VODIČI KROZ
EU POLITIKE

Evropski pokret
Srbija

SLOVAK
FOREIGN
POLICY
ASSOCIATION
SFPA

SlovakAid

Poljoprivreda

VODIČI KROZ
EU POLITIKE

Poljoprivreda

Projekat se realizuje u saradnji sa
Istraživačkim centrom Slovačke asocijacije za spoljnu politiku RC SFPA
i uz podršku
Slovačke agencije za međunarodnu razvojnu saradnju SlovakAid

Poljoprivreda

Vodič kroz EU politike – Poljoprivreda
*predstavlja pregled politike i zakonodavstva (**acquis**) EU u oblasti poljoprivrede i obaveza Republike Srbije u ispunjavanju uslova za članstvo u EU. Vodič detaljno obrazlaže jednu od najznačajnijih EU politika, Zajedničku poljoprivrednu politiku, daje pregled srodnih oblasti, objašnjenja osnovnih pojmova, i iskustvo Republike Slovačke. Posebno mesto u Vodiču je posvećeno poljoprivredi Srbije u pretpristupnom periodu, kao i konkretnim reformama koje predstoje Srbiji.*

Predgovor

Studija „*Vodič kroz EU politike - poljoprivreda*" je druga od pet publikacija koje priprema Evropski pokret u Srbiji, u saradnji sa Istraživačkim centrom Slovačke asocijacije za spoljnu politiku i uz podršku Slovačke agencije za međunarodnu razvojnu pomoć. Osnovna namera je da se javnosti u Srbiji, pogotovo onoj koja je uključena u brojne i sve šire procese vezane za evropsku integraciju, na što jednostavniji i prihvatljiviji način predstavi veoma kompleksna materija politika Evropske unije u pet oblasti: energetika, poljoprivreda, zaštita okoline, trgovina i unutrašnji poslovi. U okviru ovog dvogodišnjeg projekta Evropski pokret u Srbiji će preostale oblasti sukcesivno obrađivati i objaviti u vidu publikacije do kraja 2011. godine.

Zašto upravo ovih pet politika? Naša procena je da se upravo na njima prelamaju neke od osnovnih, ključnih tema, ali i izazova evropskih integracija, bilo da su najsloženije, najobimnije ili pod pretpostavkom da će njihova realizacija zahtevati posebno velike promene u Srbiji kako u smislu prilagođavanja zakonodavstva, tako i kada je reč o implementaciji i integrisanju u evropsko okruženje u zahtevnom i složenom procesu pristupanja Srbije EU.

Nakon objavljenog *Vodiča kroz EU politike – energetika*, u saradnji sa eminentnim stručnjacima iz Srbije i Slovačke, pristupili smo izradi vodiča kroz Zajedničku poljoprivrednu politiku EU, koja je u procesu stvaranja Evropske zajednice, a danas Evropske unije pripadao poseban značaj. Ona je nastala pre svega, iz težnje da se građanima Zajednice obezbede dovoljne količine bezbedne hrane odgovarajućeg kvaliteta po razumnim cenama. Današnji značaj ove politike ne ogleda se samo u činjenici da upravo na njenu implementaciju odlazi najveći deo zajedničkog budžeta EU, već i u broju poljoprivrednika (6,7 milona ljudi), kao i u površini poljoprivrednog zemljišta (130 miliona hektara). Poljoprivredna politika spada među najvažnije politike EU, koja se reguliše i kreira ne na nivou država članica, već na nivou Evropske unije i kao takva ona je direktno vezana za zajedničko tržište i Evropsku monetarnu uniju, koje čine osnovu evropske integracije. Za više od pola veka njene primene uz stalna preispitivanja, reforme i poboljšanja, ona je uspela da ispuni najveći deo svojih prvobitnih ciljeva, ali i da odgovori na savremene i tada nepostojeće probleme: obezbeđene su dovoljne količine hrane za stanovništvo, EU je od uvoznika pretvorena u izvoznika hrane, učinjen je značajan pomak u poboljšanju standarda života seoskog stanovništva, bitno je povećana produktivnost poljoprivredne proizvodnje, učinjeni su pomaci u zaštiti životne sredine, zdravstvene ispravnosti hrane i razvoju ruralnih područja. Sa druge strane, postoje i bitni nedostaci i brojne su kritike ove politike koje se uglavnom odnose na prevelike tržišne viškove, znatno više cene u odnosu na svet, negativan uticaj na svetsku trgovinu poljoprivrednim proizvodima…Debata je stalna i reforme su neprestano u toku. Stoga je za Srbiju ova, kao i brojne druge evropske politike – pokretna meta.

S obzirom na činjenicu da bi Srbija po dobijanju statusa kandidata za članstvo u EU mogla da raspolaže sa 50 miliona evra iz pretpristupnih fondova EU, namenjenih poljoprivredi i ruralnom razvoju, smatramo da je poznavanje ove politike od ključnog značaja za dalji razvoj Srbije, koja je pretežno poljoprivredna zemlja.

Publikacija koja je pred čitaocima stoga predstavlja pokušaj da se na vrlo jednostavan i upotrebljiv način prikaže Zajednička poljoprivredna politika EU, njen nastanak, razvoj, osnovni ciljevi, kao i način na koji se ona sprovodi, koje su institucije zadužene za njeno oblikovanje i primenu, kako se finansira i ko sve može i treba da učestvuje u ovom procesu. Poseban značaj ove publikacije jeste u tome što pruža vrlo iscrpan pregled koraka, koje Srbija, kao država aspirant na članstvo treba da ispuni u procesu prilagođavanja standardima koji postoje u oblasti poljoprivrede EU.

Prikazan je detaljan plan institucionalne izgradnje mehanizama neophodnih za uspešnu primenu mera ove politike u Srbiji, ali i efekti koje će ove promene imati na poljoprivrednu proizvodnju, poljoprivrednike, trgovinu i potrošače. U tom smislu vrlo je korisna i ilustrativna analiza i prikaz posledica primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, na poljoprivredu i kako su odnosi sa EU izgledali pre, a kako nakon početka primene ovog sporazuma. Autori, takođe ukazuju na značaj i na posledice naše aspiracije i eventualnog članstva u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, kako po samu oblast poljoprivrede, tako i za naše dalje pregovore o pristupanju EU. Ne manje važna, a svakako više nego aktuelna i „životna tema" bezbednosti hrane, takođe je našla mesto u ovom Vodiču. Kako ova i druge politike koje se podvode pod Zajedničku poljoprivrednu politiku danas izgledaju u EU, a kako u Srbiji, šta u Srbiji treba da se uradi, sa kojim resursima i u kom roku, autori su vrlo ubedljivo prikazali, kako kroz analitički pristup, tako i kroz sposobnost anticipiranja budućih kretanja u EU i budućih napora Srbije da se tome prilagodi. S obzirom da je publikacija namenjena najširim krugovima zainteresovane javnosti, ponudili smo i iscrpnu listu skraćenica i pojmovnik na kraju.

Kako nije ni malo jednostavno razumeti, a posebno sprovoditi i koristiti na najbolji način Zajedničku poljoprivrednu politiku EU, zamolili smo naše kolege iz Slovačke, eksperte u ovoj oblasti, da nam prenesu svoja nedavna i trenutna iskustva. Tako je sastavni deo ovog Vodiča iskustvo koje je Slovačka stekla na putu prilagođavanja i integracije u ovu značajnu evropsku politiku. Prikazani su najvažniji problemi, dileme, otpori promenama, načini na koji se reforme sprovode i njihovi efekti na oblast poljoprivrede i ukupni ekonomski razvoj ove države i Unije u celini. Zahvaljujemo im se na iskrenoj i dobroj nameri da sa nama podele sve ono sto su naučili tokom sopstvenog procesa uključivanja u EU, i time pomogli i procesu evropske integracije Srbije.

U Beogradu, 2010.
Tanja Miščević i Nataša Dragojlović

Sadržaj

1. Uvod 13

2. Zajednička poljoprivredna politika EU 15
2.1 Nastanak ZPP i istorijat razvoja do danas 15
2.2 Ciljevi ZPP 25
2.3 Sprovođenje ZPP 28
2.4 Institucije i pravo zakonodavne aktivnosti u okviru ZPP 30
2.4.1 Institucionalni okvir EU 31
2.5 Proces donošenja odluka u poljoprivredi 39
2.6 Sprovođenje propisa 42
2.7 Lobiranje 43
2.8 Finansiranje Zajedničke agrarne politike 44
2.8.1 Budžet ZPP 44
2.8.2 EU budžet za 2010. i 2011. godinu 54

3. Instrument za pretpristupnu pomoć - IPA 2007-2013 57
3.1 Srbija i IPA / IPARD 60

4. Poljoprivreda Srbije i ZPP ili Agrarna politika Srbije i ZPP 65
4.1 Koraci koji predstoje Srbiji 67
4.1.1 IPARD agencija 67
4.1.2 Agencija za plaćanja u poljoprivredi 68
4.1.3 Agencija za intervencije na tržištu 68
4.1.4 Finansiranje poljoprivrede 68
4.1.5 Sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi (FADN – Farm Accountancy data Network) 69

4.1.6 Integrisani administrativni sistem kontrole plaćanja (IACS - Integrated Administration and Control System). 70
4.1.7 Proizvođačke organizacije 70
4.1.8 Članstvo u STO 70
4.2 Akteri u procesu 71

5. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i poljoprivreda Srbije 73
5.1 Režim spoljne trgovine u oblasti poljoprivrede pre stupanja Sporazuma na snagu 75
5.1.1 Srbija/Evropska unija 75
5.1.1.1 Carinska zaštita koju je Srbija primenjivala prema EU pre Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 75
5.1.1.2 Carinska zaštita Srbije prema EU nakon isteka Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 75
5.1.2 Evropska unija/Srbija 76
5.1.2.1 Mere carinske zaštite koje je EU primenjivala prema Srbiji 76
5.1.2.2 Carinska zaštita Evropske unije prema Srbiji nakon isteka Sporazuma 76
5.2 Ostali aspekti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 77

6. STO - Svetska trgovinska organizacija 79

7. Usklađivanje zakonodavstva 85
7.1 Proces usklađivanja domaćih propisa sa evropskim propisima u Republici Srbiji 88
7.1.1 Neophodni koraci resornog ministarstva 90
7.1.1.1 Uspostavljanje IT podrške procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim zakonodavstvom u oblasti poljoprivrede, bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike 90
7.1.1.2 Uvođenje obaveznih tabela usklađenosti domaćih propisa sa evropskim propisima 91
7.1.1.3 Specijalizacija i dodatna obuka zaposlenih u MPŠV za nove poslove koji se odnose na usklađivanje zakonodavstva 92
7.1.1.4 Uspostavljanje interne koordinacije delova ministarstva koji se bave usklađivanjem propisa i delom koji koordinira EU poslove 92

8. Bezbednost hrane 95
8.1 Istorijat i razvoj politike ministarskog saveta energetske zajednice (član 100. UEnZ) 96
8.2 Mesto politike bezbednosti hrane u Osnivačkim ugovorima EU 101
8.3 Beli papir o bezbednosti hrane 102
8.4 Srbija i bezbednost hrane 109

9. Iskustvo Slovačke 111

10. Lista skraćenica 127

11. Pojmovnik 131

12. Literatura 135

1. Uvod

Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije (*Common Agricultural Policy – CAP*), kakvu danas prepoznajemo, predstavlja proizvod dugogodišnjih konstantnih promena nastalih u interakciji mnogobrojnih unutrašnjih subjekata jedinstvenog tržišta EU: od proizvođača, preko institucija Evropske unije, vlada država članica, pa sve do potrošača. Međutim, snažan zamajac najvažnijih reformi Zajedničke poljoprivredne politike EU (ZPP) bili su svakako i spoljni faktori oličeni u trgovinskim interesima velikih vanevropskih poljoprivrednih zemalja (SAD, Brazil, Australija), koji su dobili na značaju počevši od Urugvajske runde pregovora u okviru Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (GATT a kasnije Svetskoj trgovinskoj organizaciji). Od svog nastanka pa do danas ZPP doživela je mnogobrojne promene, koje su imale osnovni cilj - opstank EU/EZ na svetskom tržištu kao ozbiljnog aktera u oblasti proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda.

Cilj ovog vodiča jeste da predstavi nastanak i razvoj Zajedničke poljopri-

vredne politike EU, uz poseban osvrt na proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji, prilagođavanja naše poljoprivredne politike Zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU i promenama koje će nam punopravno članstvo u EU doneti u ovoj oblasti. Čitaocima ćemo ponuditi kako istorijat ZPP, uz pregled osnovnih pravnih izvora ove politike, tako i prikaz koraka koje Srbija treba da preduzme kako bi na najbolji mogući način iskoristila sve potencijale koje pruža uključivanje u jedinstveno tržište EU.

2. Zajednička poljoprivredna politika EU

2. 1. Nastanak i razvoj

Rodno mesto ZPP je posleratna Zapadna Evropa, pogođena mnogim problemima, kako političkim, tako i ekonomskim. Razrušena i opustošena, ona je na političkom planu bila suočena sa potencijalnim problemom širenja komunističkih ideja sa istoka, kao i sa izrazitom političkom nestabilnošću država koje su tek počele posleratni oporavak. U ekonomskom smislu, Zapadna Evropa suočavala se sa stalnim oskudicama hrane, ali i industrijskih proizvoda[1]. Situacija je veoma podsećala na period krize tridesetih godina XX veka, pogotovu kada je u pitanju stanje deviznih rezervi i rezervi zlata, usled čega je izlaz teške situacije zapadno-evropskih država bio dodatno otežan[2].

[1] *Tome su doprinele i veoma jaka zima 1946/47, kao i loša žetva 1947. godine, što je još više povećalo ovu oskudicu. Zapadnoevropske zemlje u tom periodu su uglavnom uvozile proizvode van evropskog kontinenta, dok je izvoz bio zanemarljiv.*

[2] *Ovu situaciju najbolje opisuju reči Viljema Klejtona, pomoćnika državnog sekretara SAD za ekonomske odnose: „Situacija u Evropi se stalno pogoršava. Politička situacija utiče na ekonomsku. Jedna za drugom politička kriza samo ukazuje na postojanje duboke ekonomske krize. Milioni ljudi u gradovima polako umiru od gladi. Moderni sistem podele rada se gotovo urušio u Evropi.“*

[3] *Alan S. Milward (1984): The Reconstruction of Western Europe 1945-51, Methnem&Co Limited, London: Methuen, strana 443.*

Posleratna situacija je izgledala beznadežno. Više od 30% stočnog fonda je uništeno (pogotovu u Nemačkoj i Francuskoj). Zalihe hrane, čak i u zemljama koje su ih oduvek imale dovoljno, kao što su Danska i Holandija, značajno su iscrpljene. Oko 1,4 miliona hektara obradivih površina u Francuskoj bilo je potpuno uništeno. Nakon prvih teških godina situacija se ipak drastično promenila. *Maršalov plan* je označio početak ekonomske obnove zapadnog dela evropskog kontinenta, ali i početak procvata poljoprivrede. Već 1949/50 dolazi do pojave prvih viškova poljoprivrednih proizvoda, a kreatori politike počinju da razmišljaju o načinima na koje je moguće osvajati nova tržišta. Već u tom periodu se prepoznaje razlika između zemalja koje polako postaju glavne izvoznice poljoprivrednih proizvoda, kao što su Danska, Holandija i Francuska i zemalja koje više uvoze, kao što su Velika Britanija i Zapadna Nemačka. Oko 40% izvoza zapadno-evropskih zemalja činio je izvoz upravo poljoprivrednih proizvoda. Evropske zemlje, međutim, konkurišu jedna drugoj za ista tržišta, kao što je to bio slučaj između Danske i Holandije. Najznačajniji izvozni proizvodi bili su, u manjoj ili većoj meri isti-mleko, meso, jaja, i drugo. U takvim okolnostima otpočinje i diskusija unutar nacionalnih udruženja poljoprivrednika o budućem pravcu nacionalnih politika u ovoj oblasti. Jedine dve zemlje na evropskom kontinentu, ne računajući zemlje Istočnog bloka, koje su još uvek apsorbovale proizvodnju velikih proizvođača poljoprivrednih proizvoda bile su Velika Britanija i Zapadna Nemačka. Prvi pokušaj Francuske, kao najveće izvoznice, da ostvari privilegije na Britanskom tržištu nije uspeo, pa se ona okreće ka prvom sledećem partneru - Zapadnoj Nemačkoj[3]. U interakciji različitih interesa prepoznaje se i prva grupa zemalja koja će napraviti začetak ujedinjene Evrope.

Paradoksalno, Drugi svetski rat je doveo do značajnog približavanja nacionalnih poljoprivrednih politika. Naime, prvi put posle 1870. godine i Francusko-pruskog rata, gotovo sve zemlje se okreću merama protekcionizma, koje postaju zajednički imenitelj nacionalnih politika tog vremena, uključujući i tradicionalne Britance. Prividna dilema da li se okrenuti uspostavljanju zone slobodne trgovine ili izjednačiti mere protekcionizma uskoro će nestati. Grupa zemalja, koja je krenula putem ujedinjenja, donela je odluku da usaglasi i definiše jedinstvena pravila funkcionisanja zajedničkog tržišta u oblasti poljoprivrede.

Od Rimskog ugovora, 1957. godine, pa sve do danas, Evropska zajednica (od 1992. godine, Evropska unija) traga za najboljom poljoprivrednom politikom, koja bi odgovorila kako domaćim potrebama tako i spoljnim pritiscima koji dolaze od rastuće svetske konkurencije.

Slika 1.: Potpisnici Rimskog ugovora.
Izvor: http://irmm.jrc.ec.europa.eu/

U nastanku Zajedničke poljoprivredne politike su naročito značajni tzv. Rimski sporazum iz 1957. godine, koji poljoprivredi daje jednu od centralnih uloga u, sada znatno dublje i čvršće, integrisanim zapadno-evropskim društvima i Konferencija u Stresi iz 1958. godine, koja postavlja buduće okvire poljoprivredne politike Evropske ekonomske zajednice. Malo je međutim poznato da je i ranije dolazilo do pokušaja uspostavljanja ovakve politike[4].

[4] *Jedan od prvih pokušaja, ali nedovoljno blizu uspehu je bila inicijativa ministara poljoprivrede Francuske i Holandije iz 1951. godine. Kasnije je vođena serija pregovora u periodu od 1952-1954. godine ,sa sedištem u Parizu između 15 zemalja oko iste teme ali, ipak, zvaničan početak se vezuje za 1957. godinu.*

Principi, koji su utvrđeni na Konferenciji u Stresi, na kojima se zasniva Zajednička poljoprivredna politika EU su:

1. *Jedinstveno tržište* - sve zemlje članice EU obrazuju jedinstveno tržište. Jedinstvo ovog tržišta ogleda se kako na unutrašnjem, tako i na spoljnom planu. Unutrašnje jedinstvo znači da se roba može slobodno, bez carinskih i drugih dažbina kretati između zemalja članica. Na spoljnom planu to znači da za sve važi ista carinska zaštita za uvozne proizvode koja se utvrđuje na nivou EU.

