rezervisan.

1.6. Usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posvećuje posebno poglavlje harmonizaciji zakonodavstva Srbije sa propisima EU (Naslov IV). U skladu sa odredbama sporazuma, Srbija će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje

postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.⁶⁶ Srbija će takođe obezbediti da važeće i buduće zakonodavstvo bude pravilno primenjeno i sprovedeno. Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja SSP-a i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina EU do kraja prelaznog perioda od 6 godina. U početnoj fazi, usklađivanje će biti usredsređeno na pravne tekovine u oblasti unutrašnjeg tržišta, pravosuđe, slobodu, bezbednost, kao i na druge oblasti vezane za trgovinu. U kasnijoj fazi, Srbija će se usredsrediti na preostale delove pravnih tekovina EU. S tim u vezi je predviđeno da će Vlada Srbije i Evropska komisija definisati program harmonizacije, kao i modalitete praćenja procesa usklađivanja zakonodavstva.

Pored odredaba opšteg karaktera, Sporazum sadrži i odredbe koje predviđaju posebne uslove i rokove za harmonizaciju pojedinih oblasti prava: konkurencija, javna preduzeća, javne nabavke, intelektualna svojina, zaštita potrošača, standardizacija, uslovi rada.⁶⁷

1.6.1. Usklađivanje zakonodavstva u oblasti intelektualne svojine

Ugovorne strane Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju posebnu važnost daju obezbeđenju odgovarajuće i delotvorne zaštite i primene prava intelektualne svojine.

Nakon stupanja Sporazuma na snagu ugovorne strane će u pogledu zaštite intelektualne svojine garantovati privrednim društvima i državljanima ugovornih strana tretman ne manje povoljan od onog koji ugovorne strane garantuju bilo kojoj trećoj državi u skladu sa bilateralnim sporazumima.⁶⁸

Sporazum takođe predviđa harmonizaciju propisa u oblasti prava intelektualne svojine. Srbija je preuzela obavezu da u roku od 5 godina od stupanja Sporazuma na snagu obezbedi nivo zaštite prava intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koji je sličan onom koji postoji u EU, uključujući i delotvorna sredstva za sprovođenje tih prava. Ta sredstva uključuju mere, procedure i pravne lekove predviđene Uputstvom Evropskog parlamenta i

⁶⁶ Član 72 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁷ Medović V, Vapa Tankosić J., *Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU*, Novi Sad, 2017, str. 41.

⁶⁸ Član 75 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Saveta br. 2004/48/EZ, od 29. aprila 2004. godine, o sprovođenju prava intelektualne svojine.⁶⁹

Osim toga, predviđeno je da će u istom roku Srbija pristupiti multilateralnim konvencijama u oblasti prava intelektualne svojine. Aneksom VII Sporazuma utvrđeno je da se obaveza pristupanja odnosi na sledeće multilateralne konvencije u kojima su države članice EU ugovorne strane, ili koje države članice *de facto* primenjuju:

- Ugovor o patentnom pravu (Ženeva, 2000.);
- Međunarodnu konvencija za zaštitu novih biljnih sorti (UPOV Konvencija, Pariz, 1961, revidirana 1972, 1978. i 1991).⁷⁰

Zanimljivo je da Sporazum ovlašćuje Savet za stabilizaciju i pridruživanje da donese odluku kojom se obavezuje Srbija da pristupi određenim konvencijama iz ove oblasti za koje utvrdi da su u funkciji efikasne zaštite i primene pojedinih

⁶⁹ Aneks VII Pravo intelektualne, industrijske i komercijalne svojine.

⁷⁰ Ratifikovana 2010. godine. Aneksom VII ugovorne strane takođe potvrđuju značaj koji pridaju obavezama koje proizlaze iz niza multilateralnih međunarodnih konvencija u oblasti prava intelektualne svojine: **Konvencija o osnivanju Svetske organizacije za intelektualnu svojinu** (WIPO Konvencija, Stockholm, 1967, izmenjena i dopunjena 1979); **Bernska konvencija o zaštiti književnih i umetničkih dela** (Pariski akt, 1971); **Konvencija o distribuiranju signala za prenos programa preko satelita** (Brisel, 1974); **Budimpeštanski sporazum o međunarodnom priznanju depozita mikroorganizama radi postupka patentiranja** (Budimpešta, 1977, izmenjen i dopunjen 1980); **Haški sporazum o međunarodnom prijavljivanju industrijskih uzoraka i modela** (Londonski akt, 1934. i Haški akt, 1960); **Lokarnski aranžman o ustanovljenju međunarodne klasifikacije industrijskih uzoraka i modela** (Lokarno, 1968, izmenjen i dopunjen 1979); **Madridski aranžman o međunarodnom registrovanju žigova** (Stokholmski akt, 1967, izmenjen i dopunjen 1979); **Protokol uz Madridski aranžman o međunarodnom registrovanju žigova** (Madridski Protokol, 1989); **Ničanski aranžman o međunarodnoj klasifikaciji proizvoda i usluga radi registrovanja žigova** (Ženeva, izmenjen i dopunjen 1979); **Pariska konvencija o zaštiti industrijske svojine** (Stokholmski akt, 1967, izmenjen i dopunjen 1979); **Ugovor o saradnji u oblasti patenata (PCT)** (Vašington, 1970, izmenjen i dopunjen 1979. i izmenjen 1984); **Konvencija o zaštiti proizvođača fonograma od nedozvoljenog umnožavanja njihovih fonograma** (Fonogramska konvencija, Ženeva, 1971); **Međunarodna konvencija o zaštiti umetnika, izvođača, proizvođača fonograma i ustanova za radiodifuziju** (Rimska konvencija, 1961); **Strazburški sporazum o međunarodnoj klasifikaciji patenata** (Strazbur, 1971, izmenjen i dopunjen 1979); **Ugovor o žigovnom pravu** (Ženeva, 1994); **Bečki sporazum o ustanovljenju međunarodne klasifikacije figurativnih elemenata žigova** (Beč, 1973, izmenjen i dopunjen 1985); **WIPO Ugovor o autorskom pravu** (Ženeva, 1996); **WIPO Ugovor o interpretacijama i fonogramima** (Ženeva, 1996); **Evropska konvencija o patentu** (ratifikovana 2010. godine); **Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine.**

aspekata intelektualne svojine. Uopšte, Sporazum predviđa značajna ovlašćenja za Savet za stabilizaciju i pridruživanje u pogledu nadzora i primene odredaba o pravu intelektualne svojine. U slučaju da se u toku primene Sporazuma pojave problemi u oblasti intelektualne, industrijske ili komercijalne svojine, oni će biti hitno izneti pred Savet za stabilizaciju i pridruživanje, na zahtev bilo koje ugovorne strane, radi pronalaženja obostrano prihvatljivih rešenja.⁷¹

Eventualni problemi u obezbeđivanju delotvorne zaštite intelektualne svojine mogli bi imati veoma ozbiljne posledice, koje bi se odrazile i na druge aspekte primene Sporazuma. To bi svakako negativno uticalo na kvalitet i obim saradnje između Srbije i EU u pojedinim oblastima. Na primer, Sporazumom je izričito propisano da će od dostignutog nivoa zaštite intelektualne svojine zavisiti saradnja između EU i Srbije u oblasti naučnog istraživanja i tehnološkog razvoja. Osim toga, nepoštovanje prava intelektualne svojine može predstavljati ozbiljnu prepreku za trgovinu s obzirom na to da sporazum ovlašćuje ugovorne strane da u tom slučaju mogu preduzeti mere ograničenja trgovine. Na kraju, imajući u vidu značaj koji se pridaje primeni i zaštiti prava intelektualne svojine u EU, napredak koji Srbija ostvari u ovoj oblasti uzeće se u obzir u daljem kretanju Srbije ka članstvu u EU.

1.6.2. Institucionalni okvir za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Poput ostalih sporazuma o pridruživanju, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa odgovarajući institucionalni okvir. Od zajedničkih tela koja su predviđena Sporazumom, centralno mesto pripada Savetu za stabilizaciju i pridruživanje, koji je zadužen za nadziranje primene i sprovođenje Sporazuma, rešavanje sporova i dalji razvoj odnosa između ugovornih strana. U sastav Saveta ulazi jednak broj predstavnika članova Saveta EU i Evropske komisije, sa jedne strane, i članova vlade Srbije, sa druge strane. Predviđeno je da se Savet za stabilizaciju i pridruživanje sastaje u redovnim vremenskim razmacima ili kada to okolnosti nalažu. Radom Saveta naizmenično predsedavaju predstavnici EU i Srbije.

Radi ispunjavanja ciljeva Sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje može, kada je to predviđeno, donositi odluke koje su obavezujuće za strane ugovornice.⁷² Savet za stabilizaciju i pridruživanje donosi odluke jednoglasno. Sporazum predviđa postojanje i drugih zajedničkih tela koja imaju pomoćnu i

⁷¹ Medović V., *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, op. cit., str. 160–161.

⁷² Član 121 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

savetodavnu ulogu. Savetu za stabilizaciju i pridruživanje će u obavljanju njegovih funkcija pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji će se sastojati od predstavnika Saveta EU i predstavnika Evropske komisije, sa jedne strane, i predstavnika Vlade Srbije, sa druge strane.⁷³ Savet za stabilizaciju i pridruživanje može preneti bilo koje svoje ovlašćenje na Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, uključujući i pravo na donošenje obavezujućih odluka.

Osim pomenutih tela, predviđeno je postojanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao foruma u kojem će se poslanici Narodne skupštine Srbije i Evropskog parlamenta sastajati i razmenjivati mišljenja.⁷⁴

Pored zajedničkih tela, Sporazum pridaje posebnu važnost organima ugovornih strana u sprovođenju njegovih odredaba. Ugovorne strane su se obavezale da će preduzeti sve opšte ili posebne mere koje su potrebne za ispunjavanje obaveza iz Sporazuma i ciljeva pridruživanja. S tim u vezi, izričito je propisano da će svaka ugovorna strana obezbediti da fizička i pravna lica druge strane imaju pristup, bez diskriminacije u odnosu na vlastite državljane, nadležnim sudovima i upravnim organima radi zaštite svojih ličnih i imovinskih prava.⁷⁵

Sporazum zabranjuje diskriminaciju između državljana ili privrednih društava druge ugovorne strane. U tom pogledu naročito je naglašeno da – u oblastima obuhvaćenim Sporazumom – rešenja koja Srbija primeni u odnosu na EU ne smeju dovesti do bilo kakve diskriminacije između država članica, njihovih državljana ili privrednih društava. Takođe ni rešenja koja EU primeni u odnosu na Srbiju ne smeju dovesti do diskriminacije između državljana Srbije, kao i srpskih privrednih društava.⁷⁶

1.6.3. Vreme trajanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum se zaključuje na neodređeno vreme, s tim da svaka ugovorna strana može otkazati Sporazum tako što će o tome obavestiti drugu ugovornu stranu. Sporazum prestaje da važi šest meseci od dana slanja obaveštenja o otkazu.⁷⁷

⁷³ Član 122 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁷⁴ Član 125 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁷⁵ Član 126 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁷⁶ Član 128 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁷⁷ Član 133 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Svaka ugovorna strana može suspendovati primenu Sporazuma sa trenutnim dejstvom u slučaju ako druga strana ne poštuje neki od suštinskih elemenata Sporazuma.⁷⁸

Sporazum stupa na snagu prvog dana drugog meseca koji sledi nakon dana kada su ugovorne strane obavestile jednu drugu da su odobrile Sporazum u skladu sa svojim propisanim procedurama.⁷⁹

Literatura

Udžbenici i monografije:

1. Medović V., *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Beograd, 2009.
2. Medović V., *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, Beograd, 2011.
3. Medović V., *Evropska unija posle Lisabonskog ugovora – pravo i institucije*, Novi Sad, 2012.
4. Medović V., *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, III izdanje, Novi Sad, 2016.
5. Medović V, Vapa Tankosić J., *Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU*, Novi Sad, 2017.
6. Medović, V., *Evropska unija – pravo i institucije*, Novi Sad, 2018.
7. Mišćević T., *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, 2005.
8. Samardžić S. (priredio), *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Beograd, 2010.
9. Vajler Dž., *Ustav Evrope*, Beograd, 2002.
10. Vukadinović R., *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998.
11. Vukadinović R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2014.

⁷⁸ Bitni elementi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava i načela tržišne ekonomije, kao i poštovanje međunarodnog prava i vladavine prava. Međunarodni mir i stabilnost i razvoj dobrosusedskih odnosa predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja.

⁷⁹ Član 138 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Studije i članci:

1. Alendar B., Evropska unija i jugoistočna Evropa, *Revija za evropsko pravo*, 2 (2–3); 55–70.
2. Bridge J. W., Procedural Aspects of the Enforcement of European Community Law through the Legal Systems of Member States, *European Law Review*, 17 (2); 105–125.
3. Evans A., Voluntary Harmonisation in Integration between the European Community and Eastern Europe, *European Law Review*, 22, 1997; 201–220.
4. Lopandić D., Sporazumi o pridruživanju i preferencijalni trgovinski odnosi EU sa zemljama u njenom susedstvu, *Pravni život*, 12 (4) 897–912.
5. Medović V., „Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji u pravnom sistemu Evropske unije“
6. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 64, (1–2); 3–10.
7. Mišćević T., „Odlike sporazuma o pridruživanju Evropskoj uniji“, *Pravni život*, 12, (4); 733–767.
8. Vereš I., Evropski sporazum – pravni osnovi za odnose između EU i Srednje i Istočne Evrope, *Pravni život*, 12 (4); 733–767.
9. Vukadinović R., Pojam i mesto prava Evropske unije u pravnom sistemu država članica, *Revija za evropsko pravo*, 1 (1); 9–37.
10. Vukadinović R., Sporazum iz Nice u 10 tačaka – korak napred ili tapkanje u mestu, *Pravni život*, 12 (4); 295–311.
11. Vukadinović R., Ustav bez države (EU) i država bez ustava (SCG), *Pravni život*, 12 (4), 2003; 489–508.

GLAVA II

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EU

2.1. Uvod u Zajedničku poljoprivrednu politiku

Mada su prvi koraci u nastajanju današnje Evropske unije vezani za Evropsku zajednicu za uglj i čelik (1951. godine), a u kasnijem periodu kao najveća dostignuća procesa nastajanja jedinstvene Evrope su isticali stvaranje Carinske unije, šengenske zone ili zajednička spoljnotrgovinska politika, poljoprivreda je u stvarnosti ona delatnost u kojoj se u najdužem periodu i u najvećoj meri oseti zajednička politika Unije, centralno upravljanje i finansiranje. U mnogim aktima poljoprivreda je definisana kao centralna, veoma značajna privredna grana, kako za svaku zemlju članicu, tako i za Evropsku uniju kao celinu. Sektori poljoprivrede i proizvodnje hrane su od velikog značaja za privredu Evropske unije (EU). EU je druga u svetu po izvozu poljoprivrednih proizvoda (posle SAD), a prva u svetu po obimu proizvodnje prehrambenih proizvoda i među najvećima po broju potrošača. Evropska unija je istovremeno jedan od najvećih izvoznika, a u isto je vreme najveći svetski uvoznik hrane, pretežno iz zemalja u razvoju. Zajedničku poljoprivrednu politiku Evropska unija je počela praktično da primenjuje 1962. godine. Jasno je da se ovako značajna delatnost mora pažljivo regulisati, pogotovo što je u pitanju proizvodnja hrane za sopstveno stanovništvo, gde samodovoljnost i oslobađanje zavisnosti od uvoza predstavljaju veoma važnu stratešku prednost, kako u ekonomiji, tako i u vođenju politike uopšte. Proizvodnji hrane svaka država pristupa sa velikom ozbiljnošću, ali retke su nadnacionalne, zajedničke politike, a pogotovo modeli finansiranja kao što je to slučaj sa finansiranjem poljoprivrede u Evropskoj uniji. Iako visoko industrijalizovana, unutar EU postoje značajne ruralne oblasti, u kojima živi 56% stanovništva Unije. Između ostalog, i ta činjenica predstavlja značajan motiv za veliko angažovanje EU u razvoju ruralnih oblasti, stimulisanja i pospešivanja ruralne ekonomije. Ruralna politika se razvija kao prateća politika uz Zajedničku poljoprivrednu politiku EU, s ciljem da doprinese ekonomskoj i socijalnoj koheziji, odnosno uravnoteženom ruralnom razvoju država članica, u oblasti koja može biti posebno pogođena funkcionisanjem jedinstvenog tržišta.

2.2. Evolucija Zajedničke poljoprivredne politike

Nakon Drugog svetskog rata, Evropa se suočila sa posleratnom štetom koja je bila ogromna jer je više od 30% stočnog fonda bilo uništeno (pogotovu u Nemačkoj i Francuskoj), a samim tim i zalihe hrane značajno su bile iscrpljene, čak i u zemljama koje su ih oduvek imale dovoljno, kao što su bile Danska i Holandija. Oko 1,4 miliona hektara obradivih površina u Francuskoj bilo je potpuno uništeno⁸⁰. Maršalov plan je označio početak ekonomske obnove kao i početak procvata poljoprivrede jer polako dolazi do pojave prvih skladištenja poljoprivrednih proizvoda, dok su najznačajniji izvozni poljoprivredni proizvodi bili mleko, meso i jaja. Zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) Evropska unija je počela da primenjuje 1962. godine. Kako navodi Madžar uvođenje Zajedničke poljoprivredne politike EU je predstavljalo rezultat kompromisa između interesa poljoprivrede, s jedne, i industrije (tj. privrede) sa druge strane. Pre osnivanja Evropske ekonomske zajednice poljoprivreda je predstavljala osetljivo pitanje, najviše zbog nestašica hrane neposredno nakon Drugog svetskog rata. U tim trenucima su vlade evropskih zemalja imale različite percepcije i stavove o strukturi i formi zajedničkog tržišta. Za razliku od Nemačke i Holandije, Vlada Francuske je insistirala na prenosu sistema subvencionisanja poljoprivrede sa nacionalnih na viši nivo Evropske zajednice. Kao rezultat pritisaka Vlade Francuske, Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice Zajednička poljoprivredna politika je inkorporirana (uključena) u zajedničko tržište.⁸¹ Prema Jovanoviću⁸² ZPP sadrži dve dimenzije:

- a) unutrašnju dimenziju: koja se sastoji od zagarantovanog utvrđenog nivoa cena na domaćem tržištu, ako cena padne ispod interventne cene, višak zaliha moraju otkupiti državne interventne stanice kako bi se zadržala unutrašnja cena na garantovanom minimalnom nivou;
- b) spoljnu dimenziju: koja se bavi određivanjem najnižeg nivoa cena po kom može da se uveze inostrani proizvod a ovaj prag štiti unutrašnje tržište od stranih konkurenata i fluktuacija cena na spoljnom tržištu.

Ovaj projekat je doneo značajne pozitivne efekte: stabilnost tržišta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, povećanje prihoda proizvođača, sigurnost snabdevanja i uvozu nezavisnost, ali su njegove snažne i direktne akcije izazvale i neke negativne posledice koje su se odrazile na veliku budžetsku

⁸⁰ Evropski pokret (2011). *Vodič kroz EU politike: Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, str. 16.

⁸¹ Madžar, L. (2015). *Poslovanje sa Evropskom unijom*. Visoka poslovna škola, Novi Sad, str. 2.

⁸² Jovanović, M. (2004). *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 204-205.

potrošnju, pojavile su se razlike između proizvođača i regija u samoj EU, ali i ekološki problemi koji proizlaze iz prevelike proizvodnje, tj. upotrebe hemikalija i prekomerne upotrebe resursa. Poljoprivredni protekcionizam je usmeren na izbor mera spoljne trgovine i ekonomske politike za postizanje zaštite poljoprivrednog sektora od strane konkurencije. Međutim, pored mera u poljoprivredi koje direktno ograničavaju uvoz (carine, prelevmani, kvantitativni uvoz ograničenja, poštovanje standarda), postoje i mere za stimulisanje izvoza (izvozne subvencije, višestruki kursevi), kao i mere za direktno stimulisanje poljoprivredne proizvodnje (premije, refundacije, direktni gotovinski transferi). Istovremeno se štite interesi svih grupa: proizvođača, potrošača i ukupne privrede.⁸³ U najznačajnije pojedinačne mehanizme regulacije tržišta Zajedničke poljoprivredne politike spadaju:

- ciljana cena – kao zagarantovana minimalna cena poljoprivrednih proizvoda koja važi i koja se primenjuje u svim članicama EU,
- interventna cena – kao cena po kojoj posebne nacionalne posredničke agencije otkupljuju višak poljoprivrednih proizvoda u neograničenim količinama, radi se o zagarantovanom otkupu viška proizvoda na zajedničkom tržištu,
- ulazna cena – kao minimalna cena po kojoj poljoprivredni proizvodi mogu da se uvezu u EU,
- carina – koja se naplaćuje pri uvozu poljoprivrednih proizvoda sa ciljem podizanja njihovih cena na nivo ulaznih cena; carine predstavljaju jednu od najvažnijih komponenti prihodne strane zajedničkog budžeta EU (a svojevremeno EZ),
- povrat novčanih sredstava iz budžeta EU – koji je namenjen izvozniciima poljoprivrednih proizvoda iz EU sa ciljem da se kompenzuje (nadomesti) razlika između viših evropskih cena, s jedne, i nižih svetskih cena poljoprivrednih proizvoda, s druge strane, na ovaj način su poljoprivredni proizvodi EU postali konkurentni i na svetskom tržištu.⁸⁴

⁸³ Marković, I., Marković, M. (2014). Agricultural Protectionism Of The European Union In The Conditions Of International Trade Liberalization, *Economics of Agriculture*, 61(2); 423-440.

⁸⁴ Madžar, L. (2015). *Poslovanje sa Evropskom unijom*. Visoka poslovna škola, Novi Sad, str. 7.

2.3. Reforme Zajedničke poljoprivredne politike

Prema autorima Vapa Tankosić i Stojsavljević⁸⁵ da bi rešila probleme i prilagodila agrarnu politiku potrebama svake zemlje članice, Evropska komisija je uvela niz reformi Zajedničke politike. Prvi evropski komesar za poljoprivredu Manšolt je predložio prvu reformu ZPP-a 1968. godine, jer primena ZPP-a, i pored rasta produktivnosti i stalnog porasta subvencija nije poboljšala standard poljoprivrednika. On je predložio da se ide ka ukрупnjavanju poljoprivrednih gazdinstava, kao i njihovu specijalizaciju i modernizaciju. Uprkos odbijanju plana Manšoltov plan je začetak ideje o uvođenju reformi u ZPP. Između 1975. i 1985. godine došlo je do povećanja samodovoljnosti ali i porasta rashoda jer su izdaci za ZPP apsobrovali oko 64% budžeta EU. Talasom proširenja iz 1973. godine i ulaskom Velike Britanije, Danske i Irske, pojavila se potreba za integracijom ovih zemalja u Zajedničko tržište i u ZPP, što je otvorilo put novim reformama ZPP.

Do 1985. godine ZPP doživljava veliki uspeh jer poljoprivredna gazdinstva postaju produktivna i proizvode više hrane nego što je potrebno. Višak hrane čuva se i dovodi do tzv. „planina hrane”. Uvodi se nekoliko mera kako bi se obim proizvodnje približio potrebama tržišta. EU je dovedena u situaciju da mora da se bori sa konstantnim viškom glavnih poljoprivrednih proizvoda, od kojih se jedan deo izvezio (uz pomoć subvencija), neke količine su se skladištile a deo je morao biti uništen u okviru EU. Ovakve mere su imale za posledicu visok budžetski trošak, poremećaj na svetskim tržištima, i nisu uvek bile od pomoći poljoprivrednim proizvođačima, da bi na kraju postale veoma nepopularne i kod potrošača i poreskih obveznika. Zbog hroničnog nezadovoljstva zemalja Komonvelta, izazvanog visokim uvoznim carinama EZ na poljoprivredne proizvode, Velika Britanija je u više navrata insistirala na reformama Zajedničke poljoprivredne politike. U isto vreme, zemlje su postale izuzetno zainteresovane za ekološku održivost poljoprivredne proizvodnje. Reforma iz 1985. godine, poznata kao „Zelena knjiga”, predstavlja skup mera koje je trebalo da izjednače ponudu i tražnju, uvedu nove načine regulisanja proizvodnje u najugroženijim sektorima i analiziraju alternativna rešenja za budući razvoj ove politike.

Jedan od najznačajnijih zaokreta u ZPP izvršen je reformom 1992. godine koju je pokrenuo Evropski komesar za poljoprivredu Mekšeri. Baldwin i

⁸⁵ Vapa Tankosić, J., Stojsavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, 61(1); 195–210.

Wyplosz⁸⁶ ističu da su upravo viškovi poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, kao i velike razlike u državama članicama primorali organe Unije da naprave promene i napuste indirektno mere kako bi povećali udeo direktnog finansiranja proizvođača u poljoprivrednom budžetu EU. Ukidaju se mere podrške i kontrole cena na unutrašnjem tržištu i prelazi se na direktne isplate poljoprivrednicima kao kompenzacija za snižene cene radi umanjivanja izdvajanja iz zajedničkog budžeta. Vapa Tankosić i Stojšavljević⁸⁷ navode da je reforma iz 1992. godine bila je uspešna, ali promene koje su nastupile u narednom periodu kao što su proširenje EU priključivanjem zemalja Centralne i Istočne Evrope, uvođenje zajedničke valute evra, povećanje konkurentnosti proizvoda trećih zemalja i nove runde pregovora u sklopu Svetske trgovinske organizacije, zahtevale su dalja prilagođavanja.

Tada se pojavio novi program – tzv. „Agenda 2000” – kojom je 1999. godine pokrenuto dodatno pojačavanje finansiranja „drugog stuba” (ruralnog razvoja). Primećujemo da polako politika i sredstva namenjena ruralnom razvoju postaju sve značajnija. Kao ilustraciju prilagodljivosti i dugoročnog planiranja razvoja poljoprivrede od strane evropskih organizacija, možemo navesti primer posebnog programa koji je stvoren 1999. godine kao deo „Agende 2000” u cilju pripreme i pomoći zemljama Centralne i Istočne Evrope, koje su u to vreme bile u procesu pristupanja EU. SAPARD (eng. Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development) zamišljen je da kroz godišnji budžet od 560 miliona eura u periodu od šest godina (2000–2006) doprinese održivosti poljoprivredne proizvodnje i ruralnog razvoja u zemljama kandidatima. Njegov osnovni cilj je bio da odgovori na prioritetne probleme adaptiranja privreda u ovim državama, kao i da im pomogne da postignu standarde poljoprivrede koji postoje u razvijenijim zemljama – članicama Evropske unije. Pomoć je pružana u oblastima koje su određivale same države kandidati, ali u skladu sa usvojenim prioritetima Zajedničke poljoprivredne politike Unije. Kao najvažnije oblasti, definisana su unapređenja postojećih uslova i struktura za:

- proizvodnju poljoprivrednih i proizvoda od ribe;
- distribuciju proizvoda;
- pojačanu kontrolu kvaliteta hrane;
- veterinarsku i fitosanitarnu kontrolu;
- ustanovljavanje proizvodnih grupa u skladu sa praksom EU;
- podsticanje mera agroekologije i podizanje standarda u ovoj oblasti.

⁸⁶ Baldwin, R., Wyplosz, C. (2004). *The Economics of European Integration*, McGrawHill, London, str. 367.

⁸⁷ Vapa Tankosić, J., Stojšavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, 61(1); 195–210.

Još jedna značajna reforma ZPP usledila je 2003. godine i bila pokrenuta od strane Fišlera, komesara za poljoprivredu i razvoj sela. Prema Paun⁸⁸ „Fišler reforma” je uvela „dva nova instrumenta” za budući razvoj ZPP-a:

- 1) sektorske reforme – nastavak umanjjenja cenovne podrške uz promenu tržišnih režima za robu kao što su durum pšenica, pirinač i raž, i
- 2) modulaciju – transfer sredstava iz stuba 1 u drugi stub, tj. subvencije za ruralni razvoj smanjenjem subvencija velikim poljoprivrednim gazdinstvima”.

U novembru 2008. godine, ministri poljoprivrede zemalja članica EU predstavili su zajednički Akcioni plan za pojednostavljenje ZPP, pod nazivom „Zdravstvena provera” (eng. „Health check”). Ovaj dokument sadržavao je set predloga, koji nije bio zakonodavnog karaktera, i koji je imao za cilj unapređenje reformi iniciranih 2003. godine. „Health Check” je pokrenut u novembru 2008. godine, kada se završavala Fišler reforma iz 2003. godine i definisala je regulatorni okvir poljoprivredne politike do 2013. godine. U njemu se razmatraju ključne karakteristike „Health Check” u smislu njihovog inovativnog potencijala. „Health Check” je obuhvatio niz različitih mera, a neke od njih su: 1) postupno ukidanje kvota za mleko do 2015. godine, 2) razdvajanje podrške od proizvodnje (engl. decoupling) – ZPP reforma direktne pomoći poljoprivrednicima ne odnosi se više samo na proizvodnju određenih proizvoda, uvodi se šema jedinstvenog plaćanja po gazdinstvu (engl. sps – single payment scheme), osim u slučaju gde podrška ostaje vezana uz proizvodnju (engl. coupled) – za krave dojilje, premija za ovce i koze.⁸⁹

Postoje četiri glavna institucionalna faktora koja imaju važan uticaj na ZPP:⁹⁰

- a) Budžet EU – glavni problem je finansiranje Stuba 1 isključivo iz budžeta EU, za razliku od svih ostalih evropskih politika, koje se delimično finansiraju iz nacionalnih budžeta zemalja članica.
- b) Pregovori sa STO – spoljni pritisak u pogledu međunarodne trgovine poljoprivrednim proizvodima i finansiranja domaće poljoprivrede i proizvodnje u EU je uvek bio prisutan;
- c) Zakon o konkurenciji i praksa EU za regulisanje konkurencije između država članica – glavni problem je sprečavanje država članica da

⁸⁸ Paun, M. C. (2012). Presentation of the Common Agricultural Policy (CAP) – History and Estimates Post 2013. *Economics of Agriculture*, 59(3); 210-215.

⁸⁹ Mikuš, O., Ramani, D. & Franić, R. (2010). Smjernice zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine. *Agronomski glasnik*, 72 (6); 345-358.

⁹⁰ Jambor, A., Harvey, D. (2010). CAP Reform Options: A Challenge for Analysis & Synthesis, *Centre for Rural Economy Discussion Paper*, Series no. 28, University of Newcastle-upon-Tyne.

- iskoriste prednost u finansiranju domaćih poljoprivrednika na račun ostalih članica Unije;
- d) Lisabonski ugovor – kao rezultat ovog sporazuma, i EU i nacionalni parlamenti imaju jaču i direktniju kontrolu nad zajedničkim politikama, uključujući ZPP.

2.4. Reforme Zajedničke poljoprivredne politike 2014–2020. godine

Reforma ZPP u novom programskom periodu (2014–2020) godine započeta je 2011. godine. Kako ističe Evropska komisija⁹¹ proces reforme bio je utemeljen sledećim strategijskim ciljevima: očuvanje održive proizvodnje hrane u celoj EU kako bi se zagarantovala dugoročna bezbednost hrane za evropske građane i doprinos rastućoj svetskoj potražnji za hranom pošto se prema prognozama FAO očekuje povećanje potražnje za hranom čak 70% do 2050. godine; podrška poljoprivrednim zajednicama koje pružaju kvalitet, vrednost i raznovrsnost hrane; i podsticanje uravnoteženog razvoja svih ruralnih područja EU u kojima je poljoprivreda važna privredna aktivnost koja kreira nova radna mesta sa višestrukim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i teritorijalnim koristima. Evropska unija definisala je devet ciljeva svoje Zajedničke poljoprivredne politike za period od 2021. do 2027. godine:

- 1) obezbeđivanje održivog dohotka poljoprivrednih gazdinstava i bezbednog snabdevanja hranom;
- 2) obezbeđivanje veće tržišne orijentacije proizvođača i rasta konkurentnosti zasnovanog na istraživanju, novim tehnologijama i digitalizaciji;
- 3) unapređivanje položaja poljoprivrednih proizvođača u prehrambenom lancu;
- 4) ostvarivanje doprinosa ublažavanju i prilagođavanju klimatskim promenama, kao i održivoj energiji;
- 5) obezbeđivanje podsticaja održivom razvoju na osnovu efikasnog upravljanja prirodnim resursima kao što su zemljište, voda i vazduh;
- 6) ostvarivanje doprinosa zaštiti biodiverziteta na osnovu očuvanja ekosistema i zaštite staništa i pejzaža;
- 7) motivisanje mladih poljoprivrednika i obezbeđivanje uslova za poslovanje u ruralnim područjima;

⁹¹ European Commission (2010). The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, Preuzeto sa https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/communication/com2010-672_en.pdf

- 8) promovisanje zapošljavanja, rasta, socijalne inkluzije i lokalnog razvoja ruralnih područja, uključujući bioekonomiju i održivo šumarstvo;
- 9) odgovaranje na zahteve društva za zdravstveno bezbednom hranom i pružanje punog doprinosa dobrobiti domaćih životinja.⁹²

2.5. Aktuelni instrumenti i mere reformisane Zajedničke poljoprivredne politike i karakteristike modela savremene multifunkcionalne poljoprivrede

Multifunkcionalni sistem plaćanja ZPP 2014–2020. godine počiva na⁹³:

- 1) osnovnoj šemi plaćanja;
- 2) „zelenom” plaćanju, kao dodatnom plaćanju poljoprivrednicima za poštovanje obaveznih poljoprivrednih praksi (održavanje trajnih travnjaka, diverzifikacija useva i obezbeđivanje ekološki fokusiranih oblasti);
- 3) dodatnom plaćanju za mlade poljoprivrednike;
- 4) dodatnom plaćanju za područja sa prirodnim ograničenjima; i
- 5) plaćanju za male poljoprivrednike.

Prvi stub ZPP obuhvata direktna plaćanja i mere uređenja tržišta. Za EU članice u okviru direktnih plaćanja obavezna je primena programa osnovnog plaćanja, agroekoloških plaćanja („greening”) i plaćanja za mlade poljoprivrednike. Ostale mere u okviru direktnih plaćanja su dobrovoljne (izborne). Osnovna šema plaćanja podleže unutrašnjoj konvergenciji, jer će se budžeti za direktna plaćanja postepeno prilagođavati, čime se smanjuje razlika između zemalja članica u prosečnom plaćanju po hektaru. U okviru prvog stuba, za period 2014–2020. godine reforma nalaže da države članice EU moraju godišnje izdvojiti 30% sredstava u okviru nacionalnog budžeta za direktna plaćanja za „agroekološka plaćanja” po prihvatljivom hektaru poljoprivredne površine. Ono što je značajno istaći je da se oblasti pod organskom proizvodnjom smatraju oblastima koje su ispunile agroekološke kriterijume u oblast direktnih plaćanja, bez potrebe ispunjavanja dodatnih zahteva. Svako gazdinstvo dobija dodatno plaćanje po hektaru za

⁹² Commission Staff working document, Commission recommendations for Romania’s CAP strategic plan Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee And The Committee of the Regions Recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy SWD/2020/391 final

⁹³ Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020, Preuzeto sa (30 April 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/download/Uredbe/Zakljucak-i-Nacionalni-program-za-poljoprivredu-za-period-2018-2020.pdf>

sprovođenje određenih dobrih poljoprivrednih praksi za očuvanje klimatskih i ekoloških faktora.

U skladu sa Uredbom (EU) br. 1307/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 17.12.2013. godine „zelena” ili agroekološka plaćanja, kao dodatna plaćanja za očuvanje klimatskih i ekoloških faktora uz poštovanje pravila „višestruke usklađenosti” koje nalaže da se poljoprivrednici moraju pridržavati dobrih poljoprivrednih i ekoloških uslova (eng. Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC), kao i obaveznih zahteva za upravljanje gazdinstvom (eng. Statutory Management Requirements – SMR).

Glavne aktuelne mere prvog i drugog stuba za period 2014–2020. godine prikazane su u Tabeli 1.

Tabela 1. Glavne mere ZPP⁹⁴

I stub (finansiranje putem Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi)		II stub (finansiranje putem nacionalnih budžeta i Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj)
DIREKтна PLAĆANJA	MERE UREĐENJA TRŽIŠTA	RURALNI RAZVOJ
➤ Program osnovnih šema plaćanja ili prelazni pojednostavljeni „program jedinstvenih plaćanja” po površini ➤ Dobrovoljna prelazna nacionalna podrška za poljoprivrednike ➤ Dobrovoljna preraspodela plaćanja ➤ Plaćanja za poljoprivrednike koji se pridržavaju poljoprivrednih praksi korisnih za klimu i životnu sredinu ➤ Dobrovoljna plaćanja za poljoprivrednike na područjima sa prirodnim ograničenjima ➤ Plaćanja za mlade poljoprivrednike koji počinju da se bave	➤ Tržišne intervencije: pomoć skladištenju u privatnim skladištima ➤ Javna intervencija: pšenica, kukuruz, ječam, pirinač u ljusci, govedina i teletina, maslac i obrano mleko u prahu ➤ Evropska komisija može da preduzme mere u slučaju poremećaja na tržištu izazvanih značajnim promenama u cenama, borbe protiv širenja bolesti životinja, podrška u finansiranju tih mera ➤ Omogućiti mere kontrole: ukidanje kvota za mleko 2015. godine, ukidanje kvota za šećer u 2017. godini	➤ Inovacije: „transfer znanja” i „saradnja” ➤ Unapređenje konkurentnosti svih vrsta poljoprivredne proizvodnje, održivo upravljanje šumama i veća saradnja između poljoprivrede i istraživanja ➤ Znanje – „poljoprivreda zasnovana na znanju”: ojačane mere za savetodavne službe na poljoprivrednim gazdinstvima ➤ Restrukturiranje/ investicije/modernizacija ➤ Mladi poljoprivrednici – kombinacija mera može uključivati grantove za pokretanje biznisa (do 70.000 €), usluge obuke i savetovanja ➤ Mali poljoprivrednici: pomoć za pokretanje biznisa do 15.000 € po malom poljoprivrednom gazdinstvu

⁹⁴ Vapa Tankosić, J. i Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa* (36), 663-676.

poljoprivrednom delatnošću ➤ Dobrovoljna proizvodno vezana plaćanja ➤ Posebno plaćanje za pamuk ➤ Dobrovoljni pojednostavljeni program za male poljoprivrednike	➤ Ukidanje sistema prava na zasade vinove loze do kraja 2015. godine i uvođenje sistema odobrenja za nove zasade vinove loze, inovacije u vinarstvu ➤ Godišnji budžet za šeme potrošnje voća i mleka u jasicama, vrtićima i školama se povećava (sa 90 na 150 miliona EUR) ➤ Nova pravila vezana za marketing proizvoda i organizacije proizvođača ➤ Proizvođači i sektorske organizacije se priznaju i podstiče se njihovo osnivanje ➤ Trgovina sa državama trećeg sveta: uvoz i izvoz određenih proizvoda se može zahtevati uz prezentaciju dozvole. Evropska komisija može promeniti kvote uvoznih tarifa ➤ Povrat na izvozna potraživanja u treće zemlje se mogu uvesti za određene proizvode i pod određenim tržišnim uslovima	➤ Instrument za upravljanje rizikom: za osiguranje useva od vremenskih nepogoda i životinja od bolesti (nadoknađuje se do 70% gubitka ako prihod opadne za 30%) ➤ Organizacije proizvođača/Udruženja organizacija proizvođača ➤ Agroekološka – klimatska plaćanja ➤ Organsko gazdinstvo: nova posebna mera za veću vidljivost ➤ Planinska područja iznad 62° N: iznosi pomoći mogu se povećati ➤ Nova razgraničenja zasnovana na 8 bioloških kriterijuma; države članice zadržavaju fleksibilnost da definišu do 10% poljoprivredne površine kao površine sa specifičnim ograničenjima ➤ Podrška za program Natura 2000 i plaćanje u okviru okvirne direktive o vodama ➤ Mere podrške za LEADER lokalni razvoj
--	--	---

Finansiranje organske proizvodnje spada u podsticaje ruralnog razvoja koji su uslovljeni poštovanjem standarda i pravila dobre poljoprivredne prakse i zaštite životne sredine. Ovi podsticaji su usmereni i na razvoj preduzetničke inicijative, inovativnosti i motivacije poljoprivrednih subjekata putem prenosa znanja i informacija, razvoja savetodavnih službi, službi za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom i pomoći poljoprivrednim gazdinstvima, programa kvaliteta za poljoprivredne proizvode i hranu, uspostavljanjem grupacija i organizacija proizvođača, pospešivanjem organske proizvodnje i ostalih oblika saradnje (Tabela

2). Kako se u saopštenju Evropske komisije⁹⁵ navodi, višegodišnji programi iz ove kategorije su u periodu 2007–2013. godine bili finansirani sa 96,3 milijardi evra putem Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD), što je predstavljalo oko 20% ukupnog budžeta ZPP za taj period. Za period 2014–2020. godine posebnim uredbama o podršci za ruralni razvoj se uvode i mere podrške namenjene isključivo organskoj poljoprivrednoj proizvodnji.

*Tabela 2. Pregled odabranih mera za podsticaj ruralnog razvoja*⁹⁶

Predmet mere	Opis mere	Maksimalan iznos u evrima ili %
Prenošenje znanja i aktivnosti informisanja	- strukovno osposobljavanje i sticanje veština, kursevi, radionice i podučavanje - kratke razmene lica iz poljoprivrednog, prehrambenog ili šumarskog sektora, itd.	Nadoknada troškova organizacije i izvršenja prenosa znanja. Troškovi putovanja, smeštaja i dnevnica. Stopa podrške kreće se od 50% do 100% u različitim programima ruralnog razvoja.
Savetodavne službe, službe za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom i pomoć poljoprivrednim gazdinstvima	(a) pomoć poljoprivrednicima, mladim poljoprivrednicima (b) podsticanje osnivanja službi za upravljanje i pomoć polj. gazdinstvima i savetodavnim službama (c) podsticanje osposobljavanja savetnika	Savetovanje: 1.500 evra po savetu Za osposobljavanje savetnika: 200.000 evra svake tri godine
Programi kvaliteta za poljoprivredne proizvode i hranu	poljoprivrednici i grupe poljoprivrednika koji prvi put učestvuju u: programima kvaliteta, uključujući programe sertifikacije polj. gazdinstava za poljoprivredne proizvode	Za aktivnosti informisanja i promocije: 70% prihvatljivog troška i aktivnosti Za programe kvaliteta ili poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima: 3.000 evra po gazdinstvu godišnje u maksimalnom trajanju od pet godina

⁹⁵ European Commission. (2013). Fact and Figures on Organic Agriculture in European Union, http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/more-reports/pdf/organic-2013_en.pdf

⁹⁶ Obrada autora na osnovu Uredbe (EU) br. 1305/2013. Evropskog parlamenta i Saveta EU od 17. decembra 2013. godine o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Saveta Evropske unije (EZ) br. 1698/2005

Predmet mere	Opis mere	Maksimalan iznos u evrima ili %
Razvoj poljoprivrednih gazdinstava i poslovanja	(a) početna pomoć za pokretanje poslovanja za (mlade poljoprivrednike; nepoljoprivredne delatnosti u ruralnom području, razvoj malih polj. gazdinstava) (b) ulaganja u stvaranje i razvoj nepoljoprivrednih delatnosti (c) godišnja plaćanja ili jednokratna plaćanja za male poljoprivrednike	-70.000 evra po mladom poljoprivredniku i korisniku i 15.000 evra po malom poljoprivrednom gazdinstvu* (*u skladu sa uslovima iz člana 19)
Organska proizvodnja	po ha polj. površine, poljoprivrednicima ili grupacijama poljoprivrednika koji dobrovoljno pristanu na prelaz na prakse i metode organske proizvodnje ili koji nastavljaju bavljenje istom	600 evra po ha godišnje za jednogodišnje useve, 900 evra po ha za specijalizovane višegodišnje useve, 450 evra po ha godišnje za ostala korišćenja zemljišta
Saradnja	Različiti oblici saradnje u poljoprivrednom sektoru, zadruge i međusektorske organizacije; stvaranje klastera; osnivanje operativnih grupa Evropskog partnerstva za inovacije putem projekata, razvoj novih proizvoda, praksi, procesa, tehnologija	Troškovi studija, studija izvodljivosti, biznis planova ili lokalnih razvojnih strategija. U slučaju klastera, umrežavanje postojećih članova, primanje novih članova, troškovi saradnje i direktni troškovi povezanih projekata kao i troškovi promotivnih aktivnosti

U novoj politici koja se odnosi na Stub 2 Ruralnog razvoja i obuhvata period do 2020. godine, posebna pažnja posvećuje se finansiranju organske proizvodnje specifičnom merom Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj: merom 11. koja se odnosi na proces konverzije u organsku proizvodnju (mera 11.1) i održavanju organske proizvodnje (mera 11.2). Podrška za organska poljoprivredna gazdinstva putem plaćanja za proces konverzije u organsku proizvodnju i održavanja organske proizvodnje (Tabela 3) razlikuje se u

zemljama članicama, u kojima se kreće. Prema autorima Stolze et al.⁹⁷ podrška organskoj poljoprivredi poslednjih godina na Malti iznosi od 0,2% do 13,2% od ukupnih sredstava EU programa za ruralni razvoj u Danskoj. Belgija, Bugarska, Kipar, Danska, Nemačka i Grčka iskazale su značajnu podršku organskoj poljoprivredi u okviru novih mera za Ruralni razvoj za razliku od Estonije, Finske, Portugala, Slovenije, Slovačke i Velike Britanije.

Tabela 3. Pregled mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji u okviru reforme ZPP

STUB 1	STUB 2
Agroekološka plaćanja	- Proces konverzije u organsku proizvodnju (mera 11.1) i održavanju organske proizvodnje (mera 11.2) - Ulaganja u fizičku imovinu povezana sa organskom proizvodnjom - Programi kvaliteta za organske poljoprivredne proizvode i hranu - Savetodavne službe, službe za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom i pomoć poljoprivrednim gazdinstvima o organskoj proizvodnji

Uredbom (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Saveta EU od 17.12.2013. godine⁹⁸ o podršci ruralnom razvoju iz EAFRD-a i stavljanju izvan snage Uredbe Saveta EU (EZ) br. 1698/2005 u članu 29 (organska poljoprivreda), propisano je da se sredstva „dodeljuju po hektaru poljoprivredne površine poljoprivrednicima ili grupama poljoprivrednika koji dobrovoljno pristanu na proces konverzije resursa iz konvencionalne u organsku proizvodnju ili nastavljaju bavljenje praksama i metodama organske proizvodnje”. Član 17, koji se odnosi na ulaganja u fizičku imovinu propisuje da „podrška u okviru ove mere obuhvata materijalna i/ili nematerijalna ulaganja koja poboljšavaju ukupne rezultate i održivost poljoprivrede i obuhvata obradu, plasiranje na tržište i/ili razvoj poljoprivrednih proizvoda, a maksimalne stope podrške mogu se povećati za mlade poljoprivrednike, za zajednička ulaganja, uključujući ona povezana sa spajanjem organizacija proizvođača i za integrisane projekte koji obuhvataju podršku dobijenu iz više mera, za ulaganja u područjima izloženima prirodnim i

⁹⁷ Stolze, M., Sanders, J., Kasperczyk, N., Madsen, G. and Meredith, S. (2016). *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM, Brussels.

⁹⁸ Uredba (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Saveta EU od 17. decembra 2013. godine o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Saveta Evropske unije (EZ) br. 1698/2005.

ostalim posebnim ograničenjima, i ulaganja povezana sa organskom proizvodnjom”.

Član 16 br 1 slovo a) stav II koji se odnosi na Programe kvaliteta za poljoprivredne proizvode i hranu propisuje da se „podrška iz ove mere odnosi na poljoprivrednike i grupacije poljoprivrednika koji prvi put učestvuju u programima kvaliteta utvrđenim Uredbom Saveta (EZ) br. 834/2007 od 28.06.2007. godine o organskoj proizvodnji i označavanju organskih proizvoda”. Član 15, koji se odnosi na savetodavne službe, službe za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom i pomoć poljoprivrednim gazdinstvima, uređuje podršku za savetovanje za poljoprivrednike koji po prvi put osnivaju poljoprivredno gazdinstvo. Saveti se mogu odnositi i na „prilagođavanje klimatskim promenama, bioraznolikost i zaštitu voda ili pitanja vezana za rezultate i efikasnost poljoprivrednog gazdinstva, uključujući aspekte konkurentnosti, razvoj lanaca snabdevanja, organsku proizvodnju i zdravstvene aspekte stočarske proizvodnje”.

2.6. Karakteristike modela savremene multifunkcionalne poljoprivrede i ekološka komponenta Zajedničke poljoprivredne politike

Nova karakteristika poljoprivredne politike EU ističe multifunkcionalnost poljoprivrede i integriše ekološku komponentu tj. upravljanje životnom sredinom koja podstiče održivu „zelenu poljoprivredu” i implementaciju ekoloških mera. ZPP ima tri jasna ekološka cilja, od kojih je svaki utemeljen u Evropskom zelenom dogovoru⁹⁹ i Strategiji od „Od farme do viljuške”¹⁰⁰:

- borba protiv klimatskih promena;
- zaštita prirodnih resursa;
- unapređenje biodiverziteta.

Svaki od ovih ciljeva je podržan od strane ZPP-e, putem promocije organske poljoprivrede i odgovornog upravljanja inputima, kao što su pesticidi i đubriva.

⁹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The European Green Deal COM/2019/640 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

¹⁰⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system COM/2020/381 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

Evropska komisija je predstavila Evropski zeleni dogovor, najambiciozniji paket mera koji bi trebalo da omogućiti evropskim građanima i preduzećima da imaju koristi od održive zelene tranzicije. Mere ovih ključnih politika kreću se od ambicioznog smanjenja emisija štetnih gasova, ulaganja u najsavremenija istraživanja i inovacije, do očuvanja prirodnog okruženja Evrope do investicija u zelene tehnologije, održiva rešenja i nova preduzeća. Evropski zeleni dogovor (eng. „Green Deal”)¹⁰¹ ima za cilj da podstakne efikasno korišćenje resursa prelaskom na čistu, kružnu ekonomiju i zaustavi klimatske promene, vrati gubitak biodiverziteta i smanji zagađenje. Uključuje potrebne investicije i dostupne finansijske alate i objašnjava kako osigurati pravednu i inkluzivnu tranziciju. Evropski zeleni dogovor pokriva sve sektore privrede, posebno transport, energetiku, poljoprivredu, građevinarstvo i industriju kao što su čelik, cement, IKT, tekstil i hemikalije.

Sa druge strane, Strategija „Od farme do viljuške” ima za cilj da¹⁰²:

- obezbedi da lanac ishrane, koji pokriva proizvodnju hrane, transport, distribuciju, marketing i potrošnju, ima neutralan ili pozitivan uticaj na životnu sredinu, očuvanje i obnavljanje kopnenih, slatkovodnih i morskih resursa od kojih zavisi sistem ishrane;
- pomogne pri ublažavanju klimatskih promena i prilagođavanje njihovim uticajima; zaštita zemljišta, zemljišta, vode, vazduha, zdravlja i dobrobiti biljaka i životinja; i pokuša da umani i nadoknadi gubitak biodiverziteta;
- obezbedi bezbednost hrane, ishrane i javnog zdravlja – da svi imaju pristup hranljivoj, održivoj hrani koja podržava visoke standarde bezbednosti i kvaliteta, zdravlje biljaka i zdravlje i dobrobit životinja, uz zadovoljavanje prehrambenih potreba i preferencija u ishrani; i
- očuva pristupačnost hrane, uz generisanje pravednijeg ekonomskog povrata u lancu snabdevanja, podstičući konkurentnost sektora snabdevanja EU, promovišući fer trgovinu, stvarajući nove poslovne prilike, istovremeno osiguravajući integritet jedinstvenog tržišta i bezbednost i zdravlje na radu.

¹⁰¹ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The European Green Deal COM/2019/640 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

¹⁰² Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system COM/2020/381 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

Mere zaštite životne sredine u ZPP koje podstiču zelenu poljoprivredu i sprovode ekološka pravila čine centralni deo ZPP¹⁰³:

- standardi unakrsne usklađenosti povezuju finansijsku podršku sa pravilima EU o životnoj sredini, kao i zdravlju ljudi, biljaka i životinja;
- zelena direktna plaćanja uvode obavezne radnje (održavanje trajnih travnjaka, raznovrsnosti useva i ekoloških fokusnih područja), a svaka je usmerena ka zaštiti životne sredine i borbi protiv klimatskih promena;
- politika ruralnog razvoja podržava investicije i poljoprivredne aktivnosti koje doprinose klimatskim akcijama i održivom upravljanju prirodnim resursima.

U novoj ZPP posebna pažnja posvećuje se organskoj proizvodnji koja ima za cilj da u potpunosti ukine ili u velikoj meri umani upotrebu sintetičkih hemijskih inputa kao što su đubriva, pesticidi, aditivi i medicinski proizvodi. Poslednjih godina prisutan je trend povećanja područja pod organskom poljoprivredom. Organska proizvodnja ima značajan uticaj na ekološki odgovoran razvoj poljoprivrede zahvaljujući njenim potencijalima, u šta spadaju dobri agroekološki uslovi, bogatstvo zemljišnih resursa i kvalitet poljoprivrednog zemljišta. Evropska komisija podržava razvoj ekoloških pristupa i organsku poljoprivredu kako bi se unapredili savremeni sistemi poljoprivredne proizvodnje koji treba da budu produktivni, profitabilni i u isto vreme daju svoj doprinos strategiji EU o biodiverzitetu, jednoj od centralnih komponenti Evropskog zelenog dogovora.

Evropska komisija definiše organsku proizvodnju kao „integralni sistem upravljanja poljoprivrednim gazdinstvom i proces proizvodnje hrane koji kombinuje najbolju ekološku praksu, visok nivo biodiverziteta, očuvanje prirodnih resursa i primenu visokih standarda brige o životinjama i biljkama, a u skladu sa željama potrošača za proizvodima koji nastaju korišćenjem prirodnih supstanci i procesa”¹⁰⁴ Svetska zdravstvena organizacija (WHO) i Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih nacija – FAO¹⁰⁵ navodi da Codex alimentarius definiše organsku poljoprivredu kao „sistem ekološkog upravljanja poljoprivrednom proizvodnjom koji promoviše i unapređuje zdravlje

¹⁰³ European Commission, Environmental sustainability in the CAP Available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/environmental-sustainability/cap-and-environment_en

¹⁰⁴ European Commission, 2014 Preuzeto sa http://ec.europa.eu/agriculture/sheep-goats/index_en.htm.

¹⁰⁵ World Health Organization (WHO) and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2007). Codex Alimentarius: Organically Produced Foods, 3rd edn. FAO, Rome.

agroekosistema uključujući biodiverzitet, biološke cikluse i biološku aktivnost zemljišta. Bazira se na minimalnoj upotrebi materija koje nisu poreklom sa poljoprivrednih gazdinstava imajući u vidu da regionalni uslovi zahtevaju lokalno prilagođene sisteme. Ovo se postiže upotrebom, gde je to moguće, kulturnih, bioloških i mehaničkih metoda, za razliku od upotrebe sintetičkih materijala, da bi se ispunila bilo koja specifična funkcija unutar sistema, zasnivajući se na agrotehničkim merama koje obnavljaju, održavaju i unapređuju ekološku ravnotežu”.

Tabela 4. Razlike između organske i konvencionalne proizvodnje¹⁰⁶

ORGANSKA PROIZVODNJA	KONVENCIONALNA PROIZVODNJA
Korišćenje organskih đubriva u cilju održavanja plodnosti zemljišta	Korišćenje sintetičkih đubriva u cilju ishrane biljaka
Redukovana obrada, malčiranje i pokrovne kulture	Duboka obrada i jalovi ugar
Mehaničko uništavanje korova u redu	Upotreba herbicida
Cvetni pojas za korisne i štetne insekte	Monokultura
Regulisanje štetočina, bolesti i korova putem prirodnih antagonizama	Upotreba pesticida
Oprašivanje pčelama i drugim insektima	Prskanje suspenzijama polena
Regulisanje rodosti prirodnim putem	Hemijsko proređivanje plodova
Dovod vode kapilarnim putem	Navodnjavanje
Očuvanje raznolikosti živog sveta	Uništavanje štetnih i korisnih insekata primenom insekticida
Kompostiranje, vraćanje biljnih ostataka u zemljište	Upotreba sintetičkih i poboljšivača strukture zemljišta
Očuvanje i zaštita životne sredine	Zagađenje pesticidima

Međunarodna federacija pokreta za organsku poljoprivredu¹⁰⁷ definiše organsku proizvodnju kao „sistem proizvodnje koji održava zdravlje zemljišta, ekosistema i ljudi oslanjajući se na ekološke procese, biodiverzitet i proizvodnju prilagođenu lokalnim uslovima, sa ograničenom upotrebom inputa”. Organska poljoprivreda kombinuje tradiciju, inovacije i nauku u cilju ostvarivanja zajedničkih koristi i promoviše fer odnose i dobar kvalitet života za sve uključene u ovaj sistem proizvodnje. Organska proizvodnja ima za cilj da u potpunosti ukine ili u velikoj meri umanjí upotrebu sintetičkih hemijskih inputa kao što su đubriva,

¹⁰⁶ Vukoje, V., Tomaš Simin, M., Trkulja, U., Klještanović, S., Krompić, J. (2015). *Priručnik: Inovativni program unapređenja organske proizvodnje*. Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.

¹⁰⁷ IFOAM, <http://www.ifoam.bio/en/organic-landmarks/definition-organic-agriculture>

pesticidi, aditivi i medicinski proizvodi. Neke od razlika između organske i konvencionalne proizvodnje su detaljnije prikazane u Tabeli 4.

Ideja o organskoj proizvodnji potiče od nemačkog filozofa Rudolfa Steiner-a (1861–1925) i botaničara Sir Albert Howard-a (1873–1947) i Lady Evelyn Barbara Balfour (1898–1990) iz Velike Britanije. Rudolf Steiner bio je jedan od prvih zagovornika biodinamičke poljoprivrede. U toku 1940. godine, Lady Balfour osnovala je britansko udruženje za organsku poljoprivredu „The Soil Association”, naučni časopis „Mother Earth” i pokrenula „Haughley” eksperiment (prvi dugoročni eksperiment o organskoj poljoprivredi), kojim se organski i konvencionalni sistem proizvodnje pratio više od trideset godina. Organska poljoprivreda se razvijala skoro nezavisno u nemačkom i engleskom govornom području početkom 20. veka. Razvoj organske poljoprivrede podstaknut ovim događajima¹⁰⁸:

- krizom u poljoprivredi i poljoprivrednoj nauci;
- pojavom biološki orijentisane poljoprivredne nauke;
- reformom života i ishrane *Life and Food Reform movements* i
- rastućom zapadnjačkom svešću o kulturama poljoprivrede Dalekog Istoka.

Prvi Standardi za organsku poljoprivredu britanskog udruženja „The Soil Association” objavljeni su 1967. godine. U Versaju 1972. godine formirana je „Međunarodna federacija pokreta za organsku poljoprivredu (IFOAM)” sa ciljem globalnog širenja informacija o principima organske proizvodnje, namenjenih proizvođačima i potrošačima¹⁰⁹.

U toku sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka dolazi do popularizacije organske poljoprivrede i da se javlja potreba da organska proizvodnja bude zakonom uređena, kao i da se definišu standardi vezani za sertifikaciju organskih proizvoda. Do 1991. godine, većina članica EU definisala je zakonski okvir organske proizvodnje. Danska je bila prva zemlja koja je uvela finansijsku podršku proizvođačima tokom perioda konverzije, kao deo zakona iz 1987. godine o organskoj poljoprivredi. Druge skandinavske zemlje su je sledile. Nemačka je 1989. godine postala prva zemlja koja je koristila podsticaje iz ZPP-a za uvođenje programa podrške za konverziju u organsku proizvodnju¹¹⁰.

¹⁰⁸ Lockeretz, W. (Ed.). (2007). *Organic Farming: An International History*. CABI Publishing, Wallingford.

¹⁰⁹ Padel, S., Vine, J. (2010). Development of Organic Certification under Regulation (EEC) 2092/91, In Padel, S. (ed.) *The European Regulatory Framework and its Implementation in Influencing Organic Inspection and Certification Systems in the EU*, CERTCOST project, pp. 28–37.

¹¹⁰ Lockeretz, W. (Ed.). (2007). *Organic Farming: An International History*. CABI Publishing, Wallingford.

Sredinom osamdesetih godina nekoliko specijalizovanih organizacija za sertifikaciju je započelo sa radom, kao što su SKAL (Holandija), KRAV (Švedska) i Farm Verified Organic (SAD). Francuska uvodi prvi Zakon o organskoj proizvodnji 1980. godine, potom iste godine Austrija, a Danska 1987. godine. EU je usvojila prvu regulativu o organskoj proizvodnji 1991. godine. U EU prvo usvojena Uredba 2092/91 koja je definisala osnovna pravila organske proizvodnje vezana za područje upotrebe i označavanja, osnovna pravila organske poljoprivrede za biljnu proizvodnju (konverzija, obrada zemljišta, setva, sadnja, đubriva, zaštitna sredstva), zatim etiketiranje, preradu, pakovanje, transport, distribuciju, marketing, listu dozvoljenih sredstava, sistem nadzora, promet, organizaciju inspekcije i sertifikacije kao i pravila prilikom uvoza iz trećih zemalja. Nekoliko godina kasnije usvojena je Uredba 1804/99, koja je definisala pravila vezana za proizvodnju, označavanje i inspekciju najznačajnijih životinjskih vrsta. Ovaj akt propisuje da svaka članica EU treba da uspostavi vlastitu sertifikacionu šemu, inspeksijski sistem, dok akreditacioni sistem treba da izda akreditaciju za svako sertifikaciono telo. Na nivou EU doneta je odluka da se sve kuće, organizacije ili tela koja se bave sertifikacijom i inspekcijom moraju akreditovati prema ISO 65 i ISO 39. Uredba 2078/02 koja je naknadno usvojena definiše šemu podrške farmerima koji se bave organskom poljoprivredom, kao i programe koji se bave promocijom organske poljoprivrede, polazeći od ukupnog budžeta za poljoprivredu organske hrane pa do edukacije poljoprivrednih proizvođača, naučnih istraživanja iz oblasti proizvodnje po konceptima organske poljoprivrede i transfera znanja do krajnjih korisnika i poljoprivrednika¹¹¹.

U skladu sa Evropskim akcionim planom za organsku hranu i poljoprivredu, Evropska komisija je 2005. godine započela proces revizije organskog zakonodavnog okvira. Organski zakonodavni okvir je potom više puta menjan i revidiran u 2007/08. godini, što je dovelo do usvajanja nove Uredbe Saveta (EC) 834/2007 o organskoj proizvodnji i obeležavanju organskih proizvoda, kao i Uredbe Komisije (EC) 889/2008 o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje Uredbe Saveta (EC) 834/2007 o organskoj proizvodnji i obeležavanju organskih proizvoda, označavanju i kontroli. Može se primetiti da EU neprestano radi na razvoju i unapređenju zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju.

Novi EU logo „Euro-Leaf” koji je u upotrebi za organske proizvode širom EU uveden je 1. jula 2010. godine. Upotreba organskog logotipa EU obavezna je za sve organske proizvode koji su proizvedeni u bilo kojoj državi članici EU.

¹¹¹ Mijatov, G. (2009) Zakonska regulativa u organskoj proizvodnji – stanje i perspektive, Preuzeto sa: <https://www.tehnologijahrane.com/enciklopedija/zakonska-regulativa-organskoj-proizvodnji-stanje-perspektive>

Organski logotip EU može se dobrovoljno koristiti i na proizvodima koji potiču iz EU, a nisu bili prethodno upakovani ili na bilo koji organski proizvod koji se uvozi iz trećih zemalja, isključivo ukoliko je proizvod proizveden u skladu Uredbom (EEZ) br. 2092/91 i njegovim propisima za primenu ili Uredbom Saveta (EZ) br. 834/2007 i Uredbom Komisije (EU) br. 271/2010. Organski logo EU ne može se koristiti ukoliko je manje od 95% sadržaja poljoprivrednih sastojaka proizvoda proizvedeno organski. Novi EU logo ne može se koristiti za proizvode koji su izvan EU organskog zakonodavnog okvira, uključujući:

- proizvode dobijene iz lova i ribolova, kozmetike i tekstila;
- proizvode koji sadrže manje od 95% organskih sastojaka;
- proizvode iz konverzije;
- proizvode na koje se primenjuju samo nacionalni ili privatni standardi.

Zanimljivo je istaći da EU ima recipročne sporazume o organskoj ekvivalentnosti sa trinaest zemalja (Kanadom, Izraelom, Japanom, Republikom Korejom, Švajcarskom, Tunisom, SAD, Novim Zelandom, Argentinom, Australijom, Čileom, Kostarikom i Indijom), što znači da su obe strane priznale primenu pravila za organsku proizvodnju i kontrolne sisteme kao ekvivalentne. S druge strane, iako u standardima organske proizvodnje EU i SAD ima razlika, EU i SAD su 15. februara 2012. godine u Nirnbergu ipak potpisale novi zvanični Sporazum o organskoj ekvivalenciji i obe strane su utvrdile da su im standardi ekvivalentni (osim u domenu zabrane upotrebe antibiotika). Američki propisi zabranjuju upotrebu antibiotika (izuzev u slučajevima kada plamenjača napadne voćnjake organskih jabuka i krušaka). Regulative EU ipak dozvoljavaju upotrebu antibiotika isključivo za lečenje bolesnih životinja. Sporazumom je predviđeno da sertifikovani inspektori moraju da potvrde da, tokom uzgajanja organskih proizvoda koji ulaze na tržište EU ili SAD, antibiotici nisu bili korišćeni. Zahvaljujući sporazumu o jedinstvenoj etiketi za organske proizvode SAD i EU troškovi proizvođača i prerađivača izvoznika u oba regiona su smanjeni¹¹².

Savet EU 22. maja 2018. godine usvojio je novu Uredbu o organskoj proizvodnji i obeležavanju organskih proizvoda (Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labeling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007). Nova Uredba će se primenjivati od 1. januara 2021. godine i zasnivati na navedenim postulatima¹¹³:

¹¹² Nacionalno udruženje za razvoj organske proizvodnje Serbia Organika (2012) <http://serbiaorganica.info/downloads/Organic%20news%20broj%2015%20Februar%202012.pdf>

¹¹³ Savet EU, Press Release 268/18, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/22/organic-farming-new-eu-rules-adopted/>

- pravila o proizvodnji biće pojednostavljena i dalje usklađena putem ukidanja izuzetaka i odstupanja;
- kontrolni sistem će se ojačati zahvaljujući strožim merama opreza i širim proverama na osnovu rizika duž celog lanca snabdevanja;
- proizvođači u trećim zemljama moraće da se pridržavaju istih pravila kao i proizvođači u EU;
- predmet nove regulative biće šira lista proizvoda (npr. so, pčelinji vosak, listovi vinove loze), kao i dodatna pravila proizvodnje (npr. za jelene, zečeve i živinu);
- sertifikacija će biti lakša za male poljoprivrednike, zahvaljujući novom sistemu grupnog sertifikovanja;
- kako bi se smanjio rizik od slučajne kontaminacije pesticidima koristiće se jedinstven pristup;
- biće ukinuta odstupanja za proizvodnju u gredicama u staklenicima.

Mesto porekla sastojaka proizvoda mora biti jasno naznačeno na etiketi i postavljeno odmah ispod broja kontrolnog tela. Ukoliko sastojci poljoprivrednog porekla potiču iz EU, oni moraju biti označeni kao „EU poljoprivreda”. Kada sastojci poljoprivrednog porekla potiču izvan EU, oni moraju biti označeni kao „poljoprivreda van EU” a kada sastojci poljoprivrednog porekla potiču iz EU i izvan EU, proizvod mora biti označen kao „EU/poljoprivreda van EU”. Oznaka „EU” ili „poljoprivreda van EU” može se zameniti ili dopuniti nazivom zemlje u slučaju da sve poljoprivredne sirovine vode poreklo iz te države (Slika 1).



AB-CDE-999
EU Agriculture



AB-CDE-999
Non-EU Agriculture



AB-CDE-999
EU/non-EU Agriculture

Slika 1. Oznake Evropske unije za proizvode organske proizvodnje

Sektor organske poljoprivredne proizvodnje u EU u poslednjih nekoliko godina ubrzano se razvija. Konstantno se uvećavaju, kako površine na kojima se uzgajaju organske kulture, tako i ukupan broj gazdinstva i proizvođača organskih prehrambenih proizvoda koji su registrovani u skladu sa pravilima koja regulišu ovu oblast. Podaci Evrostata o organskom sektoru dostupni su od 1998. godine, nakon uključivanja organskog sektora u politike EU 1991. godine, jer zakonodavni okvir EU nalaže da države članice moraju da obezbede statističke informacije neophodne za primenu i praćenje organskog sektora. Zakonska

regulativa predstavlja osnov za održivi razvoj organske proizvodnje i uspešno funkcionisanje unutar tržišta. Kako navode Vapa Tankosić i Lekić¹¹⁴ primena standarda u organskoj proizvodnji garantuje lojalnu konkurenciju sa primarnim ciljem zaštite životne sredine i interesa potrošača. Wier i Calverley¹¹⁵ ističu da rastu tržišta organske hrane doprinosi i sve veća briga za zaštitu životne sredine, pogotovo u razvijenim ekonomijama.

U Izveštaju Evropske komisije¹¹⁶ navodi se da su, u periodu od 2000. do 2012. godine, površine organski korišćenog poljoprivrednog zemljišta u EU povećane u proseku za 6,7% godišnje, i da su 2012. godine dostigle su 9,6 miliona hektara, što čini 5,4% od ukupnog poljoprivrednog zemljišta u zemljama članicama Unije. Na primer, prema podacima za 2012. godinu, sa udelom zemljišta namenjenog organskoj poljoprivredi sa 18,6% od ukupnog poljoprivrednog zemljišta, Austrija je bila zemlja u kojoj je učešće organskog sektora najveće u Evropi. Švedska sa 15,7% i Estonija sa 14,9% bile su vodeće među ostalim članicama EU, dok je Češka Republika sa 13,1% od ukupne obradive površine posvećene organskoj poljoprivredi bila lider među „novim” zemljama članicama. U ranijem izveštaju Evropske komisije¹¹⁷ ističe se da je među dvanaest novih članica, pet država (Češka Republika, Estonija, Letonija, Slovenija i Slovačka) prelazilo prosek Unije od približno 5,4% poljoprivrednog zemljišta angažovanog za organsku proizvodnju.

Nesumnjivo je da postoje velike razlike u učešću organske poljoprivrede među evropskim zemljama, koje proističu iz čitavog niza prirodnih, ali i istorijskih, političkih, socijalnih, ekonomskih faktora. Faktori zaštite životne sredine uključuju klimu (koja utiče na pojavu štetočina i na potrebu za korišćenjem pesticida), godišnje uslove uzgoja i vrstu kultivisanih kultura. Evropska agencija za životnu sredinu¹¹⁸ navodi u svom izveštaju da u Austriji, organska proizvodnja ima dugu istoriju počev od dvadesetih godina prošlog veka. Austrija je bila jedna od prvih zemalja širom sveta koja je postavila zvanične smernice putem nacionalne politike i akcionog plana za organsku hranu i

¹¹⁴ Vapa Tankosić, J., Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa* (36), 663–676.

¹¹⁵ Wier, M., Calverley, C. (2002). Market potential for organic foods in Europe. *British Food Journal* 104 (1); 45–62, <https://doi.org/10.1108/00070700210418749>

¹¹⁶ European Commission. (2014). Action Plan for the future of Organic Production in the European Union

https://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/act_en.pdf

¹¹⁷ European Commission. (2013). Fact and Figures on Organic Agriculture in European Union, http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/more-reports/pdf/organic-2013_en.pdf

¹¹⁸ European Environment Agency. (2015). <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries-comparison/agriculture>

poljoprivredu. S druge strane, u Bugarskoj, prve intenzivne aktivnosti za razvoj organske poljoprivrede počele su 1990. godine razvojem lokalnog tržišta za organske proizvode i usvajanjem nacionalnog akcionog plana sredinom ovog veka.

Tržište organske hrane u zemljama EU iz centralne i istočne Evrope je još uvek u razvoju, a organska hrana proizvedena je uglavnom za izvoz. Mada se najveći deo gazdinstava i površina nalazi u 15 „starih” zemalja članica, koje krasi adekvatna finansijska podrška, utemeljen zakonodavni okvir i informisanost proizvođača i potrošača, nove članice EU polako se razvijaju, posebno u kontekstu dodatnog finansiranja ovakve vrste poljoprivredne proizvodnje. Tržište Češke i Poljske razvija se veoma brzo, sa rastom koji iznosi 4 do 5 puta u periodu od 2006. do 2010. godine (vrednost organskog tržišta je u periodu od četiri godine dostigla rast sa 27 na 107 miliona evra u Češkoj, i u Poljskoj sa 15 na 85 miliona evra)¹¹⁹.

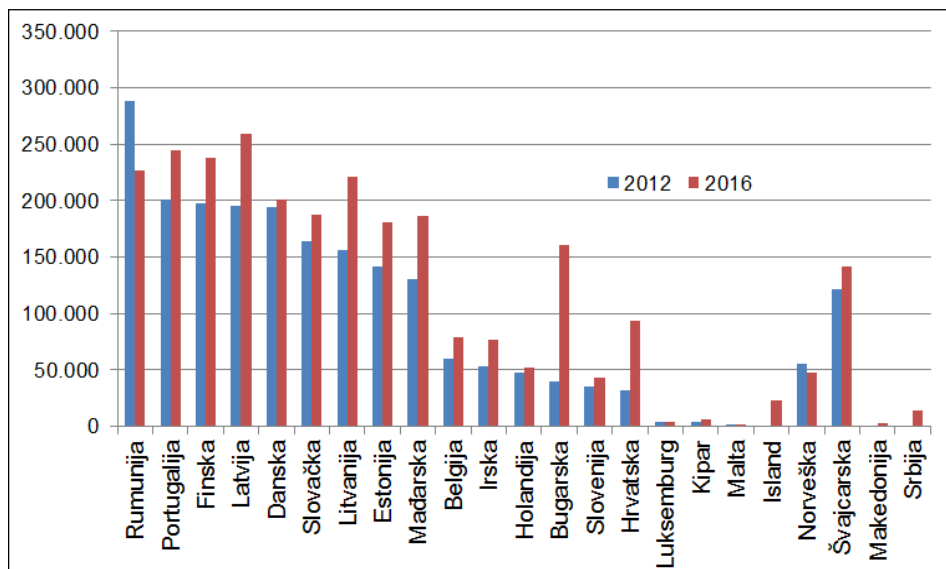
Autor Saracin¹²⁰ ističe da je glavna prepreka potrošnji organske hrane u Bugarskoj i Rumuniji upravo niska kupovna moć stanovništva i dodatna razlika u ceni od oko 20–40% u odnosu na konvencionalne proizvode. U naučnoistraživačkom radu autora Jeločnik et al.¹²¹ navodi se da je broj operatera u organskoj poljoprivredi u Rumuniji koji iznosi 26.000 znatno veći nego operatera u Srbiji (285), dok s druge strane, autori zaključuju da je većina proizvedenih organskih proizvoda izvozno orijentisana u obe zemlje. Kada pogledamo zemlje sa ukupnom površinom pod organskom proizvodnjom ispod 300.000 ha, uočava se da je Letonija na prvom mestu sa 259.146 ha ukupne površine pod organskom proizvodnjom u 2016. godini (Grafikon 1). Potom sledi Portugalija sa 245.052 ha, Finska sa 238.240 ha, Rumunija sa 226.309 ha, Litvanija sa 221.665 ha, Danska sa 201.476 ha, Slovačka sa 187.024 ha, Mađarska sa 186.322 ha, Estonija sa 180.852 ha i Bugarska sa 160.620 ha. Nakon njih su prisutne države sa znatno manjom ukupnom površinom pod organskom proizvodnjom, a među njima je i Republika Srbija.

¹¹⁹ Jansen, B., Schaer, B.2(2012). A glimpse on organic markets in Eastern Europe., http://www.organic-world.net/fileadmin/documents/yearbook/2012/2012-02-16/jansenschaer-Biofach_CEE_SEE_20120216.pdf

¹²⁰ Saracin, V.C. (2016). Organic farming in Romania and Bulgaria. Scientific Papers Series Management, *Economic Engineering in Agriculture and Rural Development* 16 (2): 263–268.

¹²¹ Jeločnik, M., Ion, R. A., Jovanović, M., Popescu, C.G. (2015). Has Organic Farming Potential for Development? Comparative Study in Romania and Serbia. *Procedia Economics and Finance* 22: 268–276.

Grafikon 1. Ukupna površina pod organskom proizvodnjom ispod 300.000 ha u 2012. i 2016. godini



Prema statistici Evrostata broj poljoprivrednih gazdinstava sa isključivo organskim površinama u EU se povećao od 2010. do 2013. godine, dok se broj poljoprivrednih gazdinstava sa delimičnim organskim površinama smanjio (Tabela 5), usled završetka procesa konverzije. Primećuje se porast od 0,30% poljoprivrednih gazdinstva sa isključivo organskim površinama, kao i trend povećanja ukupne radne snage zaposlene na poljoprivrednim gazdinstvima na isključivo organskim površinama od 42%.

Tabela 5. Broj poljoprivrednih gazdinstava, iskorišćena poljoprivredna površina (ha) i ukupna radna snaga¹²²

	Broj poljoprivrednih gazdinstava		Iskorišćena poljoprivredna površina (ha)		Radna snaga u poljoprivredi	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Ukupan broj poljoprivrednih gazdinstava	12.228.020	10.824.360	175.834.040	174.603.020	9.934.970	9.496.060
Poljoprivredna gazdinstva bez organskih površina	12.040.410	10.621.220	166.746.050	164.441.090	9.626.730	9.153.330
Poljoprivredna gazdinstva sa delimično organskim površinama	96.790	89.790	5.590.240	5.483.040	185.450	168.830
Poljoprivredna gazdinstva sa isključivo organskim površinama	90.900	113.310	3.497.740	4.678.890	122.810	173.890

Analizirajući potrošnju organskih proizvoda u EU, prema izveštaju IFOAM EU, FiBL, Marche Polytechnic University i Naturland¹²³ u periodu od 2005. i 2014. godine, po glavi stanovnika, možemo zaključiti da je značajno povećana, i to za 110%, sa 22,4 evra na 47,4 evra, dok je u istom periodu, potrošnja konvencionalnih proizvoda i bezalkoholnih pića imala rast od 13%. Tržište organskih proizvoda imalo je godišnju stopu rasta od 7% u 2014. godini. Povećava se i tržišno učešće ostalih organskih proizvoda. Organska jaja imaju

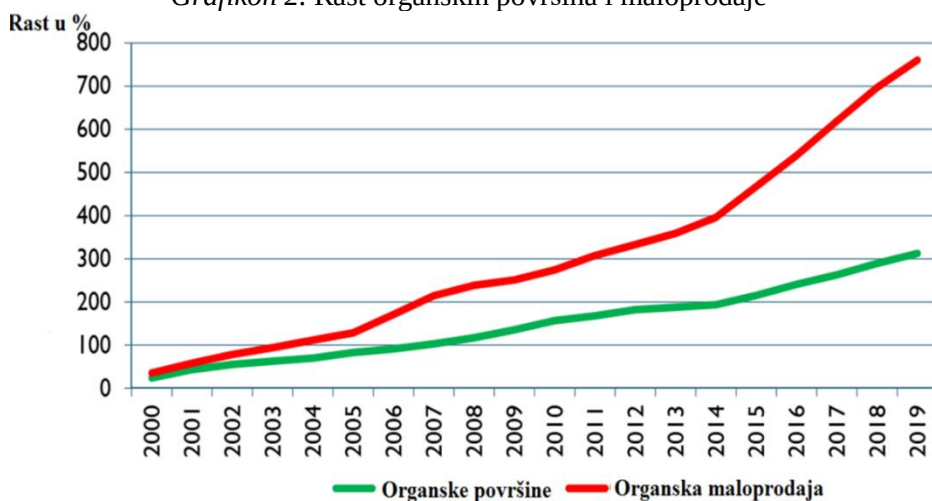
¹²² Napomena: Malta nije uključena iz razloga zaštite poverljivosti zbog malog broja isključivo organskih farmi; u Luksemburgu 2010. godine nisu prijavljene delimične organske farme. Izvor: Eurostat (Farm Structure Survey, 2013)

¹²³ IFOAM EU, FiBL, Marche Polytechnic University and Naturland. (2016). Organic in Europe. Prospects and Developments. IFOAM, Brussel.

tržišno učešće od 11–22% u Austriji, Belgiji, Finskoj, Francuskoj, Nemačkoj i Holandiji. Organski mlečni proizvodi imaju tržišno učešće od 5 do 10% u Austriji, Nemačkoj i Francuskoj i Holandiji (npr. u Austriji organsko mleko ima tržišno učešće od 15,7%). Organsko voće i povrće ima tržišno učešće od jedne petine u Italiji, Irskoj, Francuskoj, Nemačkoj i Švedskoj.

U 2019. godini površine pod organskim poljoprivrednim zemljištem su iznosile 16,5 miliona hektara (Evropska unija 14,6 miliona hektara). Sa oko 2,4 miliona hektara, Španija je i dalje zemlja sa najvećom organskom površinom u Evropi, a slede Francuska (2,2 miliona hektara) i Italija (2,0 miliona hektara).¹²⁴

Grafikon 2. Rast organskih površina i maloprodaje¹²⁵

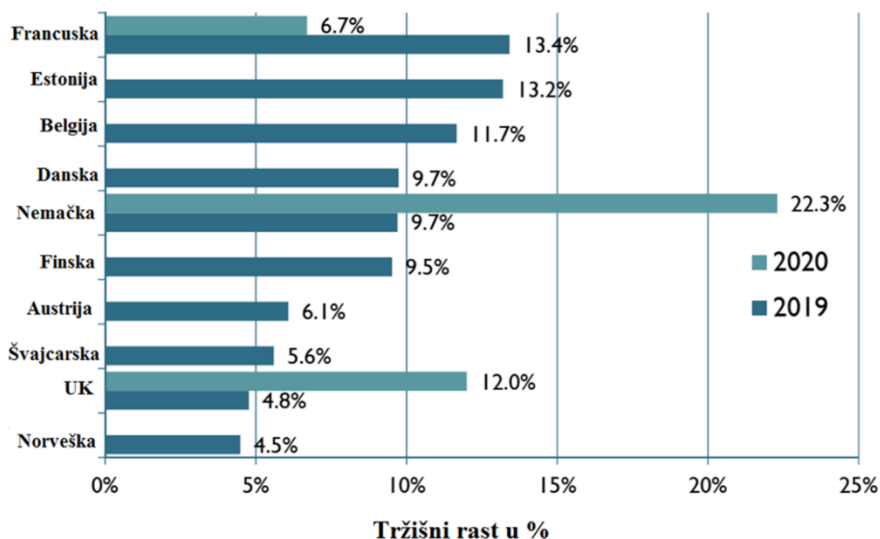


Na Grafikonu 2. primećuje se da je rast površina pod organskim poljoprivrednim zemljištem iznosio u Evropskoj uniji 8,1 odsto. Udeo organskog poljoprivrednog zemljišta iznosi 3,3 odsto. Organska maloprodaja je dostigla iznos od 45 milijardi evra (Evropska unija: 41,4 milijarde evra). U Evropi je registrovano 430.000 organskih proizvođača i 343.000 u Evropskoj uniji. Najveći broj proizvođača se nalazi u Turskoj (74.545) i Italiji (70.561). Broj organskih proizvođača porastao je za 2,8 odsto u Evropi i za 5,0 odsto u Evropskoj uniji.

¹²⁴ Willer, H., Trávníček, J., Meier, C., Schlatter, B. (Eds.) (2021). *The World of Organic Agriculture 2021 – Statistics and Emerging Trends*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM – Organics International, Frick and Bonn., CH-Frick and D-Bonn.

¹²⁵ Ibid.

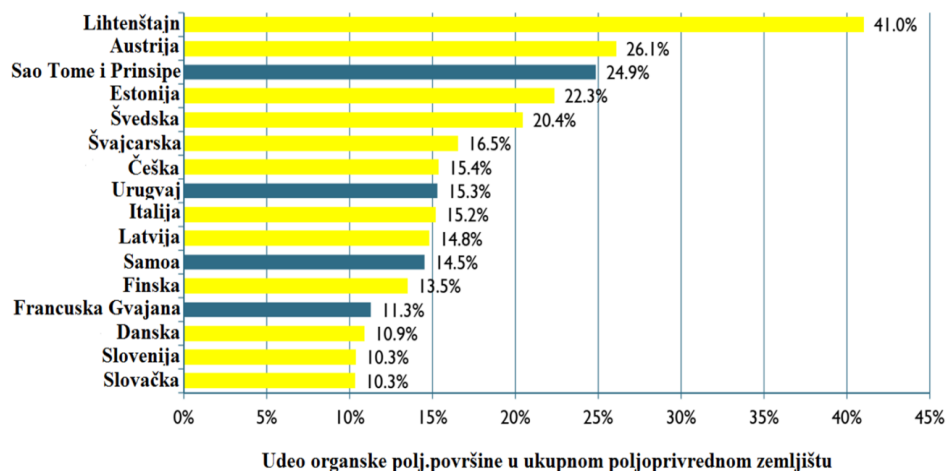
Grafikon 3. Zemlje sa najvećim rastom organskog tržišta u 2019. i 2020. godini¹²⁶



Na Grafikonu 3 uočavamo da je najveći rast u 2020. godini zabeležen u Nemačkoj (22,3%), Velikoj Britaniji (12%), i Francuskoj (6,7%). U 2019. godini najveći rast organskog tržišta registrovan je u Francuskoj (13,4%) i Estoniji (13,2%).

¹²⁶ Ibid.

Grafikon 4. Zemlje sa učešćem organskih površina od najmanje 10% u ukupnom poljoprivrednom zemljištu 2019. godine¹²⁷



Na Grafikonu 4 vidimo da su vodeće zemlje sa učešćem organskih površina od najmanje 10% u ukupnom poljoprivrednom zemljištu u 2019. godini bile Lihtenštajn (41%), Austrija (26,1%) i Saio Tome i Principe (24,9%).

2.7. Zaštita životne sredine u poljoprivredi, bezbednost i kvalitet hrane u Evropskoj uniji

U današnje vreme, globalni tokovi međunarodne trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima nam nesumnjivo ukazuju na činjenicu da je pitanje bezbednosti hrane postalo jedno od najvažnijih pitanja koje zaokuplja pažnju kako razvijenih zemalja, tako i zemalja u razvoju. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) pruža poljoprivrednicima stabilnost jer bez ZPP-a ne bi mogli da ulažu u poboljšanja produktivnosti, bezbednosti hrane ili zaštite životne sredine. ZPP takođe obezbeđuje stabilne zalihe hrane po razumnim cenama. Bezbednost hrane se smatra jednim od najvažnijih pitanja u proizvodnji i preradi tradicionalnih prehrambenih proizvoda.

Na međunarodnom planu ravnoteža kontrole pomera od klasične kontrole zdravstvene ispravnosti ka integrisanim sistemima bezbednosti sa težištem na preventivi i proaktivnim radnjama, naglašavajući važnost intervencija na mestima na kojima se gaje životinje (kontrola od „njive do trpeze”), a sa ciljem

¹²⁷ Ibid.

obezbeđenja što bolje higijene, kvaliteta i bezbednosti namirnica¹²⁸. Ovim sistemom definisana je odgovornost svih učesnika u čitavom integrisanom lancu proizvodnje, prerade i distribucije hrane, dok se istovremeno ovim sistemom uvažava i podstiče proizvodnja tradicionalne hrane i hrane sa geografskim poreklom¹²⁹.

Na sajtu EUR_lex pristupa evropskom zakonodavstvu izdvajaju se brojne uredbe, pravilnici i odluke vezane za regulisanje bezbednosti hrane sa podelom na zakonodavstvo u oblasti hrane, zdravlja životinja i zdravlja bilja. Zbog značaja trgovinske razmene sa EU, odnosno da bi mogla svoju hranu da izvozi na tržište EU, Srbija već neko vreme prilagođava svoje standarde evropskim standardima¹³⁰.