2. *Prvenstvo unije* - ovaj princip odslikava težnju da se izbegnu tržišni poremećaji i uspostavi stabilnost u snabdevanju. Takođe, njime se, putem posebnih instrumenata, vrši zaštita domaćeg tržišta od strane robe (posebne uvozne dažbine). Pored toga, ovaj princip omogućava pomoć u plasmanu robe proizvedene u EU na strana tržišta, putem izvoznih subvencija (ukoliko roba nije konkurentna cenom).

3. *Finansijska solidarnost* - sve zemlje članice EU, bez izuzetaka, učestvuju u troškovima Zajedničke poljoprivredne politike, iako udeo u finansiranju dela troškova nije jednak za sve države članice.

Postavljena na ovakvim osnovama i vođena ovim principima, agrarna politika je praktično zaživela 1960. godine, od kada je primenjuje šest tadašnjih država članica– Francuska, Italija, Zapadna Nemačka, Holandija, Belgija i Luksemburg.

Dalji razvoj ZPP se uslovno može podeliti u nekoliko celina:

1. **Period od nastanka do šezdesetih godina dvadesetog veka**, kao period formiranja i prvobitnog utemeljenja ZPP.

2. **Period od šezdesetih do početka osamdesetih godina**. Ovo je izuzetno prosperitetan period ZPP, imajući u vidu visok obim sredstava koji je izdvajan u svrhu podrške poljoprivredi[5], naglašenu cenovnu podršku ali i rast sveukupne produktivnosti**.**

[5] *1984. godine, oko 71% od ukupnog budžeta tada EZ odnosio se na Zajedničku poljoprivrednu politiku.*

3. **Period od početka osamdesetih** (neki čak pominju i 1984. godinu, kada se po prvi put uvodi sistem kvota za mleko) do 1992. godine. Ovo je period prvog suočavanja sa velikim tržišnim viškovima i pokušajima da se smanje davanja za poljoprivredu u ukupnom budžetu Evropske zajednice.

4. **Period od 1992. godine i Ugovora iz Mastrihta do 2004/6. godine**. Odlikuju ga uvođenje politike direktnih plaćanja i početak uspostavljanja politike ruralnog razvoja.

5. **Period od 2005. godine, do danas**, koga odlikuje uvođenje jedinstvene šeme plaćanja i odvajanja plaćanja od proizvodnje određenih kultura.

Početak razvoja ZPP, kao što je već rečeno, otpočinje nakon Konferencije u Stresi kada su definisani pravci Zajedničke poljoprivredne politike EU. Odlučeno je da se podrži porodična struktura gazdinstava u Evropskoj zajednici (EZ), da se formira nivo cena u EU koji će biti malo iznad nivoa cena na svetskom tržištu, kao i da se ne stvara samodovoljno tržište, već da tržište Zajednice bude otvoreno za proizvode izvan EZ[6].

[6] *Joseph A. McMahon (2000):* ***The Law of the Common Agricultural Policy****, Pearson Education Limited, Edinburg.*

Nakon toga, 1962. godine, osnovan je Evropski fond za garancije i smernice u poljoprivredi (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund*) koji je 1964. godine, podeljen na dva dela – prvi deo koji podržava garantovane cene na tržištu i drugi koji se odnosi na podršku strukturnim reformama.

Međutim, već sredinom šezdesetih godina ova politika je dala svoje rezultate. Počeli su da se pojavljuju značajni tržišni viškovi i generalno, viši nivo cena u EZ u odnosu na svetsko tržište. Kao rezultat toga, već 1968. godine, tadašnji komesar za poljoprivredu, Siko Mansholt inicirao je prvu reformu sistema ZPP. Njegova ideja bila je smanjenje visine garantovanih cena i podrška strukturnim reformama. Plan je bio zasnovan na činjenici da je neophodno staviti van upotrebe oko 5 miliona hektara obradivih površina, kao i ohrabriti odlazak oko 5 miliona farmera iz poljoprivrede kako bi se izvršila tržišna redistribucija njihovih poseda i time smanjio pritisak na budžet. Ove reforme imale su ograničeni domet.

Na naredno reformisanje ZPP čekalo se do devedesetih godina prošlog veka, kada su usledile dve najozbiljnije reforme do sada, i kojima je postavljen sistem moderne ZPP. U to vreme najveći deo budžeta EZ odlazio je na poljoprivredu (1979. godine, oko 75% budžeta izdvajano je za poljoprivredu). Za reformu su ponovo postojali kako unutrašnji (povećanje zaliha poljoprivrednih proizvoda, garantovani nivo cena znatno iznad tržišnih), tako i spoljašnji razlozi (otpočinjanje Urugvajske runde pregovora GATT General Agreement on Tariffs and Trade, gde je vršen snažan pritisak na EZ da smanji cene svojih proizvoda i liberalizuje domaće tržište).

Kao rezultat ovih okolnosti 1992. godine, usledila je reforma ZPP koju je inicirao tadašnji komesar za poljoprivredu Mekšeri (*Ray MacSharry*). Ideja Mekšerija bila je dalje smanjenje garantovanih cena u ratarskom sektoru, kako bi došlo do približavanja nivoa EU cena sa svetskim, kao i uvođenje strukturnih mera (podrška ranom penzionisanju farmera, podrška planinskim i nerazvijenim oblastima, zaštita životne sredine, pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta). Upravo ove strukturne mere postale su osnova za kasnije formiranje posebnog stuba ZPP posvećenog ruralnom razvoju. Da bi se farmerima nadoknadio gubitak smanjenjem cena uvedena su plaćanja po oblastima (*area payments*). U sektoru stočarstva smanjene su interventne cene, ali su kao kompenzacija uvedena posebna plaćanja (*headage payment*). Uvedene su mere stavljanja zemljišta van upotrebe, ali i uvođenje gornje granice troškova ZPP, kako bi se sprečilo dalje povećavanje troškova u ovoj oblasti. Sve ove mere nailazile su na otpor proizvođača, ali je sa reformama nastavljeno Agendom 2000.

Agenda 2000 iz 1999. godine, uvodi tzv. *Evropski model poljoprivrede* (*The European Model of Agriculture*) koji se zasniva na sledećim elementima:

- konkurentnom poljoprivrednom sektoru;
- proizvodnji usmerenoj na kvalitetne proizvode i očuvanje životne sredine;
- diverzifikaciji poljoprivrede;
- aktivnoj ruralnoj zajednici;
- razumnoj i jedinstvenoj poljoprivrednoj politici, jasnijem razdvajanju odgovornosti između EU i država članica i
- jasnoj koristi za društvo od trošenja budžeta EU na poljoprivredu.

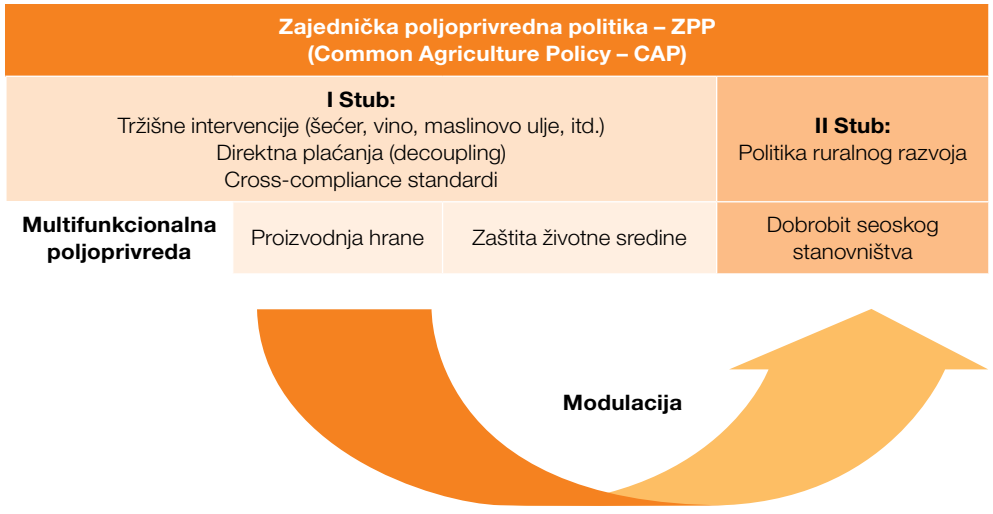
Uvedena je i podela ZPP na dva stuba – podrška tržištu kroz sistem garantovanih cena i ruralni razvoj. Dalje smanjivanje sistema garantovanih cena odnosilo se najviše na žitarice (-15%) i na govedinu (-20%), ali je i dalje ostao sistem kompenzacija kroz direktnu podršku proizvođačima. Po prvi put se uvodi sistem mera *cross-compliance* unakrsna uslovljenost), koji je u vezi sa očuvanjem životne sredine, kao uslovom za ostvarenje prava na pojedina direktna plaćanja. Politika ruralnog razvoja sprovodila se kroz tri elementa: jačanje poljoprivrede kroz strukturne mere, zaštita životne sredine i ruralnog nasleđa i modernizaciju i diverzifikaciju ruralnih oblasti.

Poslednja velika reforma ZPP izvršena 2003. godine, postavila je osnove za današnju politiku EU u ovoj oblasti. U okviru I stuba ZPP uvedeno je tzv. ponovno spajanje (*decoupling*) čija je suština bila da se plaćanje koje je do tada bilo povezano za određene vrste proizvoda, sada omogućava farmerima kroz direktna plaćanja. Ova nova mera nazvana je ***jedinstvena šema plaćanja*** (*Single Payment Scheme*). Da bi proizvođači mogli da dobijaju pomenuta plaćanja bilo je potrebno da su u vreme koje je određeno kao referentni period (2000-2002. godina) već dobijali subvencije. Međutim, pored ovog opšteg, uvedeni su i posebni uslovi koje proizvođači moraju da ispune da bi dobili direktnu pomoć (subvencije). To su standardi javnog zdravlja, zdravlja i dobrobiti životinja, zdravlja bilja, zaštite životne sredine, kao i očuvanje zemljišta u dobrom proizvodnom stanju. Ukoliko proizvođač ne ispuni neke od ovih uslova, plaćanje mu može biti smanjeno, a na kraju i ukinuto. Svi ovi uslovi svrstavaju se u dve grupe:

- **statutarni upravljački zahtevi** (*Statutory Management Requirements - SMR*) obuhvataju trenutno važeće propise EU u oblasti zdravlja bilja i životinja, kao i dobrobiti životinja. Ova lista konstantno se ažurira novim propisima;
- **očuvanje zemljišta u dobrom proizvodnom stanju i zaštita životne sredine** (*Good Agricultural and Environmental Conditions - GAEC*). Ova oblast spada u diskreciono pravo svake države članice da bliže definiše ove elemente (sprečavanje erozije zemljišta, itd.).

Ova reforma nije u potpunosti ukinula vezivanje podrške za pojedine proizvode. Državama članicama je ostavljeno pravo da u slučaju da to žele mogu da se odluče za stari vid plaćanja za određene kulture (pored jedinstvene šeme plaćanja). Razlog tome je pokušaj da se spreči da proizvođači napuste gajenje pojedinih kultura i na taj način dovedu do poremećaja na tržištu. Takođe, poseban naglasak stavljen je na **modulaciju**, uvedenu Agendom 2000, koja omogućava državama članicama da iz I stuba prebacuju sredstva u II stub (ruralni razvoj). Novina je obavezna modulacija, kojom se uvodi obavezna alokacija dela sredstava iz jednog u drugi fond (Grafikon 1.).

Grafikon 1. Stubovi ZPP



Izvor: Pielke M. (2009): Community Policies for the Development of Rural Areas, European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development, Zagreb

Cilj svih ovih mera bio je da se farmeri u većoj meri izlože realnosti tržišta kako bi u budućnosti bili spremni za konkurenciju na svetskom tržištu bez značajnije podrške EU fondova. I pored velikih novina i pokušaja približavanja tržišnim uslovima zadržane su neke mere upravljanja tržištem, kao što su sistem kvota za pojedine proizvode (mleko), izvozne subvencije, stavljanje poljoprivrednog zemljišta van upotrebe (*set aside*), interventne zalihe, koje i dalje EU poljoprivredu čine veoma zaštićenom.

U okviru drugog stuba (ruralni razvoj) uvedeno je dosta novina. Posle više od 40 godina postojanja Evropskog fonda za smernice i garantovanje (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF*), u 2005. godini, razdvojene su dve komponente i stvorena dva odvojena fonda. Nastao je Evropski fond za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD*), koji je osnovan Uredbom EZ 1290/2005, dok je Uredba 1698/2005 postala osnova za modernisanu politiku ruralnog razvoja. Sa druge strane, Uredbom 1290/2005 osnovan je i Evropski fond za garancije (*European Agricultural Guarantee Fund – EAGF*).

Politika ruralnog razvoja zasniva se na tri tzv. ose ili pravca:

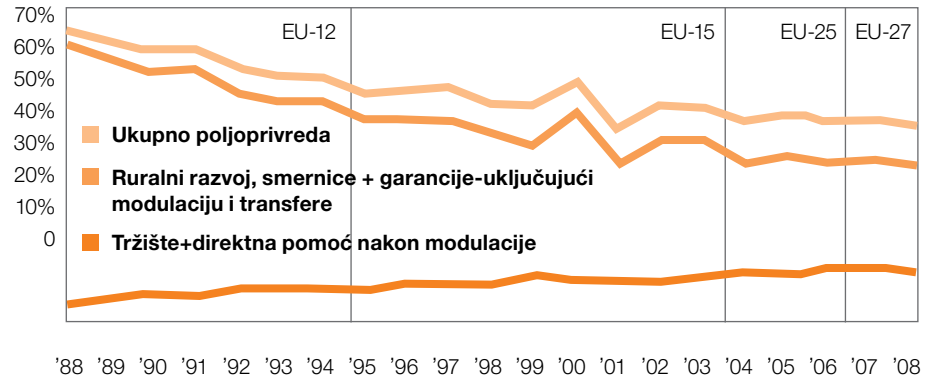
- podizanje konkurentnosti poljoprivrednog i šumarskog sektora;
- zaštita životne sredine i upravljanje zemljištem,
- kvalitet života i diverzifikacija ruralne ekonomije.

Program *Leader* (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) stimuliše aktivizam lokalnih aktera kroz projektnu aktivnost na lokalu podržanu EU fondovima, sa ciljem uključivanja lokalnih sredina u proces implementacije ZPP čime se pozitivno utiče na zapošljavanje i smanjivanje siromaštva ruralnih područja.

U skladu sa pomenutim ciljevima države članice obavezne su da usvoje Nacionalne strategije kojima će definisati prioritete u ovoj oblasti, a koje moraju biti odobrene od strane Evropske Komisije. Takođe, ovim dokumentom se definišu i minimumi sredstava za svaki od odabranih ciljeva. Ukupna suma sredstava utrošena u svrhu ruralnog razvoja se dobija sabiranjem EU fondova izdvojenim u ovu namenu i nacionalnih kontribucija.

Cilj svih dosadašnjih reformi bio je, u najvećoj meri, usmeren na pojeftinjenje ZPP (smanjivanje udela ZPP u ukupnom budžetu EU), unapređenju konkurentnosti evropske poljoprivrede u svetskim okvirima i prilagođavanje uslovima svetskog tržišta.Smanjivanje udela poljoprivrede u ukupnom budžetu EU ispod 50% predstavlja uspeh, imajući u vidu da je budžet ZPP dugo godina premašivao polovinu budžeta EU, čineći tako čak i dve trećine ukupnog budžeta ranijih godina (Grafikon 2.).

Grafikon 2. Poljoprivreda u procentima EU budžeta -Obaveze-



Izvor: European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2009): The Common Agricultural Policy Explained, Publications Office of the European Union

U skladu sa ispoljenim trendovima u okviru politike EU (izrazito jačanje programa ruralnog razvoja na uštrb tržišnih intervencija), očekuje se dalje spuštanje udela poljoprivrede u ukupnom budžetu EU, tako da će primat od poljoprivrede u trošenju budžetskih sredstava preuzeti tzv. strukturalni fondovi.

U budućem periodu očekuje se dalje reformisanje ZPP, ali ne treba očekivati velike promene. Nastaviće se postepeno smanjivanje subvencija, a do 2015. godine, najavljeno je i ukidanje kvota za proizvodnju mleka. Međutim, osnovni izazov svakako će biti težnja da se očuva nadnacionalni karakter ZPP i da se putem modulacije ostvari veći uticaj na nacionalne agrarne politike.

Interesovanje Srbije za buduću politiku EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja je veoma veliko iz više razloga. EU predstavlja jednog od glavnih svetskih izvoznika/uvoznika poljoprivrednih proizvoda i nema sumnji da će politika koju ona bude implementirala u ovoj oblasti itekako imati uticaja na svetske tokove roba, a time neminovno i na tržište naše zemlje. Sa druge strane, imajući u vidu izraženu težnju naše zemlje da postane član EU (i time usvoji i primeni ZPP) veoma je bitan kurs koji će EU zauzeti u budućnosti, kako u periodu pripreme naše zemlje za članstvo, tako i u trenutku ostvarenja članstva i postanka delom ovog kompleksnog sistema. ZPP će bojiti evropskim bojama domaću poljoprivrednu politiku sve intenzivnije u procesu pristupa, a konkretni rezultati će biti povećanje poljoprivrednog izvoza Srbije i veća kompatibilnost sa procesima proizvodnje, prerade i plasmana hrane, koji se već primenjuju u EU. Značajno je pomenuti i činjenicu da ćemo integracijom u EU dospeti u sigurniji i predvidljiviji ambijent za poslovanje, što će svakako pogodovati privlačenju stranih direktnih investitora u ovaj sektor naše privrede.

2.2. Ciljevi ZPP

Nakon usvajanja Lisabonskog ugovora dva osnovna primarna izvora prava EU čine Ugovor o osnivanju Evropske unije i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije[7]. Osnovna novina je da je Evropska unija konačno dobila status pravnog lica u odnosu prema trećim zemljama, što se odrazilo i na preimenovanje Evropske zajednice (koja je imala status pravnog lica, a ne EU) u Evropsku uniju.

[7] *Do Lisabonskog ugovora ovaj dokument nosio je naziv Ugovor o osnivanju Evropske zajednice.*

Odredbe Ugovora o osnivanju Evropske zajednice koje se odnose na poljoprivredu, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, postaju sastavni deo

Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ovaj ugovor poljoprivredu pominje u delu koji se odnosi na principe, svrstavajući je u politike koje su u podeljenoj nadležnosti EU i njenih država članica, zajedno sa politikama unutrašnjeg tržišta, socijalne politike, ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, životne sredine, zaštite potrošača, saobraćaja, trans-evropskih mreža, energetike, slobode, bezbednosti i pravde i javnog zdravlja.