Evropska komisija je 2000. godine utvrdila opšte principe na kojima Politika bezbednosti hrane u Evropi treba da počiva. Ovi principi obuhvataju¹³¹: integrisani stratejski pristup u okviru celog lanca proizvodnje hrane; jasno definisanje uloga svih aktera u lancu (od proizvođača hrane za životinje, preko poljoprivrednika, pa sve do evropskih institucija, država članica i potrošača); princip sledljivosti (da se u svakom trenutku može doći do svake od faza koju je prošao određen proizvod); koherentnu, efektivnu i dinamičnu politiku; princip analize rizika (koji se sastoji od procene rizika, upravljanja rizikom i informisanja o riziku); veću ulogu naučnih institucija i primenu principa predostrožnosti prilikom upravljanja rizikom. Ovakav razvoj pravnog okvira koji pokriva ceo lanac proizvodnje hrane „od njive do trpeze” se odnosi se na hranu za životinje i zdravlje životinja, zaštitu i brigu o životinjama, veterinarske preglede, mere zdravstvene brige o životinjama, zdravstvene provere biljaka, pripremu i higijenu prehrambenih proizvoda. *Bela knjiga* je naglasila potrebu pokretanja dijaloga sa potrošačima kako bi ih u isto vreme i informisali i edukovali o rizicima vezanim za bezbednost hrane jer svaka faza procesa donošenja odluka treba da bude potpuno transparentna. U tu svrhu, treba uzeti svakako u obzir mišljenje potrošača, konsultovati javnost o svim aspektima bezbednosti hrane; obezbediti okvir za diskusiju između naučnih eksperata i potrošača i olakšati transnacionalni dijalog potrošača na evropskom i globalnom nivou. Potrošači imaju pojednako

¹²⁸ Kljajić, R., Stevančević, M., Tešić, M., Aleksić, Z. (2006). Novi zahtevi u zaštiti zdravlja životinja i bezbednosti hrane. *Savremena poljoprivreda*, 55 (3–4); 128–135.

¹²⁹ Vesković Moračanin, S., Stefanović, S., Šaponjić, M., Đukić, D. (2014). Primena sledljivosti u proizvodnji zlatarskog sira. *Tehnologija mesa*, 55 (2); 156.

¹³⁰ Ignjatijević, S.; Tankosić, J.V.; Lekić, N.; Petrović, D.; Brkanlić, S.; Vapa, B.; Tomašević, V.; Puvača, N.; Prodanović, R.; Milojević, I. (2022). Agro-Environmental Practices and Business Performance in the Wine Sector. *Agriculture*, 12, 239. <https://doi.org/10.3390/agriculture12020239>

¹³¹ European Commission. (2000). White Paper on food safety, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132041>

važnu ulogu i u tu svrhu bi trebalo poboljšati edukaciju potrošača o njihovoj ulozi u bezbednosti hrane, kao što je higijenska praksa u pripremi hrane i pažljivo čitanje uz razumevanje informacija na etiketama hrane¹³². U tu svrhu je 2002. godine osnovano i ovlašćeno Evropsko telo za bezbednost hrane (eng. EFSA).

Evropska unija je usvojila Uredbu (EZ) br. 178/2002 Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2002. godine¹³³ o utvrđivanju opštih načela i uslova Zakona o hrani. Ključni elementi su bili funkcionalno razdvajanje procene rizika i upravljanja rizikom i uspostavljanje EFSA, sa akcentom na visok nivo kvaliteta nauke, nezavisnosti, otvorenosti, transparentnosti i spremnosti za brzo reagovanje. EFSA ima ulogu procenjivača rizika, dok tela Evropske unije koja upravljaju rizicima (Evropska komisija, Evropski parlament i države članice Evropske unije) su zadržali kontrolu nad donošenjem zakona i propisa, politika i prevencije, kao i merama kontrole. Naučnoistraživački rad EFSA se sastoji od naučnog komiteta i 10 naučno-stručnih komisija. Naučni komitet EFSA daje savete o međusektorskim pitanjima, dok Komisije sprovode procenu rizika i daju stručna uputstva u određenim oblastima kao što su: aditivi i proizvodi ili supstance koji se koriste u hrani za životinje; zdravlje i dobrobit životinja; biološki hazardi, uključujući rizik od BSE („kravljeg ludila”) i TSE bolesti; zagađivači u lancu hrane; dijetetski proizvodi, ishrana i alergije; aditivi u hrani i nutritivni sastojci koji se dodaju hrani; materijali koji dolaze u kontakt sa hranom, enzimi, arome i pomoćna sredstva za preradu hrane; genetski modifikovani organizmi; zdravlje bilja; i proizvodi za zaštitu bilja i njihovi ostaci.

Kontrola rizika vezanih za hranu uključuje razmatranje svakog koraka u lancu, od sirovine do potrošnje hrane jer opasnosti se mogu pojaviti u bilo kojoj tački u prehrambenom lancu sve dok hrana ne stigne do potrošača. Privredni subjekti imaju tri osnovna cilja u razvoju, sprovođenju i održavanju sistema sledljivosti: da poboljšaju upravljanje zaliham; da olakšaju praćenje bezbednosti i kvaliteta hrane; i da diferenciraju i prodaju namirnice sa suptilnim atributima kvaliteta¹³⁴. Koristi se ogledaju u jeftinijim sistemima distribucije, smanjenim troškovima povlačenja robe sa tržišta i unapređenju prodaje proizvoda. U svakom slučaju, sistem praćenja namirnica može doneti i veće neto prihode. Prema Proceduralnom priručniku Komisije Codex Alimentarius sledivost je definisana

¹³² Karabasil, N. et al. (2017). IOP Conference Series Earth and Environmental Science 85(1):012023. DOI: 10.1088/1755-1315/85/1/012023

¹³³ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, SL L 31, 1.2.2002.

¹³⁴ Golan, E., Krissoff, B., Kuchler, F., Calvin, L., Nelson, K., Price, G. (2004). Traceability in the U.S. food supply: Economic theory and industrial studies. *Agricultural Economic Report* 830, United States Department of Agriculture, p.4.

kao: „Sposobnost praćenja kretanja hrane kroz određene faze proizvodnje, prerade i distribucije”¹³⁵. Standard ISO 22005:2007 objašnjava principe i zahteve za dizajniranje i implementaciju sistema za praćenje hrane. Ovaj standard omogućava organizacijama koje posluju u bilo kom koraku u lancu ishrane¹³⁶: praćenje protoka materijala; identifikovanje potrebne dokumentacije i praćenje za svaku fazu proizvodnje; osiguranje adekvatne koordinacije između različitih aktera; poboljšanje komunikacije između uključenih strana; i poboljšanje odgovarajuće upotrebe i pouzdanosti informacija, efikasnost i produktivnost organizacije.

Definicija sledljivosti hrane može da se razlikuje prema sektorima prehrambene industrije. Sledljivost hrane može biti informacija koja je potrebna za opis proizvodnje biljaka za ljudsku ishranu, kao i za sve naknadne transformacije ili procese kojima su biljke izložene na putu od uzgajivača do tanjira potrošača¹³⁷. Sledljivost nije samo informacija o proizvodu i procesu, već alatka koja omogućava da se te informacije budu dostupne svima stejkholderima. UK Food Standards Agency¹³⁸ identifikovala je tri osnovne karakteristike sistema sledljivosti: identifikaciju jedinica / serija svih sastojaka i proizvoda; informacije o tome kada i gde su premeštene i transformisane; i sistema koji povezuje ove podatke.

Sledljivost se može klasifikovati prema aktivnosti ili pravcu u kojem se informacije dobijaju u okviru lanca ishrane. U zavisnosti od aktivnosti u lancu ishrane, mogu se razlikovati tri različite vrste sledljivosti¹³⁹: sledljivost unazad ili sledljivost dobavljača; unutrašnja sledljivost ili sledljivost procesa; i sledljivost unapred ili sledljivost klijenta. Prema autoru Opara¹⁴⁰ sledljivost obuhvata šest važnih elemenata: sledljivost proizvoda, sledljivost procesa, genetsku sledljivost, sledljivost unosa, sledljivost bolesti i štetočina, i sledljivost merenja, s naglaskom na poljoprivredni lanac snabdevanja hranom.

¹³⁵ FAO/WHO. (1997). Codex Alimentarius. Joint FAO/WHO Food Standards Programme. Rome, Codex Alimentarius Commission.

¹³⁶ International Trade Centre. (2015). Traceability in food and agricultural products. Bulletin, 91/2015.

¹³⁷ Wilson, T. P., Clarke, W. R. (1998). Insights from industry food safety and traceability in the agricultural supply chain: using the Internet to deliver traceability. *Supply Chain Management*, 3(3);127-133.

¹³⁸ Food Standards Agency (2002). *Traceability in the food chain; a preliminary study*. UK, Food Standards Agency.

¹³⁹ Perez-Aloe, R., Valverde, J. M., Lara, A., Carrillo, J. M., Roa, I., Gonzalez, J. (2007). Application of RFID tags for the overall traceability of products in cheese industries. In 1st annual RFID Eurasia, Istanbul, pp. 1-5.

¹⁴⁰ Opara, L. U. (2003). Traceability in agriculture and food supply chain: a review of basic concepts, technological implications, and future prospects. *Food, Agriculture & Environment* 1(1); 101–106.

Prema Uredbi EC 852/2004¹⁴¹ svi oblici hrane moraju se nadzirati i kontrolisati u svim fazama proizvodnje kako bi se proverila ispunjenost zahteva u pogledu higijene. Propisi poznati kao „higijenski paket” definišu ciljeve bezbednosti hrane, pri čemu se definiše da je odgovornost za primenu bezbednosnih mera kojima se garantuje bezbednost hrane na subjektima u poslovanju hranom. Ovaj integrisani sistem odnosi se na čitav lanac hrane, od poljoprivrednih gazdinstava do mesta prodaje, kao i maksimalan nivo higijene u svim fazama proizvodnje i prometa. Subjekti u poslovanju hranom moraju biti registrovani i moraju primenjivati principe analize rizika i kritičnih kontrolnih tačaka (HACCP). Najvažniji sistemi upravljanja bezbednošću hrane u EU su ISO 22000, BRC i IFS. Uredba No 853/2004¹⁴² definiše pravila higijene za namirnice životinjskog porekla i propisuje posebna pravila o higijeni hrane životinjskog porekla, koja nadopunjuju pomenutu Uredbu 852/2004 o higijeni hrane, kojih se moraju pridržavati subjekti u poslovanju s hranom. Uredba (EC) br. 854/2004¹⁴³ odnosi se na službenu kontrolu dok se Uredba (EC) br. 882/2004¹⁴⁴ odnosi na zvanične kontrole koje se vrše radi utvrđivanja usaglašenosti sa zakonom o prehrani i hrani za životinje, kao i sa propisima iz oblasti zdravlja i brige o životinjama.

¹⁴¹ Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs, Official Journal L 139, 30.4.2004., p. 1–54, Available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0852>

¹⁴² Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin, Official Journal L 139, 30.4.2004., p. 55–205,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0853>

¹⁴³ Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption, Official Journal L 139, 30.4.2004., p. 206–320, Available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0854>

¹⁴⁴ Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, Official Journal L 165, 30.4.2004., p. 1–141, Available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0882>

Uredba o mikrobiološkim kriterijumima za hranu (EC) 2073/2005¹⁴⁵, (EC) 1441/2007¹⁴⁶ i (EU) 365/2010¹⁴⁷ propisuje kao mikrobiološki kriterijum onaj kriterijum koji utvrđuje prihvatljivost jednog proizvoda, serije proizvoda ili procesa, na temelju odsustva, prisutnosti ili broja MO i/ili količine njihovih toksina/metabolita po jedinici mase, volumena, površine ili serije. Mikrobiološki kriterijumi se koriste za validaciju i verifikaciju procedura „Hazard Analysis and Critical Control Points” (HACCP) i dobre higijenske prakse.

Uredba Komisije (EZ) br. 2230/2004¹⁴⁸ o utvrđivanju detaljnih pravila za primenu Uredbe Evropskog parlamenta i Saveta (EZ) br. 178/2002, s obzirom na mrežu organizacija koje deluju na područjima delokruga Evropske agencije za bezbednost hrane, propisuje da nadležne organizacije koje su imenovale države članice moraju da ispunjavaju sledeće kriterijume: (A) moraju obavljati zadatke naučne i tehničke podrške u oblastima delokruga Evropske agencije za bezbednost hrane, a posebno onih koja imaju direktan ili indirektan uticaj na bezbednost hrane ili hrane za životinje; ovi zadaci moraju da uključuju prikupljanje i analizu podataka koji se odnose na identifikaciju rizika, izloženost riziku, procenu rizika, procenu bezbednosti hrane ili hrane za životinje, naučne ili tehničke studije ili naučnu ili tehničku pomoć menadžerima rizika; (B) moraju biti pravna lica koja slede ciljeve od opšteg interesa i njihova organizacija mora sadržavati posebne postupke i pravila kako bi se osiguralo da se svi zadaci koje im Agencija poveri obavljaju nezavisno i celovito; (C) moraju imati visok nivo naučne i tehničke ekspertize u jednom ili više oblasti delokruga Agencije, posebno onih koja imaju direktne ili indirektne efekte na bezbednost hrane ili hrane za životinje; (D) moraju biti u stanju da rade unutar mreže u naučnim

¹⁴⁵ Commission Regulation (EC) No 2073/2005 of 15 November 2005 on microbiological criteria for foodstuffs, OJ L 338, 22.12.2005, p. 1–26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005R2073>

¹⁴⁶ Commission Regulation (EC) No 1441/2007 of 5 December 2007 amending Regulation (EC) No 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs (Text with EEA relevance), OJ L 322, 7.12.2007, p. 12–29, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/1441/oj>

¹⁴⁷ Commission Regulation (EU) No 365/2010 of 28 April 2010 amending Regulation (EC) No 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs as regards Enterobacteriaceae in pasteurised milk and other pasteurised liquid dairy products and Listeria monocytogenes in food grade salt (Text with EEA relevance), OJ L 107, 29.4.2010, p. 9–11, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0365>

¹⁴⁸ Commission Regulation (EC) No 2230/2004 of 23 December 2004 laying down detailed rules for the implementation of European Parliament and Council Regulation (EC) No 178/2002 with regard to the network of organisations operating in the fields within the European Food Safety Authority’s mission, Text with EEA relevance, OJ L 379, 24.12.2004, p. 64–67, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2230>

aktivnostima iz člana 3 ove uredbe i/ili mogu da efikasno obavljaju vrste zadataka iz člana 4 ove uredbe koje im može poveriti Agencija.

Evropska unija je 1992. godine stvorila sistem poznat pod nazivom ZOP (zaštićena oznaka porekla), ZGO (zaštićena geografska oznaka) i TSG (zagarantovana tradicionalna specijalnost) za promociju i zaštitu prehrambenih proizvoda. TSG (zagarantovana tradicionalna specijalnost) se ne odnosi na poreklo, ali naglašava tradicionalni karakter, bilo u sastavu ili sredstvima proizvodnje. Neevropski nazivi proizvoda takođe se mogu registrovati kao geografske oznake ako njihova država porekla ima bilateralni ili regionalni sporazum s EU koji uključuje uzajamnu zaštitu takvih imena.¹⁴⁹ U EU šemama kvaliteta zaštićeni su nazivi proizvoda za koje postoji intrinzična veza između kvaliteta ili karakteristika proizvoda i geografskog porekla. Razlikuju se: Zaštićene oznake porekla (ZOP) za poljoprivredne proizvode i prehrambene proizvode i vina; Zaštićene geografske oznake (ZGO) za poljoprivredne proizvode i prehrambene proizvode i vina; Geografske oznake (GI) za alkoholna pića i aromatizirana vina.

Sistem za podršku promociji poljoprivrednih proizvoda sa zaštićenim geografskim poreklom je definisan sledećim uredbama Evropske unije:

- Uredba (EU) br. 1151/2012¹⁵⁰ Evropskog parlamenta i Saveta od 21. novembra 2012. godine o šemama kvaliteta poljoprivrednih proizvoda i prehrambenih proizvoda o zaštiti geografskih oznaka i oznaka porekla za poljoprivredne proizvode i hranu, zamenjujući Uredbu Saveta (EZ)) Br. 510/2006;
- Uredba (EU) br. 1308/2013¹⁵¹ Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o uspostavljanju zajedničke organizacije

¹⁴⁹Quality schemes explained, Available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-schemes-explained_en#howareproductsprotected

¹⁵⁰ Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs on the protection of Geographical Indications and Designations of Origin for agricultural products and foodstuffs, replacing the Council Regulation (EC) No 510/2006 which allowed producers from third countries to register their names in the European Union. Implementing regulation: Commission Regulation (EC) No 1898/2006 of 14 December 2006, Official Journal of the European Union L 343/1, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:EN:PDF>

¹⁵¹ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, Official Journal of the European Union L 347/671, Available at:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:EN:PDF>

tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju van snage Uredbe Saveta (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EC) br. 1037/2001 i (EC) br. 1234/2007;

- Uredba (EU) 2019/787¹⁵² Evropskog parlamenta i Saveta od 17. aprila 2019. godine o definiciji, opisu, predstavljanju i označavanju alkoholnih pića, upotrebi imena alkoholnih pića u predstavljanju i označavanju drugih prehrambenih proizvoda, zaštita geografskih oznaka za alkoholna pića, upotreba etilnog alkohola i destilata poljoprivrednog porekla u alkoholnim pićima i stavljanje van snage Uredbe (EZ) br. 110/2008;
- Uredba (EU) br. 251/2014¹⁵³ Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. godine o definiciji, opisu, predstavljanju, označavanju i zaštiti geografskih oznaka aromatiziranih vinskih proizvoda i stavljanju van snage Uredbe Saveta (EEZ) br. 1601/91.

Iako tradicionalna hrana i dalje podleže istim pravilima i regulatornim zahtevima koji su osmišljeni da osiguraju bezbednost, geografske oznake su glavno sredstvo koje je javni sektor razvio kao sredstvo za očuvanje integriteta proizvoda koji imaju snažne i dugotrajne veze sa određenom teritorijom, imajući u vidu da je između 1996. i 2016. godine preko 60% ukupnih registracija sprovedeno u četiri evropske države: Francuskoj, Italiji, Španiji i Portugalu¹⁵⁴. Međutim, ovo je takođe način da se doda ekonomska vrednost ovim

¹⁵² Regulation (EU) 2019/787 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the definition, description, presentation and labelling of spirit drinks, the use of the names of spirit drinks in the presentation and labelling of other foodstuffs, the protection of geographical indications for spirit drinks, the use of ethyl alcohol and distillates of agricultural origin in alcoholic beverages, and repealing Regulation (EC) No 110/2008, Official Journal of the European Union L 130/1, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0787&from=FR#d1e39-1-1>

¹⁵³ Regulation (EU) No 251/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and repealing Council Regulation (EEC) No 1601/91, L 84/14 Official Journal of the European Union, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:084:0014:0034:EN:PDF>

¹⁵⁴ Gallagher, J, McKevitt, A. (2019). Laws and Regulations of Traditional Foods: Past, Present and Future. In Al-Khusaibi, M., Al-Habsi, N., & Shafiur Rahman, M. (Eds.). In Traditional Foods- History, Preparation, Processing and Safety. Food Engineering Series. pp-256. doi:10.1007/978-3-030-24620-4.

tradicionalnim proizvodima¹⁵⁵. Mnogobrojne studije ukazuju na činjenicu da kupac prilikom kupovine proizvoda odluku o odabiru određenog proizvoda donosi na osnovu informacija o kvalitetu proizvoda. Kvalitet nije jedini faktor koji utiče na odluku, ali istraživanja pokazuju da je kod velikog broja korisnika presudni faktor. Kvalitet proizvoda kupac procenjuje na osnovu ranijeg iskustva sa samim proizvodom ili drugim proizvodom istog brenda ili na osnovu informacija koje svesno ili nesvesno prikuplja o proizvodu/brendu¹⁵⁶.

U Evropskoj uniji takođe je moguće registrovati poljoprivredne proizvode prehrambene proizvode kao zagarantovane tradicionalne specijalitete (TSG). To su poljoprivredni proizvodi namenjeni za prehranu ljudi ili prehrambeni proizvodi tradicionalnog sastava, ili proizvedeni po tradicionalnom načinu proizvodnje koji mogu postati zagarantovani tradicionalni specijaliteti (TSG). Uredbom Saveta (EZ) br. 509/2006¹⁵⁷ od 20. marta 2006. o poljoprivrednim proizvodima i prehrambenim proizvodima kao zagarantovanim tradicionalnim specijalitetima se navodi da ova mogućnost podstiče diverzifikaciju poljoprivredne proizvodnje i ima pozitivne posledice u nekoliko oblasti jer uvođenje TSG povećava prihode poljoprivrednika i podržava stanovništvo u manje povoljnim ili udaljenim područjima promovisući ruralnu ekonomiju. Takođe, povećava tržišnu vrednost proizvoda privrednih subjekata, garantujući da se razlikuju od drugih sličnih proizvoda ili prehrambenih proizvoda. Zahvaljujući uvođenju ove oznake, potrošači će moći donositi izbore na osnovu jasnih informacija o specifičnim karakteristikama proizvoda koje kupuju. Šema kvaliteta TSG ima za cilj da obezbedi režim zaštite tradicionalnih prehrambenih proizvoda specifičnog karaktera. Za razliku od ZOP (zaštićena oznaka porekla), ZGO (zaštićena geografska oznaka), ova šema kvaliteta ne potvrđuje da zaštićeni prehrambeni proizvod ima vezu sa određenim geografskim područjem. Da bi se kvalifikovala za TSG, prehrambeni proizvod mora biti „specifičnog karaktera” i bilo koja sirovina, način proizvodnje ili prerada moraju biti „tradicionalni”. Prema čl. 3 Uredbe 1151/12¹⁵⁸ „specifični karakter” definisan je kao

¹⁵⁵ Sgarbi, J., Menasche, R. (2015). Valorização de produtos alimentares tradicionais: os usos das indicações geográficas no contexto brasileiros. Cuadernos de Desarrollo Rural, 12(75), 11–31.

¹⁵⁶ Đekić, S. (2006). Kvalitet u prehrambenom sektoru kao determinanta savremene konkurentnosti. *Ekonomске teme*, 1–2; 249–257.

¹⁵⁷ Council Regulation (EC) No 509/2006 of 20 March 2006 on agricultural products and foodstuffs as traditional specialties guaranteed, OJ L 93 of 31.3.2006, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A166043>

¹⁵⁸ Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs on the protection of Geographical Indications and Designations of Origin for agricultural products and foodstuffs, replacing the Council Regulation (EC) No 510/2006 which allowed producers from third countries to register their names in the European Union.

„karakteristični proizvodni atribut koji jasno razlikuje proizvod od ostalih sličnih proizvoda iste kategorije” dok je pojam „tradicionalni” je definisan ukoliko je „dokazana upotreba na domaćem tržištu u vremenskom periodu koji omogućava prenos između generacija; ovaj period treba da bude najmanje 30 godina”. Da bi se naziv prehrambenog proizvoda mogao registrovati po TSG šemi, mora se (a) tradicionalno koristiti za označavanje određenog proizvoda; ili (b) identifikovati njegov tradicionalni karakter ili specifičan karakter proizvoda¹⁵⁹.

2.8. Finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike i budžet Evropske unije

Poljoprivreda je delatnost u kojoj se najduži period i u najvećoj meri oseća jedinstvena politika Evropske unije, njeno centralizovano upravljanje i finansiranje. U mnogim zvaničnim dokumentima poljoprivreda je definisana kao veoma značajna privredna grana kako za svaku zemlju članicu, tako i za Evropsku uniju kao celinu. Vapa Tankosić i Stojsavljević¹⁶⁰ ističu da je upravo karakteristično za zajedničku poljoprivrednu politiku EU da teži kompromisu između snažne centralizacije i jedinstvene politike, uz istovremeno uvažavanje i potreba lokalne zajednice i istorijskog nasleđa.

U prvim godinama postojanja Unije, za realizaciju ZPP je utrošen veliki deo budžeta EU. Danas je taj budžet ZPP oko € 55 milijardi godišnje što je 40% ukupnog budžeta EU, približno 0,5% BDP EU. Tri glavne institucije koje učestvuju u procesu odlučivanja vezano za ZPP su Komisija, a posebno Komisionar za poljoprivredu, Savet ministara sa rotirajućim predsedništvom (uz potencijalno uključivanje Evropskog saveta) i Evropski parlament. Lisabonski ugovor promenio je ove odnose jer od 2010. godine Evropski parlament ima jaču moć odlučivanja u ZPP-u. Komisijom rukovodi Kolegijum komesara, a njen je prerogativ predlaganje novih zakona. Generalni direktorat za poljoprivredu vrši svoju upravljačku ulogu putem upravnih odbora. Odbori koji služe Savetu

Implementing regulation: Commission Regulation (EC) No 1898/2006 of 14 December 2006, Official Journal of the European Union L 343/1, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:EN:PDF>

¹⁵⁹ PDO, PGI & TSG, Available at: <https://www.foodchainid.com/certification/pdo-pgi-tsg/>

¹⁶⁰ Vapa Tankosić, J., Stojsavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, 61(1);195–210

uključuju Specijalni komitet za poljoprivredu (SCA) i Komitet stalnih predstavnika (COREPER).¹⁶¹

Poljoprivreda EU počiva na principu samodovoljnosti tj. njena proizvodnja je veća od potrošnje, što važi za većinu poljoprivrednih proizvoda, osim ovčijeg mesa, šećera i kukuruza i u manjoj meri govedine. Kada posmatramo ukupnu vrednost poljoprivredne proizvodnje, Francuska je bila daleko najveći poljoprivredni proizvođač u EU 2017. godine (16,8% od ukupne vrednosti proizvodnje EU), a zatim Nemačka (13,3%), Italija (12,8%) i Španija (11,5%). Prosečna UAA (poljoprivredna površina) na poljoprivrednim gazdinstvima FADN je iznosila 34 ha. Najveća poljoprivredna gazdinstva se nalaze u Slovačkoj i Češkoj Republici. Najmanja gazdinstva su na Malti, Grčkoj i na Kipru. Uočavamo da su poljoprivredna gazdinstva veća u severnim delovima Unije u poređenju sa zemljama Mediterana. Struktura poljoprivrednih gazdinstva je često povezana sa istorijskim razvojem poljoprivrede u različitim državama članicama. Promena strukture poljoprivrednih gazdinstava je dugoročni proces i zbog toga su promene (od jedne godine do druge) teško uočljive. Dugoročni trend nam ipak pokazuje kontinuiranu konsolidaciju, koja rezultira u manjem broju poljoprivrednih gazdinstava sa većim površinama.

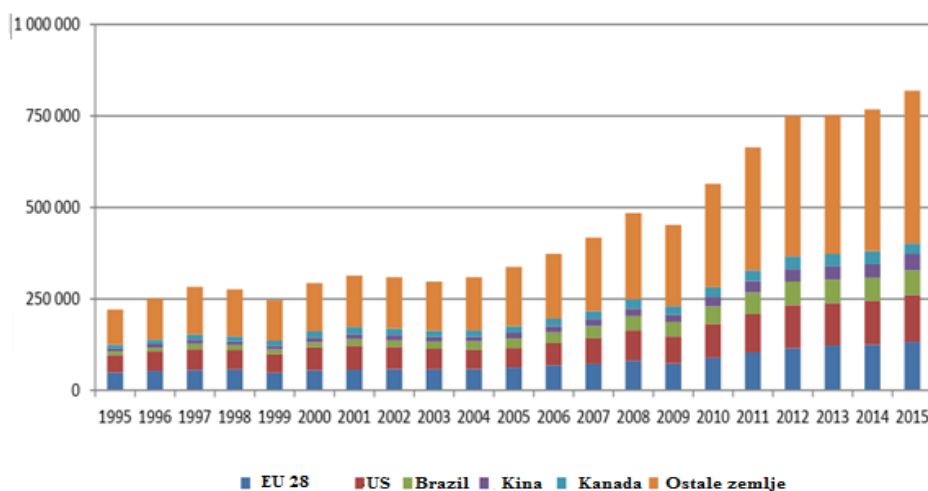
Deset regija sa najvećim prosečnim prihodima od poljoprivrede po jedinici rada nalazi se u severnoj Italiji (Lombardija, Emilija Romanja), Danska, severnoj Francuskoj (Šampanj-Arden, Pikardija, Ile de Francuska, Gornja Normandija, PoitouCharentes), severnoj Nemačkoj (Meklenburg – Vorpommern, SachsenAnhalt, Schlesvig-Holstein, Niedersachsen) u Holandiji, Belgiji (Vladers) i južnoj Švedskoj (Slatbigdslan). Mnoge od ovih regija imaju visok procenat visoko intenzivnih granivora (svinja i živina) i/ili proizvodnje hortikulture/vina. Regije sa vrlo niskim prihodima poljoprivrednih gazdinstava (ispod 10000 EUR godišnje) uglavnom se nalaze u istočnim i jugoistočnim delovima EU10. Najniži prosečan prihod po jedinici rada je u regionu Jadranska Hrvatska, zatim sledi Slovenija, 6 regija u Rumuniji, region u Poljskoj (Malopoljska i Pogorze) i region u Bugarskoj (Jugozapaden). Prisutna je značajna razlika između najvišeg prihoda po godišnjoj jedinici rada (AVU) u Lombardiji: 66201 EUR i najnižoj AVU (Jadranska Hrvatska: 2249 EUR).

Prema zvaničnim podacima Eurostata, EU zauzima vodeće mesto u svetu u izvozu poljoprivredno prehrambenih proizvoda, od kada je prestigla SAD (od 2006. godine). Godišnja vrednost izvoza poljoprivrednih proizvoda EU u 2016. godine dostigla je rekordni nivo od 130,7 milijardi evra, što je više za 1,7 milijardi

¹⁶¹ Cunha, A., Swinbank, A. (2011). An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms, Oxford University Press, Oxford. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199591572.003.0002

evra (1,3%) od izvoza u 2015. godini i više za 29,4 milijarde evra u odnosu na na period pre pet godina (+29%). U periodu od 1995. do 2015. godine, izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz Brazila, Kine i Kanade je takođe registrovao značajan rast (Grafikon 5).

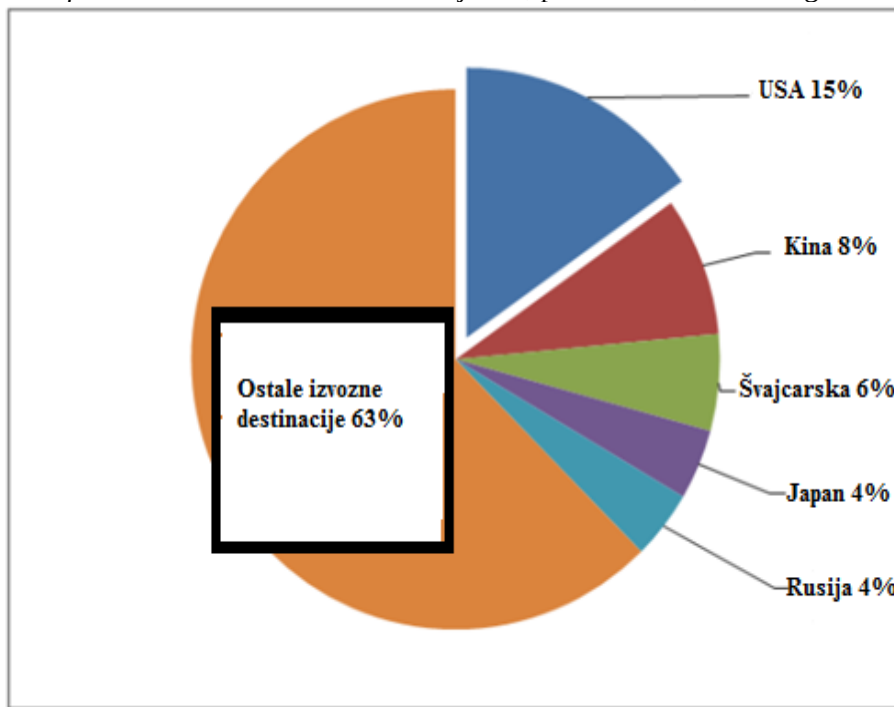
Grafikon 5. Najveći izvoznici poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u svetu¹⁶²



Izvoz na unutrašnje tržište (tj. među zemljama članicama EU) čini najveći deo izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda EU-28. U 2016. godini, 72,7% izvoza poljoprivrednih proizvoda iz EU država isporučeno je drugim zemljama članicama EU (11 godina ranije, ovo učešće je iznosilo 77%). Između 2005. i 2016. godine izvoz među državama članicama EU porastao je za 72%, da bi dostigao iznos od 350 milijardi evra u 2016. godini. Glavne izvozne destinacije za izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz Evropske unije su SAD, Kina, Švajcarska, Japan i Rusija (Grafikon 6).

¹⁶² Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

Grafikon 6. Glavne izvozne destinacije EU, procentualno, u 2016. godini¹⁶³



Danas su vino, vermut, fermentisano alkoholno piće napravljeno od soka od jabuke ili kruške i sirće, alkoholna pića i likeri, bebi hrana, prehrambeni proizvodi, pšenica, svinjsko meso glavni izvozni proizvodi EU-28. Glavni uvozni proizvodi su tropsko voće, orasi i začini, neprerađena kafa i čaj u rasutom stanju, uljarice, voće i tropsko voće, palmino ulje, palmino zrno i soja. U EU je registrovano oko 12 miliona poljoprivrednika i porodično bavljenje je važan deo dugogodišnje tradicije. Oni su važan izvor zarade u velikom broju ruralnih područja. Poljoprivrednici su prva karika u prehrambenom lancu, ponekad hranu prerađuju na sopstvenim imanjima ili je prodaju prehrambenim operaterima koji je kasnije transformišu u prehrambene proizvode koje će kupac konačno pronaći u prodavnicama. Prema zvaničnim podacima Evropske komisije, DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics (2018)¹⁶⁴ u 2017. godini, vrednost proizvodnje poljoprivredne industrije u EU-28 je iznosila 427 milijardi evra (što predstavlja povećanje u odnosu na 400 milijardi evra u 2016. godini). Polovinu ove vrednosti čini proizvodnja useva (pogotovo povrća i hortikulturnih biljaka). Preostalih 39,6% vrednosti se odnosi na držanje i uzgoj životinja za proizvodnju (proizvodi od životinja) i to sa najvećim učešćem proizvodnje mleka.

¹⁶³ Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

¹⁶⁴ Evropska komisija DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics. (2018). Preuzeto sa https://ec.europa.eu/agriculture/statistics_en

Poljoprivredne usluge i sekundarne aktivnosti doprinele su 8,6% vrednosti ukupne proizvodnje.

EU je jedan od najvećih proizvođača poljoprivrednih proizvoda širom sveta. EU je najveći proizvođač pšenice i drugih žitarica EU u periodu koji obuhvata poslednjih 15 godina što se vidi u Tabeli 6.

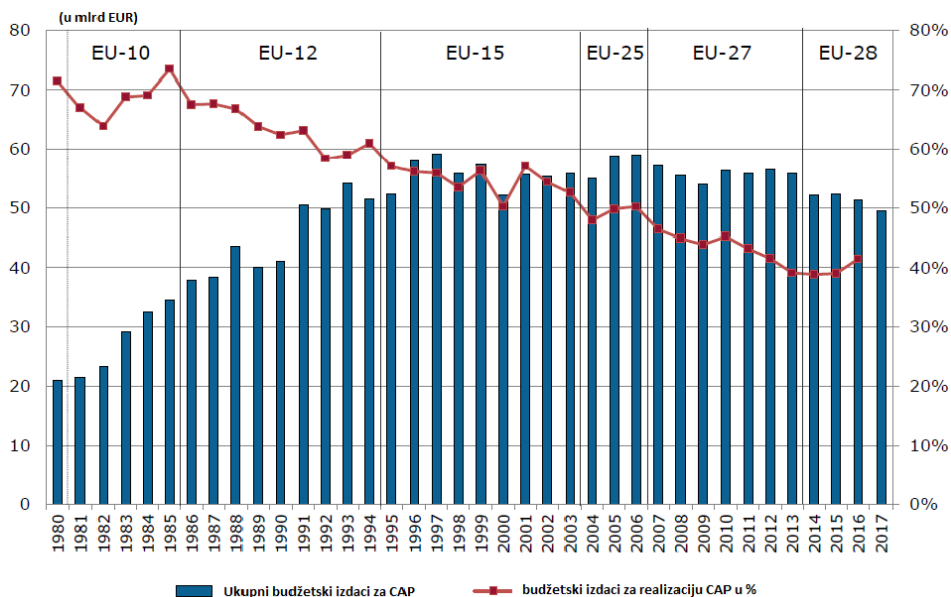
Tabela 6. Pozicija Evropske unije u svetskoj proizvodnji poljoprivredno-prehrambenih proizvoda¹⁶⁵

Vrsta poljoprivrednog proizvoda	Prosek 1999-2001.		Prosek 2014-2016.	
	Rang	Udeo EU	Rang	Udeo EU
Pšenica	1	10%	1	8%
Kukuruz	3	10%	4	7%
Ostala krupna zrna	1	33%	1	32%
Šećer	1	30%	3	10%
Govedina	2	15%	3	11%
Svinjsko meso	2	25%	2	20%
Živina	3	17%	3	12%
Ovce	2	11%	2	6%
Mleko	1	26%	1	20%
Sir	1	50%	1	44%
Obrano mleko u prahu	1	36%	1	33%
Punomasno mleko u prahu	1	35%	2	19%
Puter	1	30%	2	22%

Međutim, što se tiče kukuruza, pozicija EU je od 2000. godine znatno pogoršana. Druge zemlje su povećale svoju proizvodnju kukuruza (na primer, SAD i Kina za više od 100 miliona t za 15 godina). Što se tiče mesa, EU je i dalje ostaje važan proizvođač mesa, ali je izgubila prvo mesto jer je Brazil za 15 godina povećao proizvodnju živine za više od 7 miliona t (+116%), goveđeg +3 miliona t i svinjskog mesa +1.2 miliona t. Što se tiče proizvodnje mleka, EU je i dalje najveći proizvođač mleka sa više od 160 miliona t (+13 miliona t za 15 godina), ali je se Indija polako približava (+66 miliona t od 2000. godine) i u manjoj meri Kina (+30 miliona) i SAD (+20 miliona t). Što se tiče mlečnih proizvoda, EU drži prvo mesto u oblasti proizvodnje sira i obranog mleka u prahu, sa značajnim udelom u svetskoj proizvodnji u oblasti proizvodnje sira i obranog mleka u prahu (44% s proizvodnje sira i 33% proizvodnje obranog mleka u prahu).

¹⁶⁵ Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

Grafikon 7. Prikaz ukupnih izdvajanja iz budžeta EU namenjenog ZPP u EU-28 od 1980. do 2017. godine (u mlrd. evra i u %) ¹⁶⁶



Što se tiče udela budžetskih izdataka za ZPP, ovaj udeo se (u poslednjih 25 godina) u velikoj meri smanjio, sa 73% udela budžetskih izdataka za ZPP u 1985. godini na 41% u 2016. godini (videti Grafikon 7). Ovaj opadajući trend može se objasniti mnogobrojnim reformama na nivou EU, povećanjem broja članica, kao i učešća drugih politika u budžetu. Posmatrajući ukupna budžetska izdvajanja iz ZPP po zemljama EU u 2017. godini najveći primalac sredstava iz ZPP je Francuska (16.4% od ukupnih izdvajanja iz budžeta ZPP tokom 2017. godine), sa Španijom, Nemačkom, Italijom, Poljskom i Velikom Britanijom koje takođe dobijaju značajna sredstva (za ovih šest zemalja izdvaja se dve trećine sredstava od ukupnih izdvajanja iz ZPP), što je skladu sa izveštajima iz prethodnih godina gde se ove zemlje izdvajaju kao najveće korisnice sredstava ZPP (Tabela 7).

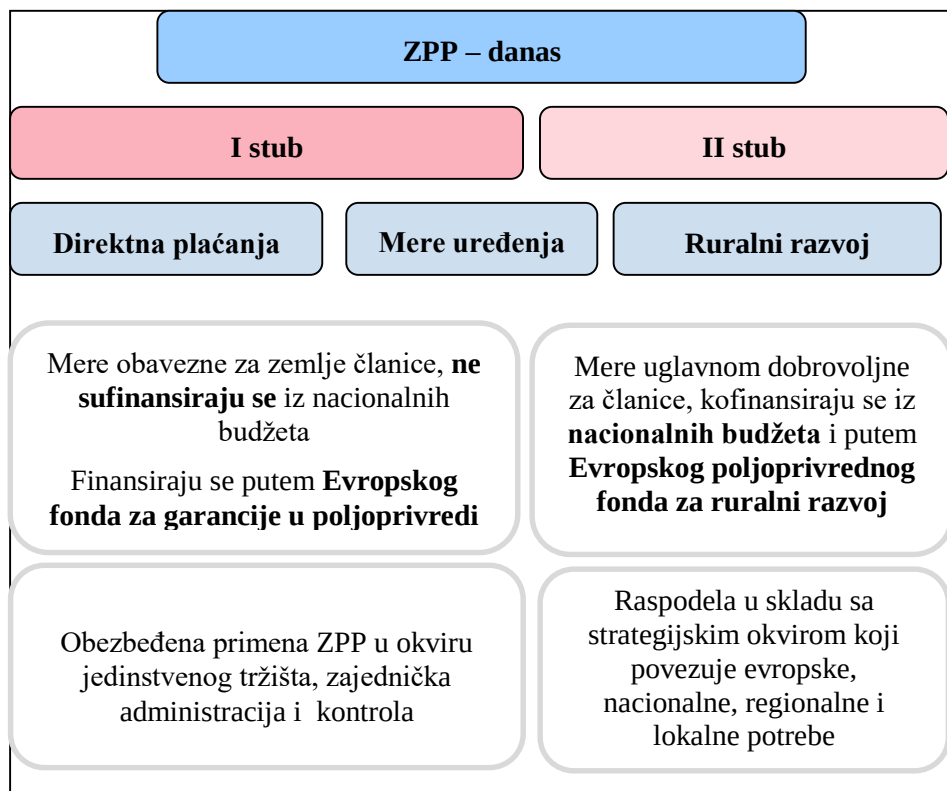
¹⁶⁶ Evropska komisija. Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj, Finansijski izveštaj, Preuzeto sa https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en

Tabela 7. Ukupna izdvajanja iz ZPP po zemljama EU u 2017. godini
(u evrima)¹⁶⁷

Zemlje EU	Direktna plaćanja	Mere uređenja tržišta	Ruralni razvoj	Ukupno
Belgija	508.564	80.801	97.175	686.540
Bugarska	774.080	37.500	340.410	1.151.991
Češka	837.551	27.728	344.509	1.209.788
Danska	844.288	21.195	144.868	1.010.351
Nemačka	4.846.569	201.534	1.404.073	6.452.176
Estonija	113.912	10.360	122.865	247.137
Irska	1.208.265	22.897	313.007	1.544.170
Grčka	2.021.458	65.786	703.471	2.790.715
Španija	5.063.903	555.848	1.185.553	6.805.304
Francuska	7.365.412	640.058	1.665.778	9.671.247
Hrvatska	198.895	10.384	282.343	491.621
Italija	3.794.981	649.301	1.493.380	5.937.663
Kipar	49.742	7.265	18.895	75.902
Letonija	203.771	14.496	155.139	373.407
Litvanija	437.174	8.006	230.452	675.632
Luksemburg	33.311	1.200	14.366	48.878
Mađarska	1.257.586	54.857	488.621	1.801.064
Malta	5.043	490	13.915	19.448
Holandija	734.734	87.112	118.357	940.203
Austrija	692.626	29.166	562.468	1.284.260
Poljska	3.354.843	118.943	1.192.025	4.665.812
Portugal	654.897	114.208	579.806	1.348.910
Rumunija	1.690.659	42.904	1.186.544	2.920.107
Slovenija	135.771	8.581	119.684	264.036
Slovačka	432.057	11.737	215.357	659.151
Finska	523.378	14.410	340.009	877.797
Švedska	685.731	21.409	249.386	956.526
V. Britanija	3.081.954	90.435	754.570	3.926.959
EU28	41.551.156	3.001.112	14.337.027	58.889.295

¹⁶⁷ Generalni direktorat Evropske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG Agri) – European Commission, 2018. https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en

Okosnicu ZPP-a čini podela na dva stuba (Slika 2). Prvi stub se sastoji od direktnih plaćanja i mere uređenja tržišta i on se finansira putem Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi (EAGF). Drugi stub obuhvata ruralni razvoj i mere drugog stuba finansiraju se putem Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). ZPP u programskom periodu od 2014–2020. godine čini 38% ukupnog budžeta EU, odnosno za navedeni period izdvojeno je ukupno 411,7 milijarde evra, od toga 312,7 milijarde evra (76%) dodeljuje se prvom stubu, dok se preostali iznos od 99 milijardi evra raspoređuje u drugi stub (24%).



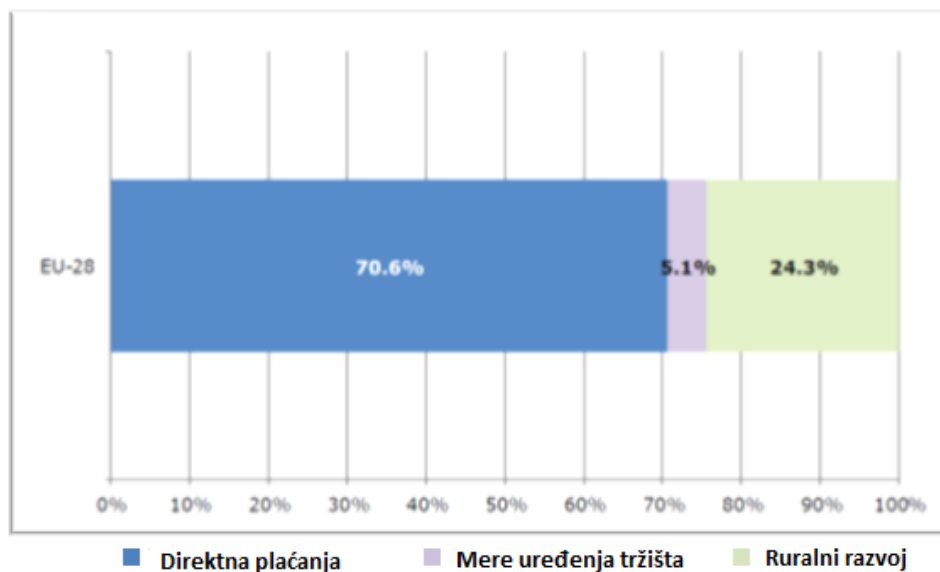
Slika 2. Prikaz aktuelne strukture ZPP

Stolze et al.¹⁶⁸ navode da države članice za ova nova plaćanja moraju da iskoriste 30% od najvišeg iznosa opredeljenog za 1 stub, što čini maksimalno 89,3 milijardi evra ili 24% ukupnog EU budžeta za poljoprivredu. Slično kao i prethodnom programskom periodu za 2007–2013. godinu, svaki nacionalni i

¹⁶⁸ Stolze, M., Sanders, J., Kasperczyk, N., Madsen, G. and Meredith, S. (2016). *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*, IFOAM, Brussels.

regionalni program za ruralni razvoj (RDP) treba da iskoristi 30% ukupnih sredstava opredeljenih u okviru Stuba 2 za ublažavanje i prilagođavanje klimatskih promena, kao i pitanja zaštite životne sredine. Ove mere čine 7,2% ukupnog EU budžeta za poljoprivredu i usmerene su na naknade za konvertovanje ili održavanje organske proizvodnje, tako da se može reći da ova reforma usmerava ukupno 28,9% ukupnog EU budžeta za poljoprivredu na mere povezane sa ekološkim i klimatskim pitanjima.

U okviru prvog stuba rashodi za direktna plaćanja predstavljali su oko 70% rashoda. Za članice EU obavezna je primena programa osnovnog plaćanja, agroekoloških plaćanja („greening”) i plaćanje za mlade poljoprivrednike. Ostale mere u okviru direktnih plaćanja su dobrovoljne (izborne). Osnovna šema plaćanja podleže unutrašnjoj konvergenciji. Na taj način se smanjuje razlika između zemalja članica u prosečnom plaćanju po hektaru.



Slika 3. Procentualna izdvajanja iz budžeta EU namenjenog ZPP u EU-28 u 2017. godini¹⁶⁹

U okviru prvog stuba rashodi za direktna plaćanja predstavljali su oko 70% ukupnih planiranih ZPP rashoda (Slika 3). Proizvodna ograničenja za mleko, šećer, vinograde, zajednička carinska tarifa, tržišni standardi čine takođe značajne

¹⁶⁹ Generalni direktorat Evropske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG Agri) European Commission. 2018. Preuzeto sa https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en

mehanizme regulisanja tržišta. Autor Jurušić¹⁷⁰ navodi da Evropski fond za garancije u poljoprivredi (EAFRD) sprovodi svoje aktivnosti u državama članicama putem programa ruralnog razvoja. Države članica mogu prijaviti jedinstveni program za čitavu teritoriju ili niz regionalnih programa. Drugi stub se takođe fokusira na konkurentnost i inovacije, klimatske promene i zaštitu životne sredine. Nova poljoprivredna politika EU do 2020. godine posebno ističe „male poljoprivredne proizvođače”. U Nacionalnom programu za poljoprivredu za period 2018–2020. godine Republike Srbije¹⁷¹ se navodi da je prvi stub ZPP unapređen novim elementima: „uvođenjem agroekoloških kriterijuma u oblast direktnih plaćanja (agroekološka plaćanja ili „greening”), redistribucijom budžetskih sredstava između korisnika na nivou zemlje članice, kao i između zemalja članica i regiona, uvođenjem u fokus mladih poljoprivrednika, redefinisanjem pojma „aktivnog poljoprivrednika”, ukidanjem proizvodnih kvota, promenama mehanizma i uloge tržišnih intervencija, podrškom organizacijama poljoprivrednika, inovacijama i investicijama i drugo”.

Autori Vapa Tankosić i Lekić¹⁷² ističu značaj agroekoloških plaćanja po prihvatljivom hektaru poljoprivredne površine. Poljoprivrednici moraju da se pridržavaju propisanih zahteva za dobijanje agroekoloških plaćanja, a neispunjenje zahteva kažnjava se smanjenjem plaćanja i kaznama. Autori Stojšavljević et al.¹⁷³ (2017) naveli su da u prethodnom ciklusu sprovođenja mera ZPP (2007–2013. godine) nije bio predviđen specifičan mehanizam za podršku isključivo organskoj poljoprivredi, te je ona podržavana pretežno preko mere „agroekološka plaćanja”, koja su činila gotovo petinu davanja u sklopu politike ruralnog razvoja. U ovom ciklusu, oblasti pod organskom proizvodnjom su one koje su ispunile agroekološke kriterijume u vezi direktnih plaćanja bez potrebe ispunjavanja dodatnih zahteva. Svako gazdinstvo dobija dodatno plaćanje po hektaru za sprovođenje određenih poljoprivrednih praksi za očuvanje klimatskih i ekoloških faktora.

¹⁷⁰ Jurušić, Ž. (2014). Hrvatska poljoprivreda u zajedničkoj poljoprivrednoj politici Europske unije: sadašnjost i sutrašnjica. *Civitas Crisiensis*, 1; 207–221.

¹⁷¹ Vlada Republike Srbije. 2017. Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020 godine, Preuzeto sa <http://www.minpolj.gov.rs/download/Uredbe/Zakljucak-i-Nacionalni-program-za-poljoprivredu-za-period-2018-2020.pdf>

¹⁷² Vapa Tankosić, J., Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa*, 36; 663–676

¹⁷³ Stojšavljević, M., Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24(85); 5–12.

Tabela 8. Iznosi za ZPP u okviru višegodišnjeg finansijskog okvira 2014–2020. godine (u mlrd.evra)¹⁷⁴

ZPP	Iznosi 2014–2020.godina
Stub 1	277,851
Stub 2	84,936
Ukupno ZPP	362,787

Prvi stub ZPP-a činio je 36,3% odobrenih sredstava za plaćanja u višegodišnjem finansijskom okviru (VFO) 2007–2013. godine, što je predstavljalo vidljiv porast direktne pomoći od 1992. godine (84% potrošnje EAGF-a) ali koji je rezultirao je paralelnim smanjenjem ostalih rashoda EAGF-a, kao na primer, za subvencije izvoza koje su iznosile samo 1,4%, a ostale intervencije 1,6% EAGF-a. ZPP koja se primenjuje nakon 2013. godine, unutar VFO-a 2014–2020. godine, povezana je sa nekoliko pitanja: veličinom ukupnog poljoprivrednog budžeta; prirodom i obimom preraspodele postojeće šeme direktne pomoći; specifičnim iznosima koji su dodeljeni svakoj komponenti pomoći unutar budućih nacionalnih okvira za plaćanja; novim kriterijumima za raspodelu izdataka za ruralni razvoj između država članica; detaljima strateškog okvira ruralnog razvoja sa integrisanim pristupom strukturnim fondovima; i relativnim značajem mehanizama orijentisanih na borbu protiv volatilnosti troškova i cena.¹⁷⁵ Iznosi za ZPP dogovoreni u okviru novog višegodišnjeg finansijskog okvira (VFO) EU za period 2014–2020. godine će se smanjiti u odnosu na tekući period. Iznosi finansiranja za prvi stub smanjeni su za 1,8%, a za stub dva za 7,6%. To znači da je odvojen ukupan iznos od 362,787 milijardi evra za period 2014–2020. godine, od čega je 277,851 milijardi evra predviđeno za direktna plaćanja i rashode za mere uređenja tržišta (1. stub) i 84,936 milijardi evra za ruralni razvoj (2. stub). Ipak, ovi iznosi u okviru VFO pokazuju snažnu podršku ambicioznoj poljoprivrednoj politici koja predstavlja 37,8% ukupnog iznosa za period 2014–2020. godine (Tabela 8).

¹⁷⁴ European Commission, Agricultural Policy Perspectives Brief N°5* / December 2013, Overview of CAP Reform 2014–2020, Preuzeto sa (6 April 2022): https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-policy-perspectives-brief-05_en.pdf

¹⁷⁵ DG for Internal Policies, The Cap in the Multiannual financial framework 2014–2020, Preuzeto sa (6 April 2022): https://www.gpp.pt/images/Programas_e_Apoios/PAC/DocumentacaoBase_Pacpos2013/CAP_Multi_Financial_Framework_DocumentoParlamentoEuropeu_2011B.pdf

2.9. Usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj

Širenje Evropske unije, pridruživanjem državama Zapadnog Balkana gde je poljoprivreda značajno zastupljena u nacionalnim ekonomijama i koje zaostaju u gotovo svim aspektima razvoja „stare” države članice EU, predstavlja dodatni izazov za kreatore poljoprivredne politike EU. Značaj poljoprivrednog sektora za srpsku ekonomiju je veliki, jer je srpska poljoprivreda u evropskim okvirima relativno mala, ali poljoprivreda kao sektor ima veliki značaj na putu Republike Srbije ka pristupanju EU, i potrebno je ispunjenje zahteva iz *acquis communautaire*. Možemo zaključiti da za unapređenje konkurentnosti poljoprivrede Republike Srbije i trgovinski i ekonomski odnosi igraju važnu ulogu u procesu integracije u evropsko političko i ekonomsko okruženje. Promocija saradnje između zemalja Zapadnog Balkana sa partnerima, prvenstveno članicama EU, takođe je zasnovana na sveobuhvatnom procesu jačanja stabilnosti, demokratije i ekonomskog prosperiteta regiona. Zemlje Zapadnog Balkana su trenutno na putu ka budućoj integraciji u EU, usvajanju i implementaciji *acquis communautaire*.¹⁷⁶ Vapa Tankosić et al. naglašavaju da ekonomije zemalja Zapadnog Balkana na putu ka evropskim integracijama zavise od povećanja ekonomske efikasnosti i performansi njihovih preduzeća. Modernizacija proizvodnje, podizanje efikasnosti i konkurentnosti i ubrzavanje strukturnih promena koje se temelje na uslugama zasnovanim na znanju su glavni generatori izvoza i novih radnih mesta¹⁷⁷.

Republika Srbija ostvaruje suficit u trgovini poljoprivrednim proizvodima sa EU. Kao što se vidi iz Tabele 9. Republika Srbija je ostvarila najviše vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda u EU u 2019. godini sa preko 1.638 miliona evra. Tokom 2019. godine, Srbija je u EU izvezla 51,3% ukupnog izvoza poljoprivrednih proizvoda. S druge strane, uvoz poljoprivrednih proizvoda iz EU se takođe povećao, sa 907 miliona evra u 2009. godini na oko 1.2 milijarde u 2019. godini.

¹⁷⁶ Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S., Gardašević, J. (2015). Analysis of export performance factors of enterprises from the Republic of Serbia in the process of European integration. *Teme*, 39, (4); 1257–1276.

¹⁷⁷ Vapa Tankosić, J., Redžepagić, S., Stojsavljević, M. (2013). Trade, Regional Integration and Economic Growth: MEDA Region and the Western Balkan Countries. In M. Peeters, S. Nidal, S. Wassim (Eds.) *Financial Integration: A Focus on the Mediterranean Region Series: Financial and Monetary Policy Studies*, Vol. 36. Berlin Heidelberg: Springer Verlag; 215–229.

Tabela 9. Trgovina Srbije i EU poljoprivrednim proizvodima (u mil.evra)¹⁷⁸

	2015	2016	2017	2018	2019
Uvoz	907	969	1.012	1.105	1.245
Izvoz	1.248	1.411	1.286	1.306	1.638
Trgovinski bilans	341	442	274	201	393
Udeo uvoza poljoprivrednih proizvoda	64,6%	64,2%	61,5%	63,3%	66,2%
Udeo izvoza poljoprivrednih proizvoda	47,9%	48,3%	46,1%	46,4%	51,3%

U svetlu otvaranja pregovora u Poglavlju 11, Republika Srbija planira da nastavi proces transponovanja pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja koji sprovodi kroz prilagođavanje nacionalne poljoprivredne politike. U 2017. godini započeo je program IPARD II a nove mogućnosti za poljoprivrednike su prisutne u narednom programskom periodu od 2021–2027 u okviru IPARD III programa, sa glavnim fokusom na mlade poljoprivrednike, organsku poljoprivredu i sve investicije koje su u skladu sa Zelenom agendom. Kada je reč o evropskoj praksi u domenu politike ruralnog razvoja, ona je fleksibilnija od tržišno-cenovne politike, utoliko što se zemljama članicama pruža autonomija u pogledu odabira prioriteta, mera i kombinovanja izvora finansiranja. Većina država članica primenjuje nacionalni program koji pokriva celu teritoriju, ali se u nekim zemljama primenjuje po nekoliko regionalnih programa (Republika Francuska 30, Kraljevina Španija 22, Republika Italija 23, Savezna Republika Nemačka 15, Republika Portugalija 3, Kraljevina Belgija i Republika Finska po 2). Države članice poštuju EU pravila za datu meru, ali u tim okvirima imaju značajnu fleksibilnost u pogledu načina na koji je koriste. Na primer, ukoliko država članica ili region u svom programu predvidi podršku za meru ulaganja u fizičku imovinu, sredstva mogu biti dostupna korisnicima samo za ulaganja vezana za unapređenje stanja životne sredine, kako predviđaju zajednička pravila. Mere ruralnog razvoja su delimično usklađene sa EU pravilima.

Ipak, važno je naglasiti da se i u formulisanju IPARD programa, njegovih ciljeva, predviđenih mera i korisnika, insistira na konzistentnosti sa nacionalnim programom ruralnog razvoja, kako bi se obezbedila bolja koordinacija politike u ovoj oblasti. U Republici Srbiji IPARD program se sprovodi od decembra 2017. godine i do sad su akreditovane (odobrene od strane Evropske komisije) sledeće mere: 1. Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava; 2. Investicije

¹⁷⁸ Delegacija EU (2018). Liberalizacija trgovine između Srbije i EU, <https://europa.rs/>

u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva; 3. Diverzifikacija aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja, i 4. Tehnička pomoć. Ovim programom predviđeni su ciljevi vezani za dostizanje EU standarda kvaliteta, zdravstvene bezbednosti hrane i ekoloških ciljeva, a povučena su i jasna razgraničenja među potencijalnim korisnicima.¹⁷⁹

U skladu sa izveštajem o skriningu iz 2014. godine, navedeno je da Srbija nema uspostavljen Integrisani sistem upravljanja i kontrole (IACS), kao što je definisano u pravnim tekovinama. Uspostavljeni su: Registar poljoprivrednih gazdinstava, koji administrira Ministarstvo finansija; sistem identifikacije i registracije životinja, i softver za računovodstvo, kojim rukovodi Uprava za agrarna plaćanja (UAP). Sistem identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) treba da bude uspostavljen. Uprava za agrarna plaćanja (UAP) uspostavljena je zakonom za sprovođenje nacionalnih direktnih plaćanja i mera ruralnog razvoja. UAP je nadležna za Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj (IPARD) u pretpristupnom periodu, kao jedinstvena agencija za plaćanje za sve šeme plaćanja u poljoprivredi i sve tržišne mere datumom pristupanja. Mehanizam višestruke usklađenosti, usaglašen sa pravnim tekovinama EU u pogledu specifičnih zahteva, sistema kontrole i sankcionisanja, još uvek ne postoji. Međutim, poljoprivrednici imaju obavezu da poštuju nacionalno zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine, javnog zdravlja, zdravlja životinja, zdravlja biljaka, dobrobiti životinja i zaštite poljoprivrednog zemljišta. Nepoštovanje nacionalnog zakonodavstva može dovesti do sankcija, ali one nisu povezane sa podsticajima u poljoprivredi. Srbija od 2004. godine postepeno uvodi mere ruralnog razvoja, koje se mogu uporediti sa merama u EU. Sadašnja i buduća politika ruralnog razvoja zasnivaju se na Nacionalnoj strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014–2024. godine, nacrtu Nacionalnog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj 2015–2020. i nacrtu programa za Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj 2014–2020. (IPARD II). Po pristupanju Srbije EU mora se obezbediti primena i izvršenje pravnih tekovina koje se odnose na poljoprivredu i ruralni razvoj. Ovim se posebno zahteva da se u Srbiji primene pravila EU o šemama direktnih plaćanja i merama ruralnog razvoja, kao i da se obezbedi sprovođenje zajedničke organizacije tržišta za različite poljoprivredne proizvode.¹⁸⁰

Pravne tekovine Evropske unije (*acquis communautaire*) u oblasti bezbednosti hrane ima za cilj da osigura visok nivo zaštite zdravlja potrošača,

¹⁷⁹ Nacionalni program ruralnog razvoja za period 2022–2024. godine, <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/>

¹⁸⁰ Izveštaj o skriningu, Srbija – Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/izvestaj_pg_11.pdf

zdravlja i dobrobiti životinja i biljaka, dok istovremeno sprečava širenje zaraznih i parazitskih bolesti i organizama štetnih za biljke. Srbija je prepoznala glavni cilj politike bezbednosti hrane u Evropskoj uniji kao zaštitu zdravlja i interesa potrošača, uz istovremeno garantovanje nesmetanog funkcionisanja jedinstvenog tržišta¹⁸¹. Pravne tekovine Evropske unije (*acquis communautaire*) koje obuhvataju Poglavlje 12. Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika EU se sastoje od veoma velikog broja uredbi, direktiva i odluka. Republika Srbija se obavezala da ispuni zahteve koje su pred nju postavili STO (npr. obezbeđivanje slobodnog prometa robe i usluga) i EU (prava potrošača, poštovanje ISO i HACCP načela i sl.). U EU, bezbednost hrane i zaštita zdravlja ljudi su prioritetna pitanja, koja su dovela do reforme čitavog sistema proizvodnje, prerade i prometa hrane¹⁸².

Za sprovođenje zakonodavstva o bezbednosti hrane svaka država članica mora imati odgovarajuće administrativne strukture kako bi mogla da vrši inspekciju i kontrolu prehrambenih proizvoda, uključujući odgovarajući laboratorijski kapacitet. Ovo poglavlje takođe uključuje propise koji se odnose na genetski modifikovane organizme (GMO)¹⁸³. Evropska unija primenjuje pristup koji uključuje tri uzajamno povezane celine koje su obuhvaćene Poglavljem 12:

- Bezbednost hrane: higijenska pravila za proizvodnju i distribuciju namirnica, zvanična kontrola i mehanizmi za osiguranje bezbednosti hrane;
- Veterinarsku politiku: pravila o distribuciji životinja i životinjskih proizvoda, zdravlju životinja, zvaničnoj kontroli uvoza iz trećih zemalja i praćenju migracije životinja;
- Fitosanitarni nadzor: pravila o kontroli štetnih organizama u biljkama i biljnim materijalima, plasman sredstava za zaštitu bilja, semena i sadnog materijala, kontrola ostataka pesticida u biljnim proizvodima.

Republika Srbija (RS) takođe vrši pripreme za otvaranje Poglavlja 12. Prvo od tri referentna merila za otvaranje ovog poglavlja koje je postavila EK je da Srbija usvoji zakonodavni okvir koji je u skladu sa pravnom tekovinom EU, što omogućava potpuno prenošenje pravne tekovine u ovom poglavlju i donese

¹⁸¹ Smigic, N., Rajkovic, A., Đekic, I., Tomić, N. (2015). Legislation, standards and diagnostics as a backbone of food safety assurance in Serbia. *British Food Journal*, 117 (1); 95.

¹⁸² Glinić, M. (2012). Izazovi pred Republikom Srbijom u procesu harmonizacije propisa u oblasti bezbednosti hrane i veterinarske politike. *Strani pravni život*, 56(1); 225.

¹⁸³ Commission WP Enlargement + Countries Negotiating Accession to EU MD 188/16, Screening report Serbia Chapter 12 – Food safety, veterinary and phytosanitary policy, Available at:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/screening_report_serbia_-_chapter_12_-_food_safety_veterinary_and_phytosanitary_policy.pdf

odredbe za jasno raspoređivanje odgovornosti, posebno za kontrolne organe¹⁸⁴. Drugo merilo je da Srbija predstavi Komisiji sveobuhvatnu državnu strategiju sa akcionim planom, koja će služiti kao osnova za prenošenje, primenu i sprovođenje pravne tekovine u ovom poglavlju, uključujući planove za razvoj relevantnih administrativnih organa kapaciteta i procene potrebnih finansijskih sredstava. Treće merilo za otvaranje poglavlja je da Srbija predstavi Komisiji klasifikaciju svih prehrambenih objekata i svih objekata koji tretiraju sporedne proizvode životinjskog porekla na osnovu pravne tekovine EU. Klasifikacija će poslužiti kao osnova za budući Nacionalni program za unapređenje ustanove koje se bave hranom i životinjskim nusproizvodima. U izveštaju za Republiku Srbije za 2018. godinu koji je izdala Evropska komisija¹⁸⁵ se navodi da je Srbija umereno pripremljena za oblast bezbednosti hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku. Srbija bi, između ostalog, trebalo da razvije sveobuhvatnu strategiju za prenos, primenu i sprovođenje pravne tekovine o bezbednosti hrane, veterinarstvu i fitosanitarnoj politici, značajno ojača administrativni kapacitet veterinarske, fitosanitarne i nacionalne referentne laboratorije direkcije i primenjuje i poboljšava pristup sanitarnoj kontroli na granicama. U skladu sa Poglavljem 3.12.1 Nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine (poslednja revizija u martu 2018. godine) i izveštajem o skriningu i napretku 2018. godine, Srbija tek treba da definiše strategiju i akcioni plan za potpuno prenošenje pravnih tekovina EU.

Izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu u oblasti Poglavlja 12. Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika nam govori da je Srbija još uvek umereno pripremljena za oblast bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. U narednoj godini, Srbija treba da razvije sveobuhvatnu strategiju za prenošenje, primenu i sprovođenje pravnih tekovina o bezbednosti hrane, veterinarskoj i fitosanitarnoj politici; značajno ojača administrativni kapacitet veterinarske, fitosanitarne i Direkcije nacionalnih referentnih laboratorija i zadrži visoko kompetentno osoblje; i dosledno primenjuje poboljšan pristup zasnovan na kontroli na granicama¹⁸⁶. Srbija u narednom periodu treba da

¹⁸⁴ Lukić, D. (2018). EU Accession Negotiations: Analysis of Benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia, Podgorica, Ministry of European Affairs.

¹⁸⁵ European Commission (2018). Commission Staff Working Document Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2018) 450 final}, Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

¹⁸⁶ European Commission (2019). Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the

usvoji Strategiju i Akcioni plan za potpuno prenošenje pravne tekovine. Srbija bi trebalo da poveća efikasnost zvaničnih kontrola, unapredi pristup zasnovan na riziku na granicama i uvede reviziju inspekcijskog osoblja. Integrisani višegodišnji planovi kontrole tek treba da budu izrađeni. Srbija je usvojila Uredbu o kategorizaciji i unapređenju objekata. Iako je usvojen, Nacionalni program za monitoring i kontrolu bezbednosti hrane i hrane za životinje još uvek nije sproveden. Kada je reč o pravilima za bezbednost hrane i posebnim pravilima za hranu za životinje, dozvoljeni nivo aflatoksina u mleku je i dalje pet puta viši nego što to dozvoljavaju pravne tekovine EU. Nacionalna referentna laboratorija za ispitivanje mleka je akreditovana u decembru 2018. godine. Kao prioritet bi trebalo obezbediti institucionalnu održivost Direkcije za nacionalne referentne laboratorije i njene adekvatne kadrovske kapacitete¹⁸⁷.

Zakon Republike Srbije se oslanja na međunarodno prihvaćene standarde, smernice, vodiče i preporuke koji su razrađeni u okviru Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu (FAO), Svetske zdravstvene organizacije (WHO), Komisije Codex Alimentarius, Međunarodne organizacije za zaštitu zdravlja životinja (OIE), Međunarodne konvencije o zaštiti bilja (IPPC), Evropske i mediteranske organizacije za zaštitu bilja (EPPO), Međunarodnog udruženja hemijskih analitičara (AOAC), Međunarodnog kolaborativnog saveta za analitiku pesticida (CIPAC), Evropske organizacije za saradnju i razvoj (OECD), Evropske agencije za bezbednost hrane (EFSA), Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO) i dr.¹⁸⁸ Republika Srbija još uvek ne ispunjava propisana merila za otvaranje Poglavlja 12 mada se vidi određen napredak jer je Republika Srbija usvojila mnoge izmene i dopune Zakona o bezbednosti hrane, o sredstvima za zaštitu bilja, o zdravlju bilja, kao i o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta, akreditovala laboratorije za ispitivanje mleka koje su sve usmerene na dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU.

Zakon o bezbednosti hrane („Službeni glasnik RS”, br. 41/2009 i 17/2019) predstavlja zakonski okvir za prelazak na novi međunarodno prepoznat pristup bezbednosti hrane uz sveobuhvatni lanac hrane „od njive do trpeze”, odgovornost svih učesnika u lancu hrane, sledljivost i preventivni pristup baziran na analizi rizika. U Zakonu o bezbednosti hrane¹⁸⁹ („Sl. glasnik RS”, br. 41/2009 i 17/2019) u članu 32 se navodi da „u svim fazama proizvodnje, prerade i prometa hrane i hrane za životinje mora biti obezbeđena sledljivost. Subjekt u poslovanju hranom i hranom za životinje dužan je da identifikuje svaki subjekt od kojeg nabavlja i

Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy{COM(2019) 260 final}, Available at:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Zakon o bezbednosti hrane, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 41/2009 i 17/2019.

¹⁸⁹ Zakon o bezbednosti hrane, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 41/2009 i 17/2019.

kojeg dalje snabdeva hranom, hranom za životinje, životinjama koje služe za proizvodnju hrane, ili bilo koju supstancu koja se ugrađuje ili se očekuje da će biti ugrađena u hranu ili hranu za životinje. Ovakav subjekt dužan je da ima uspostavljen sistem i procedure, koje obezbeđuju dostupnost podataka o sledljivosti. Hrana ili hrana za životinje koja se stavlja u promet na teritoriji Republike Srbije ili za koju postoji verovatnoća da će biti stavljena u promet, mora da bude na odgovarajući način označena i evidentirana radi identifikacije i sledljivosti hrane i hrane za životinje”. Prema izveštaju Evropske komisije za 2021. godinu¹⁹⁰ kad je reč o pravilima za bezbednost hrane i posebnim pravilima za hranu za životinje, dozvoljeni nivo aflatoksina u mleku je i dalje pet puta viši od nivoa dozvoljenog pravnim tekovinama EU. Lista odobrenih aktivnih supstanci u sastavu pesticida je usklađena sa pravnim tekovinama EU. Kako bi ublažila uticaj na javno zdravlje i životnu sredinu, Srbija i dalje treba da intenzivira svoja zalaganja u pogledu održivog upravljanja pesticidima kroz dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i bolju primenu važećeg zakonodavstva (npr. sakupljanje i bezbedno odlaganje pakovanja u kojima su se nalazili pesticidi, obuke, kontrola uređaja za primenu pesticida itd.).

2.10. Reforma instrumenata poljoprivredne politike Republike Srbije radi usklađivanja sa principima Zajedničke poljoprivredne politike

Nacionalni program ruralnog razvoja za period 2018–2020. godine godine sadržao je detaljan pregled mera podrške i vrste prihvatljivih investicija, ali nije bio praćen akcionim planom i pregledom aktivnosti na reformisanju institucionalnih okvira za efikasnije sprovođenje predviđenih mera. NPRR 2022–2024 doprinosi ostvarivanju strateških ciljeva utvrđenih Strategijom razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine („Službeni glasnik RS”, broj 85/14), kojom su definisani dugoročni pravci razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja. Takođe, nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022–2024. usklađen je sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, koji predstavlja višegodišnji plan usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU. Izbor mera i projekcija potrebnih budžetskih sredstava definisani su na osnovu merodavnih zakona koji uređuju ovu oblast, analize sprovođenja politike u prethodnom periodu 2018–2020.

¹⁹⁰ Commission staff working document Serbia 2021 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2021 Communication on EU Enlargement Policy, <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>

godine, analize stanja i potreba korisnika, a u skladu sa osnovnim principima ZPP.¹⁹¹

Akcionim planom za Poglavlje 11, koje obuhvata period 2018–2023. godine, definisan je način i dinamika usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquis communautaire* u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. U svetlu otvaranja pregovora u Poglavlju 11, Republika Srbija planira da nastavi proces transponovanja pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, koji se sprovodi kroz prilagođavanje nacionalne poljoprivredne politike. U 2017. godini počela je implementacija IPARD II programa. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede najavilo je nove mogućnosti za poljoprivrednike u narednom programskom periodu od 2021–2027. godine, u okviru IPARD III programa, čiji će glavni fokus biti mladi poljoprivrednici, organska poljoprivreda i sva ulaganja koja su u skladu sa Zelenom agendom, koja se, u određenim merama, ogleda kao dodatni intenzitet podrške investicijama mladih poljoprivrednika, ulaganjima u planinska područja, ulaganjima u oblasti organske poljoprivrede i investicijama u cirkularnoj ekonomiji.

Prema izveštaju Evropske komisije za 2021.godinu¹⁹² Srbija je ostvarila određeni nivo pripremljenosti u pogledu poljoprivrede i ruralnog razvoja. Tržišni mehanizmi u Srbiji nisu u skladu sa merama organizacije zajedničkog tržišta u EU. Da bi Republika Srbija mogla u svoj sistem da implementira zahteve i mere, koje se odnose na uređenje tržišta poljoprivrednih proizvoda, kakva postoji u EU, potrebno je da uspostavi jedinstveni pravni osnov u domaćem zakonodavstvu što treba da bude regulisano budućim zakonom o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda. Srbija bi u narednom periodu posebno trebalo da ostvari i napredak u implementaciji akcionog plana za usklađivanje sa *acquis* EU u poljoprivredi i ruralnom razvoju.

Što se tiče horizontalnih pitanja, u toku je izrada nacionalnog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj za period 2022–2024. godine, gde treba obezbediti komplementarnost sa IPARD III programom. Iskustvo stečeno tokom IPARD II perioda ima veliki značaj za razvoj IPARD III programa u Srbiji, kao i stečeno praktično iskustvo primalaca u realizaciji projekata koje finansira EU. Preporuka Evropske komisije je da se nastavi sa sprovođenjem aktivnosti iz akcionog plana

¹⁹¹ Nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022–2024.godine, <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>

¹⁹² Commission staff working document Serbia 2021 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2021 Communication on EU Enlargement Policy, <https://europa.eu/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>

za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja i da se ubrza uspostavljanje integrisanog sistema administracije i kontrole, sistema identifikacije zemljišnih parcela (LPIS). Republika Srbija mora da obezbedi razdvajanje plaćanja od proizvodnje i povezivanje plaćanja zasnovanog na površini sa standardima unakrsne usklađenosti. Što se tiče ruralnog razvoja, sa dve nove poverene mere („Diverzifikacija aktivnosti gazdinstava i razvoj poslovanja” i „Tehnička pomoć”) Republika Srbija trenutno sprovodi četiri mere u okviru IPARD II programa. U Evropskoj uniji takođe postoji širok spektar agroekoloških praksi koje odražavaju složenost i povezanost sistema poljoprivrede i ekosistema — neki primeri mera uključuju organsku poljoprivredu; integrisanu proizvodnju; smanjivanje unosa đubriva i/ili pesticida; plodored na obradivim površinama; zatravljanje međurednog prostora u višegodišnjim zasadima; uspostavljanje i održavanje cvetnih traka i održivo upravljanje livadama i pašnjacima; poboljšanje staništa za divlje životinje; uvođenje tampon trake; upravljanje stočnim fondom radi obezbeđivanja adekvatnog pritiska ispaše i izbegavanje rizika erozije zemljišta; očuvanje genetskih resursa biljnih i životinjskih vrsta koje su ugrožene genetskom erozijom.

Tabela 10. Indikativni iznosi doprinosa EU po meri¹⁹³

Mera	Doprinos EU
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednog gazdinstva	86 400 000
Investicije u preradu i marketing poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i proizvoda ribarstva	60 480 000
Agroekološke i klimatske mere i podrška organskoj poljoprivredi	14 400 000
Implementacija lokalnih razvojnih strategija — LEADER	14 400 000
Ulaganja u ruralnu javnu infrastrukturu	51 840 000
Diverzifikacija aktivnosti gazdinstava i razvoj poslovanja	51 840 000
Tehnička pomoć	8 640 000
Ukupno	288 000 000

Evropska komisija usvojila je programe ruralnog razvoja (IPARD) u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć za Albaniju, Severnu Makedoniju, Srbiju i Tursku, sa budžetom od 112, 97, 288 i 430 miliona evra, po pomenutoj zemlji. Programi predstavljaju osnovu za podršku EU u oblasti poljoprivrede,

¹⁹³ Ibid.

ruralnog razvoja i bezbednosti hrane za period 2021–2027. godine.¹⁹⁴ Odlukom Evropske komisije broj C (2022) 1537 od 9. marta 2022. godine odobren je IPARD III program Republike Srbije za period 2021–2027. godine. Indikativni maksimalni doprinos Evropske unije za implementaciju IPARD III programa iz člana 1. je 288.000.000 evra, raspodeljen godišnje po budžetskim stavkama, u milionima evra (Tabela 10).¹⁹⁵

Usvojena odluka o višegodišnjem finansiranju, predstavlja akcioni plan za sprovođenje IPA III Programa ruralnog razvoja (IPARD III) za 2021–2027. godinu za Republiku Srbiju. IPARD III program predviđa niz izmena u odnosu na postojeći, uključujući povećanje obima dostupnih sredstava, visine minimalno dostupne podrške, veći intenzitet podsticaja, kao i uvođenje novih mera. Uz postojeće mere (mere 1, 3 i 7 IPARD programa) uvode se i agroekološke i klimatske mere, LEADER podrška i podrška izgradnji ruralne infrastrukture (mere 4, 5 i 6). U okviru mere 4: Agroekološko-klimatske mere i mera organska proizvodnja predviđeno je finansiranje 1. Plodoreda na obradivim površinama; 2. Zatravljivanja međurednog prostora u višegodišnjim zasadima; 3. Uspostavljanja i održavanja polinatorskih traka; 4. Održivog upravljanja livadama i pašnjacima.

Literatura

1. Baldwin, R., Wyplosz, C. (2004). *The Economics of European Integration*, McGrawHill, London.
2. Berenji J., Milenković S., Kalentić M. i Stefanović, E. (2013). *Nacionalna istraživačka agenda za sektor organske proizvodnje*, GIZ-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH; ACCESS Program za razvoj privatnog sektora u Srbiji. NASO, Beograd.
3. Cobanoglu, F., Kucukyilmaz, K., Cinar, M., Bozkurt, M., Catli, P., Binta, E. (2014). Comparing the profitability of organic and conventional broiler production. *Brazilian Journal of Poultry Science* 16 (1); 89–95.
4. Commission staff working document (2020). Commission recommendations for Romania's CAP strategic plan Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee And The Committee of the Regions Recommendations to the Member States as

¹⁹⁴ Zvaničan sajt Evropske unije, https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-will-support-agriculture-and-rural-development-pre-accession-countries-over-eu900-million-2022-mar-23_en

¹⁹⁵ Commission implementing Decision of 9.3.2022 adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021–2027, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en

- regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy SWD/2020/391 final
5. Commission staff working document (2021). Serbia 2021 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2021 Communication on EU Enlargement Policy, Available at (6 May 2022): <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>
 6. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The European Green Deal COM/2019/640 final, Available at(9 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
 7. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system COM/2020/381 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>
 8. Cunha, A., Swinbank, A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*, Oxford University Press, Oxford. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199591572.003.0002
 9. Đekić, S. (2006). Kvalitet u prehrambenom sektoru kao determinanta savremene konkurentnosti. *Ekonomске teme*, 1-2; 249-257.
 10. European Commission. (2014). Action Plan for the future of Organic Production in the European Union, Preuzeto sa(1 April 2022): https://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/act_e.pdf
 11. European Commission. (2013). Fact and Figures on Organic Agriculture in European Union, Preuzeto sa (9 April 2022): http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/more-reports/pdf/organic-2013_en.pdf
 12. European Commission (2010). The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, Preuzeto sa https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/communication/com2010-672_en.pdf
 13. European Commission (2018). Commission Staff Working Document Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2018) 450 final},

- Available at (5 April 2022): <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>
14. European Commission (2019). Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy{COM(2019) 260 final}, Available at (7 April 2022): <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>
 15. European Commission. (2000). White Paper on food safety, Preuzeto sa (9 April 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132041>
 16. European Commission (2014) Preuzeto sa (10 April 2022): http://ec.europa.eu/agriculture/sheep-goats/index_en.htm
 17. European Environment Agency. (2015). Preuzeto sa (18 April 2022): <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries-comparison/agriculture>
 18. European Commission (2019). The European Green Deal: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission.
 19. European Commission, Environmental sustainability in the CAP Available at (16 April 2022): https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/environmental-sustainability/cap-and-environment_en
 20. Evropska komisija DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics. (2018). Preuzeto sa (8 April 2022): https://ec.europa.eu/agriculture/statistics_en
 21. Evropski pokret (2011). *Vodič kroz EU politike: Poljoprivreda, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd.
 22. FAO/WHO (1997). *Codex Alimentarius*. Joint FAO/WHO Food Standards Programme. Rome, Codex Alimentarius Commission.
 23. Food Standards Agency (2002). *Traceability in the food chain; a preliminary study*. UK: Food Standards Agency.
 24. Gallagher, J, McKevitt, A. (2019). Laws and Regulations of Traditional Foods: Past, Present and Future. In Al-Khusaibi, M., Al-Habsi, N., & Shafiur Rahman, M. (Eds.). *In Traditional Foods- History, Preparation, Processing and Safety*. Food Engineering Series. doi:10.1007/978-3-030-24620-4.
 25. Glintić, M. (2012). Izazovi pred Republikom Srbijom u procesu harmonizacije propisa u oblasti bezbednosti hrane i veterinarske politike. *Strani pravni život*, 56(1), 215–227.
 26. Golan, E., Krissoff, B., Kuchler, F., Calvin, L., Nelson, K., Price, G. (2004). Traceability in the U.S. food supply: Economic theory and industrial studies. *Agricultural Economic Report*, 830.

27. Ignjatijević, S., Vapa Tankosić, J., Lekić, N., Petrović, D, Brkanlić, S., Vapa, B., Tomašević, V., Puvača, N., Prodanović, R., Milojević, I. (2022). Agro-Environmental Practices and Business Performance in the Wine Sector. *Agriculture*, 12, 239. <https://doi.org/10.3390/agriculture12020239>
28. IFOAM EU, FiBL, Marche Polytechnic University and Naturland. (2016). *Organic in Europe. Prospects and Developments*, IFOAM, Brussel.
29. IFOAM, Preuzeto sa (17 April 2022): <http://www.ifoam.bio/en/organic-landmarks/definition-organic-agriculture>
30. International Trade Centre. (2015). Traceability in food and agricultural products. Bulletin, 91/2015.
31. Izveštaj o skringingu, Srbija - Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, Preuzeto sa (12 April 2022): https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/izvestaj_pg_11.pdf
32. Jakšić i sar. (2018). Kontrola mikotoksina u Republici Srbiji i Evropskoj uniji sa aspekta zakonske regulative, *Hrana i Ishrana*, 59 (1); 12–18.
33. Jambor, A., Harvey, D. (2010). *CAP Reform Options: A Challenge for Analysis & Synthesis*, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series no. 28, University of Newcastle-upon-Tyne.
34. Jansen, B., Schaer, B.2(2012). A glimpse on organic markets in Eastern Europe, Preuzeto sa (11 April 2022): http://www.organic-world.net/fileadmin/documents/yearbook/2012/2012-02-16/jansenschaer-Biofach_CEE_SEE_20120216.pdf
35. Jeločnik, M., Ion, R. A., Jovanović, M., Popescu, C.G. (2015). Has Organic Farming Potential for Development? Comparative Study in Romania and Serbia. *Procedia Economics and Finance*, 22; 268–276.
36. Jovanović, M. (2004). *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 204-205.
37. Jurišić, Ž. (2014). Hrvatska poljoprivreda u zajedničkoj poljoprivrednoj politici Europske unije: sadašnjost i sutrašnjica. *Civitas Crisiensis*, 1; 207–221.
38. Karabasil, N. et al. (2017). IOP Conference Series Earth and Environmental Science 85(1):012023. DOI: 10.1088/1755-1315/85/1/012023
39. Kljajić, R., Stevančević, M., Tešić, M., Aleksić, Z. (2006). Novi zahtevi u zaštiti zdravlja životinja i bezbednosti hrane. *Savremena poljoprivreda*, 55 (3–4); 128–135.
40. Lazić, B. (2010). *Organska poljoprivreda – zalog za budućnost*, Organic news, 1
41. Lockeretz, W. (Ed.). (2007). *Organic Farming: An International History*, CABI Publishing, Wallingford.
42. Lukić, D. (2018). EU Accession Negotiations: Analysis of Benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia, Ministry of European Affairs, Podgorica.

43. Madžar, L. (2015). *Poslovanje sa Evropskom unijom*, Visoka poslovna škola, Novi Sad.
44. Mijatov, G. (2009) Zakonska regulativa u organskoj proizvodnji – stanje i perspektive, Preuzeto sa (18 April 2022): <https://www.tehnologijahrane.com/enciklopedija/zakonska-regulativa-organskoj-proizvodnji-stanje-perspektive>
45. Mikuš, O., Ramani, D. i Franić, R. (2010). Smjernice zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine. *Agronomski glasnik*, 72 (6); 345–358.
46. Nacionalno udruženje za razvoj organske proizvodnje Serbia Organika (2012) Preuzeto sa: <http://serbiaorganica.info/downloads/Organic%20news%20broj%2015%20Februar%202012.pdf>
47. Nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022-2024. godine, Preuzeto sa (16 April 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>
48. Opara, L. U. (2003). Traceability in agriculture and food supply chain: a review of basic concepts, technological implications, and future prospects. *Food, Agriculture & Environment* 1(1); 101–106.
49. Padel, S., Vine, J. (2010). Development of Organic Certification under Regulation (EEC) 2092/91, In Padel, S.(ed.) *The European Regulatory Framework and its Implementation in Influencing Organic Inspection and Certification Systems in the EU*, CERTCOST project, 28–37.
50. Paun, M. C. (2012). Presentation of the Common Agricultural Policy (CAP) – History and Estimates Post 2013. *Economics of Agriculture*, 59(3); 210–215.
51. Perez-Aloe, R., Valverde, J. M., Lara, A., Carrillo, J. M., Roa, I., & Gonzalez, J. (2007). Application of RFID tags for the overall traceability of products in cheese industries. In 1st annual RFID Eurasia, Istanbul, 1–5.
52. Republički zavod za statistiku, Preuzeto sa (16 April 2022): www.stat.gov.rs
53. Saracin, V.C. (2016). Organic farming in Romania and Bulgaria. *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 16(2); 263–268.
54. Savet EU, Press Release 268/18, Preuzeto sa (15 April 2022): <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/22/>
55. Sgarbi, J., Menasche, R. (2015). Valorização de produtos alimentares tradicionais: os usos das indicações geográficas no contexto brasileiros. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(75), 11–31.
56. Simić I. (2016). *Organic Agriculture in Serbia At a Glance 2017*. National Association Serbia Organica, Belgrade.
57. Simić, I. (2020). *Organska proizvodnja u Srbiji 2020*, Nacionalno udruženje za razvoj organske proizvodnje Serbia Organika, Beograd.