Zajedničku poljoprivrednu politiku EU u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije detaljno određuju članovi 38 – 42, koji definišu opseg ZPP, ciljeve, određuju mesto ZPP među ostalim sektorskim politikama EU, ali i uspostavljaju pravni osnov za dalje regulisanje poljoprivredne politike. Po prvi put se u osnivačkim ugovorima EU, u delu koji se odnosi na poljoprivredu, govori o Evropskoj uniji, kao nosiocu prava definisanja i sprovođenja Zajedničke poljoprivredne politike. Članom 38. Ugovora definisano je da zajedničko tržište Unije obuhvata poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Poljoprivredni proizvodi definisani kao proizvodi ratarstva, stočarstva i ribarstva, kao i proizvodi prve faze prerade ovih proizvoda. Takođe, naglašava se značaj ribarstva, kao sektora koji čini sastavni deo ZPP. U daljem tekstu, u stavu 3. istog člana, određeno je da su proizvodi na koje se odnose članovi od 39-44 sadržani u Aneksu I Ugovora. I pored pokušaja da se ovim definicijama pruži jasna slika šta sve čini poljoprivredne proizvode, otvorio se problem tumačenja ovih odredbi[8]. U praksi je problem definisanja poljoprivrednih proizvoda rešavao Evropski sud pravde, koji ima pravo tumačenja odredbi osnivačkih ugovora.[9] Pitanje definicije poljoprivrednih proizvoda je veoma bitno zbog posebnog režima zaštite ovih proizvoda, kao i njihove razlike u odnosu na prerađene poljoprivredne proizvode.

Kao i u slučaju poljoprivrednih proizvoda ni definisanje farmera, odnosno poljoprivrednih proizvođača, kao i poljoprivrednih gazdinstava (*Agricultural holdings*) nije se naišlo na manje problema. Osnivački ugovori EU ne nude jasnu definiciju ovih pojmova, pa se definicije nalaze u sekundarnom zakonodavstvu (uredbe, direktive). Po prvi put je definicija farmera data propisima koji regulišu strukturnu politiku. U Uredbi 797/85 bilo je definisano da je farmer osoba koja preko 50% svojih prihoda ostvaruje baveći se poljoprivredom, kao i to da ne troši više od 50% svog radnog vremena na aktivnosti van poljoprivrede. U slučajevima koji su usledili Evropski sud pravde je prepuštao državama članicama da uređuju ovo pitanje, uz tumačenje da se i osobe koje se osim poljoprivrede bave drugim delatnostima uključe u definiciju farmera. Danas je aktuelna definicija data u Uredbi 73/2009 o direktnoj šemi podrške farmera prema ZPP, kojim se pod farmerom podrazumeva fizičko ili pravno lice ili grupa pravnih i fizičkih lica, kakav god da je pravni status ovakvih grupa i njihovih članova po nacionalnom pravu, čije preduzeće se nalazi na teritoriji EU i bavi se poljoprivrednim aktivnostima. Pod poljoprivrednom aktivnošću podrazumeva se proizvodnja, uzgajanje ili gajenje poljoprivrednih proizvoda, uključujući žetvu, mužu, gajenje i držanje životinja za potrebe farme, ili čuvanje zemlje u uslovima očuvanja životne sredine i dobre poljoprivredne prakse[10].

Ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike definisani članom 38. UFEU su:

1. povećanje produktivnosti u poljoprivredi unapređenjem tehničkog razvoja, racionalizacijom poljoprivredne proizvodnje i optimalnim korišćenjem faktora proizvodnje, naročito radne snage;

2. obezbeđivanje na taj način odgovarajućeg životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, posebno putem povećanja zarada u poljoprivredi:

3. stabilizacija tržišta;

4. garantovanje snabdevanja i

5. obezbeđivanje snabdevanja potrošača po razumnim cenama.

[8] *Nije pomoglo ni nabrajanje poljoprivrednih proizvoda u Aneksu I, kojim nisu obuhvaćeni vuna, drvo i pamuk, kao ni proizvodi poput margarina, jogurta, voćnih sokova, itd.*

[9] *U prethodnom ugovoru (Ugovoru o osnivanju EZ) stajala je odredba da će u roku od dve godine od stupanja ugovora na snagu Savet odlučiti o eventualnom proširivanju liste proizvoda u Aneksu I (u to vreme Aneks II). To je i urađeno Uredbom 7a/59, ali ovo pitanje je ostalo otvoreno još nekoliko godina, uključujući i sporove koji su usledili po tom pitanju. U slučaju 185/73 Hauptzollamt Bielefield vs. Konig Evropski sud pravde zaključio je da u proizvode prve faze obrade spadaju proizvodi kod kojih postoji jasna ekonomska povezanost sa primarnim proizvodima koji se obrađuju. To znači da se pod poljoprivrednim proizvodima ne mogu računati oni proizvodi čija je cena znatno veća od sirovine čijom su obradom nastali. Takođe je zaključeno da se više ne može proširivati Aneks I, osim dodatnim tumačenjem što nije bio slučaj. Proizvodi koji ne spadaju u Aneks I, a po prirodi nastaju obradom poljoprivrednih proizvoda, dobili su naziv „proizvodi koji nisu u Aneksu I" (non-Anex I products). Izuzeci od pravila su proizvodi koji bi po definiciji trebalo da spadaju u grupu poljoprivrednih proizvoda definisanih u Aneksu I, ali ipak to nisu. To su: krompir, drvo i vuna.*

[10] *Council Regulation (Ec) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003 (OJ L 30, 31.1.2009, p. 16).*

Ovako definisani ciljevi ZPP u članu 39(1) UFEU imaju političko-ekonomski, ali i naglašen socijalni karakter. Njima su obuhvaćene naizgled nepomirljive strane, a to su interesi proizvođača i potrošača. Dok je cilj prvih da zarade što više na tržištu, drugi imaju za cilj što jeftinije snabdevanje *inputima* za svoju proizvodnju/preradu. Takođe, ovde pronalazimo i osnovu strukturne politike u poljoprivredi, koja govori o obezbeđivanju životnog standarda proizvođača, koji se nadovezuje na zahteve za ekonomskim ciljem povećanja produktivnosti. Na kraju se na čisto ekonomski cilj snabdevanja tržišta, nadovezuje i garantovanje snabdevanja po razumnim cenama.

Kao i u svim drugim situacija Evropski sud pravde - ESP morao je da dâ konačnu reč o kontradiktornosti ovog člana. U nekoliko tumačenja ESP jasno je naznačio da obezbeđivanje životnog standarda ne znači garantovanje određenih prihoda farmerima, ali i da razumne cene ne znače najniže moguće cene, već da one moraju biti posmatrane u kontekstu mehanizama ZPP. Takođe, ESP je jasno definisao da se ciljevi ZPP odnose na sve aspekte poljoprivredne proizvodnje, uključujući trgovinu, javno zdravlje, zaštitu potrošača i dobrobit životinja. Na kraju je zaključeno i da institucije EZ moraju da obezbede adekvatan odnos ciljeva tako da se, iako u isto vreme štite interese proizvođača i potrošača, ne mogu realizovati svi u isto vreme i u celini[11]. Praksa je pokazala da je akcenat bio na ekonomskim ciljevima na uštrb ciljeva koji se odnose na potrošače, ali je kriza bezbednosti hrane devedesetih godina (bolest ludih krava, dioksinska kriza) donela veću zainteresovanost potrošača za regulisanje oblasti poljoprivredne proizvodnje i udruženja potrošača su pojačala pritisak na donosioce odluka ZPP, da u kreiranju poljoprivredne politike uvaže i njihove stavove i interese.

[11] *Case 5/67 Beus [1968] ECR 83.*

2.3. Sprovođenje ZPP

Samo stvaranje ZPP značilo je uvođenje posebnog režima za poljoprivredne proizvode u odnosu na ostale proizvode, kao i razliku principa ZPP u odnosu na osnovne principe zajedničkog protoka robe. Prvobitni i osnovni cilj ZPP je bio zaštita evropskog tržišta u odnosu na treće zemlje. Kako bi to bilo u potpunosti ostvareno bilo je neophodno stvaranje zajedničkih mehanizama na nivou EU koji bi doveli do jedinstvenog formiranja cena i regulacije tržišta. To je sprovedeno u delo stvaranjem zajedničkih organizacija tržišta kojim su bili obuhvaćeni svi poljoprivredni proizvodi obuhvaćeni aneksom I UFEU – Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

U članu 40 UFEU ponuđena su tri rešenja za organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda: zajednička pravila konkurencije, koordinacija nacionalnih tržišta i evropska organizacija tržišta. Odlučeno je da to bude evropska organizacija tržišta, koja i danas postoji, a osnovni zadatak je ostvarivanje ciljeva ZPP, regulisanje cena, pomoć proizvođačima u proizvodnji, skladištenju, itd. Istim članom predviđeno je i stvaranje posebnog fonda za garancije i usmeravanje u poljoprivredi, koji je postojao sve do 2005. godine, kao Evropski fond za garancije i usmeravanje. Tada iz jednog nastaju dva fonda – Evropski fond za usmeravanje i Evropski fond za ruralni razvoj. Prvi sprovodi politiku direktnih plaćanja u EU, dok je drugi usmeren na realizaciju politike ruralnog razvoja.

U toku formiranja zajedničkih organizacija tržišta otvorilo se pitanje do koje mere države članice mogu da utiču na regulisanje tržišta proizvoda obuhvaćenih ZPP. Već u prvim sporovima pred ESP definisano je da država članica ne može da se meša u cenovnu politiku u pojedinim organizacijama tržišta obuhvaćenim ZPP, dok je dozvoljeno da se u slučaju da neke stvari nisu regulisane u okviru zajedničkih organizacija tržišta mogu regulisati na nivou država članica, ali moraju biti u skladu sa ciljevima ZPP. Takođe, u trenutku regulisanja tržišta ovih proizvoda na evropskom nivou, ukida se bilo kakva mogućnost da države članice regulišu ova pitanja. Drugim rečima, države članice imaju onoliko prostora u ovoj oblasti koliko im ostavi EU.

Značaj zajedničkih organizacija tržišta (*Common Market Organisation – CMO*) je u tome što one zapravo znače isto što i politika slobodnog protoka robe, samo u oblasti poljoprivrednih proizvoda. Osnovni cilj je bio zamena pojedinačnih nacionalnih politika regulisanja cena pojedinih poljoprivrednih proizvoda, (koje su najčešće bile međusobno suprotstavljene) i na taj način uklanjanja prepreka trgovini na jedinstvenom tržištu, ali i zaštita

tržišta od prevelikih oscilacija cena (stabilizacija tržišta), kao i zaštita od potencijalno lošeg uticaja svetskog tržišta[12].

2.4. Institucije i pravo zakonodavne aktivnosti u okviru ZPP

Da bi se ciljevi ZPP nesmetano sprovodili bilo je neophodno usvajanje niza propisa kojim bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje i dalji razvoj ZPP. U ovom poslu najvažniji momenat je bio dobra organizacija posla unutar institucija EZ i jasna podela uloga najvažnijih aktera Evropske zajednice. Iz tog razloga biće dat pregled institucija EU i njihova uloga u procesu donošenja odluka, ali i sprovođenja propisa. U okviru UFEU, članom 43. definisano je da je Evropska komisija nadležni organ EU za razradu i sprovođenje ZPP. U nastavku se i Savet ministara i Evropski parlament označavaju kao institucije koje, delujući u skladu sa zakonodavnom procedurom, uspostavljaju zajedničku organizaciju tržišta u poljoprivredi i donose ostale odluke radi sprovođenja ciljeva ZPP i Zajedničke politike ribarstva (ZPR). Takođe, u stavu 3 istog člana se kaže da, Savet ministara na predlog Evropske komisije utvrđuje cene, kvote, kao i ostale dažbine koje se odnose na tržište poljoprivrednih proizvoda u EU. Na osnovu ovog člana usvajaju se sve odluke EU koje čine korpus pravnih pravila na osnovu kojih funkcioniše ZPP. Ove osnovne odredbe su dugo odolevale promenama, ali je Lisabonski ugovor doneo izmene u pogledu procedure donošenja odluka. Do Lisabonskog ugovora odluke u okviru sistema ZPP donošene su od strane Saveta, na predlog Evropske komisije, uz savetodavnu ulogu Evropskog parlamenta. Od Lisabonskog sporazuma, koji je stupio na snagu 1. januara, 2010. godine, odluke se u okviru ZPP donose prema proceduri saodlučivanja, koja daje značajniju ulogu Evropskom parlamentu. Povećana uloga Evropskog parlamenta u procesu donošenja odluka u EU, ukazuje na veći legitimitet i viši nivo demokratije i učešća građana, nego što je to ranije bio slučaj.

[12] *Sam način formiranja cene uz postojanje ciljane cene koja je bila projektovana kao zadovoljavajuća cena kojoj se teži (ali u praksi nikada ne ostvari), prag cene, koja predstavlja najnižu cenu ispod koje se ne mogu prodavati proizvodi na evropskom tržištu najčešće u slučaju uvoza sa trećih tržišta i interventne cene pri kojoj se vrši kupovina tržišnih viškova (kada cena padne na ovu vrednost), upućuje na svu složenost mehanizama cenovne podrške u okviru ZPP. Sve ove cene bile su više od cene na svetskom tržištu, a svojom cenovnom podrškom EU je više puta izazivala fluktuacije na svetskom tržištu u zavisnosti da li se suočavala sa padom ili rastom cena na svetskom tržištu.*

2.4.1. Institucionalni okvir EU

Institucionalni okvir EU čine: Evropska komisija, Savet ministara, Evropski parlament, Evropski sud pravde i Revizorski sud i Računovodstveni sud. Ovih pet institucija predstavljaju institucionalni okvir na kojima počiva EU i njihovom međusobnom interakcijom obezbeđuje se nesmetano funkcionisanje EU. Kroz pregled institucija otvara se i pitanje karaktera EU. EU bi se mogla definisati kao nadnacionalna organizacija država, koja ima odlike klasičnih međunarodnih organizacija, ali koja je i nešto više od toga. Neke institucije odražavaju sličnost sa međunarodnim organizacijama (Savet ministara) i u njima se isključivo brane interesi pojedinih država članica, dok druge institucije imaju za cilj zaštitu komunitarnih interesa ili ciljeva na kojima počiva EU (Evropska komisija, Evropski parlament, Evropski sud pravde). U svoj ovoj složenosti isprepletanih interesa i isto tako složenih procedura pronalazimo ishodište ZPP, koja je i jedna od najstarijih komunitarnih politika.

Evropska komisija predstavlja instituciju u kojoj se ogleda nadnacionalni karakter EU. Osnovni cilj Evropske komisije je zaštita zajedničkog interesa EU i sprovođenje ciljeva definisanih osnivačkim ugovorima.

U okviru Evropske komisije postoje Generalni direktorati – GD (Directorat general - DG), od kojih su za poljoprivredu najznačajniji: Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj (*DG AGRI*), GD za zdravlje i zaštitu potrošača (*DG SANCO*) u čijoj nadležnosti su veterina i bezbednost hrane, kao i fitosanitarna politika, ali i GD za trgovinu (*DG TRADE*) i GD za regionalni razvoj (*DG REGIO*). Za zemlje poput naše, od velike važnosti je i GD za proširenje (*DG ENLARGEMENT*).

U procesu donošenja odluka Komisija ima zakonodavnu inicijativu. Pre nego što dođe do zvaničnog predlaganja teksta propisa, svaki predlog propisa prolazi kroz pripremnu fazu, koja se odvija unutar službi Komisije. Najčešće predlog formulišu pojedine službe unutar Generalnog direktorata, koji, nakon odobrenja resornog komesara, stiže do šefa kabineta Generalnog direktorata, koji u internoj komunikaciji sa šefovima kabineta drugih komesara usaglašava tekst predloga propisa. Tek nakon toga predlog ide zvanično na konsultacije u okviru zvaničnog sastanka svih komesara koji čine Evropsku komisiju. Paralelno sa ovim procesom Komisija

otvara konsultacije sa eksternim organizacijama, koje su zainteresovane za konkretni tekst predloga propisa i to mogu biti udruženja, komiteti za pojedine oblasti kao što su proizvođači voća i povrća, šećera, žena u poljoprivredi, itd. Tek nakon svega Evropska komisija formuliše zvaničan predlog teksta propisa, koji dalje upućuje u proceduru na razmatranje Savetu i Evropskom parlamentu. Radni jezici u Evropskoj komisiji su engleski, francuski i nemački.

Savet ministara EU predstavlja instituciju koja u potpunosti štiti interese država članica. Na sastancima Saveta države članice predstavljaju resorni ministri zemalja, u zavisnosti od teme sastanka. U praksi postoji devet posebnih formi sastanaka Saveta, uključujući i Savet ministara poljoprivrede. Proces pripreme sastanaka Saveta ministara obavlja se u tri posebna komiteta: COREPER II, COREPER I i Specijalnom komitetu za poljoprivredu.

COREPER II (*Le Comité des représentants permanents*) čine stalni predstavnici država članica pri EU u rangu ambasadora i ovaj komitet priprema sastanke Saveta za opšte poslove, spoljnu politiku, ekonomske i finansijske poslove i pravdu i bezbednost. Radom komiteta rukovodi predstavnik zemlje predsedavajuće EU. Ovo telo diskutuje o značajnijim političkim pitanjima. Pravni osnov uspostavljanja i uloge COREPER je član 240. UFEU.

COREPER I čine zamenici ambasadora stalnih predstavnika država članica EU i oni diskutuju i pripremaju sastanke Saveta ministara o tehničkim pitanjima, izuzev poljoprivrede.

Specijalni komitet za poljoprivredu priprema sastanke Saveta o poljoprivrednim pitanjima. Samo postojanje ovog komiteta govori koji značaj se pridaje poljoprivredi, s obzirom na složenost pitanja, ozbiljnost problema u ovoj oblasti i poseban status poljoprivrede u odnosu na ostale politike. Ovaj komitet nije osnovan prema osnivačkim ugovorima EU nego posebnom međuvladinom odlukom 1960. godine, kada je otpočela priprema za stvaranje zajedničke organizacije tržišta u poljoprivredi. Pitanja na dnevnom redu ovog komiteta su čisto poljoprivredna pitanja koja se odnose na direktna plaćanja, tržišne mere, ruralni razvoj... Članovi ovog komiteta su visoki zvaničnici ministarstava poljoprivrede država članica ili savetnici za poljoprivredu pri stalnom predstavništvu država članica.

Proces odlučivanja, na osnovu predloga koji stiže od Evropske komisije, počinje na najnižem nivou radnih grupa Saveta, na kojima su države predstavljene u rangu državnih službenika. Sledeća faza, ukoliko predlog prođe prethodni forum, počinje upućivanjem predloga propisa ili na radnu grupu koju čine poljoprivredni savetnici ili odmah biva upućen na Specijalni komitet za poljoprivredu ili COREPER, u zavisnosti od pitanja koje je na dnevnom redu. Poslednja instanca su ministri koji uglavnom donose političku odluku, nakon što je odluka već pripremljena u nižim fazama odlučivanja. Ukoliko se na nivou COREPER ili Specijalnog komiteta za poljoprivredu sve države članice slože o nekom predlogu isti dobija status A i on se bez rasprave usvaja na Savetu.