58. Smigic, N., Rajkovic, A., Djekic, I., Tomić, N. (2015). Legislation, standards and diagnostics as a backbone of food safety assurance in Serbia. *British Food Journal*, 117 (1), 94–108.
59. Stojšavljević, M., Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24(85); 5–12
60. Stolze, M., Sanders, J., Kasperczyk, N., Madsen, G. and Meredith, S. (2016). CAP 2014–2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods, IFOAM, Brussels.
61. Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine, <http://uap.gov.rs/wp-content/uploads/2016/05/STRATEGIJA-2014-2020-.pdf>
62. Vapa Tankosić, J., Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa*, 36; 663–676.
63. Vapa Tankosić, J., Stojšavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, 61(1); 195–210.
64. Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S., Gardašević, J. (2015). Analysis of export performance factors of enterprises from the Republic of Serbia in the process of European integration. *Teme*, 39 (4); 1257–1276.
65. Vapa-Tankosić, J., Redžepagić, S., Stojšavljević, M. (2013). Trade, Regional Integration and Economic Growth: MEDA Region and the Western Balkan Countries. In M. Peeters, S. Nidal, S. Wassim (Eds.) *Financial Integration: A Focus on the Mediterranean Region Series: Financial and Monetary Policy Studies*, Berlin Heidelberg: Springer Verlag, 36; 215–229.
66. Vlada Republike Srbije (2017). Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020 godine, Preuzeto sa (15 April 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/download/Uredbe/Zakljucak-i-Nacionalni-program-za-poljoprivredu-za-period-2018-2020.pdf>
67. Vukoje, V., Tomaš Simin, M., Trkulja, U., Klještanović, S., Krompić, J. (2015). *Priručnik: Inovativni program unapređenja organske proizvodnje*. Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
68. Wier, M., Calverley, C. (2002). Market potential for organic foods in Europe. *British Food Journal* 104 (1): 45–62, Available at (15 April 2022): <https://doi.org/10.1108/00070700210418749>
69. Willer, H., Lernoud, J. (2017). *The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends*. FiBL & IFOAM – Organics International, Frick and Bonn.
70. Willer, H., Trávníček, J., Meier, C., Schlatter, B. (Eds.) (2021). *The World of Organic Agriculture 2021 – Statistics and Emerging Trends*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM - Organics International, Frick and Bonn., CH-Frick and D-Bonn.

71. World Health Organization (WHO) and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2007). *Codex Alimentarius: Organically Produced Foods*, 3rd edn. FAO, Rome.
72. Zvaničan sajt Evropske unije, Preuzeto sa (04 April 2022): https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-will-support-agriculture-and-rural-development-pre-accession-countries-over-eu900-million-2022-mar-23_en

Pravna regulativa:

1. Commission implementing Decision of 9.3.2022 adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021-2027, Available at (04 April 2022): https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en
2. Commission Regulation (EC) No 1441/2007 of 5 December 2007 amending Regulation (EC) No 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs (Text with EEA relevance), OJ L 322, 7.12.2007, p. 12–29, Available at (04 April 2022): <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/1441/oj>
3. Commission Regulation (EC) No 2073/2005 of 15 November 2005 on microbiological criteria for foodstuffs, OJ L 338, 22.12.2005, p. 1–26, Available at (02 April 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005R2073>
4. Commission Regulation (EC) No 2230/2004 of 23 December 2004 laying down detailed rules for the implementation of European Parliament and Council Regulation (EC) No 178/2002 with regard to the network of organisations operating in the fields within the European Food Safety Authority's mission, Text with EEA relevance, OJ L 379, 24.12.2004, p. 64–67, Available at (01 April 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2230>
5. Commission Regulation (EC) No 2230/2004 of 23 December 2004 laying down detailed rules for the implementation of European Parliament and Council Regulation (EC) No 178/2002 with regard to the network of organisations operating in the fields within the European Food Safety Authority's mission, Text with EEA relevance, OJ L 379, 24.12.2004, p. 64–67, Available at (04 April 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2230>
6. Commission Regulation (EC) No 282/2008 of 27 March 2008 on recycled plastic materials and articles intended to come into contact with foods and amending Regulation (EC) No 2023/2006 (Text with EEA relevance) OJ L 86, 28.3.2008, p. 9–18, Available at (03 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008R0282>

7. Commission Regulation (EU) No 365/2010 of 28 April 2010 amending Regulation (EC) No 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs as regards Enterobacteriaceae in pasteurised milk and other pasteurised liquid dairy products and *Listeria monocytogenes* in food grade salt (Text with EEA relevance), OJ L 107, 29.4.2010, p. 9–11, Available at (03 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0365>
8. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, Official Journal L 31, 1.2.2002., p. 1–24, Available at (10 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>
9. Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs, Official Journal L 139, 30.4.2004., p. 1–54, Available at (02 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0852>
10. Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin, Official Journal L 139, 30.4.2004., p. 55–205, Available at (03 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0853>
11. Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption, Official Journal L 139, 30.4.2004., p. 206–320, Available at (04 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0854>
12. Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, OJ L 165, 30.4.2004, p. 1–141 Available at (10 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0882>
13. Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007, OJ L 150, 14.6.2018, pp. 1–92.
14. Regulation (EU) 2019/787 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the definition, description, presentation and labelling of spirit drinks, the use of the names of spirit drinks in the presentation and labelling of other foodstuffs, the protection of geographical indications for spirit drinks, the use of ethyl alcohol and distillates of agricultural origin in

- alcoholic beverages, and repealing Regulation (EC) No 110/2008, Official Journal of the European Union L 130/1, Available at (05 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0787&from=FR#d1e39-1-1>
15. Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs on the protection of Geographical Indications and Designations of Origin for agricultural products and foodstuffs, replacing the Council Regulation (EC) No 510/2006 which allowed producers from third countries to register their names in the European Union. Implementing regulation: Commission Regulation (EC) No 1898/2006 of 14 December 2006, Official Journal of the European Union L 343/1, Available at (10 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:EN:PDF>
 16. Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 , Official Journal of the European Union L 347/671, Available at (11 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:EN:PDF>
 17. Regulation (EU) No 251/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and repealing Council Regulation (EEC) No 1601/91, L 84/14 Official Journal of the European Union, Available at (12 May 2022): <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:084:0014:0034:EN:PDF>
 18. Spisak ovlašćenih kontrolnih organizacija za obavljanje poslova kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji za 2018. godinu „Službeni glasnik RS”, br. 106/17.
 19. Uredba (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Saveta EU od 17. decembra 2013. godine o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Saveta Evropske unije (EZ) br. 1698/2005.
 20. Uredba (EU) br. 1306/2013 Evropskog parlamenta i Saveta EU od 17. decembra 2013. godine o finansiranju, upravljanju i monitoringu zajedničke

- poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredbi Saveta Evropske unije (EEZ) br. 352/78. (EZ) br. 165/94. (EZ) br. 2799/98. (EZ) br. 814/2000. (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008.
21. Uredba (EU) br. 1307/2013 Evropskog parlamenta i Saveta EU od 17. decembra 2013. godine o utvrđivanju pravila za direktna plaćanja poljoprivrednicima u programima podrške u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Saveta Evropske unije (EZ) br. 637/2008 i Saveta Evropske unije (EZ) br. 73/2009.
 22. Uredba (EU) br. 1308/2013 Evropskog parlamenta i Saveta EU od 17. decembra 2013. godine o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Saveta Evropske unije (EEZ) br. 922/72. (EEZ) br. 234/79. (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007.
 23. Uredba Komisije (EU) br. 271/2010 od 24. marta 2010. god. o izmeni Uredbe (EZ) br. 889/2008 o detaljnim pravilima za sprovođenje Uredbe Saveta (EZ) br. 834/2007 u pogledu označavanja organske proizvodnje Evropske unije, OJ L 84, 31.3.2010, p. 19–22
 24. Uredba Saveta (EZ) br. 1257/1999 od 17. maja 1999.god. o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog fonda za smernice i garancije u poljoprivredi (EFSJP), Available at (12 May 2022):
<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/TXT/?uri=CELEX:31999R1257>
 25. Uredba Saveta (EZ) br. 834/2007 od 28. juna 2007. godine o organskoj proizvodnji i označivanju organskih proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 2092/91
 26. Zakon o bezbednosti hrane, „Službeni glasnik RS”, br. 41/2009 i 17/2019.

Prof. dr Radivoj Prodanović

GLAVA III

RURALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

U V O D

Ruralni problem je izražen u poslednje vreme, te sve više privlači pažnju javnosti, istraživača i kreatora politika. „Ruralni problem” je odraz međusobne zavisnosti malih porodičnih i ruralnih društava, kada se suoče sa strukturnim prilagodbama poljoprivrednog sektora. Kao odgovor na ruralni problem, odnosno izazove s kojima se suočavaju ruralna područja širom Evropske unije (EU), kreiran je sistem mera i instrumenata, koji se naziva ruralna politika EU. Nijedna sektorska politika, niti tržišni zakoni nisu u stanju da postojeće probleme i izazove ruralnih područja efikasno rešavaju, pa otuda koncepcija ruralne politike. I ne samo to, nego ruralna područja raspolažu značajnim privrednim potencijalima i zašto to ne iskoristiti.

Ideja je prvobitno bila zasnovana na promišljanju kako je efektnije dati podršku ruralnim područjima tj. investirati u ista, nego ih prepustiti stihiji i daljoj degradaciji, koja preta da ugrozi urbana područja. Ionako je u gradovima sve manje posla i mogućnosti za uhlebljenje ruralne populacije. Smatra se, dakako, da je bolje ljude zadržati u ruralnim područjima i pružiti im podršku nego da se dosele u gradove i da im se tamo daje socijalna pomoć. Takođe, očuvanje ruralne životne sredine i resursa nema cenu, budući da je životni standard sve više determinisan, između ostalog, i kvalitetom životnog okruženja.

Međutim, ono što su mere ruralne politike doprinele, posebno subvencije, to je da su povećale nejednakost između velikih savremenih farmi i malih porodičnih gazdinstava, koja su se borila za opstanak i predstavljala sliku evropskog ruralnog društva¹⁹⁶. Ruralni razvoj je nastao kao odgovor na probleme vezane za siromaštvo, neracionalnu eksploataciju prirodnih resursa i regionalne nejednakosti. Ruralni razvoj je višedimenzionalan i složen proces transformacije ruralnog područja u nekoliko pravaca, uključujući ekonomiju, ekologiju, demografiju, socijalni i kulturološki aspekt. Ključni razlog da se više pažnje posveti ruralnom razvoju je da

¹⁹⁶ Anjos, F. S., Caldas, N. V. (2014). From measuring the rural to the rural made to measure: social representations in perspective. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, 21, 2.

ruralna područja mogu napraviti mnogo veći doprinos budućem blagostanju¹⁹⁷. Podsticanje zapošljavanja, smanjenje siromaštva i poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima predstavljaju važne ciljeve Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (ZPP EU)¹⁹⁸, koja u sebe integriše i ruralnu politiku.

Činjenica je da se nijedna država ili regija ne može razvijati zapostavljanjem ruralnih područja. Činjenica je, takođe, da je to pitanje bilo prilično zapostavljeno, što je dovelo do poraznih rezultata (prazna i devastirana sela, migracije selo-grad, ruralno siromaštvo itd).

Osnovni cilj bazične politike ruralnog razvoja je poboljšanje kvaliteta života ruralnog stanovništva, pre svega, kroz rast dohotka i integracijom ruralnih područja u širi sistem kroz zdravstvene, obrazovne, kulturne i druge institucije. Sporedni cilj koncepta ruralnog razvoja odnosi se na sferu odnosa i kooperaciju svih učesnika u ruralnom prostoru, od javnog sektora do privatnog preduzetništva¹⁹⁹. Da bi se ciljevi ostvarili potrebno je koordinisano zajedničko delovanje lokalnih struktura, pojedinaca, udruženja građana i državnih institucija. Poseban akcenat se stavlja na razvoj lokalnih zajednica, koje postaju inicijator i pokretač razvojnih programa nepoljoprivrednih delatnosti i ruralne ekonomije. U prvi plan se stavljaju i promovišu nove tehnologije (ekotehnologije), održiva poljoprivredna proizvodnja i proizvodnja proizvoda sa geografskim poreklom, održivi ruralni turizam, ljudski resursi sa ekonomijom znanja, informacione i komunikacione tehnologije i dr. Dakle, cilj novog koncepta ruralnog razvoja je održiva egzistencija ruralnog stanovništva, odnosno stvaranje ruralnog ambijenta (ruralna ekonomija, ruralna infrastruktura, standardi, kvalitet životne sredine) atraktivnog za investicije i poželjnog za život svih, posebno mladih ljudi.

Aktuelnost problematike ruralnog razvoja, ne smanjuje se, nego naprotiv sve više dobija na značaju u evropskim okvirima. Koliko je ovo pitanje važno govori činjenica da se više od 1/3 EU budžeta odnosi upravo na ruralnu i agrarnu politiku, sa tendencijom da se primat ustupi politici održivog ruralnog razvoja.

Zadatak kreatora ruralnih politika bio bi, između ostalog, podsticanje daljeg ruralnog razvoja, podizanje kvaliteta života u ruralnim područjima, a svakako će tome doprineti rast konkurentnosti²⁰⁰ privrednih subjekata i poljoprivrednih gazdinstava, smeštenih u ruralnim područjima.

¹⁹⁷ Shucksmith, M. (2012). *Future Directions in Rural Development?* Carnegie UK Trust.

¹⁹⁸ Đurić, K., Prodanović, R. (2017). Uticaj zajedničke agrarne politike na zaposlenost u ruralnim područjima Evropske unije, *Kultura polisa*, 14, (34); 317–329.

¹⁹⁹ Grupa autora (2015). *Razvojni potencijal i ograničenja revitalizacije ruralnog prostora Centralne Srbije – monografija*, Geografski fakultet, Beograd.

²⁰⁰ Postići dobru konkurentnost, znači poboljšati ekonomske performanse, preko smanjivanja troškova proizvodnje, povećanja proizvodnih kapaciteta, podrške

3.1. Koncept i elementi koncepta ruralnog razvoja EU

Ruralni razvoj EU u najvećem delu se odnosi na unapređenje i diverzifikaciju poljoprivredne proizvodnje i prehrambene industrije, sa ciljem da se poveća proizvodnja kvalitetnih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, konkurentnost proizvođača, uz afirmaciju multifunkcionalnog koncepta, koji uključuje integralni razvoj ruralnih područja. Woertz i Martínez ističu da ruralni razvoj doprinosi prosperitetu poljoprivrednika, koji upravljaju gotovo polovinom poljoprivrednog zemljišta EU, ali koristi i industrijama, potrošačima, tercijarnom sektoru i dr²⁰¹.

Svetska banka je 1997. godine, u projektu *Ruralni razvoj – od vizije do ostvarenja* koncipirala međunarodnu Strategiju za razvoj ruralne ekonomije i poboljšanje kvaliteta života ljudi u ruralnim područjima. Strategija predviđa smanjenje stope siromaštva, široko rasprostranjeni rast, dovoljnu količinu hrane i održivu politiku zaštite prirodnog bogatstva, kao četiri osnovna cilja, koje zemlje mogu da koriste kao putokaz za merenje svog održivog ruralnog razvoja.²⁰²

Osnovi cilj koncepcije ili politike ruralnog razvoja je poboljšanje životnog standarda ruralnog stanovništva, očuvanje prirodnih resursa i zaštita životne sredine. Ruralna politika EU ima prioritetno mesto u sveukupnoj razvojnoj politici i predstavlja značajnu stavku u zajedničkom budžetu, posebno u novije vreme (posle reforme ZPP 1992. godine)²⁰³.

Politika ruralnog razvoja EU obuhvata širok spektar sektorskih politika (industrijska, agrarna, infrastrukturna, obrazovna, ekološka, zdravstvena). U praksi, ovaj koncept se oslanja na diverzifikaciju ruralne ekonomije, efikasnu eksploataciju resursa, zaštitu životne sredine, podizanje konkurentnosti, kao i socijalnu i teritorijalnu koheziju²⁰⁴.

inovacijama i povećane tržišne orijentacije. Rast konkurentnosti omogućen je kroz diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti, fokusiranje na proizvodnju kvalitetnih proizvoda, uključujući ekološke ili obnovljive izvore energije.

²⁰¹ Woertz, E., Martínez, I. (2018). Perceptions of EU Agricultural and Rural Development Policies in the Southern and Eastern Mediterranean by European Stakeholders. MEDRESET Working Papers No. 25, November 2018.

²⁰² World Bank (2000). *Rural Development Indicators Handbook*, Washington, D.C.

²⁰³ Tasić, S., Babović, J. (2016). *Savremeni poljoprivredni i ruralni razvoj Srbije*. Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.

²⁰⁴ Vujičić, M., Ristić, L., Vujičić, M. (2012). European integration and rural development policy of the Republic of Serbia and West Balkan countries. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 18; 519–530.

U cilju pružanja podrške evropskom ruralnom konceptu, udružene su dve glavne politike EU – agrarna i regionalna politika. Tako, ruralni razvoj u EU se kreće između sektorske i teritorijalne politike za ruralne zone, koje ne bi trebalo posmatrati kao alternative i konkurencije među sobom²⁰⁵. U stvari, reforme ZPP EU i pojava teritorijalnog pristupa razvoju izraz su rasprave, koja je imala odlučujući uticaj na preoblikovanje političkih instrumenata za poljoprivredu i ruralni svet²⁰⁶. Potrebna je usklađenost svih politika usmerenih ka ruralnim područjima, uključujući i one koja sublimira „politika ruralnog razvoja” i „agrarna politika”, ali i druge sektorske i teritorijalne politike, koje utiču na ruralna područja²⁰⁷. OECD uključuje u ruralna područja EU opštine sa gustom stanovništva do 150 ljudi/km². U većini evropskih zemalja, ruralna područja čine oko 90% njihovih teritorija i veoma su raznovrsna po svojim pejzažima i funkcijama²⁰⁸.

Podrška koncepciji ruralnog razvoja realizuje se preko Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) i Evropskog poljoprivrednog fonda za garancije (EAGF). Zbog specifičnih potreba ruralnih područja, kreiran je LEADER program²⁰⁹, čiji je cilj da dodatno podstiče aktivno učešće lokalnih ruralnih zajednica u razvoju lokalne ekonomije. Pozitivni efekti uticali su na formiranje LEADER+, da se dodatno pomogne održivi integralni ruralni razvoj kroz 'know how', nove tehnologije i uključivanje visokokvalitetnih, originalnih strategija integralnog održivog ruralnog razvoja. LEADER pristup povezan je s lokalnim ekonomskim osnaživanjem, kroz razvoj lokalnih strategija i optimalnu raspodelu resursa. Glavni alat za primenu LEADER pristupa u razvoju ruralnih područja je uključivanje lokalnih predstavnika u donošenje odluka putem Lokalnih akcijskih grupa (LAG). Evropska ruralna politika temelji se na LEADER-u, koji je usvojen 1991. godine, sa ciljem poboljšanja razvojnog potencijala ruralnih područja. Sprovođenje LEADER programa temelji se na ubrizgavanju javnih sredstava u ruralna područja, kako bi se revitalizovale aktivnosti, kao što su: lokalni obrti, agroekoturizam, mala i srednja preduzeća, te čuvala životna sredina. Prvi LEADER program pokrenut je 1991. godine s ciljem

²⁰⁵ Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475-481.

²⁰⁶ Anjos, F. S., Caldas, N. V. (2014). From measuring the rural to the rural made to measure: social representations in perspective. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2.

²⁰⁷ Sallard, O. (2006). Comments by the director of the Directorate for Public Governance and Territorial Development, in: *OECD, The New Rural Paradigm, Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews*, Paris.

²⁰⁸ Adamowicz, M. (2018). Actual Aspects of Rural Development Strategy and Policy in the European Union. *Chinese Business Review*, 17 (7); 357–370.

²⁰⁹ Liaisons entre Activités de Développement de l T Economie Rural (Veza između aktivnosti za razvoj ruralne ekonomije).

podrške razvoju ruralnih područja, kako bi se rešili ili ublažili neki od tipičnih problema, kao što su starenje stanovništva, depopulacija ruralnih područja, nezaposlenost i niski prihodi od tradicionalnih aktivnosti. LEADER program je opstao zahvaljujući uspehu prvog programa. Uprkos poteškoćama i aspektima, koji bi se mogli poboljšati, inicijativa LEADER je bila fleksibilan i troškovno efikasan instrument za promociju održivog stvaranja društvenog kapitala, produktivnih ulaganja, zapošljavanja, stvaranja prihoda i demonstrativnih efekata u nazadnim ruralnim područjima²¹⁰.

Evropska unija (EU) definiše ruralni razvoj kao multifunkcionalni koncept, koji u odnosu na opštedruštveni, ima četvorostruku ulogu²¹¹:

- *ekonomsku* – ruralna područja obezbeđuju sirovine za ekonomski sistem i hranu za narastajuću populaciju;
- *ekološku* – ruralna područja su pogodna za održivo upravljanje prirodnim resursima, odnosno očuvanje prirode i životnog ambijenta;
- *kulturološku* – ruralnu zajednicu obeležava specifičnost kulturnog okvira. Kulturno nasleđe ruralnih sredina veoma je bogato i ima širi, nacionalni i međunarodni značaj;
- *sociološku* – ruralna područja su poseban tip društvenog sistema u kome ljudi osećaju dublju bliskost i veze sa drugim članovima, a područje prepoznaju kao mesto zajedničke brige i delovanja.

Dakle, u zemljama EU insistira se na regionalnom ruralnom razvoju, kao višedimenzionalnom procesu: političko-institucionalnom, socio-kulturološkom, ekonomskom i ekološkom.

Proširivanjem EU relativno siromašnijim zemljama sve veća pažnja počela je da se pridaje regionalnoj nejednakosti. Prvi teritorijalni element odnosio se na Direktivu LFA (*Less – Favoured Areas*)²¹² sa idejom da se zaustavi ruralni egzodus, očuvaju prirodni resursi i životna sredina u ruralnim područjima, gde su zemljišni potencijali manje vredni i gde je poljoprivredna proizvodnja uslovljena velikim uticajem nepovoljnih faktora²¹³.

²¹⁰ Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475–481.

²¹¹ Milić, B. (2011). *Ruralni razvoj – praktikum za lokalne aktere*. Beograd: SKGO. Dostupno na (11 Maj 2022): www.skgo.org

²¹² LFA je koncept podrške poljoprivrednicima, koji žive i rade u područjima manje pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju, kakva su planinska područja ili neka druga sa hendikepom, koji umanjuje proizvodne mogućnosti.

²¹³ European Commission – Directorate - General for Agriculture and Rural Development (2008). EU rural development policy 2007–2013. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Koncept ruralnog razvoja ušao je u praksu zemalja EU kroz agrarnu i politiku regionalnog razvoja. Odgovornost za razvoj ruralnih područja podjednako dele vrh (nacionalne vlade) i dno (lokalni i regionalni akteri). Nova ruralna paradigma zagovara pristup ruralnom razvoju, koji se temelji na dokazima da su ruralne regije različite ekonomije u kojima je poljoprivreda često marginalna aktivnost. Ruralnim zajednicama je potrebna fleksibilna politika, koja se može prilagoditi njihovim specifičnim potrebama i promovisati ulaganja i komplementarnosti među različitim politikama²¹⁴.

Nova ruralna paradigma pomiče orijentaciju ruralne politike od podrške sektorima poljoprivrede do holističkog pristupa, koji pokušava identifikovati različite interakcije između lokalnih ekonomija. Nova ruralna politika stavlja veći akcenat na ruralna područja, regione i njihovu harmonizaciju i kreće od osnovne ideje ujednačenog razvoja svih regiona, uz teritorijalni i decentralistički pristup. Ruralne politike moraju uzeti u obzir specifične karakteristike svake ruralne regije, pristupačnost, sadržaje i imovinu, ljudski i socijalni kapital, geografsku lokaciju i druge važne faktore²¹⁵.

Papadopoulou i sar. ističu da akcenat treba staviti na regionalne i uglavnom lokalne vlasti i aktere, koji su uključeni u ruralni razvoj, jer su oni direktno pod uticajem mera ruralne politike. Važno je motivisati lokalne aktere i koristiti opšti endogeni razvoj potencijala ruralnih područja. U tom smislu, važni su podsticaji za sve aktere, koji su uključeni i koji su pod uticajem mera i programa ruralnog razvoja²¹⁶.

Jedna od osnovnih ideja regionalnog ruralnog razvoja je njegov multisektoralni, odnosno integrisani pristup, nasuprot sektorskom, koji je još uvek prisutan u većini zemalja jugoistočne Evrope. Multifunkcionalnost je uobičajeni izraz u kontekstu više sektorskih pristupa ruralnom razvoju, gde se naglašava činjenica da poljoprivreda, odnosno poljoprivredna gazdinstva, pokazuju pozitivne eksternalije, jer snabdevaju raznim proizvodima i uslugama, izvan tradicionalnih robnih izlaza – hrane i vlakana. Takve dodatne funkcije

²¹⁴ OECD (2015). New Rural Policy: Linking Up for Growth Dostupno na (11. Maj 2022): <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Papadopoulou, E., Papalexiou, C., Hasanagas, N. (2012). Participatory Evaluation of Rural Development Programmes: A Qualitative Approach in the Case of Modernisation of Agricultural Holdings in Greece. *Regional Science Inquiry Journal*, 4 (1); 81–94.

uključuju zaštitu životne sredine i doprinos održivosti ruralnim zajednicama. Mnoge od tih funkcija rezultiraju „ne-robni rezultatima” ili javnim dobrima²¹⁷.

U vezi sa ruralnim razvojem važno je istaći²¹⁸:

(I) da je evropski ruralni razvoj složen proces, koji je ukorenjen u poljoprivrednom i razvojnom modelu, kog slede zemlje EU i afirmišu se u većoj meri, kao odgovor na iscrpljenost i rezultate modernizacijske paradigme;

(II) da ruralni svet nije uvek bio razmatran od strane EU na isti način, s obzirom na njegove probleme, kao i onaj koji se odnosi na njegovu ulogu u ukupnoj privredi.

*Tabela 11. Nova ruralna paradigma*²¹⁹

	Stara paradigma	Nova paradigma
Ciljevi	Pristup izjednačavanju ili dobijanju prava, fokusiran na prihode i konkurentnost farmi	Konkurentnost ruralnih područja, valorizacija lokalne imovine, iskorišćavanje neiskorišćenih resursa
Ključni ciljni sektor	Sektorski zasnovan	Različiti sektori seoskih ekonomija (npr. seoski turizam, proizvodnja, IKT industrija itd.)
Glavni alati	Subvencije	Investicije
Ključni akteri	Nacionalne vlade, poljoprivrednici	Svi nivoi vlasti (nacionalni, regionalni i lokalni), razni lokalni akteri (javni, privatni, nevladine organizacije)

Ruralni razvoj EU zasniva se na nekoliko principa:

- decentralizacija,
- razvoj lokalnih zajednica,
- regionalizacija²²⁰,
- princip održivosti,
- integralni i multifunkcionalni razvoj.

²¹⁷ Copus, A., Dax, T. (2010). Background and Priorities of European Rural Development Policy. Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development of the European Commission.

²¹⁸ Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475–481.

²¹⁹ OECD (2006). The New Rural Paradigm, Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews, Paris.

²²⁰ Ruralni prostor nije nepromenljiv, niti homogen, pa samim tim ni regionalizacija ili zahtev za ujedinjenim regionalnim razvojem nije proces, koji se može uraditi jednom za sva vremena.

Ruralna područja su mesta na koja se oslanjamo da bismo proizveli veliki deo hrane i druge robe, kako privatne tako i javne, i gde idemo radi užitka i opuštanja. To su mesta gde su ljudi preduzetnički nastrojeni iznad tradicionalnih aktivnosti i gde, uz odgovarajuću podršku, inovacije mogu napredovati²²¹. Ruralna područja nude veliki potencijal za privredni razvoj. Široki reformski proces mora biti pokrenut prvenstveno sa ciljem da uspostavi pravilno funkcionisanje institucija, razvoj ljudskih resursa, uspostavljanje efikasne infrastrukture i uspostavljanje sistema održivog upravljanja prirodnim resursima, transparentnosti i prevencije kriza²²².

Ruralna područja doživljavaju se kao okviri, koji su više karakteristični po svojim razlikama u odnosu na urbanu sredinu, nego po vlastitim vrednostima ili atributima, a često se opisuju kao mesta, gde se ogleda nedostatak infrastrukture i opreme i gde nema mogućnosti za društvenu i ekonomsku promociju stanovništva. Uprkos tome, razlike između ruralnih i urbanih područja u EU očigledno opadaju poslednjih decenija, te se nastoji uskladiti životni standard i intenzivirati društvene i ekonomske interakcije među njihovim populacijama, iako je istina da još uvek postoje ruralna područja u ozbiljnim situacijama izolacije i hendikepa. Garrod i sar. kažu da nacionalne i lokalne politike mogu prečesto pogoditi ruralne zajednice na neodgovarajući način ili ih ostaviti po strani²²³. Rezultati istraživanja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), pokazuju da urbana dimenzija nije nužno povezana s višim nivoom blagostanja, budući da ruralni stanovnici mogu računati na bolje okruženje, bolje mentalne uslove i pristupačnije stanove s merama uspešnosti, kao što su pristup radnim mestima i prihodima u skladu s onima u gradovima²²⁴.

Pogled na ruralna područja, kao idilična mesta mira, kao spremište nacionalnog identiteta, ali i kao zaostala područja, kojima je potrebna modernizacija, dominira popularnom percepcijom EU. Umesto toga, moguće je predvideti ruralna područja, kao mesta budućnosti, inovacija i pokretača

²²¹ Garrod, G., Liddon, A., Phillipson, J., Rowe, F., Shortall, S., Shucksmith, M. (2017). *After Brexit: 10 Key questions for rural policy*. Centre for Rural Economy, Newcastle University.

²²² BMZ Division for rural development; global food security (2011). Rural development and its contribution to food security. BMZ Strategy Paper. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Division for development education and information.

²²³ Garrod, G., Liddon, A., Phillipson, J., Rowe, F., Shortall, S., Shucksmith, M. (2017). *After Brexit: 10 Key questions for rural policy*. Centre for Rural Economy, Newcastle University.

²²⁴ OECD (2015). New Rural Policy: Linking Up for Growth Dostupno na (11. Maj 2022.): <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>

društvene obnove i privrednog rasta²²⁵. Priznavanje da ruralna područja nisu osuđena na propast i promene parametara, koji definišu ruralnu prirodu savremenih društava, stvorilo je osnovu za nove perspektive, posebno od sredine devedestih godina prošlog veka.²²⁶

Predlaže se da se mogućnosti / potencijali ruralnog razvoja opišu u smislu skupa sredstava u kombinaciji s različitim egzogenim silama za promene, koje nastoje istaknuti prednosti ruralnih područja na različite načine. Međunarodne organizacije (poput OECD) tvrde da treba ojačati integrisani pristup ruralnom razvoju, ako se želi u potpunosti uzeti u obzir razvojni potencijal ruralnih područja²²⁷.

Ruralna područja igraju važnu ulogu, kao inkubatori i katalizatori rasta. Buduća ruralna politika²²⁸ treba da prepozna njihovu međuzavisnost sa širim regionima i gradovima. Ruralne oblasti pozitivno doprinose svim ekonomskim sektorima. Ljudi koji žive na selu pokazuju visok nivo preduzetništva, sa više smisla za biznis po glavi stanovnika, nego u velikim gradovima. Ovo predstavlja izazove za privredne subjekte, npr., u pristupu tržištima, podršci poslovanju i finansijama, ali i kreatorima politike²²⁹.

Glavni problemi u oblikovanju ruralne politike uglavnom se odnose na nedostatak temeljne analize situacije u ruralnim područjima, kao i nedostatak jasnih ciljeva i prioriteta ruralnog razvoja, nedostatak finansija, komplikovane procedure prijave projekata, nedostatak saradnje zainteresovanih strana, kapaciteti lokalnih institucija²³⁰.

²²⁵ Shucksmith, M. (2012). *Future Directions in Rural Development?* Carnegie UK Trust.

²²⁶ Anjos, F. S., Caldas, N. V. (2014). From measuring the rural to the rural made to measure: social representations in perspective. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2.

²²⁷ Copus, A., Dax, T. (2010). Background and Priorities of European Rural Development Policy. Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development of the European Commission.

²²⁸ Priznavanje postojanja problema u ruralnim područjima zahteva odgovarajući pristup, odnosno kreiranje seta mera i mehanizama ruralne politike. Problem se rešava preko koncipiranja politike ili strategije upravljanja, ako njegovo rešenje nije jednostavno.

²²⁹ Garrod, G., Liddon, A., Phillipson, J., Rowe, F., Shortall, S., Shucksmith, M. (2017). *After Brexit: 10 Key questions for rural policy*. Centre for Rural Economy, Newcastle University.

²³⁰ Berjan, S., El Bilali, H., Sorajic, B., Mrdalj, V., Raickovic, J., Driouech, N. (2014). Agricultural and Rural Development in Serbia: Governance, Policy Cycle and Coordination. *Turkish Journal of Agricultural and Natural Sciences*, Special Issue: 2, 1832–1837.

Saraceno kaže da je dobro da se više ne oslanjamo na poljoprivredu, kao mogućnost za zapošljavanje, tj. ljudi mogu napustiti poljoprivrednu delatnost, ali ne nužno i ruralna područja. Ruralna područja su se razvila na drugačiji način nego što se očekivalo: modernizacija farmi i dohodovna podrška poljoprivrednicima su svakako usporili egzodus iz poljoprivrede i ruralnih područja. Agrarne politike treba da priznaju postojanje alternativnih izvora prihoda i aktivnosti izvan farmi, koje smanjuju potrebu za napuštanjem ruralnih područja, kada poljoprivredne aktivnosti više nisu dovoljno isplative²³¹.

Upravo u ovom zanimljivom i obnovljenom procesu ruralne / urbane sinteze nastaju ekonomska i socijalna dinamika, koja je danas osnovno obeležje evropskih teritorija²³². Stoga su teritorijalna kohezija, ruralna / urbana artikulacija, socijalno partnerstvo, institucionalna saradnja, ekološka održivost i upravljanje temeljni elementi za predloženu politiku, kojom se garantuje kontinuitet ruralne sredine koja je živa, useljiva i poštuje ekosistem.

Rodríguez i sar. identifikuju niz funkcija za ruralni prostor izvan poljoprivrede: ekologija, kohezija, rekreacija, usluge stanovanja, kultura i obrazovanje²³³.

Budući izazov upravljanja ruralnim područjima uključuje implementaciju koncepta integralnog razvoja, odnosno mere, koje bi trebalo rezultovati²³⁴:

- poboljšanjem izrazito nepovoljnog položaja poljoprivrede;
- veći stepen decentralizacije, koji bi privukao investicije u ruralna područja u većoj meri;
- poboljšanje infrastrukture u ruralnim područjima, posebno poboljšanje komunikacije i povezanosti između sela i gradova putem javnog prevoza;
- obrazovanje poljoprivrednika i subvencije za ulaganje u tehnologiju – modernizaciju i specijalizaciju poljoprivredne proizvodnje.

²³¹ Saraceno, E. (2003). Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy. Group of Policy Advisers, European Commission, 197–222.

²³² Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475–481.

²³³ Rodríguez Rodríguez, M., Galdeano Gómez, E. and Céspedes Lorente, J. (2004). Rural multifunctionality in Europe: the concept and policies. Paper presented to the 90th EAAE seminar „multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkages”, Rennes, 28–29 October.

²³⁴ Mihajlović, Z., Atanacković, J. et al. (2016). National Report of the Republic of Serbia to the Habitat III Conference. Ministry of Construction, Transport and Infrastructure, Belgrade.

3.1.1. Ruralna društvena struktura, ruralno stanovništvo i osnovni demografski procesi

Ruralna područja suočavaju se sa različitim problemima povezanim s negativnim demografskim trendovima. Depopulacija ruralnih područja, starenje stanovništva, negativna stopa prirodnog priraštaja, niži stepen obrazovanja, samo su neke od karakteristika demografskog procesa u ruralnim područjima, kako u EU, tako i kod nas²³⁵. Uzroci depopulacije ruralnih područja su brojni, a svakako su u pitanju nepovoljnosti koje se tiču infrastrukture, nedostatak posla, otežan pristup uslugama poput obrazovanja, finansija, zdravstvenih usluga i kulturnih sadržaja i dr. Sve su manje šanse za zapošljavanje, u toku je i smanjenje broja radnih mesta usled strukturnih promena u agrarnom sektoru, što neminovno vodi ka depopulaciji ruralnih područja²³⁶.

Brojne studije bave se pitanjima sve nepovoljnijih ekonomskih i socijalnih promena kod ruralne populacije. Farmeri, lokalne interesne grupe, kreatori sektorskih politika i istraživači pokušavaju da pronađu razloge i analiziraju moguće implikacije, pre svega, nepovoljnih demografskih trendova. Nepovoljna starosna struktura poljoprivrednika predstavlja suštinsko ograničenje održivog razvoja poljoprivrede i ruralnih područja²³⁷. U ruralnim područjima starosna struktura stanovništva je značajno nepovoljnija u odnosu na urbana područja, ponajpre zahvaljujući migracionim procesima, prvenstveno mladih ljudi iz sela u grad. Opšta je ocena da je ruralno stanovništvo starije životne dobi prepreka inovacijama, promenama, odnosno razvoju ruralnih područja.

Kasimis i sar. navode iskustva Grčke: „U ruralnim područjima Grčke prisutno je odbijanje mladih generacija da rade nisko plaćene poslove u poljoprivredi. Viši nivo obrazovanja i životnog standarda, kao i brojne mogućnosti koje nudi život u urbanim centrima u poslednje tri decenije uticali su na stvaranje visokih očekivanja kod mladih generacija. To je rezultovalo napuštanjem ruralnih područja i poljoprivrede.”²³⁸ Obrazovna struktura ruralnog

²³⁵ Antevski, M., Petrović, P., Vesić, D. (2012). Development Perspectives in Agriculture and Rural Areas in Serbia in the EU Integration Process. *Economics of Agriculture*, 59 (2); 243–251.

²³⁶ European Commission (2017). Modernising and Simplifying the CAP, *Socio-Economic challenges facing EU agriculture and rural areas*, Background Document.

²³⁷ Đurić, K., Kuzman, B., Prodanović, R. (2019). Support to Young Farmers through Agricultural Policy Measures – EU and Serbia Experience, *Economics of Agriculture*, 66 (1); 237–249.

²³⁸ Kasimis, C., Papadopoulos, A., Pappas, C. (2010). Gaining from Rural Migrants: Migrant Employment Strategies and Socioeconomic Implications for Rural Labour Markets, *Sociologia Ruralis*, 50 (3); 258–276.

stanovništva značajno je lošija u odnosu na urbano stanovništvo, tj. niži je udeo visokoobrazovanog stanovništva u ruralnim u odnosu na urbana područja. To negativno utiče na razvoj (agro)preduzetništva, obim investicija i ukupan ruralni razvoj. Napuštanje ruralnih područja je racionalan odgovor na višestruku i dugotrajnu marginalizaciju i diskriminaciju građana u tim područjima, odnosno nedostojne uslove života²³⁹. Trend drastičnog smanjivanja ruralnog stanovništva je uzrokovan decenijskim zanemarivanjem ruralnih područja, izostankom adekvatnih strategija razvoja, nebrige državne strukture i favorizovanjem urbanih područja u svakom smislu. Poimanje sela i seljaštva kao nečeg nazadnog, zaostalog i nasuprot tome, stvaranje mita o gradu u kome su bolji uslovi za život i rad, dovelo je do snažne depopulacije ruralnih područja²⁴⁰.

Dodatna nepovoljnost je što iz ruralnih područja odlaze mladi ljudi i ženska populacija. Smanjivanje udela ženske ruralne populacije ima nepovoljne implikacije na opstanak i razvoj ruralnih područja Evropske unije, kako u pogledu nataliteta, tako i u pogledu razvoja pojedinih grana poljoprivrede, koje tradicionalno angažuju žensku radnu snagu²⁴¹. Dodamo li ovome neujednačen regionalni razvoj i divergenciju u dohocima, posebno u odnosu na urbano stanovništvo, može se zaključiti da demografski faktor nije u funkciji podsticanja daljeg ruralnog razvoja.

3.1.2. Ruralna politika, agrarna i ruralna struktura EU

Migracija ruralnog radno sposobnog stanovništva dovela je do ekonomskog i socijalnog propadanja čitavih ruralnih regiona, posebno pograničnih i planinskih predela, na ostrvima i u drugim udaljenim regionima. Da bi se takav trend predupredio, EU koncipira i implementira politiku ruralnog razvoja. Ruralna politika nastoji odgovoriti na specifične potrebe i mogućnosti ruralnih područja i ruralnog stanovništva²⁴².

Politika evropskog ruralnog razvoja pojavila se kao odgovor na poteškoće s kojima se suočavaju Evropski poljoprivredni sektori osamdesetih godina prošlog

²³⁹ Petovar, K. (2017). Imovinska sigurnost žena je uslov opstanka seoskih naselja u Srbiji. *Evropske sveske*, 10; str. 4.

²⁴⁰ Tasić, S., Babović, J. (2016). *Savremeni poljoprivredni i ruralni razvoj Srbije*. Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.

²⁴¹ Bogdanov, N. (2015). *Ruralni razvoj i ruralna politika*, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu.

²⁴² OECD (2006). *The New Rural Paradigm, Policies and Governance*, OECD Rural Policy Reviews, Paris, str. 57.

veka ²⁴³. Tako je 1988. godine Evropska komisija objavila dokument *Budućnost ruralnog društva*, koji je označio promenu smera agrarne politike i nastanak novog pojma: ruralni razvoj²⁴⁴. Osnovna ideja je da se podstakne *razvoj ruralnog područja* umesto stalnog insistiranja na izrazito agrarnom sadržaju, koji je do tada bio prioritet. Shvaćeno je da ruralna bogatstva mogu biti u funkciji razvoja seta delatnosti (trgovina, mala, srednja i velika preduzeća, usluge, itd.). Takođe, priznato je da je ZPP bila odgovorna za devastaciju mnogih ruralnih područja²⁴⁵.

Ruralna politika EU je zasnovana na Uredbi Saveta ministara 1257/99, sa ciljem da podrži proces modernizacije poljoprivrede i ostalih delatnosti, kako bi se unapredio standard ruralnog stanovništva, očuvali resursi i zaštitila životna sredina. Ruralna razvojna politika EU osmišljena je kako bi pomogla ruralnim područjima da prevladaju široki obim ekonomskih, socijalnih i ekoloških izazova²⁴⁶.

Uloga ruralne politike je da podstakne preduzetništvo, posebno se usredsređujući na četiri ključna elementa²⁴⁷:

- izgradnju preduzetničke kulture donošenjem mera i instrumenata,
- obrazovanje i obuku za (agro)preduzetništvo,
- biznis mreže, koje povezuju preduzetnike sa stejholderima,
- obezbeđivanje pristupa kapitalu, infrastrukturi i institucionalna podrška.

Potreba za ruralnom politikom proizilazi iz posmatranja diferencijalne učestalosti i postojanosti siromaštva među ruralnim i urbanim područjima u najmanje i najrazvijenijim zemljama, sve većoj rasprostranjenosti degradacije životne sredine povezane s istim determinantama siromaštva i negativnih prelivanja iz urbanih područja²⁴⁸.

²⁴³ Ballesterosa, J. G. T., Hernández, M. H. (2017). Assessing the impact of EU rural development programs on tourism. *Tourism Planning & Development*, 14 (2); 149–166.

²⁴⁴ European Commission (1999). European spatial development perspective (ESDP). Published by the European Commission, Luxembourg, Towards a balanced and sustainable development of the Union territory.

²⁴⁵ Anjos, F. S., Caldas, N. V. (2014). From measuring the rural to the rural made to measure: social representations in perspective. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2.

²⁴⁶ Woertz, E., Martínez, I. (2018). Perceptions of EU Agricultural and Rural Development Policies in the Southern and Eastern Mediterranean by European Stakeholders. MEDRESET Working Papers No. 25, November.

²⁴⁷ Rikalović, G., Molnar, D. (2014). Strategija kreativizacije kao mogući način revitalizacije, oporavka i razvoja Srbije. U: *Zbornik radova: Moguće strategije razvoja Srbije*. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, odeljenje društvenih nauka, str. 389 – 402, str. 46–47.

²⁴⁸ Torre A., Wallet F. (2016). Regional Development in Rural Areas. Analytical tools and Public.

Glavni cilj ruralne politike je održanje kvaliteta života ruralnih zajednica i podsticanje diverzifikacije, kako bi one mogle da se preorijentišu i na nove aktivnosti. Na makronivou, to je jačanje ekonomske i socijalne kohezije u EU, smanjenje razlika u razvoju među regijama, zaustavljanje depopulacije ruralnih područja, te stvaranje uslova za razvoj savremenog načina života u ruralnim područjima. Cilj ruralne politike je pomoći ruralnim područjima u privrednom rastu, povećanju zaposlenosti i poboljšanju uslova života preko poboljšanja konkurentnosti poljoprivrednih i ostalih subjekata, postizanja održivog upravljanja prirodnim resursima i delovanja u području klime^{249,250}. Krajnji cilj ruralne politike je izjednačavanje uslova života i rada, odnosno nivoa razvoja i blagostanja ruralnih i urbanih područja²⁵¹.