Sistem glasanja u Savetu je specifičan. Svaka država ima određen broj glasova kojim raspolaže prilikom glasanja, a najčešće je potrebna kvalifikovana većina glasova da bi se predlog usvojio. Međutim, u slučaju da Savet istupi sa izmenama koje su u potpunoj suprotnosti sa predlogom Komisije, on mora odluku doneti jednoglasnom većinom. Ukupan broj glasova je 345, a odluka kvalifikovanom većinom donosi se ukoliko je ispunjeno još tri uslova:

1. da ima najmanje 255 glasova za predlog propisa;
2. da je većina država članica za predlog (14 država članica) i
3. da je najmanje 62% ukupne populacije EU za predlog propisa.

Raspored broja glasova u Savetu ministara prikazan je u Tabeli 1.

Tabela 1. Raspored glasova u Savetu ministara

Država članica	Procenat	Broj glasova
Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija	po 8,4%	po 29
Poljska i Španija	po 7,8%	po 27
Rumunija	4,1%	14
Holandija	3,8%	13
Belgija, Grčka, Mađarska, Portugal, Češka	po 3,5%	po 12
Austrija, Švedska i Bugarska	po 2,9%	po 7
Danska, Finska, Irska, Litvanija i Slovačka	po 2%	po 7
Kipar, Estonija, Letonija, Luksemburg i Slovenija	po 1,2%	po 4
Malta	0,9%	3
UKUPNO	100.0	345

Izvor: Arie Oskam, Gerrit Meester and Huib Silvis (2010): **EU Policy for agriculture, food and rural areas**, Wageningen Academic Publishers, strana 49.

Iz svega pomenutog vidi se da je gotovo nemoguće doneti odluku bez saglasnosti najvećih zemalja, tako da presudnu ulogu u donošenju odluka imaju države kao što su Nemačka i Francuska. U delu odluka koje se odnose na poljoprivredu i ribarstvo ima najviše donetih odluka Saveta kvalifikovanom većinom. U periodu od 2006. do 2010. godine, gotovo 97% svih odluka u oblasti poljoprivrede i ribarstva doneto je kvalifikovanom većinom. Tu se vidi težina procesa donošenja odluka u ovoj oblasti, kada se ima u vidu različiti interes država članica. Radni jezici Saveta su engleski, francuski i nemački.

Treba praviti razliku između Saveta ministara i Evropskog saveta. Evropski savet je institucija koja neformalno postoji još od šezdesetih godina prošlog veka, kada se uobičajilo pravilo sastanka šefova država i vlada tada Evropske zajednice, koje donosi najznačajnije odluke o pravcu razvoja EU. Godišnje se održi oko 4-5 sastanaka Evropskog saveta, koji u proseku traju 2-3 dana

i veoma malo ima vremena za širu diskusiju zbog velikog broja članova. Iz tog razloga je jako bitna priprema sastanka za koju je zadužen predsednik Evropskog saveta. Sve odluke se donose konsenzusom.

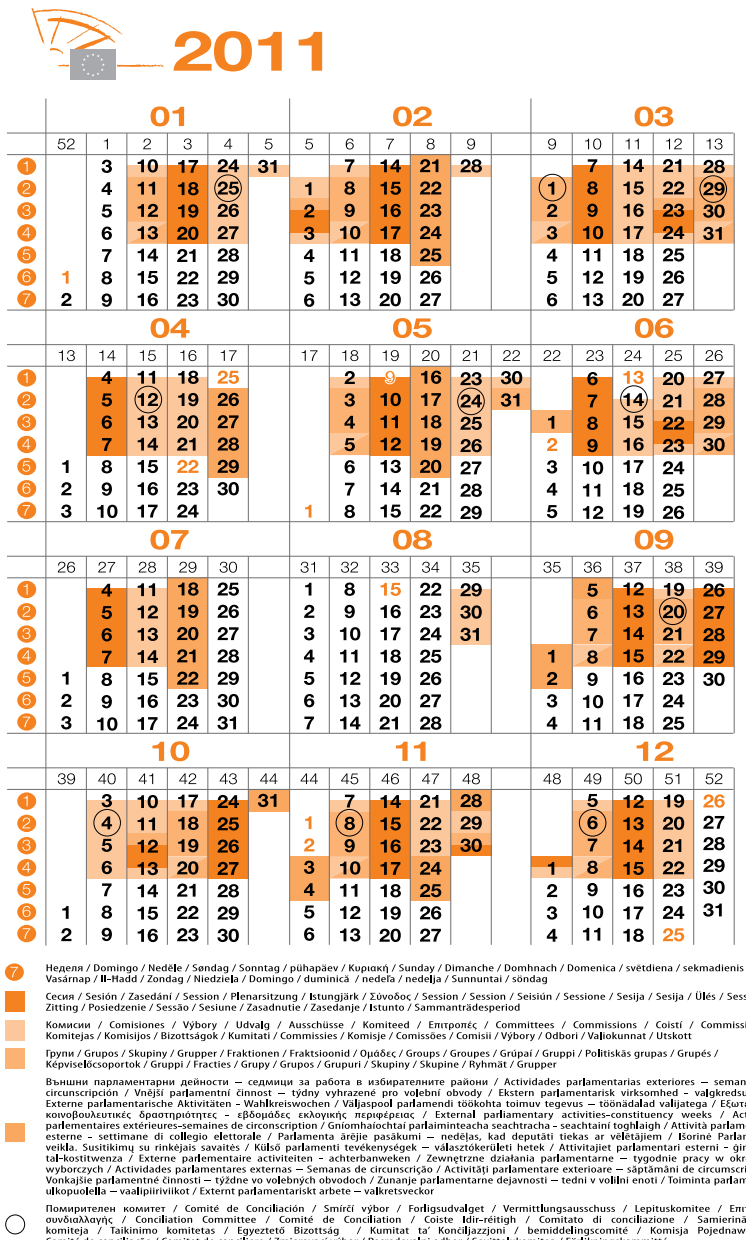
Još jedan značajan forum na kojem se donose odluke od najvećeg značaja za EU je predsedništvo EU, koje se smenjuje svakih šest meseci na čijem dnevnom redu su najčešće i pitanja iz domena poljoprivrede.

Evropski parlament čini ukupno 736 poslanika koji se biraju na direktnim izborima na mandat od 5 godina. Direktni izbori primenjuju se od 1979. godine, i to je odlika koja ovu instituciju čini najdemokratskijom u poređenju sa ostalim institucijama EU. Poslanici mogu biti ponovo izabrani, a broj poslanika koje ima svaka država članica zavisi od broja stanovnika. U praksi ovo pitanje rešava pregovorima na najvišem nivou u okviru Evropskog saveta, prilikom izmena osnivačkih ugovora. Trenutni broj poslanika menjaće se u narednim godinama, a od novembra, 2014. godine, broj poslanika neće smeti da pređe 750, plus predsednik (ukupno 751). Ovo je predviđeno odredbom člana 14. UEU. Parlamentom predsedava predsednik koji ima 14 potpredsednika. Parlament se sastaje 12 puta godišnje na plenarnim sednicama u Strazburu, dok se ostali sastanci održavaju u Briselu. Poslanici su u svom radu unutar parlamenta organizovani u posebne poslaničke grupe, koje se formiraju na partijskoj, a ne na nacionalnoj osnovi[13]. Raspored poslaničkih grupa igra jednu od najznačajnijih uloga u Evropskom parlamentu prilikom izbora predsednika Evropske komisije, pa se može zaključiti da je trenutni saziv Evropske komisije desno orijentisan i nešto bliži konzervativnim idejama. Politička organizacija Evropskog parlamenta počiva na:

- Konferenciji predsedavajućih (*The Conference of Chairmen*) koju čine predsednik Evropskog parlamenta i predsedavajući poslaničkih grupa.
- Birou (*The Bureau*) koji čin predsednik parlamenta i potpredsednik.
- Kvestorima koji se brinu o administrativnim i finansijskim poslovima u vezi funkcionisanja Evropskog parlamenta.

[13] *Za formiranje poslaničke grupe neophodno je najmanje 25 članova parlamenta. Oni ne moraju biti članovi nijedne grupe. Najznačajnije poslaničke grupe u trenutnom sazivu Evropskog parlamenta (mandat od 2009-2014) su: Evropska narodna partija (265 članova), Savez socijalista i demokrata (184), Savez liberala i demokrata za Evropu (84), Zeleni i alijansa slobode (55), itd.*

Slika 2. Godišnji kalendar Evropskog parlamenta



Izvor: European Parliament, Activities, Parliament's calendar

Evropski parlament odlučuje o svom godišnjem kalendaru na osnovu predloga Konferencije predsednika (telo odgovorno za organizaciju rada Evropskog parlamenta, a čine ga predsedavajući političkih grupa u Evropskom parlamentu i predsednik Evropskog parlamenta)[14].

[14] *European Parliament, Activities, Parliament's calendar.*

Rad Parlamenta se deli kalendarom na plenarne sednice i sastanke odbora koji su označeni različitim bojama. Kalendar uključuje (slika 2):

- 12 četvorodnevnih plenarnih sednica u Strazburu i šest dvodnevnih dodatnih u Briselu;
- dve nedelje mesečno su namenjene za sastanke parlamentarnih odbora i interpalamentarnih delegacija;
- jedna nedelja mesečno je namenjena za sastanke političkih grupa i
- četiri nedelje godišnje rezervisane su isključivo za rad članova Evropskog parlamenta na terenu (zelene boje).

Najvažnije aktivnosti Evropskog parlamenta koje se odnose na proces donošenja odluke odvijaju se u resornim odborima parlamenta. Iako odbori nisu u potpunosti istovetni sa strukturom Generalnih direktorata, poljoprivreda je u nadležnosti Odbora za poljoprivredu i ruralni razvoj (AGRI), koji osim poljoprivrednih pitanja pokriva i veterinarsku i fitosanitarnu politiku.

Za poljoprivredu je takođe značajan i Odbor za zaštitu životne sredine, javno zdravlje i bezbednost hrane (*ENVI - The Committee on the Environment, Public Health and Food Safety*) koji osim bezbednosti hrane pokriva i pitanja kvaliteta i označavanja hrane. Sesija u odborima odvija se preko posebnog izvestioca koji se imenuje za propis koji je na dnevnom redu i on dolazi iz redova poslaničkih grupa koje čine većinu u Evropskom parlamentu. On je osoba koja priprema izveštaj o konkretnom predlogu propisa, koji ukoliko postoji većina za to, najčešće postaje i zvaničan stav odbora koji se zatim upućuje na plenarnu sesiju. U toku svog rada izvestilac odbora kontaktira sa ostalim zainteresovanim odborima, a tu su za poljoprivredu

najvažniji odbori za međunarodnu trgovinu (INTA - Committee on International Trade), budžet (BUDG), regionalni razvoj (REGI - Committee on Regional Development), koji i sami pokrivaju slične oblasti rada. Pored izvestioca, najčešće opozicione grupe imenuju izvestioca u senci čiji je zadatak da izrazi stav opozicionih struktura na predlog Komisije. Nakon definisanja zajedničkog stava odbora predlog se upućuje na plenarnu sesiju parlamenta.

Do Lisabonskog ugovora, Evropski parlament je imao samo savetodavnu ulogu prilikom procedure donošenja odluka u poljoprivredi. Jedina mogućnost većeg uticaja bila je prilikom odobravanja budžeta, gde su razmatrana i pitanja budžeta ZPP.

Evropski sud pravde sa sedištem u Luksemburgu čini ukupno 27 sudija, koje se postavljaju na predlog država članica. Biraju se na mandat od 6 godina, dok je mandat predsednika Suda 3 godine. Takođe, Sud ima i 8 generalnih advokata. Odluke donosi u Komorama koje čini 3 do 5 sudija sa Velikom Komorom od 13 sudija. Nakon Lisabonskog ugovora Sud prve instance promenio je naziv u Opšti sud i nadležan je za žalbe pojedinaca i zaposlenih u službama EU. Najznačajnija uloga Evropskog suda pravde od samog nastanka do danas je tumačenje odredbi osnivačkih ugovora, što na zahtev zainteresovanih strana, uključujući i nacionalne sudove država članica, što na osnovu tužbi pojedinaca i institucija za prekršena prava garantovana osnivačkim ugovorima i sekundarnim zakonodavstvom. Još jedna značajna uloga ESP je rešavanje u postupku protiv država članica za neispunjavanje obaveza najčešće definisanih sekundarnim zakonodavstvom (uredbe, direktive, odluke) – tzv. Infringement procedure (prema članu 258 UFEU). U okviru ove procedure Komisija pokreće postupak upućivanjem zahteva državi članici za objašnjenje postupka nesprovođenja neke obaveze. Ukoliko se i pored upozorenja Komisije država ogluši o svoje obaveze slučaj se nastavlja, po zahtevu Komisije, pred Evropskim sudom pravde. Evropski sud pravde donosi odluke kazni protiv odnosnih država u pomenutom slučaju. Slučajeve pred ESP mogu pokrenuti i institucije EU i države članice protiv drugih institucija, ukoliko smatraju da su im ugrožena ugovorom garantovana prava. Stranke pred sudom mogu biti i individualna pravna i fizička lica koja upućuju žalbe ESP u slučaju kada smatraju da su odluke institucija EU suprotne pravilima definisanim osnivačkim ugovorima ili sekundarnim zakonodavstvom. Radni jezik u Evropskom sudu pravde je francuski.

Revizorski sud osnovan je 1975. godine, i broji 27 članova (iz svake države članice po jedan), postavljenih od strane Saveta. Savet postavlja članove pošto konsultuje Evropski parlament na mandat od 6 godina. Predsednik Suda ima mandat od 3 godine. Revizorski sud vrši reviziju finansijskih izveštaja Komisije, ali i proverava troškove i prihode Komisije. Takođe, izrađuje Godišnje izveštaje, izdaje i Potvrdu o regularnosti i validnosti pojedinih poslova Komisije.

2.5. Proces donošenja odluka u ZPP

Za donošenje propisa u oblastima poljoprivrede, ribarstva i bezbednosti hrane, veterinarskoj i fitosanitarnoj politici primenjuje se opšta zakonodavna procedura predviđena članom 294 UFEU. Što se tiče procedura za donošenje odluka u okviru EU, u odnosu na ulogu Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu, razlikuju se sledeće procedure: saglasnost, saodlučivanje, saradnja i konsultovanje. U prvom slučaju Parlament može blokirati donošenje nekog propisa, jer bez njegove saglasnosti nema usvajanja propisa. U proceduri saodlučivanja Parlament ima najizraženiju zakonodavnu ulogu, jer može da ulaže amandmane na predlog Komisije, ali i na izmene Saveta. Takođe, u okviru ove procedure, ukoliko se parlament ne složi sa predlogom teksta on neće biti usvojen. Poslednje dve zakonodavne procedure daju manji značaj Parlamentu, a veći značaj Savetu.

Sve do Lisabonskog sporazuma, u oblasti ZPP primenjivana je procedura konsultovanja Evropskog parlamenta prilikom donošenja najvažnijih odluka. Evropski parlament nije imao previše uticaja na kreiranje propisa u poljoprivredi kroz proceduru konsultovanja. Od Mastrihtskog ugovora (stupio na snagu 1993. godine) uvedena je procedura saodlučivanja, ali se ona nije primenjivala u poljoprivredi, osim u delu koji se ticao zaštite potrošača a time implicitno i na oblasti koje su se preklapale sa ZPP. Od Ugovora iz Amsterdama (1999. godine), usled krize nastale u oblasti bezbednosti hrane (dioksinska kriza, bolest ludih krava), saodlučivanje počinje da se

primenjuje i na oblast veterinarske i fitosanitarne politike. I na kraju, Lisabonskim ugovorom proces donošenja odluka proširuje se i na oblast ZPP. Ovom promenom još više je naglašen uticaj Parlamenta, koji sada dobija ravnopravnu ulogu sa Savetom u procesu kreiranja najznačajnijih propisa u poljoprivredi, koja je dugo bila izvan opsega rada Evropskog parlamenta.

Inače, opšta zakonodavna procedura opisana u članu 294 UEU sastoji se iz tzv. tri čitanja.

Prvo čitanje otpočinje u Evropskom parlamentu, nakon što Komisija dostavi predlog propisa. Evropski parlament dostavlja svoje mišljenje koje otvara četiri opcije za Savet:

1. da prihvati predlog teksta koji je predložila Evropska komisija, jer Evropski parlament nije uložio amandmane na tekst. Predlog propisa se usvaja;

2. da prihvati predlog teksta sa amandmanima Evropskog parlamenta. Predlog propisa se usvaja;

3. da predloži amandmane na tekst Komisije, iako Evropski parlament nije uložio amandmane na tekst. Počinje drugo čitanje;

4. da ne prihvati amandmane Evropskog parlamenta na tekst Komisije. Počinje drugo čitanje.

Drugo čitanje počinje kada Savet utvrdi tzv. zajedničku poziciju, nakon što se nije složio sa predlogom teksta propisa koji mu je dostavljen. Savet dostavlja razloge neslaganja Evropskom parlamentu, kao i Komisiji. Evropski parlament ima tri opcije, da u roku od tri meseca:

1. prihvati zajedničku poziciju ili da ne reaguje. Predlog propisa se usvaja kako je Savet predložio;

2. predloži izmene zajedničke pozicije apsolutnom većinom poslanika. U ovom slučaju Savet mora da odluči kvalifikovanom većinom, u roku od tri meseca od prijema amandmana Parlamenta;

3. odbaci zajedničku poziciju apsolutnom većinom svojih članova. Predlog je u potpunosti odbačen.

Uloga Komisije je veoma značajna u toku drugog čitanja, jer na izmene Evropskog parlamenta Komisija daje mišljenje Savetu i ukoliko Savet planira da usvoji izmene Parlamenta, a to želi da učini suprotno savetu Komisije, mora to da učini jednoglasno. Ukoliko Komisija prihvati amandmane Parlamenta, Savet ima mogućnost da:

1. prihvati sve amandmane Parlamenta kvalifikovanom većinom. Predlog propisa se usvaja;

2. ne prihvati sve amandmane Parlamenta. U tom slučaju predsednik Saveta i predsednik Evropskog parlamenta sazivaju komitet za pomirenje. Komitet za pomirenje sastoji se od članova Evropskog parlamenta i članova Saveta (najčešće COREPER).

Treće čitanje ili procedura medijacije, može imati nekoliko scenarija:

1. Ukoliko komitet za pomirenje prihvati zajednički tekst, u roku od šest nedelja, Savet (kvalifikovanom većinom) i Evropski parlament (većinom prisutnih članova) moraju da usvoje predlog zajedničkog propisa. U tom slučaju propis je usvojen;

2. Ukoliko se ne usvoji zajednička verzija teksta predlog propisa je odbačen.

U praksi se pokazalo da svi akteri rade već u pripremnim fazama propisa, tako da je potencijalno neslaganje moguće jedino u slučajevima potpuno suprotstavljenih interesa strana koje učestvuju u zakonodavnoj proceduri. Takođe, snaga Evropskog parlamenta i njegovih predloga zavisi od stručnog i političkog autoriteta izvestioca Parlamenta koji je zadužen za konkretni propis, a u okviru nadležnog odbora (u poljoprivredi su to najčešće AGRI i ENVI).