Ruralna politika EU je deo Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), odnosno predstavlja njen II stub. Kao takva, počela je da se afirmiše devedesetih godina prošlog veka, nakon McShare reformi 1992. godine, kada je došlo do povećanog interesovanja za strukturne probleme, ne samo u poljoprivredi, nego i u celokupnom ruralnom okruženju. Politika ruralnog razvoja EU evoluirala je od politike, koja se bavi strukturnim problemima poljoprivrednog sektora, ka politici koja poljoprivredu vidi kao multifunkcionalnu, sa svim izazovima sa kojima se susrećemo u širem ruralnom kontekstu²⁵².

Reforme su imale za cilj da održe stanovništvo u ruralnim područjima, očuvaju prirodno okruženje, zaštite tradicionalni ruralni pejzaž i modele porodične poljoprivrede i dr. Nakon tih reformskih godina ruralna politika postepeno dobija na značaju (Agenda 2000; Fišlerova reforma iz 2003. godine), a akcenat se stavlja na ekološki prihvatljive programe. Smanjenje uloge poljoprivrede trebalo je kompenzovati drugim (nepoljoprivrednim) izvorima prihoda u ruralnim područjima. Može se reći da je uz uzastopne reforme ZPP, ruralni razvoj počeo bivati strateški pozicioniran unutar samog jezgra ZPP.

²⁴⁹ Udin, N. (2015). Rural development in transition: Global trends. *Journal of Agricultural Economics and Rural Development*, 2 (3); 46–49.

²⁵⁰ Collins, A., Leonard, A., Cox, A., Greco, S., Torrisi, G. (2017). Report on the synergies between EU Cohesion Policy and rural development policies, in: *Perception and Evaluation of Regional and Cohesion Policies by Europeans and Identification with the Values of Europe*, University of Portsmouth.

²⁵¹ Topić, R., Spasojević, B. (2016). Savremeni aspekti odnosa poljoprivrede i ruralnog razvoja. *Economics*, 4 (2); 95–112.

²⁵² European Commission - Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2008). EU rural development policy 2007–2013. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

3.1.2.1. Ruralna politika EU za programski period 2007–2013. godine

Nakon reforme ZPP 2003. godine, Savet za poljoprivredu je 2005. godine usvojio temeljnu Reformu ruralne politike za period od 2007. do 2013. godine. Uveden je novi regulatorni okvir, koji je insistirao na ciljevima Lisabonske strategije za rast i zapošljavanje²⁵³, te na Getenburškoj strategiji za razvoj i održivost. Ruralna politika programskog perioda 2007–2013. godine uvela je nova institucionalna rešenja u obliku nacionalnih mreža za ruralni razvoj, koje su dobile za zadatak da podrže sve aspekte implementacije, evaluacije i razmene iskustava između organizacija i administrativnih struktura uključenih u ruralni razvoj²⁵⁴. Pokrenuta 2008. godine, Evropska mreža za ruralni razvoj (ENRD) i nacionalne ruralne mreže država članica (NRN) dale su značajan doprinos politici ruralnog razvoja. Radeći u saradnji, one su pokazale da igraju niz korisnih uloga u dodavanju vrednosti i obogaćivanju programa ruralnog razvoja. Kroz umrežavanje, razmenu informacija i izgradnju kapaciteta aktivnosti ENRD i NRN pomažu povezivanju ruralne Europe. Umrežavanje omogućuje da se koncipiraju rešenja i dođe do rezultata, do kojih se inače ne bi došlo. Svaka zemlja članica kreiraće svoju nacionalnu mrežu, koja će grupisati organizacije i administrativne organe uključene u ruralni razvoj. Rob Pipers kaže: „uspešna implementacija ruralne politike mnogo zavisi od angažovanja svih aktera. Umrežavanje pruža priliku za sve aktere da budu uključeni u kontinuitetu.” Ruralne nacionalne mreže će²⁵⁵:

- okupiti organizacije i uprave uključene u ruralni razvoj;
- identifikovati i analizirati najbolje prakse ruralnog razvoja, podnositi informacije o tome i organizovati razmenu znanja i iskustava;
- pripremiti programe za obuku LAG u procesu njihovog formiranja i pružiti tehničku pomoć međuregionalnim i transnacionalnim projektima između LAG.

²⁵³ Prvobitno usvojena u martu 2000. godine i ponovno pokrenuta u februaru 2005. godine, *Lisabonska strategija za rast i radna mesta* usvojena je sa ciljem da EU postane najdinamičnija i najkonkurentnija ekonomska grupacija na svetu. Za ruralna područja akcenat je na ekonomskim efektima i održivom korišćenju prirodnih resursa (ESO, 2013). Međutim, izveštaj Barca (2009) pokazuje da Lisabonska strategija nije dovela do očekivanog efekta: došlo je do smanjenja konkurentnosti, inovacije su išle sporo, a neka preduzeća su razmatrala mogućnost da premeste proizvodnju u zemlje koje nisu članice EU. Ustvari, osnovna ideja da se razviju visokotehnološki sektori na evropskom nivou, bez posebnog priznavanja regionalnih razlika, resursa ili statusa razvojnog procesa, glavni je razlog podbačaja Lisabonskog plana.

²⁵⁴ Adamowicz, M. (2018). Actual Aspects of Rural Development Strategy and Policy in the European Union. *Chinese Business Review*, 17 (7); 357–370.

²⁵⁵ Ocsko, E., Jordana, I., Maccioni, E., Brakalova, M., Cossu, F., Gregory, M., Watson, S., Parissaki, M. (2014). *NRN Guidebook – Networks in Transition*. European Network for Rural Development (ENRD).

U okviru ZPP, politika ruralnog razvoja za period 2014. do 2020. godine ima za cilj²⁵⁶:

- podići konkurentnost poljoprivrede;
- održivo upravljati prirodnim resursima i klimatskim akcijama;
- uravnotežiti teritorijalni razvoj ruralnih područja.

Postizanje ovih ciljeva za održivi i inkluzivni rast odvijaće se kroz konkretne mere, gde su prioriteti:

1. podsticanje transfera znanja i inovacija,
2. rast konkurentnosti poljoprivrede i poboljšanje održivosti farmi,
3. promovisanje organizacije lanca hrane i upravljanje rizikom,
4. obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosistema,
5. promovisanje efikasnosti resursa i podrška niskim koncentracijama ugljenika,
6. promocija socijalne inkluzije, smanjenje siromaštva i ekonomski razvoj.

Savremena politika ruralnog razvoja EU sprovodi se u vidu višestrukih programa i strategija razvoja, a finansira iz odvojenog Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralna područja. Ove oblasti, takođe, se sufinansiraju od sredstava Regionalnog fonda i Socijalnog fonda. Cilj održivog razvoja ruralnih područja je i održavanje odgovarajućih proporcija između konkurentnosti i zaposlenosti, a u funkciji oblikovanja društvenog, ekonomskog i ekološkog integriteta ruralnih područja EU.

Ruralna politika podržana je iz strukturnih fondova, čija reforma iz 1988. godine postavlja ruralni razvoj u prioritetni cilj tih finansijskih instrumenata²⁵⁷. Može se reći da se pojavila nova politika ruralnog razvoja EU početkom trećeg milenijuma, koja naglašava inovacije u poljoprivredi i podstiče održivi razvoj poljoprivrede i drugih sektora u ruralnim područjima. Nove oblasti interesovanja su klimatske promene, obnovljivi izvori energije, prevencija deficita vode i pitanja upravljanja rizicima²⁵⁸.

Ruralna politika dala je značajne pozitivne efekte, a očekuje se da i dalje bude pokretačka snaga u modernizovanju evropske poljoprivrede i održivom razvoju evropskih ruralnih područja. Ova politika daje podršku inovacijama i ekonomskom razvoju, čiji je cilj rast i stvaranje novih radnih mesta, očuvanje

²⁵⁶ Summary of Initial Stakeholder and Public Consultation Process on Preparation of the Rural Development Programme (RDP) 2014 – 2020, 2013.

²⁵⁷ Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475–481.

²⁵⁸ Adamowicz, M. (2018). Actual Aspects of Rural Development Strategy and Policy in the European Union. *Chinese Business Review*, 17 (7); 357–370.

životne sredine, ruralnog bogatstva, tradicionalnih i kulturnih vrednosti. U suštini, evropski koncept ruralnog razvoja je i put razvoja naših ruralnih područja. Strateški pristup fokus stavlja na očuvanje ruralnog okruženja i prirodnih resursa, te zapošljavanje, konkurentnost i inovacije u ruralnim područjima.

Ruralna politika EU mora igrati ključnu ulogu u koheziji teritorijalne, ekonomske i socijalne politike EU. Mnoge ruralne zajednice su povezane sa jakim lokalnim kulturama i tradicijama, koje donose koheziju i solidarnost društvenim grupama i ruralnim zajednicama. Ovi elementi mogu biti vrlo vredni za stvaranje novih poslovnih mogućnosti²⁵⁹.

Ruralna područja ne bi trebalo posmatrati kao proizvodna područja u poljoprivredi, već ona uključuju skup regija ili zona s različitim delatnostima, koje mogu postati glavni faktor privrednog razvoja. Politika ruralnog razvoja EU evoluirala je od usredsređenosti na strukturne probleme agrarnog sektora prema razmatranju višestrukih uloga poljoprivrede u društvu (koncept multifunkcionalnosti). Saraceno ističe da je jedna od pretpostavki da je poljoprivredni sektor karakteristična aktivnost ruralnih područja. Diverzifikacija aktivnosti, koje su se dogodile spontano u većini ruralnih područja odbacuje mogućnost da se agrarna i ruralna politika poistovete²⁶⁰.

Samo agrarna politika, čak i sa ispravljenim pretpostavkama i adresiranjem novih potreba, neće moći samostalno da reši probleme ruralnih područja. U tom kontekstu izdiferencirala se ruralna politika, koja vodi računa o ruralnim područjima i interesima ljudi, koji ih nastanjuju. Štaviše, politike ruralnog razvoja su još uvek relativno marginalne u nacionalnim političkim okvirima²⁶¹. Promena u percepciji važnosti ruralnih područja za nacionalne ekonomije može pokrenuti velike investicije i doprineti ukupnom razvoju.

3.1.2.2. Ruralna politika EU za programski period 2014–2020. godine

Uz određene iznimke čini se da postoji raskorak između strateških ciljeva ruralne politike EU i onog što se sprovodi u nacionalnim okvirima i regionalnim programima. Ova „neusklađenost” vidljiva je u opštoj evaluaciji politike na nivou EU, na nacionalnom / regionalnom nivou, ali i unutar pojedinih zemalja.

²⁵⁹ European Commission (2017). Socio-Economic challenges facing agriculture and rural areas. Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussel.

²⁶⁰ Saraceno, E. (2003). Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy. Group of Policy Advisers, European Commission, 197–222.

²⁶¹ OECD (2015). New Rural Policy: Linking Up for Growth Dostupno na (11. Maj 2022.): <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>

Napredak u reformama ruralne politike prilično je spor. Zabeležene su „propuštene prilike” zbog značajnih „institucionalnih inercija” na nekoliko nivoa procesa oblikovanja i implementacije ruralne politike²⁶².

U svetlu potreba, izazova i mogućnosti, koje još postoje u ruralnim područjima država članica, Evropska komisija izradila je predloge za politiku ruralnog razvoja od 2014. do 2020. godine, a nakon velike javne rasprave o budućnosti ZPP. Reforma ZPP razvijena je u kontekstu višestrukih kriza (ekonomija, cene hrane, itd.) i zahteva za rastom konkurentnosti, naglašavajući da su životna sredina i klimatske promene veoma važne u okviru II stuba ZPP.

Na konferenciji održanoj u Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu u Briselu 15. septembra 2014. godine, skoro 150 učesnika se okupilo, kako bi podelili svoja mišljenja, brige i ideje za zdraviju životnu sredinu, koje se ostvaruju kroz nove programe ruralnog razvoja²⁶³.

Otkako je EU počela eksplicitno predlagati mere ruralnog razvoja, konceptualne i političke promene bile su intenzivne u ovom području²⁶⁴. Novi program ruralnog razvoja EU je usvojen 2013. godine, a predstavlja nastavak programa podrške iz prethodne finansijske perspektive. Promene se uglavnom odnose na organizaciju i implementaciju pojedinih instrumenata, kao i sistema za praćenje i evaluaciju implementiranih mera i aktivnosti²⁶⁵.

Nova ruralna politika je spoj starih i novih mera, onih koje su se pokazale u prethodnom periodu kao delotvorne, neke mere su kombinovane, a neke su potpuno nove. Značajna inovacija ruralne politike za vremenski okvir 2014–2020. godine je da postoji mogućnost uspostave „potprograma”, koji će se posebno baviti skupinama, područjima ili ciljevima. Ruralni potprogrami mogu se baviti mladim poljoprivrednicima, malim poljoprivrednicima, ženama u ruralnim područjima, ublažavanjem posledica klimatskih promena, biodiverzitetom, a mogu se odnositi i na specifične potrebe restrukturiranja

²⁶² Copus, A., Dax, T. (2010). Background and Priorities of European Rural Development Policy. Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development of the European Commission.

²⁶³ EEB, BirdLife, CEEweb, Adept (2014). Rural Development Programmes in Action post 2014: How can they contribute to a healthier environment? Conference Report, Brussels, 15 September.

²⁶⁴ Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475–481.

²⁶⁵ Adamowicz, M. (2018). Actual Aspects of Rural Development Strategy and Policy in the European Union. *Chinese Business Review*, 17 (7); 357–370.

preduzeća²⁶⁶. S obzirom na to da je samo 6% menadžera mlađih od 35 godina, potrebno je ohrabriti mlade ljude, iskoristiti njihovu energiju i ideje, pre svega, u sektoru agrobiznisa²⁶⁷.

Nova politika ruralnog razvoja, takođe, uključuje specijalne module, koji imaju za cilj da podrže investicije lokalne zajednice. Aktivnosti su ovde uglavnom usmerene na obrazovanje dece, razvoj mladih, poboljšano poslovno okruženje, podršku malim i srednjim preduzećima, kreiranje lokalnih programa i projekata, kao i poboljšanje efikasnosti korišćenja resursa. Poslednje, ali ne i najmanje važno, jesu tematski programi u okviru ruralnog razvoja osmišljeni tako da podržavaju poslovne aktivnosti i razmenu informacija i ekspertize za mlade poljoprivrednike i poboljšanje kratkih, lokalnih lanaca hrane²⁶⁸.

Novi pravni okvir ZPP, kada je u pitanju ruralna politika EU za period 2014–2020. godine, promoviše konkurentnost poljoprivrede, osigurava održivo upravljanje prirodnim resursima i klimatskim promenama, postizanjem uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih gazdinstava i zajednica, uključujući održavanje postojećih i stvaranje novih radnih mesta. Podsticanje inovacija jedan je od instrumenata jačanja konkurentnosti (poljo)privrednih subjekata i smanjenja socijalne isključenosti u ruralnim područjima²⁶⁹. Akcije na predupređenju klimatskih promena idu u pravcu zaštite biodiverziteta, kontrole emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG), očuvanja zemljišta, vodnih resursa i ruralnog pejzaža. Sve ove mere su u funkciji održavanja kvaliteta života ruralnih zajednica.

Iako su sve značajnija ulaganja i subvencije za poljoprivredu i ruralna područja, ona nikada nisu eliminisala siromaštvo²⁷⁰. Prema European Commission, evropska ruralna područja karakteriše veći stepen siromaštva u odnosu na urbana područja u svim zemljama EU²⁷¹. Relativni rizik siromaštva u

²⁶⁶ Zalega, K. (2014). European Union Rural Development Policy. Kontrola Państwowa, No. 6, pp. 997–1008.

²⁶⁷ European Network for Rural Development – European Commission Agriculture and Rural (2011). Development, A short guide to the European Commission's proposals for - EU rural development after 2013. European Union.

²⁶⁸ CEEweb for Biodiversity, CEEweb Rural Development Working Group (2013). Report on the Kick-off meeting on *Gathering data and creating policy recommendations for a more biodiversity-friendly CAP and RDP* (Fundatia ADEPT, Budapest, Hungary).

²⁶⁹ Zalega, K. (2014). European Union Rural Development Policy. Kontrola Państwowa, No. 6, pp. 997–1008.

²⁷⁰ Bock, B. (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation; a turn towards nexogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56: 552–573.

²⁷¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions (2017). The Future of Food and Farming, Brussels, 29.11.2017. COM (2017) 713 final.

EU-28 ugrožava 24,0% urbanog stanovništva, dok je u ruralnim područjima taj indikator 25,2%. To ukazuje da je ruralnim područjima potrebno više društvenog razvoja kroz inkluzivne mere. Izloženost tako nepovoljnim uslovima zahteva da se nađe neka vrsta inovacije u procesima socijalne inkluzije, kao što je npr. socijalna ekonomija i socijalno preduzetništvo. Ovi inovativni projekti bi se oslanjali na tržište, uz minimalnu intervenciju države. Nije primarni cilj ovih projekata maksimalan nivo profita, već ekonomska stabilnost i održivost²⁷². Poljoprivreda može igrati važnu ulogu u promovisanju socijalne inkluzije u ruralnim područjima, kao što je pokazalo nedavno istraživanje²⁷³. U pitanju su pozitivni efekti, koji mogu nastati kombinovanjem proizvodnje hrane i socijalne funkcije, kao što je obezbeđivanje prostora za rekreaciju, briga o pejzažu i vođenje brige o osobama sa invaliditetom.

Budžet EU za programski period 2014–2020. godine, predviđa ukupne obaveze od 996,8 milijardi evra (u cenama iz 2011. godine), tako da je ostao otprilike na nivou iz perioda 2007–2013. godine. Učešće izdataka budžeta EU u ukupnom BDP-u zemalja članica su smanjeni sa 1,03% u 2014. na 0,98 % u 2020. godini. Od ukupnog iznosa, potrošeno je 450,8 milijardi na konkurentnost i koheziju i 373 milijarde evra za ZPP. Od tog iznosa, 278 milijardi evra (408 milijardi evra po tekućim cenama – 74,4 %) bilo je planirano na I stub ZPP i 84,94 milijardi (99,6 milijardi evra po tekućim cenama), odnosno skoro 23%, na ruralni razvoj (Stub 2) (Uredba br. 1305/2013). Očekivana ukupna javna potrošnja (EU+ nacionalna i / ili regionalna) na politiku ruralnog razvoja u tom periodu (2014–2020. godine) iznosi 161 milijardu evra. Države članice su naširoko koristile mogućnost prenosa sredstava između stubova, što je dovelo do neto dobiti za ruralni sektor u iznosu od 4 milijarde evra²⁷⁴.

Politika ruralnog razvoja (RDP – Rural Development Policy) EU predviđa uključivanje ruralnih zajednica, kroz LEADER pristup, kao način da se podrže projekti, koje kreiraju lokalni akteri u njihovoj međusobnoj saradnji²⁷⁵. U tom kontekstu program ruralnog razvoja (2014–2020), se fokusira na društveno uključivanje na još naglašeniji način, pružanjem podrške malim preduzećima, diverzifikacijom poljoprivrednih aktivnosti i stvaranjem mogućnosti za nove

²⁷² Kucerova, E. (2018). Social inclusion in the context of Czech rural development policy. *Agric. Econ. – Czech*, 64 (9); 412–422.

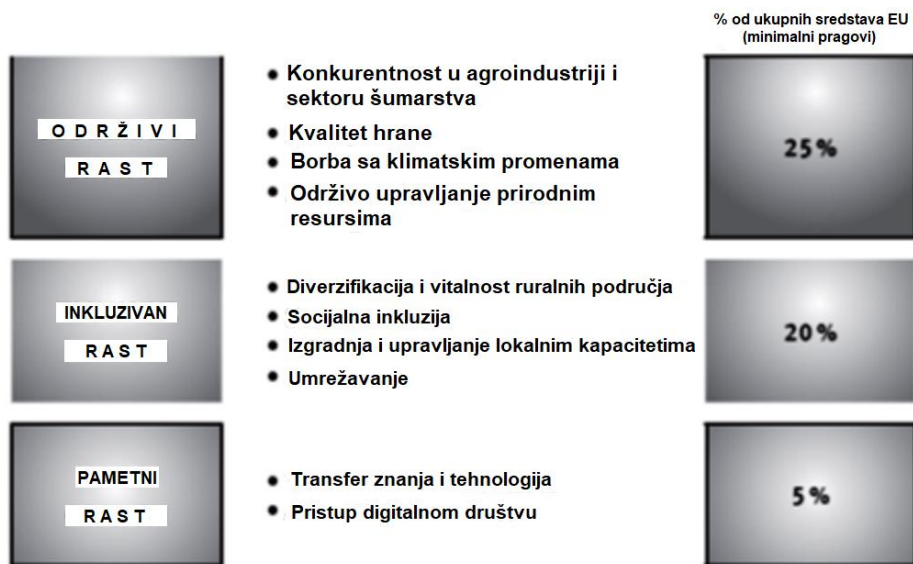
²⁷³ Di Iacovo F., O'Connor D. (ed.) (2009). Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas, ARSIA (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-Forstale), Firenze.

²⁷⁴ European Commission (2016). Facts and Figures Rural Development in the European Union. Cork 2.0 European Conference on Rural Development, 5–6 September.

²⁷⁵ Kucerova, E. (2018). Social inclusion in the context of Czech rural development policy. *Agric. Econ. – Czech*, 64 (9); 412–422.

poslove. Dakle, u programskom periodu 2014–2020. godine otvara se prozor za socijalnu ekonomiju, koji je bio zatvoren u prethodnim programskim periodima.

Novi propisi odražavaju ciljeve EU izražene u strategiji „Evropa 2020” za sledeću deceniju, zalažući se za privredni rast EU, što bi trebalo biti „pametna / inteligentna” (na temelju istraživanja, inovacija i znanja jačati konkurentnu ekonomiju), „održiva” (rast, u skladu s dugoročnim potrebama naše planete zasnovan na izgradnji resursno efikasne, održive i konkurentne ekonomije) i „uključiva” (korisno za celo društvo, rast zapošljavanja, socijalna i ekonomska kohezija) (slika 4). „Evropa 2020” ukazuje na konkretne ciljeve: zapošljavanje, inovacije, obrazovanje, uključivanja i upravljanje klimom / energijom. U svakom od tih područja, države članice postavljaju vlastite nacionalne ciljeve²⁷⁶.



Slika 4. Tri osnovna prioriteta Evropa 2020²⁷⁷

U skladu sa Strategijom Evropa 2020 i ukupnim ciljevima ZPP, glavni strateški ciljevi politike ruralnog razvoja EU za period od 2014. do 2020. godine, mogu se izraziti preko tri dugoročna strateška cilja, a to su:

- konkurentnost poljoprivrede, odnosno održivost u sektoru proizvodnje hrane;

²⁷⁶ Mantino, F. (2010). *The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead*, Notre Europe.

²⁷⁷ Ibid.

- obezbeđivanje održivog upravljanja prirodnim resursima i klimatske akcije;
- postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih područja i zajednica, uključujući stvaranje i održavanje zaposlenosti.

Karakteristika politike ruralnog razvoja za period od 2014. do 2020. godine je njena koordinacija s drugim sektorskim politikama EU. Novi pravni mehanizam, koji će osigurati ovu koordinaciju nazvan je „Zajednički strateški okvir” (Common Strategic Frame – CSF).

3.1.2.3. Zajednički strateški okvir (CSF) – Strategija EU 2020

Evropska komisija je predložila Zajednički strateški okvir (CSF) 5. oktobra 2011. godine, s ciljem podsticanja ruralnog razvoja kroz koordinaciju 5 fondova, koji će pokriti 42,2% EU budžeta 2014–2020²⁷⁸ (tabela 12):

1. Evropski regionalni razvojni fond (ERDF);
2. Evropski socijalni fond (ESF);
3. Kohezioni fond (CF);
4. Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i
5. Fond evropskog pomorstva i ribarstva (EMFF).

Kako bi se usredsredili na ciljeve Strategije Evropa 2020, između EU politika predviđa se veća integracija u ruralnim područjima. Evropa 2020 pruža odgovor na poteškoće u odabiru specijalizacija u sve konkurentnijem svetu, sa ograničenim resursima. Ideja je da se svaki region specijalizuje za aktivnosti u kojima ima konkurentsku prednost zasnovanu na diferencijaciji, u kojima može nadmašiti svoje konkurente, ne samo na osnovu karakteristika proizvoda, već u čitavom lancu vrednosti²⁷⁹.

Glavna uloga CSF je da pomogne različitim uključenim fondovima da se dopunjavaju međusobno, te ostvare solidnu međusektorsku saradnju – ugovori o partnerstvu (jačanje veza između ruralnog i urbanog). Urbana područja su važna tržišta i uslužni centri za ruralna preduzeća, a evropsko selo postaje popularno među urbanim stanovništvom. Novi pristup CSF predstavlja značajan korak

²⁷⁸ Chambon, N., Mituța, A. C., Șurubaru, N.C. (2011). The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development. Notre Europe.

²⁷⁹ Torre A., Wallet F. (2016). Regional Development in Rural Areas. Analytical tools and Public.

napred u koordinaciji sa EU fondovima u ruralnim područjima. Sadržaj ruralne politike će biti pod uticajem CSF i partnerskih ugovora²⁸⁰.

Strategija EU 2020 za „pametan, održiv i inkluzivan rast” je generalni cilj CSF. Što se tiče ruralnog razvoja i podešavanja CSF politike, ERDF zadržava svoju autonomiju, kao integrisana politika pod ZPP. Komisija smatra da uspeh CSF zavisi od toga koliko dobro će države članice uspeti da koordiniraju korišćenje više evropskih fondova na nacionalnom nivou i uključe partnere iz svih privrednih sektora²⁸¹.



Slika 5. Ruralni razvoj u novom okviru (posle 2014. godine)²⁸²

Novi nacrt Uredbe o ERDF napominje da je posebna pažnja usmerena na²⁸³:

²⁸⁰ European Network for Rural Development – European Commission Agriculture and Rural (2011). Development, A short guide to the European Commission’s proposals for – EU rural development after 2013. European Union.

²⁸¹ Chambon, N., Mituța, A. C., Șurubaru, N.C. (2011). The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development. Notre Europe.

²⁸² European Commission, DG Agriculture and Rural Development (2020). The CAP Towards. Legal Proposals.

²⁸³ European Network for Rural Development – European Commission Agriculture and Rural (2011). Development, A short guide to the European Commission’s proposals for – EU rural development after 2013. European Union.

- ✚ mlade poljoprivrednike, koji su svojevrsan garant budućnosti poljoprivrede i sela. Oni donose suštinski novu energiju i napredne ideje. Međutim, suočavaju se s različitim teškoćama, kao što su pristup zemljištu i povoljnim kreditima. Samo je 6% poljoprivrednika u EU ispod 35 godina, sa trendom daljeg pada;
- ✚ mala poljoprivredna gazdinstva imaju poseban značaj, kada je u pitanju raznovrsnost proizvoda, očuvanje ekosistema i socijalna kohezija. Međutim, u nekim područjima suočavaju se s različitim izazovima, s kojima se ne suočavaju veća gazdinstva. Mala gazdinstva mogu biti usmerena na specifične potprograme politike ruralnog razvoja i / ili više stope finansiranja projekata;
- ✚ planinska područja nude poseban kvalitet proizvoda i vredne ekosistemske usluge. Ipak, ona se često mogu suočiti sa svojim posebnim izazovima vezanim za klimu i udaljenost od mesta stanovanja;
- ✚ brzi lanci snabdevanja mogu doneti ekonomske, ekološke i društvene koristi. Tako se postiže veći udeo dodate vrednosti za poljoprivrednike smanjenjem ugljeničnog otiska, distribucijom hrane i omogućavanjem neposrednog kontakta između proizvođača i kupaca. Može biti korisno smanjiti put proizvoda od njive do trpeze. Međutim, ponekad je potreban značajan napor da se pokrene održiva alternativa već uspostavljenim lancima snabdevanja.

Ovakvim okvirom izbegava se rasprava o tome, koji finansijski okvir ZPP-a je najpogodniji za postavljanje politike ruralnog razvoja. Ali, bez sumnje, ruralni razvoj zadržava svoju autonomiju, kao integrisana politika sa ZPP-om.

Evropsko finansiranje namenjeno ruralnom razvoju, s trendom stagnacije ili pada, pokazuje da je u velikoj meri ono nedovoljno u odnosu na značaj ruralnih područja u Evropi. Istraživanje Lambertz-a, pokazuje da je finansiranje za ruralna područja palo sa 17,1% evropskog budžeta za programski period 2007–2013. godine na samo 12,2% u trenutnom programskom periodu 2014–2020. godine. Ruralne finansije treba usmeriti prema promociji socijalnog uključivanja, smanjenju siromaštva i razvoju privrede u ruralnim područjima²⁸⁴.

²⁸⁴ Lambertz, K. H. (2017). An integrated rural policy. Rural Connections. Dostupno na (12 Maj 2022): <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-enrd-magazine06-2017-en.pdf>

*Tabela 12. Budžet Zajedničkog strateškog okvira u ukupnom EU budžetu (2014–2020)*²⁸⁵

	2014-2020	2014-2020 (% od EU budžeta)
Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) = Stub II	€89.9 BN	8.8%
Fond evropskog pomorstva i ribarstva (EMFF)	€6.7 BN	0.7%
Kohezioni fond (CF)	€68.7 BN	6.7%
Evropski regionalni razvojni Fond (ERDF)		
- Teritorijalna saradnja	€11.7 BN	1.1%
- Ekstra izdvajanja za najudaljenije i retko naseljenim oblastima	€0.9 BN	0.1%
ERDF + Evropski socijalni fond (ESF)		
- Regionalna saradnja	€162.6 BN	15.8%
- Regioni u tranziciji	€39.0 BN	3.8%
- Konkurentni regioni	€53.1 BN	5.2%
Ukupno CSF fondovi	€432.6 BN	42.2%
Ukupni budžet EU	€1,025.0 BN	100.0%

Socijalna inkluzija je bio prioritetni cilj Strategije EU 2020. Prvi cilj je smanjenje stope nezaposlenosti, odnosno uključivanje ljudi u radne aktivnosti, a drugi cilj je direktno usmeren na podršku socijalnom uključivanju tj. smanjenju broja siromašnih u EU, najmanje za 20 miliona do 2020. godine. Socijalna inkluzija omogućava svakom građaninu, naročito najugroženijima u potpunosti da učestvuju u društvu i da ostvare koristi od takvih aktivnosti²⁸⁶.

Ideja je bila da CSF omogući istinska poboljšanja i koordinaciju između fondova, ali i da bude dovoljno fleksibilan, kako bi ispunio svoju misiju. CSF bi mogao doprineti onome za šta se zalaže EU, kroz svoju ruralnu i kohezionu politiku, odnosno uravnoteženom teritorijalnom razvoju, uključujući smanjenje ekonomskih i socijalnih razlika između evropskih regija.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ Social Protection Committee (2015). Social Europe Aiming for Inclusive Growth Annual Report of the Social Protection Committee on the Social Situation in the European Union. Office of the European Union, Luxembourg.

3.1.2.4. Prioriteti i područja intervencije

U budućnosti, upravljanje ruralnim razvojem EU ići će preko 6 prioriteta²⁸⁷:

- poboljšanje transparentnosti i efikasnosti načina finansiranja – boljom koordinacijom;
- promocija vidljivosti doprinosa ruralnog razvoja u strategiji rasta;
- upravljanje svim fondovima, pojednostavljenim procedurama, zajedničkim principima i pravilima podobnosti;
- definisanje projektnih prioriteta, koji mogu dovesti do takmičenja između ruralnih i urbanih područja;
- nacionalne administracije će igrati ključnu ulogu u donošenju CSF prioriteta, prilagođavajući ih lokalnim, regionalnim i nacionalnim potrebama, koordiniranje njihovih uprava;
- diskusije o poboljšanju detalja pre sprovođenja CSF.

Dakle, politika ruralnog razvoja EU za period 2014–2020. godine treba da poboljša konkurentnost poljoprivrede, uravnoteži upravljanje prirodnim resursima i klimatske akcije i održivi teritorijalni razvoj ruralnih područja. Da bi se postigli ciljevi razvojne ruralne politike, koji doprinose sprovođenju „Evropa 2020” za pametan, održiv i inkluzivni rast, sledećih šest prioriteta EU, odražavajući relevantne ciljeve CSF treba da budu implementirani^{288,289}:

✚ *podsticaj transferu znanja i inovacija u ruralnim područjima.* U tom kontekstu opredeljenje treba da je na konceptu celoživotnog učenja²⁹⁰ i forsiranje školovanja za zanimanja u sektoru poljoprivrede i šumarstva. Stvaranje Evropskog inovacijskog partnerstva za poljoprivrednu produktivnost i održivost (EIP-AGRI) dalo je podsticaj stvaranju znanja i njegovom transferu. Međutim, još uvek treba uložiti značajne napore, kako bi se olakšao pristup poljoprivrednika znanju. Produktivnost poljoprivrede je od 2005. godine porasla za 9%, prevashodno zahvaljujući transferu znanja i inovacija²⁹¹;

²⁸⁷ European Network for Rural Development - European Commission Agriculture and Rural (2011). Development, A short guide to the European Commission's proposals for - EU rural development after 2013. European Union.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Zalega, K. (2014). European Union Rural Development Policy. *Kontrola Państwa*, 6, 997–1008.

²⁹⁰ Mogućnosti za „celoživotno učenje” su ključne za ruralni razvoj, a učenje na daljinu je intrerasantna mogućnost. Stoga je važno da se obezbedi širokopojasni brzi internet. Naučnike sa iskustvom u ruralnim pitanjima bi trebalo angažovati, kako bi se osiguralo da se znanje širi, pokazujući dobre primere.

²⁹¹ European Commission (2017). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The

- ✚ *rast konkurentnosti i održivosti poljoprivrednih subjekata.* To se može postići, između ostalog, olakšavanjem restrukturiranja poljoprivrednih gazdinstava, posebno gazdinstava s malim tržišnim učešćem ili tržišno orijentisanih gazdinstava, kojima je potrebna diverzifikacija, uravnoteženjem starosne strukture²⁹², gde se prednost daje mladim ljudima;
- ✚ *promovisanje organizacije lanca snabdevanja hranom i bolje upravljanje rizicima u poljoprivredi,* kroz bolju integraciju primarnih proizvođača u prehrambeni lanac, putem kvaliteta, inovacija i znanja, uključivanja na lokalna tržišta, organizovanjem u zadruge i dr. Dok su poljoprivrednici odgovorni za osmišljavanje vlastite strategije upravljanja rizicima, važno je uspostaviti čvrst okvir za poljoprivredni sektor (neposredna plaćanja, tržišne intervencije, alat za stabilizaciju dohotka, podsticaji za štednju iz predostrožnosti, poreske olakšice, osiguranje) da uspešno spreči ili reši rizike i krize, s ciljem povećanja otpornosti, istovremeno, pružajući prave podsticaje za privatnu inicijativu²⁹³;
- ✚ *očuvanje i unapređenje ekosistema zavisnog od poljoprivrede i šumarstva – obnavljanje i očuvanje biodiverziteta* je od prioritnog značaja, putem različitih projekata kakav je npr. NATURA 2000 i dr. Tu su i bolje (održive) prakse upravljanja zemljištem i vodnim resursima. Pritisци na životnu sredinu još uvek su vrlo rasprostranjeni. Na primer, samo 17% evropskih staništa i 11% ekosistema se smatra da su u „povoljnom stanju”, a 45% zemljišnih resursa EU je narušenog kvaliteta;
- ✚ *poboljšanje efikasnosti korišćenja resursa (vode, energije) i podrška proizvodnji sa niskim sadržajem ugljenika,* kao i otpor klimatskim promenama od strane sektora poljoprivrede i šumarstva (obnovljivi izvori energije, reciklaža, smanjenje emisija azotnih oksida i metana iz poljoprivrede...) Postavljen je bio cilj smanjiti ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20% do 2020. godine;
- ✚ *promocija socijalnog uključivanja, smanjenje siromaštva i ekonomski razvoj u ruralnim područjima – akcenat treba da bude na stvaranju*

Committee of the Regions. The Future of Food and Farming, Brussels, 29.11.2017. COM (2017) 713 final.

²⁹² Poljoprivredna / ruralna radna snaga jasno pokazuje stariju dobnu strukturu u poređenju s drugim sektorima privrede. U poslednjem strukturalnom istraživanju (2013) ponovno se beleži smanjenje broja mladih poljoprivrednika. U 2013. godini samo su sa 6% poljoprivrednih gazdinstava EU upravljali poljoprivrednici mlađi od 35 godina, a sa 31% poljoprivrednih gazdinstava upravljali su poljoprivrednici stariji od 55 godina (European Commission, 2016).

²⁹³ European Commission (2016). Facts and Figures Rural Development in the European Union. Cork 2.0 European Conference on Rural Development, 5-6 September.

novih preduzeća, otvaranju novih radnih mesta, diverzifikaciji aktivnosti, uključivanju informaciono – komunikacionih tehnologija (IKT). Uvođenje širokopojasnog pristupa internetu²⁹⁴ i uspostavljanje osnovnih socijalnih usluga, samo su dva zadatka koje treba rešiti, kako bi se prioritetne skupine poput mladih ljudi, porodica i preduzeća mogle zadržati u ruralnim područjima, odnosno kako bi ona mogla biti atraktivna alternativa urbanom životu.

Broj predstavljenih mera za period od 2014. do 2020. godine je manji od broja mera iz prethodnog programskog perioda (2007–2013. godine). Smisao je da države članice mogu odlučiti, koje mere su im prioritete, te prilagoditi implementaciju njihovim potrebama. Države članice trebaju se pobrinuti da imaju dovoljno kvalitetnog osoblja iz IT sistema, kako bi se njihovi programi mogli ostvariti. One, takođe, moraju imati akreditovane agencije za plaćanje, kako bi osigurale ciljeve apsorpcije finansijskih sredstava.

U zaključku, glavni ciljevi na koje bi nova ruralna politika EU trebalo da se fokusira su²⁹⁵:

- *diverzifikacija i vitalnost ruralnih područja;*
- *socijalna inkluzija;*
- *izgradnja lokalnih kapaciteta i upravljanje;*
- *promovisanje efikasnih mreža.*

U periodu 2014–2020. godine uveden je niz novih stavki, kao i jačanje drugih u ruralnom razvoju, odnosno ruralnoj politici EU. Dodat je alat za upravljanje rizicima, koji se sastoji od shema osiguranja, uzajamnih fondova i alata za stabilizaciju dohotka. Međutim, preuzimanje rizika je bilo relativno skromno, sa programima u 13 država članica, a velika većina sredstava raspoređena je samo u dve države članice. Mogućnost izrade posebnih potprograma, npr. za mlade poljoprivrednike, restrukturiranje sektora ili planiranje koristile su samo četiri države članice i uglavnom se koristilo za male poljoprivrednike²⁹⁶.

Najpopularnije mere i karakteristike u periodu 2014–2020. godine su fizička ulaganja, područja sa prirodnim ograničenjima i poljoprivredno-okolišno-klimatske mere. Finansiranje je uglavnom usmereno na fizičke investicije, ali u

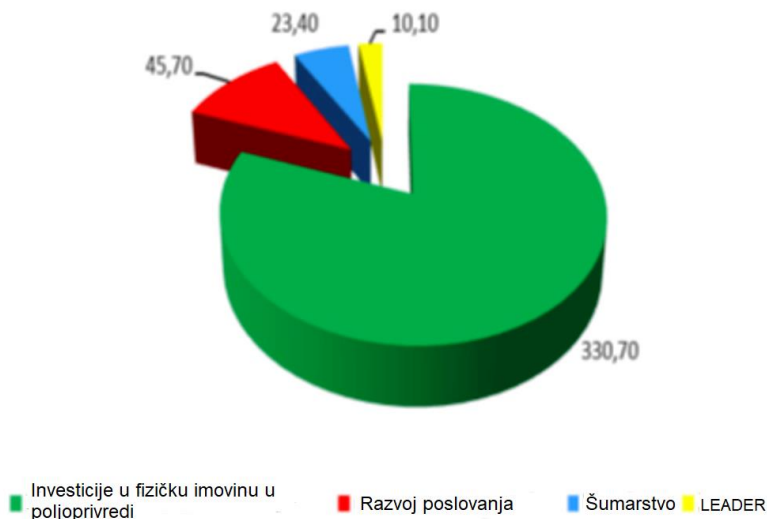
²⁹⁴ U jednom izveštaju Evropske komisije (2017) navodi se da su ruralna područja manje pokrivena širokopojasnim internetom: samo 40% ruralnih domaćinstava do sredine 2016. godine je pokriveno, u poređenju s 76% ukupnih domaćinstava EU.

²⁹⁵ Mantino, F. (2010). *The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead*, Notre Europe.

²⁹⁶ European Commission (2016). Facts and Figures Rural Development in the European Union. Cork 2.0 European Conference on Rural Development, 5-6 September.

određenoj meri i na razvoj poslovanja, u manjoj meri ulaganja u šumarstvo i LEADER²⁹⁷.

Grafikon 8. Raspodela finansijskih sredstava (2014–2020)²⁹⁸



U periodu 2014–2020. godine očekivalo se da će 153 miliona ruralnih građana biti pokriveno jednom od 2 513 lokalnih akcijskih grupa (LAG), kojima će na raspolaganju biti 6,9 milijardi evra iz EAFRD, što je nešto više u odnosu na prethodni programski period. Prema nedavnom izveštaju Odbora regija, LEADER je stvorio više od 150 000 radnih mesta od kada je pokrenut²⁹⁹.

3.1.3. Ruralna politika EU za naredni programski period: 2021–2027. godine

Ruralna politika EU je u prethodnom programskom periodu (2014 – 2020) postala sastavni deo Evropskih strukturnih i investicionih fondova (European Structural and Investment Funds – ESI), tj. jedan od pet instrumenata za ostvarivanje ciljeva Strategije Evropa 2020. Preduslov za korišćenje sredstava EAFRD bilo je donošenje strateških dokumenata, Partnerskog sporazuma i Programa ruralnog razvoja, kao i postojanje operativnih tela nadležnih za

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Ibid.

upravljanje Programom ruralnog razvoja i sprovođenje mera ruralnog razvoja (Upravljačkog tela i Agencije za plaćanja)³⁰⁰.

Za programski period 2021–2027. godina, Evropska komisija istakla je devet osnovnih ciljeva, povezanih sa održivošću poljoprivrede i ruralnih područja, i to³⁰¹:

- 1) pravednija distribucija dohotka poljoprivrednika;
- 2) dalji rast konkurentnosti;
- 3) bolja organizacija tržišnog lanca snabdevanja;
- 4) odgovor na klimatske izazove;
- 5) zaštita životne sredine;
- 6) očuvanje biodiverziteta i ruralnog pejzaža;
- 7) podrška mladima da zamene starije generacije;
- 8) rast zaposlenosti u ruralnim područjima;
- 9) zaštita zdravlja čoveka i podizanje kvaliteta hrane.

Ovi ciljevi se prevode u sledeće prioritete^{302,303}:

1) *osavremenjavanje i pojednostavljenje politike*. Savremena, pojednostavljena i niskotroškovna ruralna politika trebalo bi da da veće efekte u narednom periodu. Članice dobijaju nešto veću slobodu u koncipiranju politika, kao i oko raspodele finansijskih sredstava. Umesto velikog broja strateških programa, članice će za novi programski period pripremiti samo jedan strateški plan za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja i pojedinačne sektorske strategije. Ovo će omogućiti transparentniji obuhvat ključnih ciljeva vezanih za zaštitu životne sredine i klimatske promene. Tzv „novi model” omogućava zemljama da izaberu odgovarajuće instrumente i aktivnosti, uvažavajući, pre svega, nacionalne specifičnosti, kako bi se postigli definisani ciljevi i standardi.

Značajne beneficije se odnose na mlade poljoprivrednike, gde se kombinacijom mera podržava generacijska obnova na gazdinstvima, te olakšan pristup mladim poljoprivrednika investicionoj podršci. Takođe, smanjenje operativnih troškova i pojednostavljenje administrativnih procedura omogućiće veća upotreba savremenih informacionih tehnologija, uključujući i digitalizaciju.

³⁰⁰ Vlada Republike Srbije, Nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022-2024. godine – NPRR 2022-2024. godine, Dostupno na (22 Maj 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Common Agricultural Policy (CAP) 2021-2027, Dostupno na (21 Maj 2022): https://croplifeeurope.eu/wp-content/uploads/2021/04/CropLifeEurope_Deloitte_-CAP-Report-Final.pdf

Ovo bi trebalo da pojednostavi administrativne aktivnosti, da proces apliciranja za podsticaje pojednostavi, skрати vreme, ali i smanji troškove.

2) *inovacije i transfer znanja*. Unakrsni transfer znanja („cross-cutting”) će biti olakšan, sa osnovnim ciljem da podstakne razmenu znanja, inovacije i digitalizaciju. U tom kontekstu pruža se podrška poboljšanju protoka znanja i jačanju veza između naučnih institucija i proizvodne prakse; savremenom sistemu poljoprivrednog savetodavstva; podrška digitalnoj tranziciji u poljoprivredi i ruralnoj ekonomiji.

3) *pravednija i efikasnija podrška*. Ostaje šema direktnih plaćanja po površini uz favorizovanje gazdinstva male i srednje veličine, te mladih poljoprivrednika. Obavezna izdvajanja za mlade poljoprivrednike nastaviće se (2% od ukupnog iznosa za direktna plaćanja), uz finansijsku podršku, koja olakšava pristup zemljištu i prenos vlasništva. U novom programskom periodu podrška će se dodeljivati isključivo „pravom” poljoprivredniku, bez mogućnosti zloupotreba.

4) *jačanje ekoloških i klimatskih akcija*. Još veći fokus je na klimatske promene i ekološku komponentu. Novi koncept ZPP integriše ekološku komponentu i u prvi stub, a ne samo u okviru mera ruralnog razvoja. Prema novoj politici, ekološka komponenta ZPP-a će sadržavati obaveznu i dobrovoljnu komponentu, pri čemu će ova potonja podrazumevati dodatne nadoknade za poljoprivrednike, koji ispoštuju dodatne agroekološke zahteve i principe. Obavezni zahtevi se odnose na očuvanje plodnosti zemljišta, kao i na poboljšanje upravljanja zemljištem, a u cilju unapređenja njegovog kvaliteta, smanjenja ispuštanja štetnih materija u vodotokove. U tom cilju, plodnost zemljišta se čuva uvođenjem plodoreda, tj. rotacije useva. Zemlje članice će imati autonomiju u pogledu ekoloških šema za poljoprivrednike. Predviđeno je da 30% iznosa podrške za drugi stub izdvoji za ekološka plaćanja, uz dodatnu mogućnost transfera 15% sredstava iz I u II stub za ekološke šeme.

5) *fokus na mlade poljoprivrednike*. Evropska komisija je 2015. godine podršku mladim farmerima proglasila za jedan od prioriteta agrarne politike. Komesar za poljoprivredu Evropske unije Phil Hogan istakao je da „smena generacija u poljoprivredi ne predstavlja samo poboljšanje starosne strukture, već treba da omogući prodor savremenih tehnologija i znanja u poljoprivrednu praksu”³⁰⁴. Podrška smeni generacija na poljoprivrednim gazdinstvima je preokupacija inovirane ZPP, a što u zadatim okvirima uređuje svaka članica

³⁰⁴ Đurić, K., Kuzman, B., Prodanović, R. (2019). Support to Young Farmers through Agricultural Policy Measures – EU and Serbia Experience, *Economics of Agriculture*, 66 (1); 237–249.

ponaosob. Mere podrške uključuju olakšan pristup zemljištu, kreditima i znanju, kao i povoljnije šeme oporezivanja. Podrška mladim farmerima u zemljama EU realizovana je u periodu od 2007. do 2013. godine. Iako su mehanizmi podrške osmišljeni tako da obezbeđuju postepenu smenu generacija, pojedini autori ističu da mere prvog stuba ZPP nisu dovoljno stimulatívne za mlade farmere³⁰⁵. Naime, vezivanje direktnih plaćanja za obim raspoloživih proizvodnih kapaciteta motiviše farmere za kupovinu novog zemljišta i proširenje površina, što otežava pristup mladim ljudima poljoprivrednom zemljištu i onemogućava prevazilaženje postojećeg generacijskog jaza³⁰⁶. Novi instrument tzv. „međugeneracijsko partnerstvo”, obezbeđuje podršku mladim poljoprivrednicima kroz mentorstvo od strane iskusnijih poljoprivrednika, prenosom znanja sa starije na mlađu generaciju, šeme nasleđivanja zemljišta i sl. Kao što smo istakli, mere za olakšan pristup zemljištu i finansijskim sredstvima za mlade poljoprivrednike, kao i mogućnost finansiranja investicija kroz specijalizovane EU programe, trebalo bi da unaprede produktivnost i konkurentnost sektora poljoprivrede. Đurić i sar. ističu da podsticaji mladim poljoprivrednicima i uopšte mlađoj ruralnoj populaciji predstavljaju *condition sine qua non* održivog razvoja sela i poljoprivrede. Mladi ljudi, koji žele da se bave poljoprivrednom, napuštaju tradicionalni način proizvodnje i u svom nastojanju da modernizuju proizvodnju imaju odgovarajuće zahteve za informacijama, edukacijom, prekvalifikacijom i institucionalnom podrškom³⁰⁷.

Inovirana ruralna politika EU je fleksibilnija od tržišno-cenovne politike, jer se članicama daje autonomija u pogledu odabira prioriteta, mera i izvora finansiranja. Npr., ukoliko država članica u svom programu predvidi podršku za meru Investicije u fizičku imovinu, sredstva mogu biti dostupna korisnicima samo za investicije vezane za unapređenje životne sredine.

³⁰⁵ Bielik, P., Smutka, L., Horska, L. (2012). Development of Mutual Agricultural Trade of Visegrad Group, *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development*, 1, (1); 2–11.

³⁰⁶ Matthews, A. (2018): *Is there a particular generational renewal problem in EU agriculture*, Dostupno na (21. Maj 2022): <http://capreform.eu/is-there-a-particular-generational-renewal-problem-in-eu-agriculture/>

³⁰⁷ Đurić, K., Kuzman, B., Prodanović, R. (2019). Support to Young Farmers through Agricultural Policy Measures – EU and Serbia Experience, *Economics of Agriculture*, 66 (1); 237–249.

3.1.4. Perspektive ruralnih područja EU

Prioriteti politike ruralnog razvoja u budućnosti i područja intervencije pružaju osnovu za usmeravanje podrške, obezbeđivanjem finansijskih sredstava, ruralnim područjima.

Poljoprivredni sektor i ruralna područja EU moraće biti bolje povezana s razvojem ljudskog kapitala i istraživanjem, a treba pojačati i podršku inovacijama. Buduća ZPP, takođe, će morati nastaviti rešavati društvena očekivanja u pogledu održive proizvodnje hrane, posebno u pogledu bezbednosti i kvaliteta hrane, standarda zaštite životne sredine i dobrobiti životinja.

Mladi poljoprivrednici suočavaju se sa značajnim preprekama za pokretanje biznisa (visoke cene zemljišta, neatraktivno ili staromodno zanimanje, neprikladna socijalna zaštita). Treba obezbediti fleksibilnost državama članicama da se razviju šeme po meri, koje odražavaju specifične potrebe njihovih mladih poljoprivrednika (podrška razvoju veština, znanja, inovacija, savetodavstvo i mentorstvo, razvoj poslovanja i investicijska podrška, dodatna plaćanja)³⁰⁸.

Iako su rezultati politike ruralnog razvoja EU vidljivi i značajni, izvesno je da se ona mora i dalje prilagođavati, zbog sve dinamičnijih promena nastalih prijemom novih članica i projekcije daljeg širenja Unije, globalizacije, sve većeg nivoa iscrpljivanja resursa i zagađivanja životne sredine i dr.

3.2. Strategije i politike razvoja ruralnih područja

Saraceno ističe da su ruralna područja manje konkurentna nego urbana, kad je u pitanju privlačenje resursa, te im se stoga pridaje značaj u strategijama razvoja. Distinkcije između ruralnih područja postoje i treba da se uzmu u obzir prilikom kreiranja strategija razvoja, u protivnom će biti izazov zadržati ljudske reurse u tim područjima³⁰⁹.

³⁰⁸ European Commission (2017). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. The Future of Food and Farming, Brussels, 29.11.2017. COM (2017) 713 final.

³⁰⁹ Saraceno, E. (2003). Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy. Group of Policy Advisers, European Commission, 197–222.

Efikasne politike ruralnog razvoja moraju se zasnivati na preciznoj klasifikaciji i karakterizaciji ruralnih područja, kako bi se svakom području moglo pristupiti na određeni način, odnosno identifikovati njihove potrebe i mogućnosti. Štaviše, politike koje su sprovedene u ruralnim područjima bile su fokusirane na podršku velikim farmerima i poboljšanje poljoprivredne infrastrukture, dok je malim poljoprivrednicima nedostajala tehnička i finansijska podrška³¹⁰.

3.2.1. Važnost strateškog planiranja ruralnog razvoja

Nedostatak jasne strategije i prioriteta u oblasti ruralne politike u velikoj meri ograničava rast konkurentnosti agrarnog sektora, ostvarivanje dugoročno održivog razvoja i obezbeđivanje dobrobiti ruralnog stanovništva³¹¹.

Sprovođenje ruralne politike zasniva se na strategijama u kojima su postavljeni ciljevi poput: osigurati uravnotežen regionalni razvoj, stvoriti povoljnije uslove za život i rad, posebno za mlade ljude i omogućiti im da ostaju u ruralnim područjima, osiguravajući atraktivna radna mesta i jednake mogućnosti za sve.

Strategije ruralnog razvoja, takođe, projektuju izgradnju efikasnog i inovativnog agrobiznis sektora zasnovanog na znanju, modernim tehnologijama i standardima kvaliteta, kao i održivi razvoj prirodnih resursa, zaštitu životne sredine i kulturnog nasleđa ruralnih područja, koji će podstaći ekonomske aktivnosti i zaposlenost, kao i kvalitet života ruralnog stanovništva.

Polazeći od značaja koji poljoprivreda i ruralna područja imaju za Uniju, ali i strateških opredeljenja o povećanju zaposlenosti, važno je sagledati na koji način agrarna i ruralna politika utiču na zaposlenost u ruralnim područjima EU. Kako pokazuju iskustva pojedinih zemalja EU, taj uticaj može biti pozitivan i u slučaju određenih mera podrške dovesti do rasta zaposlenosti. Međutim, nije zanemarljiv ni negativan uticaj ZPP na zaposlenost u ruralnim područjima. Naime, istraživanja koja su obuhvatila deset zemalja EU, pokazuju da bi, usled ukidanja mera ZPP u vidu subvencija čak 30% gazdinstava prekinulo bavljenje poljoprivredom. Ovo se posebno se odnosi na mala gazdinstva, čija ekonomska

³¹⁰ Rodriguez, J. P. (2011). Sustainable Initiatives in Marginal Rural Areas of Serbia: A Case Study of Dimitrovgrad Municipality. *Applied Studies in Agribusiness and Commerce*, 7–13,

³¹¹ Đurić, K., Cvijanović, D., Prodanović, R., Čavlin, M., Kuzman, B., Lukač Bulatović, M. (2019). Serbian Agriculture Policy: Economic Analysis Using the PSE Approach. *Sustainability*, 11 (2); 309.

vitalnost u većoj meri zavisi od subvencija³¹². Takođe, politika koja podstiče intenzifikaciju proizvodnje samim tim istiskuje radnu snagu, što je svojevrsan negativan implikator ZPP. Ipak, kvantitativna istraživanja o uticaju ZPP na kreiranje novih radnih mesta u poslednje dve decenije su uglavnom optimistična³¹³. Naime, subvencije u okviru ZPP, kako pokazuju iskustva zemalja članica, imaju snagu zadržavanja radnika u sektoru poljoprivrede.

Kao efikasne strategije, agroekonomisti uglavnom potenciraju one koje se odnose na ulaganje u ljudski kapital, u ruralnu infrastrukturu i strategije koje su orjentisane na zaštitu životne sredine i jačanje lokalnih rukovodećih struktura. Potreban je moderan, multisektorski i lokalni pristup ruralnom razvoju³¹⁴. Kuzman i sar. ističu kako je najefektnije finansijska sredstva usmeriti na investicije, razvoj infrastrukture u ruralnim područjima, podsticati intenzivne i izvozno orijentisane proizvodnje, preradu, kao i sisteme održive poljoprivrede³¹⁵.

Bogdanov potencira sledeće strategije ruralnog razvoja za Republiku Srbiju³¹⁶:

- socijalne strategije, namenjene siromašnim područjima bez razvojne perspektive (brdsko-planinska područja);
- obnovljive strategije, namenjene osiromašenim područjima, koja imaju izražen lokalni potencijal, pre svega ljudski (delovi ravničarskog regiona i regiona u okolini većih privrednih centara);
- strategije ubrzavanja razvoja za područja gde postoje pogodni prirodni resursi i potencijali (delovi ravničarskog područja, suburbana područja, delovi brdsko-planinskog područja sa turističkim potencijalom);
- strategije lokalnog razvoja su podesne za najrazvijenija područja, sa dobrom infrastrukturom, u kojima je već započela diverzifikacija

³¹² Đurić, K., Prodanović, R. (2017). Uticaj zajedničke agrarne politike na zaposlenost u ruralnim područjima Evropske unije, *Kultura polisa*, 14 (34); 317–329.

³¹³ Schuh, B., Gorny, H., Kaucic, J., Kirchmayr-Novak, S., Vigani, M., Powell, J., Hawketts, E. (2016). The Role of EU Common Agricultural Policy in creating rural jobs, Directorate-General for International Policies, Agricultural and Rural Development, Brussels.

³¹⁴ Papić, R., Bogdanov, N. (2015). Rural Development Policy – a Perspective of Local Actors in Serbia. *Economics of Agriculture*, 62 (4); 1079–1093.

³¹⁵ Kuzman, B., Đurić, K., Mitrović, Lj., Prodanović, R. (2017). Agricultural Budget and Agriculture Development in Republic of Serbia. *Economics of Agriculture*, 64 (2); 515–531.

³¹⁶ Bogdanov, N. (2007). *Small Rural Housholds in Serbia and Rural Non-Farm Economy*, Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management of Republic of Serbia, UNDP, Belgrade.

ekonomskih aktivnosti (delovi ravničarskog područja i suburbana područja).

Prilikom izrade svojih nacionalnih strategija ruralnog razvoja, države članice su dužne da obezbede maksimalne sinergije, kao i da se eventualne kontradiktornosti izbegnu. Svaka država članica priprema svoj nacionalni strateški plan, koji je referentni okvir za programe ruralnog razvoja EU. Velika evropska ruralna raznolikost pretvara se u različite odgovore država članica na program od 401 mere ruralnog razvoja, koje nudi EFARD. Pritom, akcenat ostaje na konkurentnosti i očuvanju životne sredine, agroekološke prakse u upravljanju prirodnim resursima, ruralnoj diverzifikaciji i kvalitetu života. Poboljšanje konkurentnosti može se postići ulaganjem u ljudske resurse, edukacijom posebno mladih ljudi (ispod 40 godina starosti), savetodavnim uslugama, digitalizacija i dr. U funkciji podizanja konkurentnosti su investicije i modernizovanje poljoprivrednih gazdinstava, preko poboljšanja njihove produktivnosti, uvođenja novih tehnologija i inovacija, podsticaja za kvalitet, organsku proizvodnju i diverzifikaciju, uključujući neprehrambene sektore i bioenergetske kulture, kao i za poboljšanje stanja životne sredine, zaštite na radu, higijene i dobrobiti domaćih životinja.

Utvrđena potrebom da se iskoriste lokalni potencijali i razvojne inicijative odozdo prema gore, ruralna politika ukazuje na jačanje strateškog fokusa tj. na odabir ciljeva i instrumenata ruralne politike. Inovativna, integrisana i inkluzivna ruralna politika treba da bude orijentisana na sledeće prioritete³¹⁷:

- promovisanje ruralnog blagostanja: obezbediti inovacije i poboljšati (zelenu) ekonomiju, kvalitet i bezbednost hrane, ublažiti klimatske promene, socijalnu isključenost i probleme migracija;
- jačanje ruralnih vrednosnih lanaca i mreža saradnje;
- investicije u infrastrukturu za poboljšanje kvaliteta seoskog života i vitalnosti. Investicije treba da obezbede nova radna mesta i zeleni (inkluzivni) ekonomski rast;
- očuvanje ruralne sredine, tj. pravilno upravljanje zemljišnim resursima i jačanje prirodnog i kulturnog nasleđa;
- održivo upravljanje prirodnim resursima (voda, zemljište i biodiverzitet);
- podsticanje akcija za sprečavanje i ublaživanje nepovoljnih posledica klimatskih promena. Ove aktivnosti se odnose na upravljanje ekonomijom sa niskim emisijama CO₂;
- prihvatanje ruralne ekonomije zasnovane na znanju, novim tehnologijama i inovacijama;

³¹⁷ Adamowicz, M. (2018). Actual Aspects of Rural Development Strategy and Policy in the European Union. *Chinese Business Review*, 17 (7); 357–370.

- jačanje ruralne samouprave i njene efikasnosti;
- napredna politika isporuke i pojednostavljenje proizvodnih procesa;
- poboljšanje efikasnosti i odgovornosti.

Zemlje članice EU, kao i one koje se nastoje integrisati, treba da koncipiraju svoje nacionalne strategije za ruralni razvoj, koje će³¹⁸:

- identifikovati oblasti u kojima će podrška rezultovati najvišom dodatom vrednošću,
- izgraditi vezu sa glavnim EU prioritetima (Lisabon, Geteborg),
- osigurati konzistentnost sa drugim EU politikama, naročito politikama kohezije i životne sredine,
- pratiti primenu nove tržišne orijentacije.

Zemlje članice kreiraju svoje ruralne politike i strategije, na nacionalnom ili regionalnom nivou, birajući mere koje najbolje odgovaraju potrebama njihovih ruralnih područja uzimajući u obzir definisane prioritete u njihovim nacionalnim strategijama za ruralni razvoj.

Takođe, Republika Srbija na putu evropskih integracija donosi strategije i programe ruralnog razvoja, s osnovnim ciljem prilagođavanja i podsticanja ruralne ekonomije da ostvari značajnije rezultate. Republika Srbija je 2014. godine donela novi strateški okvir za poljoprivredu i ruralni razvoj nazvan Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2014–2024. godine. Strategija se bazira na nekoliko bitnih ciljeva³¹⁹:

- povećanje stabilnosti proizvodnje i prihoda ruralnih privrednih subjekata;
- povećanje konkurentnosti i prilagodbe zahtevima EU;
- osiguravanje održivog upravljanja prirodnim resursima i okolinom (organska poljoprivredna proizvodnja);
- poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva;
- jačanje upravljanja javnom politikom i poboljšanje institucionalnog okvira za poljoprivredni i ruralni razvoj.

Strategija potencira podršku proizvodnji, prihodima, konkurentnosti i zaštiti životne sredine u ruralnim područjima, održivost ruralnih područja i poboljšanje institucionalnih kapaciteta. Politika ruralnog razvoja dobija na

³¹⁸ European Commission - Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2008). EU rural development policy 2007–2013. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities,

³¹⁹ Vlada Republike Srbije (2014). *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine*, „Sl. glasnik RS”, br. 85/14.

značaju, jer je predviđen podsticaj uvođenjem podrške za manje povlašćena područja, agroekološka plaćanja i jača podrška agroprehrambenom sektoru.

Takođe, operacionalizaciji Strategije doprinose Nacionalni program ruralnog razvoja. Najnoviji Nacionalni program ruralnog razvoja za period 2022–2024. godine definiše mere i aktivnosti, potrebna finansijska sredstva, kao i prioritete za period 2022–2024. godine.

Uredba Saveta EU br. 1698/2005 predviđa monitoring nad strategijom ruralnog razvoja EU, kao i nad nacionalnim strategijama. Razmena dobrih praksi i deljenje rezultata evaluacije mogu značajno da doprinesu efikasnosti politike ruralnog razvoja³²⁰.

Šanse ruralnog razvoja leže u racionalnom korišćenju prirodnih resursa, diverzifikaciji ekonomskih aktivnosti, podsticanju razvoja malih i srednjih preduzeća, udruživanju, motivisanju mladih da ostanu u ruralnim područjima, obnovljivim izvorima energije, agroekoturizmu i dr.³²¹

3.2.2. Ruralna ekonomija i važnost njene diverzifikacije

Poslednjih godina, fokus ruralne politike EU ima tendenciju da se pomera sa konkurentnosti ka poboljšanju kvaliteta života i diverzifikaciji ruralne ekonomije, naglašavajući uticaj politika na životnu sredinu³²².

Ruralna ekonomija je kompleks ekonomskih aktivnosti na selu, kao što su primarna poljoprivredna proizvodnja, prerađivačka industrija, šumarstvo, zanatstvo, usluge, ruralni turizam i dr. Ruralna ekonomija je integralna, teritorijalno zaokružena, seoska privreda, koju čini skup međusobno povezanih privrednih delatnosti i aktivnosti³²³. Ruralna ekonomija je neraskidivo vezana za poljoprivredu, koja igra važnu ulogu, ali i instrumenti ekonomskog razvoja moraju biti osigurani, jer se ruralno ne može odvojiti od ostatka teritorije u smislu

³²⁰ Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) (2006/144/EC).

³²¹ Tasić, S., Babović, J. (2016). *Savremeni poljoprivredni i ruralni razvoj Srbije*. Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.

³²² Papadopolou, E., Papalexiou, C., Hasanagas, N. (2012). Participatory Evaluation of Rural Development Programmes: A Qualitative Approach in the Case of Modernisation of Agricultural Holdings in Greece. *Regional Science Inquiry Journal*, 4 (1); 81–94.

³²³ Pejanović, R., Njegovan, Z., Tica, N. (2007). *Tranzicija, ruralni razvoj i agrarna politika* - monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad - Ekonomski institut Beograd 237.

infrastrukture, razvoja nepoljoprivrednih ekonomskih aktivnosti, usluga i obrazovanja³²⁴.

Ruralna ekonomija povezana je u velikoj meri sa razvojem poljoprivrede, ali novi koncepti ruralne politike podrazumevaju sve manju ulogu primarnog sektora. Za ruralnu ekonomiju važno je uvođenje i povećanje digitalizacije, transfer znanja i inovacija, kao i afirmacija preduzetništva. Poljoprivreda i šumarstvo ostaju važni sektori ruralne ekonomije, a moći će da se uključe u nove lance vrednosti. Tako će ruralna područja biti prepoznata od strane mladih ljudi, kao privlačno mesto za život i rad.

Ruralna politika EU je usmerena na diverzifikaciju poslovnih aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava, kao i na diverzifikaciju ruralne ekonomije, čiji su nosioci mala i srednja preduzeća (MSP). Diverzifikacija privrednih aktivnosti ruralnih područja stavlja se u prvi plan, praktikovanjem integralnih i participativnih inovativnih regionalnih razvojnih strategija³²⁵. Diverzifikacija ruralne ekonomije kroz ekološku, ekonomsku i socijalnu održivost treba da obezbedi unapređenje kvaliteta života lokalnog ruralnog stanovništva i redukuje siromaštvo³²⁶. Ruralna ekonomija treba da bude zasnovana na sledećim elementima: multifunkcionalnoj poljoprivredi, diverzifikaciji ekonomskih aktivnosti u ruralnom okruženju, ruralnom i agroekoturizmu, održivoj poljoprivrednoj proizvodnji, ruralnom preduzetništvu, kao i kooperacijama malih i srednjih proizvođača. Takav razvoj bi vodio ka poboljšanju demografske, društvene i konvergencije u dohocima. Takođe, proces ruralnog razvoja uključuje integraciju tradicionalno ugroženih skupina, kao što su deca, mladi, žene, starije osobe, manjine itd.^{327,328} Dakle, diverzifikacija ruralne ekonomije i otvaranje novih radnih mesta u ruralnim područjima je važan segment ruralne politike EU³²⁹.

³²⁴ Chambon, N., Mituța, A. C., Șurubaru, N.C. (2011). *The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development*. Notre Europe.

³²⁵ Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475–481.

³²⁶ Đurić, K., Cvijanović, D., Prodanović, R., Čavlin, M., Kuzman, B., Lukač Bulatović, M. (2019). Serbian Agriculture Policy: Economic Analysis Using the PSE Approach. *Sustainability*, 11 (2); 309.

³²⁷ Antevski, M., Petrović, P., Vesić, D. (2012). Development Perspectives in Agriculture and Rural Areas in Serbia in the EU Integration Process. *Economics of Agriculture*, 59 (2); 243–251.

³²⁸ Udin, N. (2015). Rural development in transition: Global trends. *Journal of Agricultural Economics and Rural Development*, 2 (3); 46–49.

³²⁹ Bojnec, Š. (2010). Rural Tourism, Rural Economy Diversification, and Sustainable Development. *Academica Turistica*, 3 (1-2); 7–15,

Savet Evropske unije je 2005. godine usvojio „Uredbu o podršci za ruralni razvoj” putem Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). Ovaj propis je osnova za drugi stub Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) za period 2007–2013. godine. Drugi stub ZPP sadrži mere koje promovišu organsku poljoprivredu, ekonomsku diverzifikaciju i ekonomsko ozdravljenje ruralnih zajednica, a uključuje i nekoliko mera usmerenih na konkurentnost³³⁰.

Bez dva glavna stuba ZPP (tržište i ruralni razvoj), postavljena od strane Evropskog saveta (Geteborg, 15. i 16. juna 2001. god.), mnoge ruralne oblasti Evrope bi se suočile sa povećanim ekonomskim, socijalnim i ekološkim problemima. Reformisana ZPP i ruralni razvoj mogu da naprave ključni doprinos konkurentnosti i održivosti u narednim godinama³³¹.

Povećanje konkurentnosti poljoprivrede nameće potrebu za promenama i inovacijama. Međutim, mnogi proizvođači nisu skloni promenama, jer je to po pravilu kompleksan proces, praćen emotivnim i socijalnim prilagođavanjima. Poljoprivrednici moraju prihvatiti promene, jer se okruženje i uslovi poslovanja menjaju (ulazak u EU, veća konkurencija, brži protok informacija i sl.). Promena može značiti novu sortu, proizvodnu tehniku ili kulturu, ali ponekad i novi posao. Sve proizvodne aktivnosti, kojima se umanjuje rizik putem uvođenja novih proizvodnji ili servisa predstavljaju zapravo ruralnu diverzifikaciju. Ona je posebno prepoznata od strane EU, ali je istovremeno jedna od opcija, koja može da obezbedi kvalitetniji život u ruralnim sredinama.

Ruralna područja EU karakteriše diverzifikacija ekonomije, od poljoprivrede ka drugim nepoljoprivrednim delatnostima. Tako, u EU 30–35% poljoprivrednih gazdinstava ostvaruju dohodak od nepoljoprivrednih delatnosti. Iako je 60% ruralnog stanovništva vezano za poljoprivredu, samo 20% njih navodi poljoprivredu kao glavnu delatnost. Čak 82% zaposlenih i 95% novostvorene vrednosti se ostvaruju u nepoljoprivrednoj ekonomiji. Istovremeno, zaposlenost u poljoprivredi je opala u svim ruralnim područjima: između 1965. i 1985. godine – za 50%, a između 1985. i 1996. godine – za 1/3, te danas čini svega 5,3% ukupne zaposlenosti³³². Pad zaposlenosti u sektoru poljoprivrede, ruralna „nedovoljna zaposlenost” i „prikrivena nezaposlenost” su karakteristike

³³⁰ Rodríguez Rodríguez, M., Galdeano Gómez, E. and Céspedes Lorente, J. (2004). Rural multifunctionality in Europe: the concept and policies. Paper presented to the 90th EAAE seminar *Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkages*, Rennes, 28-29 October.

³³¹ Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) (2006/144/EC).

³³² Saraceno, E. (2003). Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy. Group of Policy Advisers, European Commission, pp. 197–222.

današnje ruralne ekonomije EU³³³. S tim u vezi, EU pridaje na značaju rastu zaposlenosti. Naime, Strategijom Evropa 2020 se planira rast zaposlenosti populacije od 20 do 64 godine sa 69% na minimalno 75% do 2020. godine³³⁴.

Pozitivan uticaj na ruralnu ekonomiju podrazumeva, pre svega, stvaranje mogućnosti za diverzifikaciju privrednih aktivnosti ruralne populacije i kreiranje alternativnih mogućnosti za zapošljavanje za poljoprivrednike i članove njihovih porodica³³⁵.

Na malim poljoprivrednim gazdinstvima pluraktivnost je češća, a na velikim ređa, ali je zato diverzifikacija aktivnosti češća na većim gazdinstvima. Mala gazdinstva u EU češće se opredeljuju za preradu poljoprivrednih proizvoda, a velika za usluge pod ugovorom. Iako aktivnosti u ruralnim područjima ostaju prilično ograničene, pokazalo se da je većina farmi uključena u neku aktivnost iz ruralne strategije, ostvarila dodatni prihod^{336,337}. Diverzifikacija farmi ka nezemljoradničkim aktivnostima, pomoć za vanfarmske aktivnosti i jačanje veza između poljoprivrede i drugih sektora ruralne ekonomije (npr. turizam, proizvodnja bioenergenata itd.) igraju posebno važnu ulogu.

Ljudski resursi imaju odlučujuću ulogu u diverzifikaciji: mlađi poljoprivrednici češće nalaze još jedan plaćeni posao, odnosno više od polovine mlađih poljoprivrednika redovno ima drugi izvor dohotka. Velika je mogućnost diverzifikacije aktivnosti izvan gazdinstva, dok je unutar farme najčešće vezana za:

- proizvodno-tržišni lanac, tako što se prihod ostvaruje od prerade ili direktne prodaje,
- rad pod ugovorom pružajući određeni servis,
- šumarsku proizvodnju i
- usluge (ruralni i ekološki turizam i sl.)

³³³ Copus, A., Dax, T. (2010). Background and Priorities of European Rural Development Policy. Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development of the European Commission.

³³⁴ European Commission (2010). Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels.

³³⁵ Đurić, K., Prodanović, R. (2017). Uticaj zajedničke agrarne politike na zaposlenost u ruralnim područjima Evropske unije, *Kultura polisa*, 14 (34); 317–329.

³³⁶ Kinsella, J., Renting, H., Gorman, M., Knickel, K. and Roep, D. (2006). The Driving Forces of Rural Development: a Comparative Analysis, in: O'Connor, D., Renting, H., Gorman, M. and Kinsella, J. (eds.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorcum, Assen, The Netherlands, 233–261.

³³⁷ Copus, A., Dax, T. (2010). Background and Priorities of European Rural Development Policy. Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development of the European Commission.

Izuzimajući ruralni turizam, podaci pokazuju da je veoma malo diverzifikacije ka drugim delatnostima, a razlog je što je lakše koristiti postojeće resurse farme, nego razvijati potpuno nove aktivnosti. Glavni izvor nepoljoprivrednog dohotka vezanog za farmu su usluge, koje se pružaju radom mehanizacije. Isto tako, iznajmljivanje zemljišta ili zgrada su značajan deo dohotka gazdinstva. Uvedene su različite mere u sistemu ruralne politike, kako bi se pomoglo poljoprivrednom gazdinstvu da diverzifikuje svoje izvore prihoda (subvencije, obuke i olakšice).

3.2.3. Multifunkcionalnost poljoprivrede i koncept integralnog ruralnog razvoja

Nova ruralna politika EU ističe multifunkcionalnost poljoprivrede i diže je sa nivoa osnovne proizvodnje hrane na viši nivo – upravljanje životnom sredinom i razvojem celokupnog društva, kroz razvoj i napredak lokalne zajednice. Multifunkcionalni ruralni razvoj dobija na značaju, a uključuje razvoj organske poljoprivrede, održivih oblika ruralnog turizma i raznih nepoljoprivrednih i uslužnih delatnosti³³⁸. Multifunkcionalni ruralni razvoj je proces, koji se odvija na mnogim nivoima, uključujući prostorne, socijalne i ekonomske promene, omogućavajući stanovnicima da ostvare prihod od profesionalnih aktivnosti i poboljšaju kvalitet života³³⁹. Glavna pretpostavka ovog koncepta je postepeno odstupanje od dominacije poljoprivrede u strukturi ruralne ekonomije razvojem dodatnih, nepoljoprivrednih oblika privrednih aktivnosti i raznih funkcija socijalnih usluga. Multifunkcionalnost ruralnih područja i poljoprivrede usmerena je i na poboljšanje ekonomskih efekata (nova radna mesta, veći dohodak), koji, takođe, donose korisne društvene efekte (veća atraktivnost seoskog života, inhibicija odliva stanovništva i dr.)³⁴⁰.

Koncept integralnog ruralnog razvoja ima svoje začetke još od sedamdesetih godina prošlog veka. U Rimu je 1971. godine, od strane Organizacije za hranu i poljoprivredu (FAO) i Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) organizovan veoma značajan simpozijum pod nazivom: *Poljoprivreda – institucija za integralni ruralni razvoj*. Zajedno sa konceptom

³³⁸ Đorđević Milošević, S., Milovanović, J. (2012). *Održivi turizam u funkciji ruralnog razvoja*, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, Beograd - Agroznanje, Vršac - FAO, Budimpešta.

³³⁹ Stanny, M. (2012). Socio-economic sustainability of rural areas. In: *Report on the state of the village. Polish Countryside*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar, 150.

³⁴⁰ Adamowicz, M. (2018). Actual Aspects of Rural Development Strategy and Policy in the European Union. *Chinese Business Review*, 17 (7); 357–370.

integralnog ruralnog razvoja sedamdesetih godina prošlog veka se razvija i ideja o agrarnom preduzetništvu kao bitnom faktoru savremene ekonomije i društvene reprodukcije (pored zemljišta, rada i kapitala). Iz koncepta integralnog ruralnog razvoja je izniklo ruralno preduzetništvo i multifunkcionalna poljoprivreda. U mnogim evropskim zemljama preduzetnici započinju sa poljoprivrednom delatnošću, ali se ne zaustavljaju samo na primarnoj proizvodnji, već uvode, kombinuju i šire se i na druge nepoljoprivredne delatnosti, kao što su turizam, trgovina, usluge i zanatstvo, prehrambena industrija, rekreacija, obrazovanje, kultura i zdravstvo, a čak teritorijalno izlaze iz okvira ruralnih područja. Multifunkcionalnost se javlja, ne samo kao pojam specifičan isključivo za poljoprivredu, već je kao pozitivan koncept i pristup u svim drugim privrednim delatnostima³⁴¹.

Integralni ruralni razvoj (IRR) predstavlja koncept multisektorskog održivog ruralnog razvoja, a ima za cilj smanjenje siromaštva i poboljšanje uslova i kvaliteta života ruralnih zajednica, povećanje ruralne zaposlenosti, očuvanje prirodnih resursa i zaštitu životne sredine (održiv ekonomski razvoj, kao i obezbeđivanje prehrambene sigurnosti uz rast poljoprivredne proizvodnje i njene konkurentnosti)³⁴². Novi koncept integralnog i održivog ruralnog razvoja zasniva se i na očuvanju socijalnog i kulturnog diverziteta, kao bitnih aspekata.

Polazi se od toga da nema poljoprivrede bez nepoljoprivrednih delatnosti, ni ovih delatnosti bez poljoprivrede, te se promoviše koncept integralnog ruralnog razvoja. Koncept integralnog ruralnog razvoja usmeren je na³⁴³:

-  očuvanje prirodnih resursa i zaštitu životne sredine;
-  rast poljoprivredne proizvodnje i obezbeđenje prehrambene sigurnosti;
-  povećanje ruralne zaposlenosti, a time i ukupnog dohotka,
-  smanjenje migracije iz ruralnih u urbane oblasti i eliminaciju siromaštva.

Prelaz s jednosektorske (poljoprivredne) politike ka integrisanom pristupu trebalo bi u prvi plan da izbac³⁴⁴:

- 1) transport i elektronske komunikacije;

³⁴¹ Pejanović, R., Tica, N. (2005). *Tranzicija i agroprivreda*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.

³⁴² Udin, N. (2015). Rural development in transition: Global trends. *Journal of Agricultural Economics and Rural Development*, 2 (3); 46-49.

³⁴³ Nikolić, M., Popović, V., Simonović, Z. (2010). *Osnovni principi održivog razvoja, Strateško planiranje lokalnih zajednica – model MZ Glogolj*, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd.

³⁴⁴ Đorđević Milošević, S., Milovanović, J. (2012). *Održivi turizam u funkciji ruralnog razvoja*, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, Beograd - Agroznanje, Vršac - FAO, Budimpešta.

- 2) pružanje kvalitetnijih javnih usluga;
- 3) efikasno i racionalno korišćenje prirodnih i kulturnih resursa;
- 4) podsticaj razvoju ruralnih malih i srednjih preduzeća.

Primer integralnog ruralnog razvoja realizovan je u selu Koštunići, gde je proizvodnja poljoprivrednih proizvoda organizovana sa kooperantima. Selo poseduje hladnjaču, vrši preradu šumskog i lekovitog bilja. Ostale sadržaje čini klinika, apoteka, prodavnica, škola, crkva, dom kulture, etno-kuća, domaća radinost, zanati. Selo raspolaže poštom, bankom, restoranom i apartmanima za ruralni turizam³⁴⁵.

3.3. Pretpristupni fondovi EU i mogućnost unapređenja ruralne ekonomije zemalja kandidata

Ruralna politika EU je u svojoj bazičnoj koncepciji predvidela finansijsku podršku ruralnim područjima zemalja, koje su kandidati za prijem u članstvo. Osnovna ideja je pospešiti domicilne ruralne ekonomije i posebno poljoprivredne sektore podići na viši nivo razvoja, kako bi se lakše snašli sutra, na jedinstvenom EU tržištu.

Poseban program EU za poljoprivredu i ruralni razvoj (SAPARD³⁴⁶) kreiran je bio kao pomoć za održivost poljoprivredne proizvodnje i ruralnog razvoja za pretpristupni period i bio je namenjen državama Centralne i Istočne Evrope. Njegov osnovni cilj bio je da odgovori na prioritetne probleme adaptiranja privreda u državama kandidatima, kao i da im pomogne da dostignu standarde poljoprivrede u Uniji³⁴⁷.

³⁴⁵ Tasić, S., Babović, J. (2016). *Savremeni poljoprivredni i ruralni razvoj Srbije*. Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.

³⁴⁶ Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development (Specijalni program pomoći za poljoprivredu i ruralni razvoj).

³⁴⁷ Bogdanov, N. (2007). *Small Rural Housholds in Serbia and Rural Non-Farm Economy*, Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management of Republic of Serbia, UNDP, Belgrade.

3.3.1. IPA pretpristupni program podrške zemljama kandidatima

EU je 17. jula 2006. godine zamenila ranije pretpristupne fondove (PHARE, ISPA, CARDS i SAPARD) instrumentom pretpristupne pomoći (IPA). IPA fond je оформljen sa ciljem da pomogne zemljama kandidatima, kao i potencijalnim kandidatima, da se institucionalno i preko jačanja svojih ekonomija pripreme za ulazak u Evropsku uniju. IPA se odnosi na pomoć za zemlje kandidate, kao i za potencijalne kandidate.

Delokrug pomoći za zemlje kandidate uključuje sledeće komponente³⁴⁸:

1. pomoć u tranziciji i jačanju institucija;
2. podrška za prekograničnu saradnju;
3. pomoć za regionalni razvoj;
4. pomoć za razvoj ljudskih resursa;
5. pomoć za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Zemlje potencijalni kandidati mogli su koristiti prve dve komponente, a po dobijanju statusa kandidata, svih pet komponenti. Naravno, uz uslov da uspostave i akredituju potrebne administrativne i kontrolne strukture za trošenje finansijskih sredstava EU.

Finansijska sredstva iz IPA fondova odobravaju se za projekte, koji mogu doprineti realizaciji prioriteta postavljenih u strateškim dokumentima EU³⁴⁹, vezanim za ruralna područja.

3.3.2. IPARD fond

Jedan od modela finansiranja ruralnih programa je korišćenje pretpristupnih fondova EU, kakav je IPARD³⁵⁰, tj. peta komponenta IPA. IPARD program je trenutno ključna pretpristupna podrška EU za zemlje kandidate. Njegovi glavni ciljevi su pružanje pomoći u implementaciji pravne tekovine, koja se odnosi na ZPP, kao i da doprinese održivom razvoju poljoprivrede i ruralnih

³⁴⁸ Mreža za ruralni razvoj Srbije (2010). Akcioni plan 2011-2015.

³⁴⁹ Matkovski, B., Kleut, Ž. (2014). *Integracioni procesi i politika ruralnog razvoja u funkciji konkurentnosti i ekonomske efikasnosti agroprivrede Srbije*. XIX Internacionalni naučni skup SM, 2014.

³⁵⁰ Instrument for pre-accession assistance for rural development (Instrument za pretpristupnu pomoć u oblasti ruralnog razvoja).

područja³⁵¹. IPARD program je odgovor Evropske komisije na izazove proširenja u poljoprivredi i ruralnim područjima.

IPARD je zamišljen kao program, koji će doprineti održivom prilagođavanju poljoprivrednog sektora i ruralnih područja, te pripremama zemalja kandidata za implementaciju pravne tekovine ZPP i povezanih politika u okviru *Aquis*-a³⁵². U području ruralnog razvoja, IPARD donekle ublažava teret igranjem važne uloge u olakšavanju prenosa institucionalnih obrazaca i iskustava država članica EU³⁵³. Osim podsticanja razvoja poljoprivrede, IPARD program ima za cilj da pripremi agrarni sektor za ozbiljnu utakmicu na jedinstvenom tržištu³⁵⁴.

Primeru radi, najmanje 60% ukupnog izdvajanja za Republiku Srbiju u okviru IPARD programa treba da se utroši za održivo restruktuiranje poljoprivrednog sektora i ruralnih područja i odgovarajuću implementaciju *Acquis Communautaire*. Maksimalno 5% ukupnog izdvajanja za Republiku Srbiju u okviru IPARD-a treba potrošiti za pripremu sprovođenja agroekoloških mera i koncepcije LEADER. Najmanje 20% ukupnog izdvajanja za Republiku Srbiju, treba potrošiti za održivi razvoj ruralne ekonomije³⁵⁵. IPARD program se zasniva na kofinansiranju, gde EU odobrava 50 do 75% sredstava, a ostatak treba da obezbedi korisnik i država (slika 6).

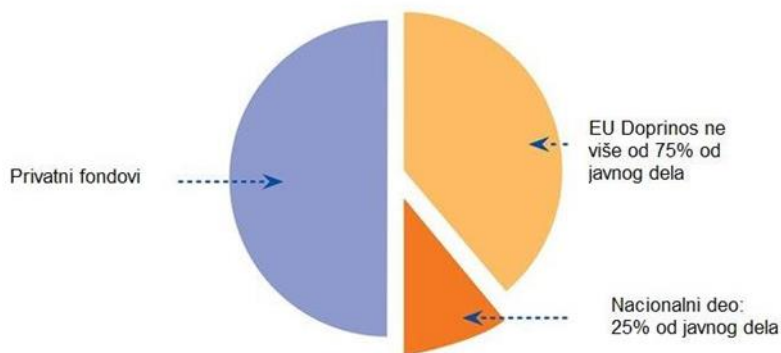
³⁵¹ Bajramović, N., Bogdanov, N., Butković, J., Dimitrievski, D., Erjavec, E., Gjerci, G., Gjokaj, E., Hoxha, B., Stomenkovska, I.J., Konjević, D., Kotevska, A., Martinović, A., Miftari, I., Nacka, M., Ognjenović, D., Rednak, M., Tuna, E., Volk, T., Zhllima, E. (authors); Volk, T., Erjavec E., Ciaian, P. and Gomez, S. y Paloma (editors) (2016). Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries. EUR 27898 EN, Joint Research Centre, European Commission.

³⁵² ESO - European Sources Online (2013). Common Agricultural Policy A guide to the European Union's Common Agricultural Policy (CAP) with hyperlinks to sources of information within European Sources Online and on external websites, Cardiff EDC.

³⁵³ Bajramović, N., Bogdanov, N., Butković, J., Dimitrievski, D., Erjavec, E., Gjerci, G., Gjokaj, E., Hoxha, B., Stomenkovska, I.J., Konjević, D., Kotevska, A., Martinović, A., Miftari, I., Nacka, M., Ognjenović, D., Rednak, M., Tuna, E., Volk, T., Zhllima, E. (authors); Volk, T., Erjavec E., Ciaian, P. and Gomez, S. y Paloma (editors) (2016). Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries. EUR 27898 EN, Joint Research Centre, European Commission.

³⁵⁴ Glušević, S., Maksimović, S., Pejanović, R., & Simeunović, T. (2017). Possibility of rural sector development in Serbia using IPARD program. *Economics of Agriculture*, *Economics of Agriculture*, 64 (2), 753-767.

³⁵⁵ Đorđević Milošević, S., Milovanović, J. (2012). *Održivi turizam u funkciji ruralnog razvoja*, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, Beograd - Agroznanje, Vršac - FAO, Budimpešta.