2.6. Sprovođenje propisa

Svi akti koje donose institucije EU mogu da se podele na dve grupe:

1. **zakonodavni akti –** akti koje institucije EU donose u skladu sa opštom zakonodavnom procedurom (uredbe, direktive, odluke) i

2. **ostali akti** koji mogu biti:

   - **nedefinisani akti**. U ove akte spadaju odluke koje donosi Savet na predlog Komisije, bez uloge Evropskog parlamenta. Neki od ovih akata su i propisi navedeni u članu 43 UFEU, a koji daju pravo Savetu da usvaja mere na predlog Komisije u oblasti određivanja cena, dažbina, kvantitivnih ograničenja i slično;

   - **delegirani akti**. Ove akte Komisiji mogu delegirati na usvajanje Evropski parlament i Savet;

   - **implementirajući akti**. Za usvajanje ovih akata koristi se procedura koja se još zove i komitologija. Komitologija počinje formiranjem zajedničkog odbora koji čine države članice i predstavnici Evropske komisije. Rezultat rada odbora je mišljenje, koje u zavisnosti od primenjene procedure, manje ili više obavezuje Komisiju. Procedure mogu biti:

     - **savetodavna procedura**, u okviru koje Komisija može ignorisati mišljenje odbora, ali o svom stavu mora da obevesti odbor;

     - **upravljačka procedura**, u okviru koje Komisija može doneti odluku u slučaju da odbor donese pozitivno mišljenje ili ne donose nikakvo mišljenje. Ukoliko odbor želi da svojim negativnim mišljenjem spreči Komisiju da usvoji akt, neophodno je da mišljenje odbora bude usvojeno kvalifikovanom većinom. Ova procedura koristi se za donošenje akata Komisije u poljoprivredi i ribarstvu;

     - **regulatorna procedura**. Ova procedura koristi se za usvajanje odluka u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Da bi odluka bila doneta neophodno je da nadležni odbor svoje mišljenje usvoji kvalifikovanom većinom. Jedan od najvažnijih odbora je Stalni odbor za lanac hrane i zdravlje životinja (*Standing Committee on Food Chain and Animal Health - SCFCAH*), bez čijeg pozitivnog mišljenja je nemoguće doneti najvažnije odluke, kao što su zatvaranje granica da bi se sprečilo dalje širenje neke od bolesti životinja (slinavka i šap, svinjska kuga, itd.), privremena dozvola vakcinacije protiv neke od bolesti prema strogim pravilima (plavi jezik).

2.7. Lobiranje

Još jedna od odlika EU jeste velika uloga lobiranja u procesu donošenja odluka. To je mesto gde se sreće veliki broj formalnih i neformalnih lobi grupa i lobista. Evropska komisija je čak otvorila i dobrovoljni registar institucija koje se bave lobiranjem u EU[15]. Prema ovom registru, do sredine jula, 2010. godine, registrovano je 2840 interesnih organizacija. Uloga ovih organizacija značajnija je samo ukoliko iste učestvuju u jednom od konsultativnih Komiteta. Za proces donošenja odluka u ZPP naročit značaj imaju Odbor profesionalnih poljoprivrednih udruženja (COPA/COJECA) i Evropska asocijacija za mleko, organizacija potrošača (BEUC), kao i nevladine organizacije poput Birdlife i dr.

[15] *European Commission, Register of interest representatives, Homepage, Welcome to the Register of Interest representatives.*

Da bi se u potpunosti razumela Zajednička poljoprivredna politika neophodno je razmotriti njen odnos sa ostalim sektorskim politikama, sa kojima se preklapa, prožima i dopunjuje. Jedna od osnovnih sloboda na kojima počiva EU je slobodan protok robe (*Free Movement of Goods*), koja sa nizom pravila i procedura čini i posebnu politiku EU. Treba naglasiti da se radi o verovatno najvažnijoj sektorskoj politici koja kreira osnovu postojanja jedinstvenog tržišta EU. Bez jedinstvenog tržišta EU ne bi bilo ni ZPP, pa je slobodan protok robe preduslov postojanja i ZPP. U samim osnivačkim ugovorima stoji (član 38(1) Ugovora o funkcionisanju EU) da jedinstveno tržište EU obuhvata i poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Samim tim opšti principi jedinstvenog tržišta EU važe i za tržište poljoprivrednih

proizvoda. U odlukama Evropskog suda pravde koji su usledili konstatovano je da se principi slobodnog protoka robe i Zajedničke poljoprivredne politike nikako ne mogu posmatrati kao međusobno protivni jedni drugima, već da se moraju posmatrati kao komplementarni, jer jedni druge dopunjuju. U praksi je u nekoliko navrata došlo do pokušaja zaštite tržišta pojedinih država članica, u odnosu na proizvode iz drugih država članica, nametanjem dodatnih administrativnih zabrana, uvođenja strožije kontrole proizvoda ili drugim vidovima necarinskih barijera trgovini. U svim tim slučajevima ESP doneo je odluku da se pravilima ZPP nikako ne može ograničavati slobodan protok robe i da u slučaju direktnog sukoba dve grupe pravila, prednost imaju pravila slobodnog protoka robe[16].

[16] *U to vreme prema Osnivačkim ugovorima bilo je dozvoljeno uvođenje administrativnih taksi u slučaju poremećaja tržišta, što je uradila Francuska u slučaju uvoza vina iz Italije. Kasnije je ova odredba ukinuta, ali je u vreme važenja iste odredbe ESP doneo odluku da se pojedinačnim odredbama bilo koje druge politike ne mogu kršiti principi jedinstvenog tržišta. Radi se o slučaju Case 68/76 Commission v France [1977] ECR 515, p. 523. Citirano prema Joseph A. McMahon (2000):* ***The Law of the Common Agricultural Policy****, Pearson Education Limited, Edinburg, strana 28.*

2.8. Finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike

Zajednička poljoprivredna politika predstavlja najskuplju politiku sa stanovišta centralnog budžeta Evropske unije. Dugi niz godina je njeno učešće u ukupnom, centralnom budžetu iznosilo više od polovine ukupno raspoloživih sredstava EU[17].

Tako izraženo učešće poljoprivrede u ukupnom budžetu čini manje od 2% ukupnih izdataka zemalja članica EU (European Commission, October 2004) što poljoprivredu, u relativnom smislu i nakon uvažavanja ove činjenice, stavlja na začelje prioriteta za finansiranje.

2.8.1. Budžet ZPP

Zajednička agrarna politika se finansira iz centralnog budžeta EU koji se formira iz sledećih izvora (grafikon 3):

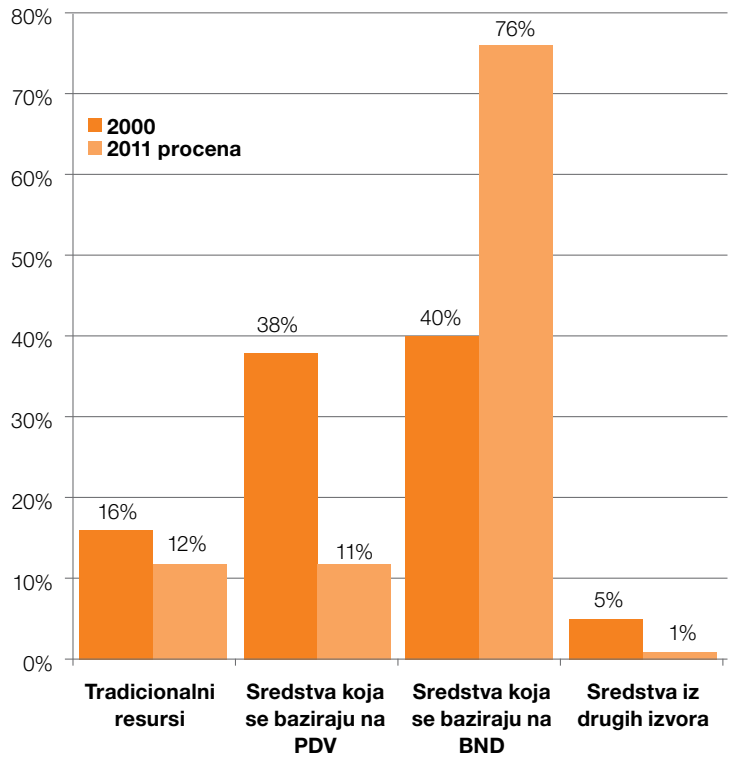
- **Tradicionalni resursi** (**Traditional own resources** - TOR), sastoje se od carina koje se naplaćuju na uvoz dobara koje dolaze iz zemalja van Evropske unije. Oni otprilike čine 12% ukupnog prihoda budžeta.

- **Sredstva koja se baziraju na PDV** (The resource based on value added tax - VAT), čine 11% prihoda budžeta.

- **Sredstva koja se baziraju na bruto nacionalnom dohotku** (The resource based on gross national income - GNI) se prikupljaju na osnovu određivanja procenta koji se primenjuje na bruto nacionalni dohodak svake zemlje članice i sliva u budžet ZPP. Ovako prikupljena sredstva predstavljaju najveći izvor prihoda budžeta i čine 76%.

[17] *Ova činjenica, koja poljoprivredu stavlja na vrh liste evropskih prioriteta, često se pogrešno tumači u domaćoj javnosti. Nebrojano puta do sada čuli su se zahtevi za povećanjem budžetskih izdavanja namenjenih poljoprivredi Srbije, koji iako veoma realni ipak jesu pogrešni u smislu odabranog primera za poređenje. Naime, kao argument za povećanje često služi ugledanje na Evropsku uniju, a pri tome je nezaobilazna primedba kako EU izdvaja za poljoprivredu polovinu svog budžeta dok Republika Srbija izdvaja neuporedivo manje, naravno, u relativnom smislu. (poređenja radi, agrarni budžet Republike Srbije u 2010. godini, čini manje od 3% nacionalnog budžeta). Pri tome se zanemaruje činjenica da je ove dve cifre nemoguće porediti. Razlog je sledeći. Ono što oni koji ovu činjenicu stalno navode kao očigledan dokaz neadekvatnosti domaće agrarne politike ne znaju, jeste da se prosveta i zdravstvo, kao najveće stavke skoro svakog nacionalnog budžeta na svetu, u Evropskoj uniji ne finansiraju iz centralnog budžeta odakle se finansira ZPP. Prosveta i zdravstvo se finansiraju iz nacionalnih budžeta zemalja članica. Ukoliko se i prosveta i zdravstvo (zajedno sa vojskom) uključe u ukupne izdatke EU, situacija je drastično drugačija. strana 28.*

Grafikon 3. Izvori finansiranja budžeta EU – % od ukupnog budžeta –



Izvor: The European Union budget at a glance, Publications Office of the European Union, 2010.
EU budget 2011, Publications Office of the European Union, 2010.

U budžet se takođe slivaju sredstva i iz drugih izvora, kao što su određeni porezi koje plaćaju zaposleni pri organima i institucijama EU na svoja primanja, određeni doprinosi zemalja van Evropske unije za određene programe Unije, zatim sredstva koja plaćaju kompanije ukoliko krše propise o konkurenciji i druge zakone. Ovako skupljeni resursi čine i do 1% budžeta.

Prihodi se slivaju u budžet na način koji je proporcijalan bogatstvu svake države članice. Velika Britanija, Nemačka, Holandija, Austrija i Švedska, ipak imaju određene beneficije prilikom konačnog obračuna njihovih doprinosa. Sa druge strane, fondovi EU se „slivaju“ ka zemljama članicama prema prioritetima definisanim u okviru Evropske unije. Manje prosperitetne zemlje članice primaju proporcijalno više sredstava nego one bogate, tako da više zamalja primi više novca iz budžeta EU nego što izdvaja za isti.

Od važnosti je, ne samo kako se EU budžet finansira, nego kako se ta sredstva dalje raspoređuju. Evropski parlament, Savet i Evropska komisija zaključili su Međuinstitucionalni sporazum 1988. godine, sa ciljem da se poboljša funkcionisanje budžetskog postupka. Sporazum obezbeđuje kontinuitet, fleksibilnost, kao i budžetsku disciplinu i određuje pravila i procedure za upravljanje godišnjim finansijskim okvirom, takođe, uključuje i “višegodišnji finansijski okvir” koji postavlja godišnje maksimalne limite.

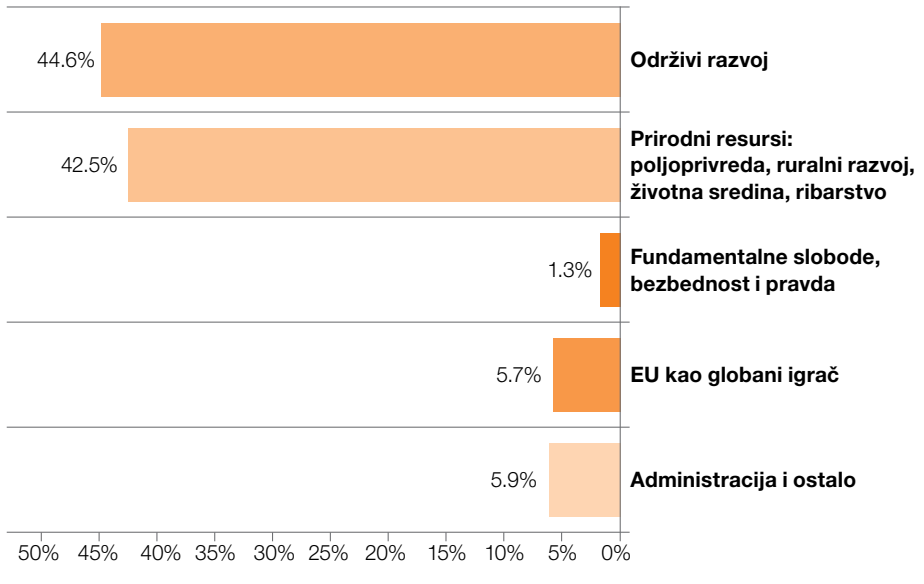
Trenutno je na snazi Međuinstitucionalni sporazum usvojen u maju, 2006. godine, koji obuhvata period od sedam godina od 2007. do 2013. godine[18]. Prema ovom sporazumu, sadašnji finansijsi okvir (2007-2013) se sastoji od šest poglavlja:

[18] *European Commission, Financial Programming and Budget, Improving the budgetary procedure .*

1. održivi razvoj;
2. prirodni resursi: poljoprivreda, ruralni razvoj, životna sredina i ribarstvo ;
3. slobode, bezbednost i pravda;
4. EU kao globalni igrač;
5. administracija i
6. kompenzacija (za najnovija proširenja EU).

Važnost ZPP ogleda se i prema izdvajanjima iz budžeta EU za njeno sprovođenje. Prema finansijskoj perspektivi 2007–2013. godine, 42,5% ukupnog budžeta EU odlazi na očuvanje i upravljanje prirodnim resursima (grafikon 5.).

Grafikon 5. Raspodela budžetskih sredstava za period 2007-2013 –% od ukupnog –



Izvor: European Commission Directorate-General for Budget (2010): **The European Union budget at a glance**, Publications Office of the European Union

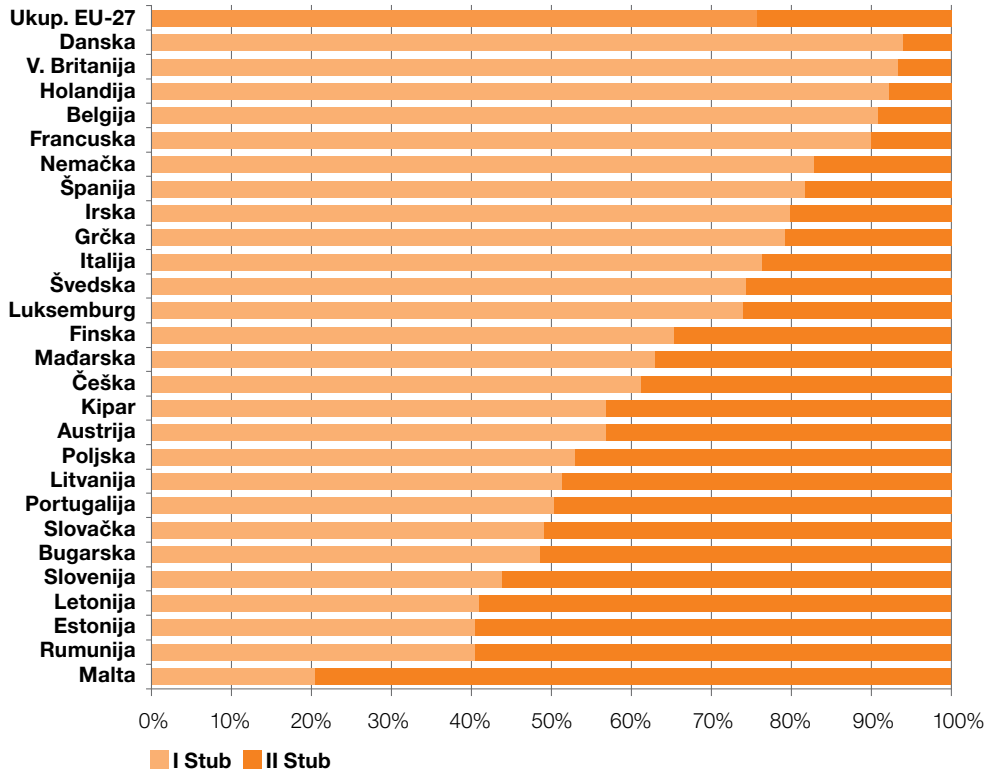
Tabela 2. Budžet ZPP u periodu 2007-2013. godine

Namena budžeta	Budžet ZPP (u milijardama evra)
I Stub – direktna plaćanja i tržišne intervencije	293,105
II Stub – ruralni razvoj	69,750

Izvor: House of Lords, European Union Committee (2008): The Future of the Common Agricultural Policy, 7th report of Session 2007-08, Published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited

Ukupno planirani rashodi EU-27 za I stub u periodu 2007-2013 su tri puta veći od planiranih rashoda za II stub u istom periodu (grafikon 5.).

Grafikon 5. Procentualno učešće I i II Stuba u budžetu ZPP u periodu 2007-2013



Izvor: Implementation and vision of common agricultural policy, CAP in 27 EU Member States, Comparative analysis

Prvi stub: Direktna plaćanja i tržišne intervencije

Prvi stub se sastoji od različitih mera, koje direktno ili indirektno podržavaju dohodak u poljoprivredi, a imaju manji ili veći uticaj na tržište i

cene. U osnovi se politika prvog stuba deli u dve velike grupe: direktna plaćanja i tržišne intervencije[19].

[19] *Dr Snežana Janković (2009):* ***Evropska unija i ruralni razvoj Srbije****, Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd.*

Direktna plaćanja – ova grupa mera je u fazi promena. Reforma iz 2003. godine, dovela je do velikih razlika između zemalja članica u pogledu načina i izbora mera u toj grupi. Trenutno je dozvoljeno imati deo plaćanja u obliku jedinstvenih plaćanja za poljoprivredna gazdinstva na osnovu istorijskih prava, a deo je ostatak nekadašnjih proizvodno vezanih plaćanja na površinu i po grlu. U postupku pregleda ZPP u 2007. i 2008. godini, (sa neobičnim nazivom „*health check*", što bi u slobodnom prevodu značilo zdravstveni pregled) proizvodno vezana plaćanja će se uglavnom ukinuti, ostaće možda samo još plaćanja za krave dojilje i ovce, jer se tom proizvodnjom održavaju brdska i planinska područja, pa bi njihovo ukidanje bilo štetno za neprivredne ciljeve ZPP.

Jedinstvena plaćanja za poljoprivredna gazdinstva (*single farm payment*) na osnovu istorijskih prava imaju dva osnovna oblika. Prvi je da gazdinstva koja su u nekom referentnom periodu dobijala podršku za određene proizvode (npr. mleko, žitarice), isti iznos sredstava (preračunat po hektaru poljoprivrednog zemljišta) dobijaju i nadalje, ali mogu proizvoditi i druge kulture (otud i naziv proizvodna nevezanost - *decoupling*). Po sadašnjim rezultatima i prognozama takav sistem podrške vodi ekstenziviranju i prestruktuiranju proizvodnje, jer proizvođači nisu više stimulisani za veći obim određene proizvodnje. Ostaju i velike razlike u prosečnom iznosu plaćanja po hektaru, između zemalja članica (od 100 eura u baltičkim zemljama do 500 eura u Belgiji i Grčkoj), a još više između pojedinih gazdinstava unutar jedne zemlje.

Drugi oblik, zvani regionalni model, prilagođen je za nove članice EU, one koje su ušle u EU posle reforme iz 2003. godine. Po tom modelu, za koji se upotrebljava naziv SAPS – šema pojednostavljenih plaćanja na površinu (*Simplified Area Payment Scheme*), na poseban način definiše se ukupan iznos za direktna plaćanja, onda se taj iznos deli sa poljoprivrednim površinama, za koje se očekuje da će gazdinstva aplicirati za podršku.

Tržišne intervencije su u postupku deregulacije koja se neće završiti promenama posle 2013. godine. Sadašnji raspon mera je veoma velik: od spoljnotrgovinske regulative, interventnog otkupa i drugih oblika povlačenja proizvoda sa tržišta, podrške potrošnji određenih proizvoda, proizvodnih kvota i podrške proizvođačkim organizacijama (u voćarstvu i povrtarstvu). Potrebno je naglasiti da u ovoj oblasti, kao i kod direktnih plaćanja, zemlja članica ne može imati svoje mere, nego je politika u celini na nivou EU.

U raspravi o ZPP u 2007/08. iznet je predlog da se u blok mera prvog stuba svrsta i podrška raznim aktivnostima koje mogu sniziti rizik u poljoprivrednoj proizvodnji (posledice prirodnih katastrofa i epidemija biljnih i stočnih bolesti). U najvećoj meri govori se o kofinansiranju različitih oblika osiguranja proizvođača. Do sada je bilo moguće te mere sprovoditi u obliku državne podrške.

Rast cena u 2007/08. nametnuo je i pitanje podrške siromašnijim slojevima stanovništva putem različitih oblika pomoći u hrani, pa se u tom smislu može očekivati i usvajanje novih mera[20].

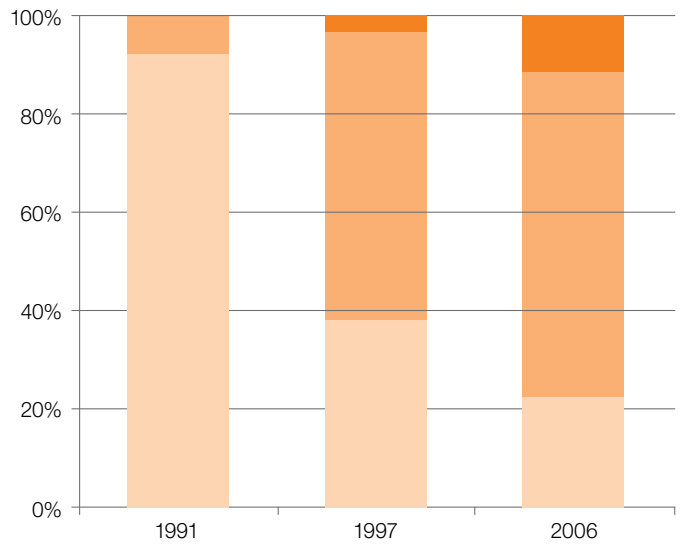
[20] *Bogdanov N., Volk T., Redhak M., Erjavec E. (2008):* ***Analize direktne budžetske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju Srbije****, Beograd.*

Drugi stub: Ruralni razvoj

Politika ruralnog razvoja sve je značajnija komponenta Zajedničke poljoprivredne politike. Ona promoviše održivi razvoj u Evropskim ruralnim oblastima, koji se odnosi na ekonomska, socijalna i pitanja životne sredine. Više od polovine stanovnika Evropske unije živi u ruralnim oblastima, koje obuhvataju 90% teritorije EU.

Agrarni savet EU usvojio je septembra, 2005. godine, fundamentalnu reformu politike ruralnog razvoja za period 2007-2013. po kojoj je strateški pristup EU usmeren na poboljšanje implementacije programa podrške ruralnom razvoju i fokusira se na zapošljavanje, konkurentnost i inovacije u ruralnim područjima.

Grafikon 6. Promene u strukturi budžeta ZPP



Izvor: Johan F.M. Swinnen (2003): **The EU Budget, Enlargement and Reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds**, Katholieke Universiteit Leuven & Centre for European Policy Studies, Brussels

U kontekstu strateške revizije ZPP, Evropska komisija je stvorila 2007. godine, novi fond, posebno usmeren na ruralni razvoj, a to je Evropski fond za ruralni razvoj (EAFRD). Taj Fond je povezan sa evolucijom ZPP, jer se danas milioni proizvođača sve više oslanjaju na prihode koji ne potiču od proizvodnje hrane.

Ruralna politika EU za period od 2007. do 2013. godine, ima tri glavna cilja, predstavljena kroz tzv. ose, i jednu horizontalu osu - LEADER pristup:[21]

[21] *Lukas Visek (2007): EU rural development policy 2007-2013, Regional Workshop on EU Rural Development Programme 2007-2013 and its application to land consolidation, Prague.*

1. Osa 1 sadrži mere za jačanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva.

2. Osa 2 uključuje mere za očuvanje i zaštitu životne sredine kao i seoskih predela.

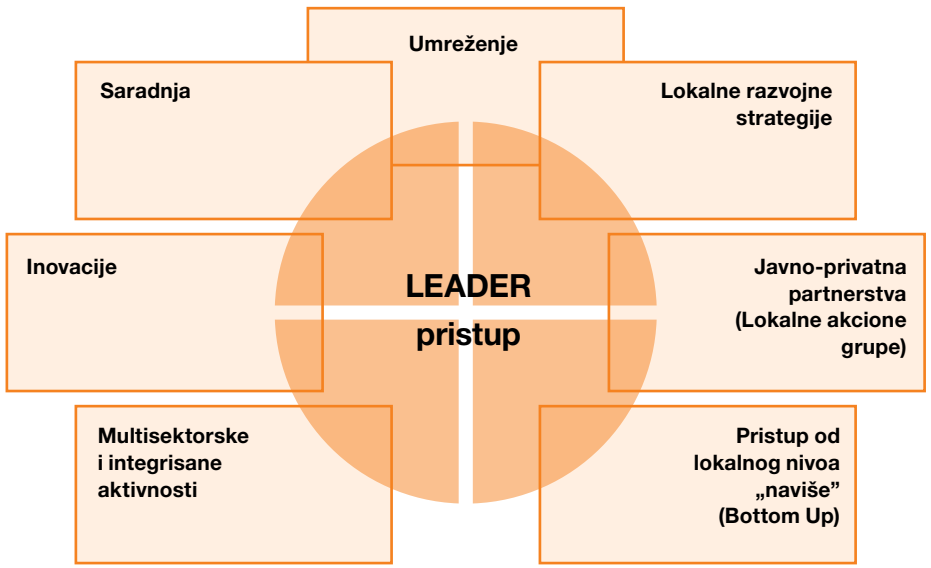
3. Osa 3 uključuje mere za poboljšanje kvaliteta života u ruralnim oblastima kao i mere za podsticanje diverzifikacije ruralne ekonomije.

LEADER je inovativni pristup unutar politike ruralnog razvoja Evropske unije. Skraćenica LEADER znači „Povezivanje mera ruralnog razvoja“[22]. Kao što samo ime govori, LEADER nije paket mera koje treba sprovesti, već je to metod koji se može primeniti na bilo koju od prve tri ose.

[22] *na francuskom, Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.*

Razlika između LEADER i drugih, tradicionalnijih mera ruralne politike, je to da LEADER navodi „kako“ postupati, radije nego „šta“ treba uraditi. Specifičnost ovog pristupa je set od 7 ključnih osobina koje se međusobno dopunjuju (grafikon 7).

Grafikon 7. Sedam ključnih osobina LEADER pristupa

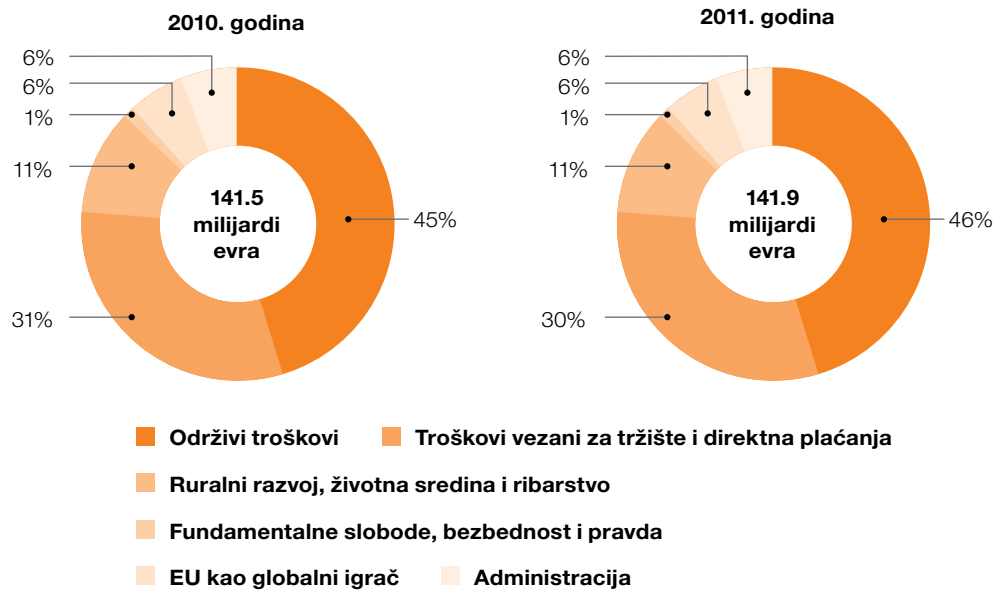


2.8.2. EU budžet za 2010. i 2011. godinu

Za 2010. godinu, budžet EU iznosi 141,5 milijardi evra, od čega je za očuvanje i upravljanje prirodnim resursima (troškovi vezani za tržište i direktna plaćanja + ruralni razvoj, životna sredina i ribarstvo) predviđeno 59,5 milijardi evra ili 42% ukupnog budžeta.

Dana, 15. decembra, 2010. godine, Evropski parlament je nakon duge rasprave usvojio budžet za 2011. godinu, koji iznosi 141,9 milijardi evra, što je za 0,3% više u odnosu na prethodnu godinu. Sredstva izdvojena za očuvanje i upravljanje prirodnim resursima, upoređujući sa 2010. godinom, su redukovana za 1% i čine 58,7 milijardi evra ili 41% ukupnog budžeta. (grafikon 8.)

Grafikon 8. Raspodela EU budžetskih sredstava



Izvor: European Commission, Financial Programming and Budget, The current year: 2010- investing to restore jobs and growth, Next Year: EU budget 2011

3. Instrument za pretpristupnu pomoć - IPA 2007-2013

Evropska unija je vremenom razvila čitav spektar programa spoljne pomoći što za rezultat ima nastanak preko 30 različitih pravnih instrumenata na osnovu kojih su ovi programi pomoći realizovani. Potreba za uprošćavanjem sistema spoljne pomoći, kao i za postizanjem maksimalnih rezultata korišćenjem namenjenih finansijskih sredstava dovela je do toga da Evropska komisija predloži jednostavniji okvir za pružanje spoljne pomoći u budžetskim periodu 2007-2013. godine. U tom cilju je u septembru, 2004. godine, Evropska komisija predložila uspostavljanje novog istrumenta za pretpristupnu pomoć (Instrument for Per-Accession Assistance – IPA 2007-2013), koji je namenjen pružanju podrške zemljama kandidatima za članstvo u EU, kao i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Reč je o jedinstvenom pretpristupnom instrumentu EU za budžetsko razdoblje od 2007. do 2013. godine, koji objedinjuje dosadašnje instrumente: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS1, kao i pretpristupni instrument za Tursku[23].

[23] *Mirjana Lazović, Ivan Knežević, Ognjen Mirić, Andrija Pejović (2007): IPA-Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013., Fond za otvoreno društvo, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.*

IPA 2007-2013. u fokusu ima dva glavna prioriteta:

- pomoć zemljama u ispunjavanju političkih, ekonomskih i kriterijuma koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU, kao i izgradnja administrativnih kapaciteta i jačanje pravosuđa;

- pomoć zemljama u procesu priprema za korišćenje strukturnih kohezionih fondova EU nakon pristupanja Evropskoj uniji.

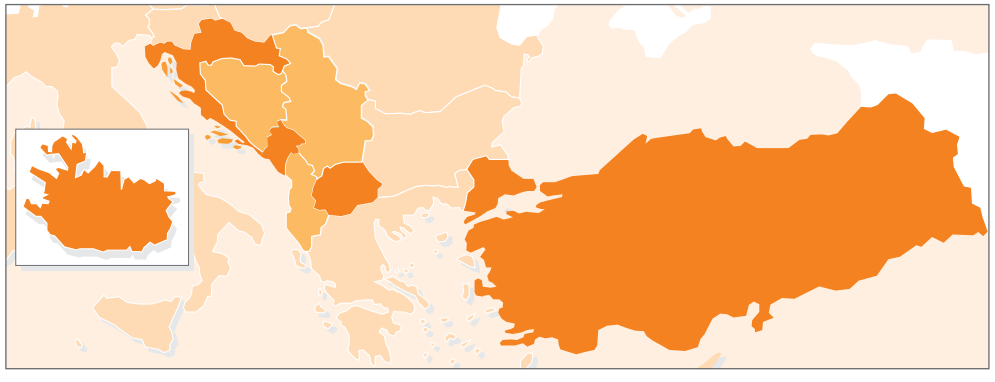
Zemlje korisnice IPA su podeljene u dve kategorije (slika 3):

- kandidati za članstvo u EU (Island , Turska, Hrvatska i BJR Makedonija);

- potencijalni kandidati za članstvo u EU (Srbija, uključujući i Kosovo i Metohiju u skladu sa Rezolucijom UN 1244, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija).

Takođe, Evropska komisija je pozitivno mišljenje o kandidaturi Crne Gore dala u novembru, 2010.

Slika 3. Zemlje korisnice IPA



Zemlje kandidati **Zemlje potencijalni kandidati za članstvo u EU**

Izvor: European Commission, Eenlargement, Countries

Ukupan budžet IPA za period od 2007-2013. godine, iznosi oko 11,5 milijardi evra[24]. Kako bi se postigli ciljevi svake zemlje kandidata i potencijalnih kandidata na što efikasniji način, Instrument za pretpristupnu pomoć je podeljen na pet komponenti (grafikon 9.):

[24] *European Commission, Eenlargement, Financial assistance, Instrument for pre-accession assistance .*

- pomoć tranziciji i izgradnji institucija;

- prekogranična saradnja;

- regionalni razvoj;

- razvoj ljudskih resursa i

- ruralni razvoj.

Grafikon 9. Komponente instrumenta pretpristupne pomoći

Instrument za pretpristpnu pomoć - IPA				
Komponenta I Pomoć tranziciji i izgradnji institucija	**Komponenta II** Prekogranična saradnja	**Komponenta III** Regionalni razvoj	**Komponenta IV** Razvoj ljudskih resursa	**Komponenta V** Ruralni razvoj

Zemlje potencijalni kandidati za članstvo u EU

Zemlje kandidati za članstvo u EU

Zemljama kandidatima za članstvo (trenutno Island, Turska, Hrvatska i Makedonija) su dostupne sve, a ostalim zemljama (Albanija, BiH, Crna Gora i Srbija), do dobijanja statusa kandidata, samo prve dve komponente.

3.1. Srbija i IPA / IPARD

Približavanje Evropskoj uniji podrazumeva postepeno preuzimanje vodeće uloge u procesu programiranja i realizacije sredstava kojima EU pomaže taj proces. Republika Srbija u procesu evropskih integracija trenutno ima status potencijalnog kandidata, a Evropska unija upravlja fondovima na centralizovan način. Novi pretpristupni instrument (IPA) zahteva uvođenje odgovarajućih struktura za upravljanje fondovima EU i odgovarajuća finansijska sredstva iz nacionalnog budžeta kojima će se podržati projekti finansirani iz IPA programa[25].

[25] *Snežana Janković (2009):* ***Evropska unija i ruralni razvoj Srbije****, Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd.*

Glavni cilj Instrumenta za pretpristupnu pomoć je podrška Srbiji pri:

- suočavanju sa izazovima evropskih integracija;
- sprovođenju reformi neophodnih da se ispune zahtevi Evropske unije i da se ostvari napredak u Procesu stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association process - SAP);
- stvaranju osnove za ispunjenje kriterijuma iz Kopenhagena[26], neophodnih za članstvo u Evropskoj uniji.

[26] *Kopenhaški kriterijumi su skup uslova za članstvo u EU. Oni su postavljeni na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine da bi se odredili jedinstveni kriterijumi za sve države kandidate koje moraju ispuniti ako žele članstvo u EU. To su redom: (1) politički kriterijumi - stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina i prihvatanje političkih ciljeva Unije; (2) ekonomski - postojanje delotvorne tržišne privrede i sposobnost tržišnih činilaca da se nose s tržišnim pritiscima unutar EU; (3) pravni - usvajanje celokupnih pravnih tekovina EU, što uključuje i sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući sprovođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.*

Realizacija prve i druge komponente Instrumenta pretpristupne pomoći omogućiće Srbiji:

- ispunjavanje političkih zahteva u Procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP), prvenstveno ispunjavanje Kopenhaških kriterijuma;
- poboljšanje društveno-ekonomske situacije u zemlji;
- približavanje evropskim standardima u sektorima koji se odnose na uvođenje i implementaciju *acquis* u svim oblastima, uključujući celokupnu koordinaciju procesa evropskih integracija;
- podršku u prekograničnoj saradnji sa članicama Evropske unije, kao i sa susednim državama kandidatima i državama potencijalnim kandidatima;

Evropska unija je u Višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru (MIFF) za Srbiju, za period 2007-2012. godine, namenila 1.183,6 miliona evra. Pomenuta sredstva će se realizovati u okviru I i II komponente IPA, ali se mogu finansirati mere i aktivnosti koje su slične III, IV i V komponenti.