Slika 6. Finansijski doprinos Evropske unije³⁵⁶

Komponenta koja se odnosi na ruralni razvoj (IPARD) treba da doprinese postizanju sledećih ciljeva:

1. *unapređenje efikasnosti tržišta i primena standarda EU*: investiranje u poljoprivredna gazdinstva, kako bi se ista restrukturirala; podrška udruživanju poljoprivrednika; investiranje u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda;
2. *aktivnosti za implementaciju agroekoloških mera i strategija ruralnog razvoja na lokalnom nivou*;
3. *razvoj ruralne ekonomije* kroz diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti;
4. *tehnička pomoć*, koja podrazumeva savetodavne i ostale usluge krajnjim korisnicima, pri strukturiranju njihovih poslovnih i finansijskih planova s posebnim akcentom na mikro i male poljoprivrednike i preduzeća³⁵⁷.

Glavni cilj IPARD I programa je uspostavljanje održivog sektora ruralne ekonomije (poljoprivrede), kao i povećanje ekonomske vitalnosti ruralnih područja. IPARD I (2007–2013) usmeravao je sredstva preko tri ose:

1. unapređenje efikasnosti tržišta i implementacija EU standarda,
2. pripremne aktivnosti za implementaciju agroekoloških mera i strategija lokalnog ruralnog razvoja – LEADER pristup,
3. razvoj ruralne ekonomije.

³⁵⁶ Pejović, A., Lazović, M., Mirić, O., & Knežević, I. (2014). *Vodič kroz IPA II – Instrument za pretpristupnu pomoć 2014–2020*. Beograd: Evropski pokret Srbija.

³⁵⁷ European Commission (2010). *EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels.

3.3.3. IPARD program za Republiku Srbiju za period od 2014. do 2020. godine

Odlukom Evropske komisije, 20. januara 2015. godine, usvojen je Program pretpristupne pomoći za ruralni razvoj Republike Srbije za period 2014–2020. godine (IPARD II program). Cilj IPARD II programa je da se podstakne ruralni razvoj u zemljama kandidatima za članstvo, a poljoprivreda i ruralna ekonomija podignu na viši nivo razvoja, kako bi se što bezbolnije uklopila u ZPP EU. Drugim rečima, zemljama kandidatima se pruža mogućnost da se blagovremeno i adekvatno pripreme za ispunjavanje evropskih standarda i zakona u oblasti poljoprivrede, prehrambene industrije i zaštite životne sredine³⁵⁸. Od IPARD se očekuje poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima i redukcija nepovoljnih društveno-ekonomskih tendencija, a ne samo unapređenje poljoprivredne proizvodnje³⁵⁹. Radi pospešivanja ruralnog razvoja podstiču se programi održive poljoprivrede, jačanja tržišta, usvajanja standarda EU, razvoj ruralne infrastrukture, prerada poljoprivrednih sirovina, uz zaštitu životne sredine.

Sredstva iz IPARD programa mogu se koristiti za:

- investiranje u restrukturiranje poljoprivrednih gazdinstava (objekti, skladišta, oprema i dr.);
- udruživanje poljoprivrednih proizvođača, a radi odgovora proizvođača na tržišne zahteve, zajednički nastup na tržištima;
- investiranje u prerađivačke kapacitete i marketing, radi povećanja konkurentnosti;
- aktivnosti za unapređenje životne sredine i prirode (organska proizvodnja);
- razvoj ruralne infrastrukture;
- pripremu i realizaciju lokalnih razvojnih strategija;
- razvoj malih i mikro preduzeća, koja se osim poljoprivrede bave i drugim delatnostima;
- edukacije i tehničku pomoć ruralnim subjektima.

³⁵⁸ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – MPŠV (2017). IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014-2020. godine, Dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine.

³⁵⁹ Zekić, S., Matkovski, B., Kleut, Ž. (2016). IPARD fondovi u funkciji razvoja ruralnih područja Republike Srbije. *Ekonomski horizonti*, 18 (2); 169–180.

U odnosu na IPARD-I³⁶⁰ (2007–2013), IPARD-II nije usmeren preko prioriteta osu, već kroz 11 mera podrške, među kojima su najvažnije rast konkurentnosti, razvoj prerađivačkih kapaciteta, poboljšanje infrastrukture, diverzifikacija izvora prihoda u ruralnim područjima i dr. Diferenciranje IPARD II programa, smisleno je zbog specifičnosti ruralnih ekonomija zemalja, koje se nastoje integrisati u EU, a zamisao je da se sredstva usmeravaju na aktivnosti, koje bi mogle dati najbolje efekte³⁶¹. Državama korisnicama ostavljena je mogućnost da same izaberu mere za koje će koristiti predviđena sredstva. Ovakav program uvažava specifičnosti ruralnih područja, u koja se, na osnovu ekonomskih analiza, usmeravaju sredstva³⁶².

Ukupna pomoć u investiciji za korisnika sredstava iznosi 50% (do 55%) od ukupne vrednosti investicije. Postoje izuzeci gde se taj iznos povećava u zavisnosti da li je korisnik mladi farmer ili je nastanjen u nepovoljnom području i može da ide do 75% (u nekim slučajevima i do 85%).

Korišćenje IPARD sredstava značajno je za ruralni razvoj, jer se realizuju nove investicije, što doprinosi jačanju konkurentnosti i pripremi za jedinstveno tržište EU. Sredstva iz ovog programa utrošice se i za pripremu za povlačenje znatno većih sredstava iz fondova ZPP EU, kad se postane punopravni član, pa je povlačenje IPARD sredstava svojevrsan trening.

U januaru 2015. godine, Evropska komisija usvojila je IPARD za Republiku Srbiju, što može značajno podstaći ruralni razvoj Republike Srbije. Republika Srbija je početkom 2018. godine raspisala prve konkurse za sufinansiranje projekata preko IPARD fonda, a očekuje se veće interesovanje za sufinansiranje projekata u narednom periodu³⁶³. U budžetskom periodu 2014–2020, bilo je mnogo poteškoća i problema kod realizacije IPARD programa, ali su oni manje-više otklonjeni i sa podnošenjem zahteva za sufinansiranje projekata krenulo se tek 2018. godine, kao što smo istakli.

³⁶⁰ Prioritetne ose su se odnosile na: poboljšanje tržišne efikasnosti i primenu EU standarda, pripreme aktivnosti za uvođenje agroekoloških mera i strategija lokalnog razvoja – LEADER pristup, razvoj ruralne ekonomije (MPŠV, 2017).

³⁶¹ Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, Vol. 15, br. 2, str. 149-164.

³⁶² Zekić, S., Matkovski, B., Kleut, Ž. (2016). IPARD fondovi u funkciji razvoja ruralnih područja Republike Srbije. *Ekonomski horizonti*, 18 (2); 169 – 180.

³⁶³ Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, 15 (2); 149–164.

Plan je bio da se IPARD II program u Republici Srbiji usredsredi na sledeće ciljeve³⁶⁴:

1. podršku konkurentnosti agrobiznis sektora, usklađivanje sa veterinarskim i fitosanitarnim, ekološkim i standardima bezbednosti hrane EU, kao i restrukturiranje i modernizaciju sektora;
2. doprinos razvoju održivih agroekoloških praksi (organska proizvodnja i drugo);
3. doprinos održivom ruralnom razvoju, kroz podršku diverzifikaciji ekonomskih aktivnosti i jačanje LEADER pristupa.

U Republici Srbiji IPARD II program podrazumevao je sledeće akreditovane mere, za koje se moglo aplicirati za sufinansiranje:

1. investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
2. investicije u fizičku imovinu, koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih sirovina;
3. diverzifikacija aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja, i
4. tehnička pomoć.

Za Republiku Srbiju IPARD II je bio limitiran na 175 miliona evra. Država je u obavezi da obezbedi deo finansijskih sredstava (56 miliona evra), tako da je ukupan javni udeo iznosio oko 230 miliona evra. Najviše sredstava planirano je bilo na investicije u fizičku imovinu, i to 79%, dok na diverzifikaciju (stabilizaciju) izvora prihoda otpada svega 10% (npr. projekti ruralnog turizma i dr). Ovakav finansijski plan trebalo je da doprinese rastu konkurentnosti, stabilizaciji prihoda ruralnih subjekata, unapređenju agroekosistema, tj. očuvanju prirodnih resursa³⁶⁵.

³⁶⁴ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – MPŠV, IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine, dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine.

³⁶⁵ Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, 15 (2); 149–164.

*Tabela 13. Finansijski plan IPARD II programa za Republiku Srbiju (2014–2020)*³⁶⁶

MERA	Ukupna javna pomoć (€)	Doprinos EU		Nacionalni doprinos	
		(€)	(%)	(€)	(%)
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	101 386 667	76 040 000	75	25 346 667	25
Investicije u fizičku imovinu - prerada i marketing poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva	82 946 667	62 210 000	75	20 736 667	25
Agroekološko-klimatske mere i organska proizvodnja	10 294 118	8 750 000	85	1 544 118	15
LEADER	5 833 333	5 250 000	90	583 333	10
Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava	23 333 333	17 500 000	75	5 833 333	25
Tehnička pomoć	6 176 471	5 250 000	85	926 471	15
UKUPNO	229 970 588	175 000 000		54 970 588	

Za start IPARD programa bilo je neophodno ispuniti određene preduslove, kao što je formiranje državne infrastrukture (IPARD agencija), obezbediti informacije za krajnje korisnike i osigurati transparentnost toka novca³⁶⁷. Korisnici IPARD II programa morali su da imaju odgovarajući pravni ili fizički status (registrovano poljoprivredno gazdinstvo) i da poštuju relevantne standarde u pogledu dobrobiti životinja i zaštite životne sredine, zdravstvene bezbednosti hrane i hrane za životinje, kao i načina obeležavanja i registrovanja životinja³⁶⁸.

³⁶⁶ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – MPŠV (2017). IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine, dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine.

³⁶⁷ Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, 15 (2); 149–164.

³⁶⁸ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – MPŠV (2017). IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine, dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine.

Važno je istaći da se u formulisanju IPARD programa, njegovih ciljeva, predviđenih mera i korisnika, insistira na konzistentnosti sa nacionalnim programom ruralnog razvoja, kako bi se obezbedila bolja koordinacija politike³⁶⁹.

Važno je da se sredstva koja osigurava IPARD II program usmere na³⁷⁰:

- konkurentnost poljoprivredno-prehrambenog sektora;
- usklađivanje s veterinarskim, fitosanitarnim, ekološkim i sigurnosnim standardima EU;
- restrukturiranje i modernizaciju sektora;
- razvoj održivih praksi upravljanja resursima;
- jačanje pristupa LEADER i sl.

Model podrške EU preko programa IPARD podrazumeva isplatu uložених sredstava nakon završetka investicije, a ne kofinansiranje, pa se postavljalo pitanje koliko će domaći proizvođači moći odvojiti sredstava za investiranje, ako je njihovo poslovanje na granici rentabilnosti i većinom nemaju značajniju akumulaciju, a dobar deo njih je prezadužen³⁷¹. To su razlozi zbog kojih je u početku bilo realizovano povlačenje sredstava u malom obimu.

Stepen iskorišćenosti raspoloživih sredstava IPARD fonda zavisi od institucionalne pripremljenosti, informisanosti i edukovanosti potencijalnih korisnika. Iskustva zemalja koje su koristile IPARD potvrđuju njegov pozitivan uticaj na ruralnu ekonomiju³⁷². Iskustvo Severne Makedonije pokazuje da je IPARD program samo delimično uspešan na terenu poljoprivrede i ruralnog razvoja³⁷³.

³⁶⁹ Vlada Republike Srbije, Nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022–2024. godine – NPRR 2022–2024. godine, Dostupno na (22 Maj 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>

³⁷⁰ Ristić, L., Todorović, V., Jakšić, M. (2018). Limitations and Opportunities for Funding Agriculture and Rural Development in the Republic of Serbia. *Economics of Agriculture*, 65 (3); 1123–1138.

³⁷¹ Matkovski, B., Kleut, Ž. (2014). Integracioni procesi i politika ruralnog razvoja u funkciji konkurentnosti i ekonomske efikasnosti agroprivrede Srbije. XIX Internacionalni naučni skup, SM, 2014.

³⁷² Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, 15 (2), 149–164.

³⁷³ Bajramović, N., Bogdanov, N., Butković, J., Dimitrievski, D., Erjavec, E., Gjerci, G., Gjokaj, E., Hoxha, B., Stomenkovska, I.J., Konjević, D., Kotevska, A., Martinović, A., Miftari, I., Nacka, M., Ognjenović, D., Rednak, M., Tuna, E., Volk, T., Zhllima, E. (authors); Volk, T., Erjavec E., Ciaian, P. and Gomez, S. y Paloma (editors) (2016). Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries. EUR 27898 EN, Joint Research Centre, European Commission.

Ne treba izgubiti iz vida činjenicu da se IPARD sredstva daju nepovratno, a isto tako ovo je samo jedan od načina sufinansiranja ruralnih projekata i podsticanja ruralnog razvoja.

3.3.4. IPARD III program za Republiku Srbiju za period od 2021. do 2027. godine

Evropska komisija, Odlukom broj C(2022) 1537 od 9. marta 2022. godine, usvojila je IPARD III program za Republiku Srbiju za period 2021–2027. godine. IPARD III program predviđa niz izmena u odnosu na prethodni, uključujući povećanje obima finansijskih sredstava, visine minimalno dostupne podrške, veći intenzitet podsticaja, kao i uvođenje novih mera. Uz postojeće mere (Mere 1, 3 i 7) uvode se i agroekološke i klimatske mere, LEADER podrška i podrška izgradnji ruralne infrastrukture (Mere 4, 5 i 6, respektivno)³⁷⁴. Uvidelo se da je neophodno povećavati iznos podrške mladim poljoprivrednicima, jer su oni inovatori i predstavljaju najvažniji faktor poljoprivrednog i ruralnog razvoja³⁷⁵. Tako će mladi poljoprivrednici (ispod 40 godina) dobiti povraćaj u iznosu od 70%, što je u prethodnom programskom periodu bilo 65%. Dodatne podrške u procentualnom iznosu su predviđene za organske proizvođače i za slučaj korišćenja obnovljivih energenata, s tim da povraćaj sredstava može biti maksimalno 75%. Mera 4, koja je u planu da se naknadno akredituje (agroekološko-klimatske mere), zasnivaće se na poštovanju plodoreda, te agroekološkim principima koji su garant očuvanja resursa i produkcije kvalitetnih sirovina. Predviđena podrška za Meru 4 je u stvari direktno plaćanje po hektaru u iznosu od 264 do 436 evra/ha.³⁷⁶

Za razliku od prethodnog programskog perioda, IPARD III je mnogo izdašniji. Iz budžeta EU biće moguće povući do 288 miliona evra, dok će nacionalni budžet investicije u poljoprivredu i ruralni razvoj po IPARD

³⁷⁴ Vlada Republike Srbije, Nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022-2024. godine – NPRR 2022-2024. godine, Dostupno na (22 Maj 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>

³⁷⁵ Đurić, K., Kuzman, B., Prodanović, R. (2019). Support to Young Farmers through Agricultural Policy Measures – EU and Serbia Experience, *Economics of Agriculture*, 66 (1); 237–249.

³⁷⁶ Gluščević, S. (2022). IPARD 3 nosi investicije od 580 miliona, organskim proizvođačima 436 evra po hektaru, Dostupno na (25 Maj 2022): <https://agrosmart.net/2022/05/24/ipard-3-nosi-investicije-od-580-miliona-organskim-proizvodjacima-436-evra-po-hektaru/>

konkursima podržati sa maksimalno 90 miliona evra. Pridodamo li i učešće nosilaca investicionih aktivnosti ukupno ulaganje do 2027. godine u domaću poljoprivredu i ruralnu ekonomiju može dostići impozantnu cifru od 580 miliona evra.³⁷⁷

U novom programskom periodu (2021–2027) poseban akcenat se stavlja na organsku proizvodnju, te se stoga očekuje da će i domaći poljoprivrednici u većoj meri prihvatiti ovaj sistem proizvodnje. Nadasve, biće podržani putem mere koja uključuje održive prakse upravljanja resursima, tj. moći će da apliciraju za subvenciju u iznosu do 436 evra/ha. Priprema za korišćenje sredstava IPARD III je u toku, a očekuje se da će prvi konkursi biti raspisani za akreditovane mere već početkom 2023. godine.

Značajnije povećanje sredstava i dostupnost novih mera predstavlja realnu šansu za dostizanje ciljeva ruralnog razvoja postavljenih u strateškom dokumentu i NPRR 2022–2024. Nove mere imaju potencijal da ubrzaju rast sektora poljoprivrede. Međutim, šansa koja se pruža zahteva velike napore svih učesnika, počev od Ministarstva poljoprivrede, ostalih nadležnih institucija, ali i drugih struktura.

Velika novina je da je IPARD III program predvideo podršku za održivo upravljanje poljoprivrednim zemljištem, agroekološke i klimatske mere, te mere za organsku proizvodnju. Postoji velika verovatnoća da će značajan broj malih gazdinstava ostati po strani, jer im nisu interesantne novouvedene mere, tj. još uvek za njih nisu spremni ili pak nemaju interesovanja.

Takođe, mora se imati u vidu rizik da (preterano) oslanjanje na IPARD III i odustajanje od finansiranja pojedinih mera predviđenih NPRR 2022–2024. može da dovede do vakuuma u finansiranju investicija. Iz tog razloga, potrebno je uskladiti dinamiku javnih poziva za pojedine mere, poboljšati zakonodavni okvir, pripremiti nedostajuće i izmeniti postojeće pravilnike, sprovesti promotivne kampanje i sl.³⁷⁸

³⁷⁷ European Commission (2022). Adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021–2027, No. 1537 Final. Brussels.

³⁷⁸ Vlada Republike Srbije, Nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022–2024. godine – NPRR 2022–2024. godine, Dostupno na (22 Maj 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>

3.3.5. Izazovi koji prate zemlje kandidate u procesu korišćenja IPARD-a

Sufinansiranje projekata u ruralnim područjima ima za cilj: rast produktivnosti i konkurentnosti, usklađivanje sa veterinarskim, sanitarnim i ekološkim standardima EU, održivo upravljanje zemljištem i organska proizvodnja, te jačanje infrastrukture u ruralnim područjima, što je zapravo najveći izazov³⁷⁹.

Najveći izazovi za zemlje kandidate, kada je u pitanju efikasno povlačenje sredstava iz prepristupnih fondova su sledeći³⁸⁰:

- osigurati domaći budžet za sufinansiranje,
- obezbediti dobar i izvodljiv programski dokument,
- prilagoditi korisnicima informacije i programski deo,
- razbijati predrasude da je novac iz prepristupnih fondova nedostupan malim poljoprivrednicima,
- ne gajiti iluzije da će prepristupni fondovi rešiti sve probleme poljoprivrede i sela,
- odabrati prave prioritete, i to manji broj u početku.

Iskustva zemalja kandidata u vezi sa korišćenjem prepristupnih fondova poljoprivrede i ruralnom razvoju u najvećem su se odnosila na problem nepotpune dokumentacije, nerealnih biznis planova, nerešene pravno-imovinske odnose, manjak informacija, kao i na sporost administracije³⁸¹.

S obzrom da se politika ruralnog razvoja kreira na nivou države, a operativno implementira na nivou lokalnih zajednica, neophodno je da se adekvatne kadrovske i institucionalne pripreme za korišćenje IPARD programa sprovedu i na regionalnom i lokalnom nivou³⁸².

³⁷⁹ Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, 15 (2); 149–164.

³⁸⁰ Đurić, K., Puškarić, A. (2017). Challenges of using the IPARD program in financing agriculture and rural development, In: International Scientific Conference – Sustainable agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube region, support programs for the improvement of agricultural and rural development, Belgrade: Institute of Agricultural Economics, 318–333.

³⁸¹ Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, 15 (2); 149–164.

³⁸² Đurić, K., Puškarić, A. (2017). Challenges of using the IPARD program in financing agriculture and rural development, In: *International Scientific Conference – Sustainable*

EU koncept održivog ruralnog razvoja pojavljuje se kao odgovor na velike izazove s kojima se sučavaju ruralna područja širom Evrope, kao što su: depopulacija, siromaštvo, neracionalna eksploatacija prirodnih resursa i regionalne nejednakosti. Osnovi cilj reformisane ruralne politike je poboljšanje životnog standarda ruralnog stanovništva, očuvanje prirodnih resursa i zaštita ruralne životne sredine.

Vremenom se ruralna politika EU oformila i zauzela značajno mesto u politici EU, čemu svedoče i sve veća izdvajanja sredstava za programe ruralnog razvoja. Koliko je razvoj ruralnih područja važan, govori činjenica da je EU podršku razvoju ruralne ekonomije vezala za drugi stub ZPP i namenila ogromna finansijska sredstva za programe i podsticaje, koji mogu poboljšati konkurentnost ruralnih (poljo)privrednih subjekata (modernizacija poljoprivrede, razvoj infrastrukture), održati određeni kvalitet životne sredine i prirodnih resursa, ublažavanje izolacija ruralnih područja i poboljšati životni standard ruralnog stanovništva.

Tokom poslednje dve decenije percepcija o osnovnim pitanjima ruralne politike u velikoj meri je promenjena. Ruralna politika, odnosno mere i instrumenti ruralne politike, kao drugog značajnog stuba ZPP EU, dobijaju sve više na značaju. Ruralna politika EU će se i dalje baviti diverzifikacijom i vitalnošću ruralnih područja, izgradnjom i upravljanjem lokalnih kapaciteta, promovisanje efikasnih mreža, koje će se zauzimati za rešavanje ekonomskih poteškoća, prelaskom na organsku (ekološku) poljoprivredu, energetskom tranzicijom i demografskim problemima. Očekuje se da će se pronaći načini za poboljšanje otpornosti ruralnih područja, kroz pristupe zasnovane na integrisanom razvoju i boljoj koordinaciji ruralnog i urbanog razvoja. Drugim rečima, EU će i dalje stavljati u prvi plan sjedinjena ekonomska, socijalna i politička pitanja, koja zahtevaju teritorijalan i decentralizovan pristup. EU će i dalje pažnju posvećivati očuvanju i razvoju ruralnih područja, s posebnim akcentom na zaštitu ruralnog okruženja i resursa, razvoj ruralne infrastrukture i podršku mlađoj ruralnoj populaciji, za koju se vezuju nove ideje i prosperitetna mogućnost.

Put razvoja ruralnih područja Republike Srbije je EU model uz izvesna prilagođavanja. Akcenat treba da bude rast konkurentnosti ruralne ekonomije,

agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube region, support programs for the improvement of agricultural and rural development, Belgrade: Institute of Agricultural Economics, 318–333.

unapređenje kvaliteta života ruralne populacije i očuvanje prirodnih resursa. Dakle, nagomilani problemi ruralnih područja mogu se i moraju rešavati samo kreiranjem i doslednom implementacijom novih razvojnih strategija, a po ugledu na EU, uz uvažavanje domaćih specifičnosti.

Budućnost EU, a i naše zemlje, zavisi od sposobnosti za harmonizovanim i ujednačenim razvojem pojedinih ruralnih područja, koja su u osnovi veoma heterogena, po potencijalima, stepenu razvijenosti, kao i svojim problemima.

LITERATURA

1. Adamowicz, M. (2018). Actual Aspects of Rural Development Strategy and Policy in the European Union. *Chinese Business Review*, 17 (7); 357–370.
2. Antevski, M., Petrović, P., Vesić, D. (2012). Development Perspectives in Agriculture and Rural Areas in Serbia in the EU Integration Process. *Economics of Agriculture*, 59 (2); 243–251.
3. Anjos, F. S., Caldas, N. V. (2014). *From measuring the rural to the rural made to measure: social representations in perspective*. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2. Dostupno na (12 Maj 2022.): <http://www.scielo.br/hcsm>
4. Bajramović, N., Bogdanov, N., Butković, J., Dimitrievski, D., Erjavec, E., Gjerci, G., Gjokaj, E., Hoxha, B., Stomenkovska, I.J., Konjević, D., Kotevska, A., Martinović, A., Miftari, I., Nacka, M., Ognjenović, D., Rednak, M., Tuna, E., Volk, T., Zhllima, E. (authors); Volk, T., Erjavec E., Ciaian, P. and Gomez, S. y Paloma (editors) (2016). *Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries*. EUR 27898 EN, Joint Research Centre, European Commission. doi:10.2791/744295.
5. Ballesterosa, J. G. T., Hernández, M. H. (2017). Assessing the impact of EU rural development programs on tourism. *Tourism Planning & Development*, 14 (2); 149–166.
6. Barca, F. (2009). *An agenda for reformed cohesion policy*. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations,. Dostupno (10. Maj 2022): http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
7. Berjan, S., El Bilali, H., Sorajic, B., Mrdalj, V., Raickovic, J., Driouech, N. (2014). Agricultural and Rural Development in Serbia: Governance, Policy Cycle and Coordination. *Turkish Journal of Agricultural and Natural Sciences*, Special Issue: 2, pp. 1832–1837.
8. Bielik, P., Smutka, L., Horska, L. (2012): *Development of Mutual Agricultural Trade of Visegrad Group*, Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development, 1 (1); 2–11.
9. BMZ Division for rural development; global food security (2011). *Rural development and its contribution to food security*. BMZ Strategy Paper. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Division for development education and information.
10. Bock, B. (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation; a turn towards nexogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56, 552–573.
11. Bogdanov, N. (2007). *Small Rural Housholds in Serbia and Rural Non-Farm Economy*, Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management of Republic of Serbia, UNDP, Belgrade.

12. Bogdanov, N. (2015). *Ruralni razvoj i ruralna politika*, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu.
13. Bojnec, Š. (2010). Rural Tourism, Rural Economy Diversification, and Sustainable Development. *Academica Turistica*, 3 (1–2); 7–15.
14. CEEweb for Biodiversity (2013). *CEEweb Rural Development Working Group - Report on the Kick-off meeting on 'Gathering data and creating policy recommendations for a more biodiversity-friendly CAP and RDP'*. Fundatia ADEPT, Budapest, Hungary.
15. Chambon, N., Mituța, A. C., Șurubaru, N.C. (2011). *The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development*. Notre Europe.
16. Collins, A., Leonard, A., Cox, A., Greco, S., Torrissi, G. (2017). *Report on the synergies between EU Cohesion Policy and rural development policies*, in: Perception and Evaluation of Regional and Cohesion Policies by Europeans and Identification with the Values of Europe, University of Portsmouth.
17. Common Agricultural Policy (CAP) 2021–2027, Dostupno na (21 Maj 2022): https://croplifeeurope.eu/wp-content/uploads/2021/04/CropLifeEurope_Deloitte_-CAP-Report-Final.pdf
18. Copus, A., Dax, T. (2010). *Background and Priorities of European Rural Development Policy*. Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development of the European Commission.
19. COUNCIL DECISION of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) (2006/144/EC)
20. Di Iacovo F., O'Connor D. (ed.) (2009). *Supporting policies for Social Farming in Europe*. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas, ARSIA (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-Forstale), Firenze.
21. Đorđević Milošević, S., Milovanović, J. (2012). *Održivi turizam u funkciji ruralnog razvoja*, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, Beograd – Agroznanje, Vršac – FAO, Budimpešta.
22. Đurić, K., Cvijanović, D., Prodanović, R., Čavlin, M., Kuzman, B., Lukač Bulatović, M. (2019). Serbian Agriculture Policy: Economic Analysis Using the PSE Approach. *Sustainability*, 11 (2); 309. doi:10.3390/su11020309
23. Đurić, K., Kuzman, B., Prodanović, R. (2019). Support to Young Farmers through Agricultural Policy Measures – EU and Serbia Experience, *Economics of Agriculture*, 66 (1); 237–249. doi: 10.5937/ekoPolj1901237D
24. Đurić, K., Prodanović, R. (2017). Uticaj zajedničke agrarne politike na zaposlenost u ruralnim područjima Evropske unije, *Kultura polisa*, 14 (34); 317–329.
25. Đurić, K., Puškarić, A. (2017). *Challenges of using the IPARD program in financing agriculture and rural development*, In: International Scientific Conference – Sustainable agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube region,

- support programs for the improvement of agricultural and rural development, Belgrade: Institute of Agricultural Economics, 318–333.
- 26.EEB, BirdLife, CEEweb, Adept, (2014). *Rural Development Programmes in Action post 2014: How can they contribute to a healthier environment?* Conference Report, Brussels, 15 September.
 - 27.EIB, *European Agricultural Fund for Rural Development - Financial instrument* (2015). Dostupno na (21. April 2022): https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/EAFRD_The_european_agricultural_fund_for_rural_development_EN.pdf
 - 28.ESO - European Sources Online (2013). *Common Agricultural Policy A guide to the European Union's Common Agricultural Policy (CAP) with hyperlinks to sources of information within European Sources Online and on external websites*, Cardiff EDC.
 - 29.European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2008). *EU rural development policy 2007–2013*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
 - 30.European Commission (1999). *European spatial development perspective (ESDP)*. Published by the European Commission, Luxembourg, Towards a balanced and sustainable development of the Union territory.
 - 31.European Commission (2005). Agriculture and Rural Development, *EU rural development policy*. DG AGRI.
 - 32.European Commission (2010). *EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels.
 - 33.European Commission (2016). *Facts and Figures Rural Development in the European Union*. Cork 2.0 European Conference on Rural Development, 5-6 September.
 - 34.European Commission (2017). *Modernising and Simplifying the CAP*, Socio-Economic challenges facing EU agriculture and rural areas, Background Document.
 - 35.European Commission (2017). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions*. The Future of Food and Farming, Brussels, 29.11.2017. COM (2017) 713 final.
 - 36.European Commission (2020). DG Agriculture and Rural Development, *The CAP Towards 2020*. Legal Proposals.
 - 37.European Commission (2022). Adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021–2027, No. 1537 Final. Brussels.
 - 38.European Commission, *Socio-Economic challenges facing agriculture and rural areas*. Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussel, 2017.
 - 39.European Commission, *The leader approach: A basic guide*, (2006). Dostupno na http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_en.pdf

40. European Commission (2018). *EAFRD financial instruments in 2014-2020 Rural Development Programmes – Final Report*. Fi Compass EAFRD, Dostupno na (11 Maj 2022): <https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/eafrd-financial-Instruments-in-2014-20.pdf>
41. European Network for Rural Development - European Commission Agriculture and Rural Development (2011). *A short guide to the European Commission's proposals for - EU rural development after 2013*. European Union.
42. Gallardo-Cobos, R. (2010). Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, 28 (3); 475–481.
43. Garrod, G., Liddon, A., Phillipson, J., Rowe, F., Shortall, S., Shucksmith, M. (2017). *After Brexit: 10 Key questions for rural policy*. Centre for Rural Economy, Newcastle University.
44. Gluščević, S. (2022). *IPARD 3 nosi investicije od 580 miliona, organskim proizvođačima 436 evra po hektaru*, Dostupno na (25 Maj 2022): <https://agrosmart.net/2022/05/24/ipard-3-nosi-investicije-od-580-miliona-organskim-proizvodjacima-436-evra-po-hektaru/>
45. Gluščević, S., Maksimović, S., Pejanović, R., & Simeunović, T. (2017). Possibility of rural sector development in Serbia using IPARD program. *Economics of Agriculture, Economics of Agriculture*, 64 (2), 753–767. doi: 10.5937/ekoPolj1702753G
46. Grupa autora (2015). *Razvojni potencijal i ograničenja revitalizacije ruralnog prostora Centralne Srbije* - monografija, Geografski fakultet, Beograd.
47. Kasimis, C., Papadopoulos, A., Pappas, C. (2010). Gaining from Rural Migrants: Migrant Employment Strategies and Socioeconomic Implications for Rural Labour Markets, *Sociologia Ruralis*, 50 (3); 258–276.
48. Kinsella, J., Renting, H., Gorman, M., Knickel, K. and Roep, D. (2006). *The Driving Forces of Rural Development: a Comparative Analysis*, in: O'Connor, D., Renting, H., Gorman, M. and Kinsella, J. (eds.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorcum, Assen, The Netherlands, 233–261.
49. Kucerova, E. (2018). Social inclusion in the context of Czech rural development policy. *Agric. Econ. – Czech*, 64 (9); 412–422.
50. Kuzman, B., Đurić, K., Mitrović, Lj., Prodanović, R. (2017). Agricultural Budget and Agriculture Development in Republic of Serbia. *Economics of Agriculture*, 64 (2); 515–531.
51. Lambertz, K. H. (2017). An integrated rural policy. *Rural Connections*. Dostupno na (12 Maj 2022): <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/public-enrd-magazine06-2017-en.pdf>
52. Mantino, F. (2010). *The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead*, Notre Europe.

53. Matkovski, B., Kleut, Ž. (2014). *Integracioni procesi i politika ruralnog razvoja u funkciji konkurentnosti i ekonomske efikasnosti agroprivrede Srbije*. XIX Internacionalni naučni skup, SM 2014.
54. Matthews, A. (2018). *Is there a particular generational renewal problem in EU agriculture*, Dostupno na (21 Maj 2022): <http://capreform.eu/is-there-a-particular-generational-renewal-problem-in-eu-agriculture/>
55. Milić, B. (2011). *Ruralni razvoj – praktikum za lokalne aktere*. Beograd: SKGO. Dostupno na: www.skgo.org
56. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – MPŠV, *IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine*, Dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine.
57. Mreža za ruralni razvoj Srbije (2010). *Akcioni plan 2011–2015*.
58. Nikolić, M., Popović, V., Simonović, Z. (2010). *Osnovni principi održivog razvoja*, Strateško planiranje lokalnih zajednica – model MZ Glogolj, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd.
59. Ocsko, E., Jordana, I., Maccioni, E., Brakalova, M., Cossu, F., Gregory, M., Watson, S., Parissaki, M. (2014). *NRN Guidebook – Networks in Transition*. European Network for Rural Development (ENRD).
60. OECD (2006). *The New Rural Paradigm, Policies and Governance*, OECD Rural Policy Reviews, Paris.
61. OECD, (2015). *New Rural Policy: Linking Up for Growth*, Dostupno na (11. Maj 2022.): <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>
62. Papadopoulou, E., Papalexiou, C., Hasanagas, N. (2012). Participatory Evaluation of Rural Development Programmes: A Qualitative Approach in the Case of Modernisation of Agricultural Holdings in Greece. *Regional Science Inquiry Journal*, 4 (1); 81–94.
63. Pejanović, R., Njegovan, Z., Tica, N. (2007). *Tranzicija, ruralni razvoj i agrarna politika – monografija*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad – Ekonomski institut Beograd.
64. Pejanović, R., Tica, N. (2005). *Tranzicija i agroprivreda*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
65. Pejović, A., Lazović, M., Mirić, O., & Knežević, I. (2014). *Vodič kroz IPA II – Instrument za pretpristupnu pomoć 2014–2020*. Beograd: Evropski pokret Srbija.
66. Petovar, K. (2017). Imovinska sigurnost žena je uslov opstanka seoskih naselja u Srbiji. *Evropske sveske*, 10, 4–14.
67. Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije, *Škola biznisa*, 15 (2); 149–164.
68. Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013. Dostupno na (23. April 2022): <https://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:en:PDF

69. Ristić, L., Todorović, V., Jakšić, M. (2018). Limitations and Opportunities for Funding Agriculture and Rural Development in the Republic of Serbia. *Economics of Agriculture*, 65 (3); 1123–1138.
70. Rodríguez Rodríguez, M., Galdeano Gómez, E. and Céspedes Lorente, J. (2004). *Rural multifunctionality in Europe: the concept and policies*. Paper presented to the 90th EAAE seminar *Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkages*, Rennes, 28–29 October.
71. Rodríguez, J. P. (2011). Sustainable Initiatives in Marginal Rural Areas of Serbia: A Case Study of Dimitrovgrad Municipality. *Applied Studies in Agribusiness and Commerce*, pp. 7–13.
72. Sallard, O. (2006). *Comments by the director of the Directorate for Public Governance and Territorial Development*, in: OECD, *The New Rural Paradigm, Policies and Governance*, OECD Rural Policy Reviews, Paris.
73. Saraceno, E. (2003). *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*. Group of Policy Advisers, European Commission, 197–222.
74. Schuh, B., Gorny, H., Kaucic, J., Kirchmayr-Novak, S., Vigani, M., Powell, J., Hawketts, E. (2016). *The Role of EU Common Agricultural Policy in creating rural jobs*, Directorate-General for International Policies, Agricultural and Rural Development, Brussels.
75. Shucksmith, M. (2012). *Future Directions in Rural Development?* Carnegie UK Trust.
76. Social Protection Committee (2015). *Social Europe Aiming for Inclusive Growth Annual Report of the Social Protection Committee on the Social Situation in the European Union*. Office of the European Union, Luxembourg.
77. Stanny, M. (2012). *Socio-economic sustainability of rural areas*. In: Report on the state of the village. Polish Countryside, (p. 150). Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
78. Vlada Republike Srbije (2014). *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine*, „Sl. glasnik RS”, br. 85/14.
79. Summary of Initial Stakeholder and Public Consultation Process on Preparation of the Rural Development Programme (RDP) 2014 – 2020, 2013.
80. Tasić, S., Babović, J. (2016). *Savremeni poljoprivredni i ruralni razvoj Srbije*. Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.
81. Torre A., Wallet F. (2016). *Regional Development in Rural Areas*. Analytical tools and Public.
82. Udin, N. (2015). Rural development in transition: Global trends. *Journal of Agricultural Economics and Rural Development*, 2 (3); 46–49.
83. Vlada Republike Srbije, *Nacrt Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022–2024. godine – NPRR 2022–2024. godine*, Dostupno na (22 Maj

- 2022): <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>
84. Vujičić, M., Ristić, L., Vujičić, M. (2012). European integration and rural development policy of the Republic of Serbia and West Balkan countries. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 18, 519–530.
85. Woertz, E., Martínez, I. (2018). *Perceptions of EU Agricultural and Rural Development Policies in the Southern and Eastern Mediterranean by European Stakeholders*. MEDRESET Working Papers No. 25, November.
86. World Bank (2000). *Rural Development Indicators Handbook*, Washington, D.C.
87. Zalega, K. (2014). European Union Rural Development Policy. *Kontrola Państwowa*, No. 6, 997–1008.
88. Zekić, S., Matkovski, B., Kleut, Ž. (2016). IPARD fondovi u funkciji razvoja ruralnih područja Republike Srbije. *Ekonomski horizonti*, 18 (2); 169–180.

BIOGRAFIJE AUTORA

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić



Jelena Vapa Tankosić je redovni profesor ekonomije na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu. Rukovodilac Žan Mone modula *Evropske održive vrednosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici* (2022–2025), profesor nastavnih predmeta: *Održive vrednosti u okviru Zajedničke poljoprivredne politike* i *Organska poljoprivreda u Evropskoj uniji*, uz podršku Evropske komisije (EACEA). Profesor u okviru Žan Mone modula *Primena vrednosti EU u politikama država kandidata* (2020–2023) na nastavnim predmetima: *Regionalne ekonomske integracije Zapadnog Balkana u kontekstu evropskih integracija* i *Trgovina EU i evropske vrednosti*, uz podršku Evropske komisije (EACEA). Profesor u okviru Žan Mone modula *Pristupanje Srbije Evropskoj uniji* (2015–2018) nastavnih predmeta: *Efekti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Srbije i EU: ekonomske implikacije* i *Evro i nove zemlje članice EU i Zapadni Balkan*, uz podršku Evropske komisije (EACEA). Predavač u okviru projekta *Evropa za mene*, uz podršku Evropskog pokreta u Srbiji, o procesu pristupanja Srbije EU u okviru Poglavlja 11. Učesnik međunarodnih projekata vezanih za evropske integracije. Ekspert za kurikulum u IPA projektu sa Univerzitetom u Segedinu, Centrom za evropske studije *Priprema studijskog programa EU master*. Učesnik brojnih nacionalnih projekata koji su finansirani od

strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprave za agrarna plaćanja; Pokrajinskog sekretarijata za nauku i tehnološki razvoj, Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost i Uprave za zaštitu životne sredine Grad Novi Sad. Autor je i koautor više od 100 naučnoistraživačkih radova u međunarodnim naučnim časopisima, naučnim časopisima nacionalnog značaja, zbornicima međunarodnih i nacionalnih naučnih konferencija, međunarodnim i nacionalnim monografijama. Recenzent je više međunarodnih časopisa sa SCI liste.

Prof. dr Vladimir Medović



Vladimir Medović je diplomirao na Pravnom fakultetu u Novom Sadu 1988. godine. Od 1991. do 1994. godine pohađao je postdiplomske studije na Aser institutu za međunarodno javno i međunarodno privatno pravo u Hagu. Doktorsku tezu pod nazivom *Međunarodni sporazumi kao izvor prava Evropske unije* odbranio je 2006. godine na Pravnom fakultetu u Novom Sadu.

Vanredni profesor na predmetima iz uže naučne oblasti međunarodno pravo (Pravo EU), na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe u Novom Sadu Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu. Njegova glavna stručnost se odnosi na ugovore i ostale pravne akte iz međunarodnog prava.

Žan Mone profesor, rukovodilac dva Žan Mone modula: *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji* (2015–2018) i *Primena vrednosti Evropske unije u politikama država kandidata* (2020–2023). Profesor Žan Mone modula *Evropske održive vrednosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici* na nastavnim predmetima: *Zaštita geografskih oznaka u okviru zone slobodne trgovine između Srbije i Evropske unije* i *Zaštita geografskih oznaka u Evropskoj uniji*, uz podršku Evropske komisije (EACEA).

Učesnik je više nacionalnih i međunarodnih projekata. Autor ili koautor nekoliko monografija i udžbenika, te većeg broja radova u međunarodnim i nacionalnim časopisima, u međunarodnim i nacionalnim monografijama, u

zbornicima radova međunarodnih i nacionalnih naučnih skupova iz oblasti međunarodnog prava, prava Evropske unije i slično.

Advokat u Novom Sadu od 1995. do 2010. godine. Predsednik Komisije za pravo Evropske unije Advokatske komore Vojvodine od 2004. do 2010. godine. Član ekspertskog tima Evropa, koji je osnovan od strane EU Info centra i Delegacije Evropske unije u Srbiji od 2013. godine. Član tima eksperata Sekretarijata Energetske zajednice od 2018. godine.

Prof. dr Radivoj Prodanović



Radivoj Prodanović je diplomirao agroekonomiju na Poljoprivrednom fakultetu u Novom Sadu 2001. godine. Master studije (2010), kao i doktorske studije (2015) na programu Inženjerski menadžment u agrobiznisu završio je na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu.

Vanredni profesor uže naučne oblasti agromenadžment na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu. Njegova glavna stručnost se odnosi na ekonomiju poljoprivrede, poljoprivrednu i ruralnu politiku, upravljanje farmama, održivi razvoj poljoprivrede i zaštitu životne sredine. Poslednjih godina se fokusirao na donošenje odluka o problemima na farmama i održivim proizvodnim sistemima i tehnologijama.

Profesor Žan Mone modula *Evropske održive vrednosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici* na nastavnim predmetima: *Ruralna politika Evropske unije* i *Ruralna politika Srbije u kontekstu EU integracije*, uz podršku Evropske komisije (EACEA).

Učesnik je više nacionalnih projekata koje sufinansiraju Pokrajinski sekretarijat za naučnoistraživačku delatnost i visoko obrazovanje, Uprava za zaštitu životne sredine Grad Novi Sad, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Učesnik projekta Erasmus+ KA 131, kog sufinansira Evropska komisija.

Autor ili koautor je na preko 100 radova u međunarodnim i nacionalnim časopisima, u međunarodnim i nacionalnim monografijama, u zbornicima radova

međunarodnih i nacionalnih naučnih skupova iz oblasti ekonomike proizvodnje i prerade hrane, agromenadžmenta, agromarketinga, održivog razvoja poljoprivrede i zaštite životne sredine.

Ima iskustva u kreiranju studijskih programa i njihovoj stručnoj evaluaciji. Član je uređivačkih odbora i recenzent nekoliko naučnih časopisa. Recenzent je i Nacionalnog akreditacionog tela (NAT) za oblast tehničko-tehnoloških nauka. Dopisni član MIANU akademije od 2019. godine za tehničko-tehnološku naučnu oblast. Od 2020. godine je član Naučnog društva agrarnih ekonomista Balkana.

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

338.43(497.11):341.217.02(4-672EU)

ВАПА-Танкосић, Јелена, 1973-

Primena evropskih održivih vrednosti u poljoprivredi u okviru
politika Republike Srbije / Jelena Vapa Tankosić, Vladimir Medović,
Radivoj Prodanović. - 1. izd. - Novi Sad : Privredna akademija u Novom
Sadu, 2022 (Novi Sad : Feljton). - 207 str. : ilustr.

Tiraž 400. - Slike autora. - Biografije autora: str. 202-207. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-86121-44-8

1. Медовић, Владимир, 1964- [аутор] 2. Продановић, Радивој, 1977-
[аутор]

а) Европске вредности -- Пољопривреда -- Србија

COBISS.SR-ID 69735177