Tabela 3. Godišnja namena sredstava IPA za Srbiju definisana višegodišnjim indikativnim finansijskim okvirom za period 2007-2012 (u milionima €)

Komponente IPA	Godina						Ukupno	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Milioni evra	%
Podrška tranziciji i jačanju institucija	181,50	179,44	182,55	186,21	189,96	193,80	1.113,46	94
Prekogranična saradnja	8,20	11,46	12,25	12,49	12,74	13,00	70,14	6
Ukupno	189,70	190,90	194,80	198,70	202,70	206,80	1.183,60	100

Izvor: Živkov G. (2008): Agrarian Policy reform in Serbia

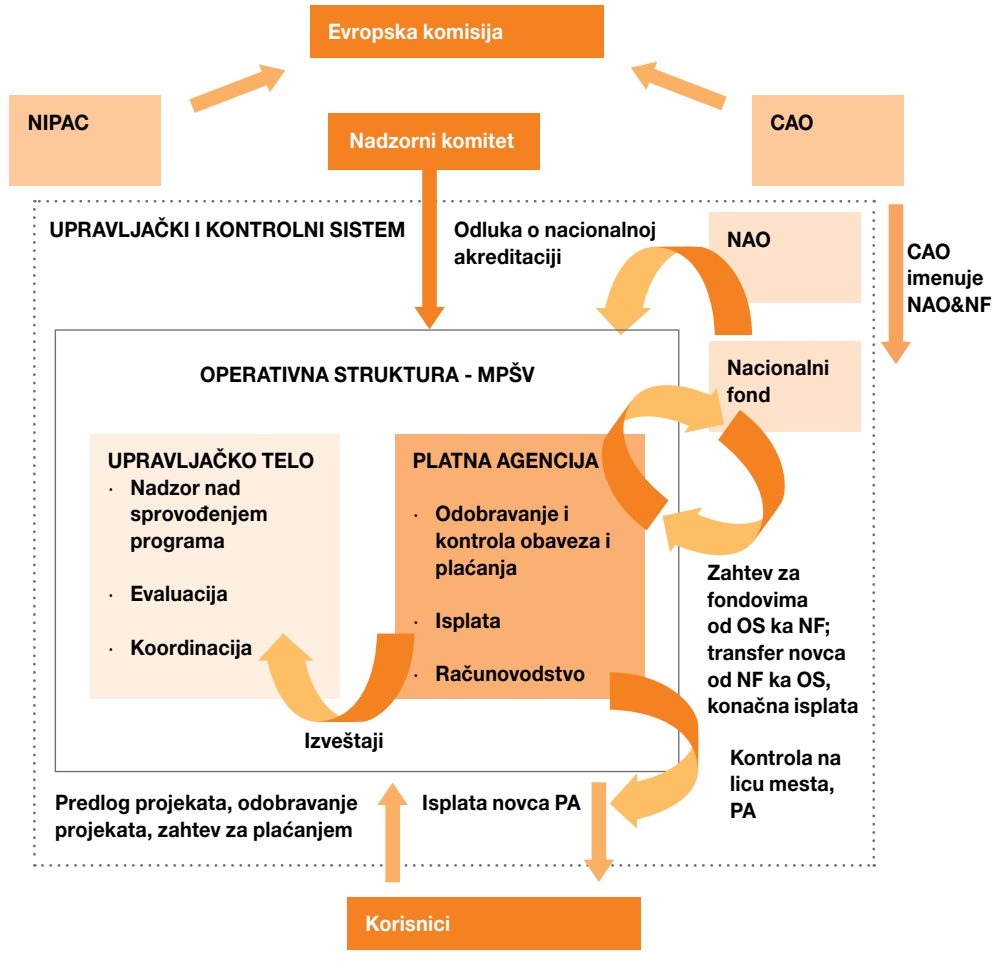
Poljoprivreda Srbije nalazi se pred velikim izazovom koji nameće pristupanje Evropskoj uniji. Ovaj proces donosi brojne promene, kao što su promene u strukturi proizvodnje, organizovanju poljoprivrednih gazdinstava, upravljanju resursima, sistemu kontrole proizvodnje, pristupu tržištu, odnosu prema očuvanju životne sredine, ruralnom razvoju i usvajanju evropskih standarda.

Realizacijom projekata u okviru I komponente IPA, Evropska unija (pored ostalih mera institucionalne izgradnje) podržava projekte koji predstavljaju pripremu za korišćenje V IPA komponente, odnosno IPARD. Ova podrš-

ka se pre svega, ogleda u razvoju kapaciteta za implementaciju politika za razvoj poljoprivrede i ruralnih sredina prema EU standardima. Podršku pružaju i druge donatorske institucije kao, što su: Razvojni program Ujedinjenih nacija (The United Nations Development Programme - UNDP), Američka agencija za međunarodni razvoj (The United States Agency for International Development - USAID), Svetska banka (The World Bank - WB), Švedska agencija za razvoj (Swedish International Development Cooperation Agency - SIDA).

Peta komponenta IPA fonda (IPARD) koja je posvećena podršci politike ruralnog razvoja i u značajnoj meri se razlikuje od svih ostalih komponenti IPA fonda. Pre svega, ovo je jedina komponenta koja je u celosti posvećena poljoprivredi. Imajući u vidu i sam značaj koji poljoprivredi pridaje Evropsko zakonodavstvo (samim postojanjem posebne sektorske politike) ne čudi opredeljenje Evropske komisije da čitav sistem u okviru ove komponente organizuje na poseban način. Cilj IPARD je podrška poljoprivredi zemlje kandidata radi postizanja evropskih standarda. Akcenat je stavljen kako na pripremu administracija država kandidata za administriranje EU fondova namenjenih poljoprivredi kroz sprovođenje IPARD programa, tako i na pripremi korisnika pomoći (proizvođača, industrije) za nova pravila i strožije zahteve koji će biti i preduslov za kasnije korišćenje EU fondova u vreme punopravnog članstva ali, pre svega, na preko potrebnim investicijama u oblasti ruralnog razvoja zemlje korisnika pomoći. Cilj je, takođe, olakšavanje tranzicija sa IPARD mera na fondove u okviru ZPP u trenutku kada zemlja postane član EU. Iz tog razloga sredstva predviđena IPARD su u velikoj meri ograničena u odnosu na fondove dostupne punopravnim članicama. Dok se u IPARD za zemlju stepena razvijenosti poljoprivrede kao što je u Srbiji, može očekivati nekoliko desetina miliona evra, nakon ulaska u punopravno članstvo svi fondovi mogu vrlo lako da premaše milijardu evra (direktna plaćanja i ruralni razvoj). Značajna razlika IPARD u odnosu na ostale komponente IPA fonda je u načinu odobravanja projekata i isplate novca. U slučaju IPARD radi se o sistemu bez *Ex-Ante* kontrole, dok je kod drugih komponenti IPA *Ex-Ante* kontrola neizbežna. Ova ključna razlika diktira i razliku strukture institucija koje administriraju IPARD u odnosu na ostale komponente. Dok je operativna struktura za prve četiri komponente ista, u IPARD je potpuno drugačija.

Šema 1. Institucionalni okvir IPA V



Najširu strukturu čine Nacionalni IPA koordinator (kao i u svim drugim komponentama) i Nacionalni službenik za akreditaciju (*CAO*). Deo kontrolnog i upravljačkog sistema su nacionalni službenik za akreditaciju (*NAO*) i Nacionalni fond. Uloga kontrolnog i upravljačkog sistema data je u samom nazivu. Oni su odgovorni za nacionalnu akreditaciju sistema, prijem novca iz Brisela i dostavljanje istog platnoj agenciji (u slučaju Srbije, Uprava za agrarna plaćanja unutar MPŠV) i izveštavanje Evropske komisije

i o najmanjim promenama sistema koje ne mogu biti realizovane bez prethodnog odobrenja iz Brisela. Poslednji i najoperativniji deo sistema čine platna agencija i Upravljačko telo, koji su odgovorni za programiranje pomoći (izrada IPARD programa) i isplatu novca krajnjim korisnicima i oni zajedno čine operativnu strukturu. To je tačka u kojoj se najjasnije vidi razlika pete komponente u odnosu na ostale.

Prvi preduslov korišćenja sredstava iz pete komponente je politički, a to je sticanje statusa kandidata za članstvo u EU. Nakon što se prebrodi ova prepreka neophodno je usvajanje posebnog dokumenta u kojem se predviđa u kojim sektorima i kroz koje mere će biti korišćen novac iz ovog EU fonda. To je takozvani IPARD program u kojem se do detalja definišu koje mere će biti korišćene investicije (na primer u poljoprivredna gazdinstva, diverzifikacija ruralne ekonomije, podrška udruženjima poljoprivrednika, itd.) i u kojoj oblasti proizvodnje (mleko, meso, voće, povrće...). Kritična tačka u sistemu je platna agencija, jer ona mora da obezbedi korišćenje novca na način predviđen IPARD programom (koji odobrava Evropska komisija) uz poštovanje svih principa akreditacije (podela nadležnosti, višestruka kontrola, posebne procedure računovodstva, poseban način upravljanja dugom, itd.). Ovo je tačka u kojoj su EU zahtevi najsloženiji, a uspostavljanje i rad platne agencije nadgledaju revizori iz Brisela koji su zaduženi za akreditaciju, ali i za *Ex-post* kontrolu nakon isplate sredstava. O delu koji se odnosi na uspostavljanje struktura u Republici Srbiji neophodnih za korišćenje sredstava iz pete komponente IPA fonda biće više reči u poglavlju posvećenom Srbiji.

4. Poljoprivreda Srbije i ZPP ili Agrarna politika Srbije i ZPP

Za agrarnu politiku Republike Srbije najbitnije je sagledavanje kompleksnosti i širokog uticaja koji ZPP ima na oblasti društva koje ne moraju nužno biti poljoprivredne. Ruralni razvoj i težnja pretvaranja ruralnih oblasti u atraktivne sredine, zdrave i poželjne za rad i život svih građana, svakako je dobar primer. Ne manje važno za dalji proces prilagođavanja ovoj evropskoj politici je dobro i sveobuhvatno poznavanje načina na koji ona funkcioniše. Neophodno je razumevanje njene suštine, mehanizama njene implementacije, ali načina na koji uspešno inkorporira u domaći ekonomski, pravni i socijalni sistem.

Da bi primenila ovakvu politiku, u godinama koje slede Srbija mora prilagoditi domaću agrarnu politiku i približiti je ZPP, pre svega, u smislu mera agrarne politike koje se implementiraju u zemlji a postepeno i u smislu visine sredstava izdvojenih u svrhu podsticanja poljoprivrede. Domaće mere

agrarne politike je neophodno učiniti kompatibilnim sa merama koje su na snazi u EU kako kasnije obaveze iz članstva ne bi izazvale dramatične posledice po domaći agrar. To znači kreiranje domaćih mera koje su u skladu sa već postojećim u EU, uz istovremeno anticipiranje budućih mera ZPP. Ovo prilagođavanje mera mora biti praćeno izgradnjom administrativnih kapaciteta za implementaciju ovakve politike, pre svih, Ministarstva poljoprivrede.

Trenutni status integracije Srbije u Evropsku uniju, nije ostvariv na kratki rok barem na prvi pogled, ne nameće direktne obaveze poljoprivrednicima naše zemlje. Srbija nije deo Evropske unije i sasvim sigurno je članstvo u EU, jedan od glavnih spoljnopolitičkih prioriteta, teško ostvariv na kratki rok. Takođe, nacionalna agrarna politika nije deo ZPP, a time nacionalne mere podrške poljoprivredi mogu biti liberalnije od evropskih. Budući da Srbija još uvek nije zvanični kandidat za članstvo, čak i pretpristupni fondovi bivaju plasirani bez obaveza po poljoprivrednike (komponenta I i II IPA).

Osnovni pravci rada nadležnih organa za podsticanje razvoja poljoprivrede trebalo bi da imaju tri glavna pravca: zakonodavni, institucionalni i budžetski.

Zakodavni predstavlja težak, kontinuiran proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa onim na snazi u EU. Obimnost dela *Acquis Communautaire*-koji se odnosi na poljoprivredu i bezbednost hrane meri se hiljadama akata. Otežavajuća okolnost je „živost“ ove materija koja se, takođe, neprestano menja i unutar EU.

Institucionalni pravac podrazumeva oživljavanje zakonskih rešenja i njihova transformacija u funkcionalne, efikasne institucije podrške poljoprivredi koje na transparentan način vrše svoje predviđene uloge u razvoju poljoprivrede.

Često je najvidljiviji u javnosti budžetski aspekt rada i podrške poljoprivredi. Nivo, forma i način subvencionisanja mora pratiti evropski put. To drugim rečima znači kreiranje i pravovremena implementacija mera podrške koje su već primenjivane u EU i koje predstavljaju daleko viši nivo podrške od ove koja se danas primenjuje u Srbiji.

4.1. Koraci koji predstoje Srbiji

U nameri da uspostavimo direktnu vezi između trenutne poljoprivredne politike Srbije i ZPP, u ovom delu ukazaćemo na određene institucije/preduslove za uspešnu integraciju Srbije u EU u oblasti poljoprivrede. Iako duboka i sveobuhvatna uporedna analiza ove dve politike prevazilazi cilj i namenu Vodiča, odabranim primerima želimo da ukažemo na kompleksnost i važnost promena koje predstoje domaćoj politici na putu ka EU.

4.1.1. IPARD agencija

Najbolji primer implementacije poljoprivredne politike u Srbiji koja je usmerena ka dostizanju evropskih standarda ogleda se u pripremama za korišćenje IPARD fondova. Formiranje budućih struktura bilo je praćeno zakonodavnom aktivnošću, reformama postojeće institucionalne strukture, ali i budžetskim planiranjem. Zakonodavni okvir uspostavljen je usvajanjem Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, kada je uspostavljena pravna osnova za formiranje operativne strukture – formiranje Uprave za agrarna plaćanja (platna agencija) i proširivanje ovlašćenja Sektora za ruralni razvoj MPŠV, prema zahtevima EU propisa u ovoj oblasti.

Odmah nakon usvajanja zakona, 2009. godine, otpočelo se sa uspostavljanjem neophodnih struktura, kako bi se u što kraćem roku ostvarila akreditacija čitavog sistema i time omogućio prijem sredstava iz ovog fonda. Već u oktobru, 2009. godine, formirana je Uprava za agrarna plaćanja, koja preuzima skoro sva plaćanja koja MPŠV obavlja svojim korisnicima. U toku iste godine izrađen je predlog dve mere koje su u potpunosti finansirane nacionalnim sredstvima, koje po zahtevima koje treba da ispuni korisnik, kao i načinu administriranja, odgovaraju u potpunosti IPARD merama. Cilj je priprema kako korisnika, tako i administracije za prijem sredstava iz IPARD fonda, koji se sprovodi po strožijim procedurama nego što je to slučaj sa nacionalnim merama. Krajem oktobra, 2010. godine, formalno je imenovano Upravljačko telo čime je i formalno završeno uspostavljanje operativne strukture za petu komponentu IPA fonda. Cilj priprema je ubrzana akreditacija, odmah nakon sticanja statusa kandidata, kako bi sredstva iz ovog fonda bila dostupna u najkraćem mogućem roku za srpsku poljoprivredu.

4.1.2. Agencija za plaćanja u poljoprivredi

Ova agencija predstavlja svojevrsni „trezor“ poljoprivrede. Može funkcionisati u sastavu ministarstva ili kao izdvojeni organ ali pod ingerencijom Ministarstva poljoprivrede. Nadležna je za sva plaćanja u oblasti poljoprivrede, prema svim korisnicima mera i na određeni način predstavlja kanal plasmana subvencija od Brisela („trezora“ EU) do krajnjih korisnika zemlje članice (poljoprivrednika, preduzeća, preduzetnika, lokalnih zajednica, nevladinih organizacija...). Za Srbiju je najrealniji scenario prerastanje Uprave za agrarna plaćanja (organ u sastavu MPŠV) u ovakvu agenciju.

4.1.3. Agencija za intervencije na tržištu

Agencija za intervencije na tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda ima pre svega ulogu stabilizatora tržišta u trenucima neplaniranih kretanja cena. Ona, u trenucima kada cena određenog poljoprivredno-prehrambenog proizvoda padne ispod projektovanog nivoa interveniše na tržištu otkupom tržišnih viškova tog proizvoda. Na ovaj način stabilizuje tržište, cenu „gura“ na viši nivo i garantuje stabilan prihod lica angažovanih u proizvodnji koja je predmet intervencije. Moguća su tri scenarija za uspostavljanje ovakvog sistema u Srbiji:

1. Osnivanjem Agencije kao novog organa u Vladi (pod ingerencijom Ministarstva poljoprivrede i/ili Ministarstva trgovine);

2. Proširenjem opsega delovanja Direkcije za robne rezerve (postojeći organ, pod ingerencijom Ministarstva trgovine i usluga);

3. proširenjem opsega delovanja Uprave za agrarna plaćanja unutar MPŠV.

4.1.4. Finansiranje poljoprivrede

Verovatno jedan od najvećih problema poljoprivrede naše zemlje predstavlja finansiranje. Ne ulazeći u izbor mera politike, definisaćemo dva glavna nedostatka domaće poljoprivredne politike:

1. nizak nivo izdvajanja iz nacionalnog budžeta u svrhu podsticanja poljoprivrede (tzv. Agrarni budžet);

2. finasiranje poljoprivrede na godišnjem nivou, sa čestim promenama izbora/iznosa mera.

Naime, generalno, finansiranje poljoprivrede u Srbiji mora biti na daleko višem nivou od trenutnog ukoliko se problemi (akumulirani tokom više decenija) žele otkloniti. Sa druge strane, jedna od osnovnih karaktersitika ZPP je finansiranje na sedmogodišnji period, sa tačno utvrđenim iznosima subvencija, mogućim korisnicima i namenama na godišnjem nivou. Na ovaj način, među sve učesnike u procesu proizvodnje, prerade i plasmana hrane se unosi preko potrebna stabilnost, predvidivost i konzistentnost u poljoprivrednoj politici. Upravo takva politika, poznata na duži period od godinu dana, je neophodna Srbiji kako bi mogućila stabilan i atraktivan ambijent za poslovanje domaćih učesnika agrobiznisa ali i privukla strane investitore.

4.1.5. Sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi (FADN – Farm Accountancy Data Network)

Preduslov kreiranju adekvatne politike u oblasti poljoprivrede je poznavanje proizvodnih performansi njenih učesnika. Sa tim ciljem, u svim članicama EU funkcioniše FADN kao obavezni instrument kreiranja politike. Sakupljanjem podataka o proizvodno-ekonomskim performansama odabranih poljoprivrednih gazdinstava u zemlji, stvara se adekvatna analitička osnova za različite vrste analiza koje, konačno, predstavljaju polaznu osnovu u kreiranju poljoprivredne politike zasnovane na realnim potrebama njenih korisnika. U Srbiji će FADN biti finansiran iz programskog cikluca IPA 2010 I OČEKUJE SE POČETAK IMPLEMENTACIJE OVOG PROJEKTA sredinom 2011. godine.

4.1.6. Integrisani administrativni sistem kontrole plaćanja (IACS - Integrated Administration and Control System).

U cilju implementacije mera podrške po jedinici površine (subvencije po hektaru obradive površine) u zemljama članicama funcioniše tzv. Integrisani sistem kontrole plaćanja. Preduslov njegovog funkcionisanja je Sistem identifikacije parcela (ili LPIS / Land Parcel Identification System) koji omogućava evidentiranje svake pojedinačne parcele u zemlji, kao i njenog vlasnika/korisnika (farmer ili preduzeće). Kako bi Srbija mogla da implementira već ranije objašnjene sisteme direktnih podrška poljoprivredi, osnivanje ovakvih sistema je neophodno. Praksa u skorijim članicama EU je bila da je ovaj sistem (budući da je veoma skup) bio finansiran iz predpristupnih fondova EU.

4.1.7. Proizvođačke organizacije

Organizacije formirane oko, po pravilu, pojedinih segmenata poljoprivredne proizvodnje (proizvođači mleka, šećera, mesa...) predstavljaju izrazito bitan segment poljoprivrede EU. Takođe, one predstavljaju veoma relevantnog partnera Evropskoj komisiji (i po pravilu, čvrste i bučne pregovarače, koji se ne libe da svoje nezadovoljstvo izraze demonstrativnim uništavanjem svojih proizvoda – mleka, voća, povrća...) prilikom kreiranja politike. Ovo jeste segment koji itekako nedostaje Srbiji i na kome se mora raditi u budućnosti. Ove organizacije jesu promoteri svojih interesa, ali i činioci keriranja i implementacije uspešne politike, krojene prema potrebama korisnika i tržišta.

4.1.8. Članstvo u STO

Na kraju, među odabranim primerima našao se i ovaj preduslov iako on nema tehnički, već pre svega, politički karakter. Itekako je vredan pominjanja u kontekstu neophodnih koraka pre članstva u EU. Posmatrajući samo poljoprivredu, pre svega, treba imati u vidu činjenicu da je EU kao celina član ovog sistema. Takođe, nijedna zemlja nije pristupila EU, a da pri tom nije bila već članica STO. Ovo je veoma bitno usled, navešćemo samo jedan tehnički aspekt – visine carinske zaštite Srbije i visine carinske zaštite EU. Članstvom u EU Srbija će usvojiti eksternu carinsku zaštitu koju EU bude implementirala u tom trenutku. Sa druge strane, ukoliko zaštita Srbije bude niža od zaštite EU (što je sva prilika da će se desiti), EU će biti primorana da plati tzv. kompenzaciju ili nadoknadu trgovinskim partnerima koji su usled ulaska Srbije u EU izgubile pristup tržištu. Zadržaćemo se samo na ovom detalju, imajući u vidu kompleksnost procesa pristupanja STO i činjenicu da su pregovori o članstvu Srbije u STO u toku.

4.2. Akteri u procesu

Nema sumnji da najveći deo tereta evropskih intregracija pada na pleća Vlade, odnosno, državnog organa nadležnog za poslove u poljoprivredi – u našem slučaju, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Svojim radom u zakonodavnom, institucionalnom i budžetskom smislu ali i prenosom specifičnih znanja o samom procesu, potrebama i nužnosti za promenama prouzrokovanih njime krajnjim korisnicima – poljoprivrednicima i svima koji se bave proizvodnjom, preradom i prometom hrane – MPŠV ima vodeću ulogu u ovoj oblasti evropskih integracija zemlje.

Ipak, njegova uloga je potpomognuta horizontalnom i vertikalnom komunikacijom i saradnjom sa Vladinim ali i nevladinim organizacijama/strukturama direktno i indirektno uključenim u proces.

U smislu horizontalne saradnje, nema dileme da Kancelarija za evropske integracije jeste državni organ najdublje uključen u proces. Takođe, resorna ministarstva direktno angažovana jesu Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja (posebno u oblasti ekonomskih aspekata procesa i ravnomernog razvoja), Ministarstvo trgovine i usluga (trgovinska politika), Ministarstvo zdravlja (bezbednost hrane). Kao imperativ se stoga nameće nužnost dobre koordinacije na najvišem nivou ali i formalna i neformalna saradnja operativnih struktura.

Vertikalna saradnja podrazumeva, pre svega, pravovremenu ispravnu informisanost krajnjih direktnih činioca procesa – poljoprivrednika, preduzeća

iz oblasti agrobiznisa, prometnika i svih subjekata direktno ili indirektno povezanih sa poljoprivredom, ali i običnih građana – potrošača. Sprovodi se putem dva organa pod ingerencijom MPŠV a to su: Poljoprivredna savetodavna služba i Mreža za podršku ruralnom razvoju. Oba tela, preko svojih regionalnih kancelarija širom zemlje, jesu u direktnom kontaktu sa korisnicima na svakodnevnoj osnovi i predstavljaju produženu ruku MPŠV na terenu, svojevrsni servis poljoprivrednika, ali i svih ostalih zainteresovanih za ovaj sektor.

Ipak, posebno mesto u procesu zavređuju dve institucije – Privredna komora i Univerziteti. Privredna komora, sa svim svojim delovima i nivoima delovanja (republička, regionalna, gradska) predstavlja neprocenjivo bitnu sponu sa privredom i kanal dvosmerne saradnje koji omogućava efikasno implementiranje mera kreiranih od strane države ali i sugerisanje privrede na tačke/mesta bilo kog dela procesa koja zavređuju posebnu pažnju (primer – carinska zaštita za pojedine proizvode, izuzeće od određenih obavezujućih akata, period prilagođavanja su pojedinim delovima privrede...). Sa druge strane, univerziteti (Poljoprivredni fakulteti, pre svega, ali i ekonomski, pravni, političkih nauka) potpomognuti relevantnim naučno-istraživačkim institutima i organizacijama moraju biti centar prenosa najsavremenijih znanja ka studentima u cilju stvaranja najbitnijeg resursa u procesu – kvalifikovanih ljudi.

5. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i poljoprivreda Srbije

Verovatno najbitniji trenutak novije istorije odnosa Republike Srbije i EU desio se 7. novembra, 2007. godine, kada je parafiran, odnosno, 29. aprila, 2008. godine, kada je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom i njenim državama članicama.

Sporazum predstavlja kvalitativno novi nivo u međusobnim odnosima, budući da njime Srbija i EU prvi put ulaze u fazu odnosa uređenih jednim sveobuhvatnim ugovorom. Ovim Sporazumom se regulišu skoro svi aspekti međusobnih odnosa EU i Srbije, a iznad svega međusobni ekonomski odnosi.

Ostavljajući na stranu politički momenat Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, suštinski element ovog Sporazuma sa aspekta poljoprivrede jeste

stvaranje zone slobodne trgovine između Evropske unije i Srbije. Ta zona skoro potpuno slobodne trgovine će biti stvorena u prelaznom periodu od šest godina od dana stupanja na snagu Sporazuma.

Zaključivanje i primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju rezultirali su kreiranjem zone skoro potpuno slobodne trgovine između Evropske unije i Srbije istekom poslednje godine trajanja ugovora (predviđeno je da Sporazum, počevši od prvog dana primene, traje 6 godina). U toku trajanja Sporazuma, uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda poreklom iz EU će biti liberalizovan, odnosno, Republika Srbija će se obavezati na postepeno ukidanje većine carinskih dažbina koje trenutno primenjuje na uvoz robe iz EU. Liberalizacijom je obuhvaćeno 85% trgovine u oblasti poljoprivrede (po definiciji Svetske trgovinske organizacije to su Glave od 1 do 24 Carinske tarife uz manji broj proizvoda iz drugih Glava kao i Glava 3 – Riba i proizvodi od ribe) između zemalja potpisnika Sporazuma, odnosno EU i Srbije.

Inače, svi poljoprivredno-prehrambeni proizvodi (2450 proizvoda-tarifnih linija) su podeljeni u tri grupe:

- Primarni poljoprivredni proizvodi (ili AGRI);
- Prerađeni poljoprivredni proizvodi (ili PAPS – processed agricultural products);
- Ribarstvo i proizvodi ribarstva (ili FISH).

Tržište poljoprivredno-prehrambenih proizvoda zemlje će biti liberalizovano prema svom najvećem spoljno-trgovinskom partneru (EU absorbuje polovinu poljoprivrednog izvoza Srbije ili oko milijardu dolara) primenom različitih modela liberalizacije za različite grupe proizvoda. Grupa tzv. neosetljivih proizvoda (proizvodi koji se ne proizvode u zemlji – tropsko voće, začini, čaj... ali i inputi za poljoprivrednu proizvodnju) su odmah, primenom Sporazuma, u potpunosti liberalizovani. Ovakvih proizvoda ima ukupno 1137 (ili 46% ukupnog broja proizvoda). Na ukupno 37% proizvoda primenjen je model tzv. postepene linearne libelarizacije do potpunog ukidanja carina u poslednjoj godini primene Sporazuma (žitarice, uljarice, voće, povrće, mlečni proizvodi...). Kod tzv. osetljivih proizvoda (oko 15% od ukupnog broja – meso i mesne prerađevine, određene vrste povrća i voća i prerađevina od njih, margarin...) zadržava se određeni nivo carinske zaštite i nakon isteka Sporazuma dok se kod 9 proizvoda carinska zaštita ne smanjuje uopšte (ostaju zaštićeni u istom iznosu i nakon Sporazuma – samo voće i povrće).

5.1. Režim spoljne trgovine u oblasti poljoprivrede pre i posle stupanja Sporazuma na snagu

5.1.1. Srbija/Evropska unija

5.1.1.1. Carinska zaštita koju je Srbija primenjivala prema EU pre Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Ovde pre svega ubrajamo *ad valorem* carinu, koja se obračunava u procentualnom iznosu od osnovice (a osnovicu za obračun predstavlja uvozna vrednost robe uvećana za pripadajući iznos PDV), sezonsku carina (koja uvek iznosi 20% i primenjuje se samo kod određenih vrsta voća i povrća u određenom periodu godine) i specijalnu dažbinu (ili specifična dažbina ili prelevman) koja se naplaćuje u apsolutnom iznosu po jedinici mere uvoza i kreće se od 1 dinara do 80 dinara. Sezonske carine su naplaćivane na oko 70 tarifnih pozicija, koje predstavljaju proizvode izrazito sezonskog karaktera i to samo u toku sezone u Republici Srbiji. Specijalne dažbine ili prelevmani su naplaćivani na 402 tarifne pozicije i predstavljaju vid zaštite domaće proizvodnje od fluktuacije cena na svetskom (evropskom) tržištu budući da se naplaćuju u apsolutnom iznosu po jedinici mere.

5.1.1.2. Carinska zaštita Srbije prema EU nakon isteka Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Nakon isteka perioda trajanja Sporazuma (predviđeno je da Sporazum traje 6 godina) doći će do kreiranja zone skoro potpuno liberalizovane trgovine između Srbije i Evropske unije. Važno je napomenuti da Sporazum,

ipak, neće voditi kreiranju zone potpuno slobodne trgovine iz razloga što će određeni nivo zaštite za proizvode koji se smatraju visoko osetljivim sa stanovišta Srbije biti zadržan nakon isteka trajanja Sporazuma. Izraženo tzv. Tarifnim ekvivalentom (jedinstvenim prikazom svih instrumenata carinske zaštite, procentualno izraženim), tržište poljoprivredno-prehrambenih proizvoda će biti liberalizovano sa 21,2% prosečno (koliko je tarifni ekvivalent iznosio u trenutku primene) na 3,2% prosečno (koliko će iznositi u poslednjoj godini Sporazuma).

5.1.2. Evropska unija/Srbija

5.1.2.1. Mere carinske zaštite koje je EU primenjivala prema Srbiji

Od novembra, 2000. godine, Republika Srbija je uživala tzv. Preferencijalni status za izvoz svojih proizvoda na tržište EU. To, najjednostavnije rečeno, znači da su poljoprivredno-prehrambeni proizvodi poreklom iz Srbije bili oslobođeni svih dažbina prilikom ulaska na tržište Evropske unije, odnosno, da ne podležu obavezi nijedne dažbine koju EU naplaćuje na uvoz proizvoda iz drugih zemalja (ad valorem carina, varijabilna dažbina, minimalna uvozna cena...). Izuzetak predstavlja određena vrsta junetine (baby beef – godišnja kvota od 8875 tona u okviru koje je naplaćivano 20% od aktuelnog carinskog opterećenja za ostale zemlje), šećer (godišnja kvota od 180 000 tona za bezdažbinski uvoz iz Srbije) i vino (zajednička godišnja kvota koju je Srbija delila sa Makedonijom, Crnom Gorom i Albanijom).

5.1.2.2. Carinska zaštita Evropske unije prema Srbiji nakon isteka Sporazuma

Budući da je tržište EU skoro u potpunosti bilo liberalizovano za proizvode iz Srbije nema puno ustupaka koji su mogli biti učinjeni prema Srbiji. Međutim, sve povlastice na koje je Srbija prilikom izvoza na tržište EU imala pravo zahvaljujajući Preferencijalnom statusu jesu prenete u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i tržište EU, praktično, u potpunosti otvoreno (ukinuta i formalno sva carinska ograničenja dok su zadržani isti nivoi količinskih ograničenja za junetinu, vino i šećer).

5.2. Ostali aspekti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Kada su u pitanju vino i rakija, ova posebno osetljiva oblast regulisana je Protokolom 2 SSP u kojem su definisani posebni režimi zaštite. Naporom srpskog pregovaračkog tima na listu zaštite stavljena je „srpska šljivovica“, ali da bi u potpunosti iskoristili prednosti SSP neophodno je donošenje posebnih propisa koji će ovu oblast urediti sa stanovišta geografske oznake porekla (prema Uredbi EZ 110/2008). Ispregovarana kvota za izvoz srpskih vina u EU je 63.000 hektolitara, dok je za uvoz iz EU određena količina od 25.000 hektolitara. Oblast alkoholnih pića je jedna od osetljivijih u EU, pogotovu kada je reč o šljivovici. Šljivovicu u EU svrstavaju u tzv. generička imena, što znači da ne postoji pravo zaštite geografske oznake šljivovice kao takve. Moguće je zaštititi „srpsku šljivovicu“ ili neku drugu, ali se još uvek državama ne dozvoljava pravo da zaštite termina „šljivovica“ kao geografsku oznaku i time iz konkurencije sa tržišta izbace sve druge šljivovice. Od zemalja članica EU ima više zainteresovanih za zaštitu šljivovice, što je jedan od razloga zbog kojih se šljivovica smatra generičkim imenom. Ovu materiju reguliše Regulativa EU 110/2008, koja u svojim aneksima daje listu zaštićenih geografskih oznaka alkoholnih pića. Šljivovica spada u kategoriju voćnih rakija (*Fruit Spirit*) u okviru koje su zaštićene geografske oznake poreklom iz Italije (*Sliwovitz del Veneto, Sliwovitz del Friuli-Venezia Giulia, Sliwovitz del Trentino-Alto Adige, Sliwovitz Trentino*) i Slovačke (*Bošácka slivovica*). Inače osnovni zahtev voćnih rakija je da sadrže najmanje 37,5% alkohola. Van ove kategorije nalazi se proizvod Slivovice poreklom iz Češke, ali za koji je maksimalno dozvoljeni procenat alkohola 30% i svrstan je u ostale rakije. Poslednji primer je donekle odstupanje od tretiranja naziva šljivovice, kao generičke oznake, pa ovo upućuje na oprez naše Vlade da se ne dogodi da šljivovica postane zaštićena geografska oznaka neke druge zemlje i time zabrani njena proizvodnja u Republici Srbiji.

U delu koji se odnosi na vino usvojen je Zakon o vinu, koji je u potpunosti usklađen sa najnovijim reformama ovog sektora u EU iz 2008. i 2009. godine. Otpočeo je rad na uspostavljanju vinarskog i vinogradarskog registra, dok se otpočelo sa izdavanjem sistema evidencionih markica čime se uspostavlja pravni osnov za proizvodnju vina sa geografskim poreklom. U narednom periodu se može očekivati nešto viši nivo iskorišćenja odobrene kvote za izvoz vina porekom iz Srbije na tržište EU.

Pitanje geografskih oznaka porekla uređeno je članom 33 SSP (odnosi se na hranu). Definisan je prelazni period od pet godina za registrovane žigove koji nisu u skladu sa evropskim propisima (Uredba EZ 510/2006). U okviru tog perioda se očekuje prilagođavanje evropskim propisima. Nakon tog perioda biće zabranjena upotreba tih žigova. Ovo praktično znači da se nakon isteka roka od pet godina svi proizvodi koji nose nazive već zaštićenih proizvoda na EU tržištu morati da promene svoje ime ili da se povuku sa tržišta. To se posebno odnosi na veliki izbor feta sireva na srpskom tržištu koji će morati da promene svoj naziv. Sa druge strane, usvajanjem Zakona o oznakama geografskog porekla ovaj rok od pet godina skraćen je na tri godine, što znači da će sređivanje ove oblasti morati da bude završeno do 2013. godine.

Verovatno najosetljiviji detalj SSP jeste pitanje vlasništva, odnosno, mogućnosti stranih lica da kupuju zemljište i druge nepokretnosti na teritoriji Srbije. Pitanje prava sticanja i uživanja svojinskih prava na nepokretnostima stranih pravnih i fizičkih lica uređeno je članovima 53 i 63. SSP. U delu SSP koji se odnosi na pravo nastanjivanja omogućeno je sticanje i raspolaganje nepokretnostima društava kćeri stranih privrednih društava (nacionalni tretman), dok postoje ograničenja za društva ogranke stranih privrednih društava koja mogu samo uzimati u zakup nepokretnosti u Srbiji. U delu koji se odnosi na slobodan protok kapitala još detaljnije je uređeno ovo pitanje koje se odnosi i na poljoprivredno zemljište. U članu 63, tački 2. definisano je da će u roku od četiri godine, u ovoj oblasti, Srbija osigurati isti tretman za državljane EU, kao i za svoje državljane. Međutim, u važećem Zakonu o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik RS, 62/2006 i 41/2009“, član 1, stav 3) stranim pravnim i fizičkim licima zabranjuje se pravo sticanja svojine nad poljoprivrednim zemljištem. To znači da će u periodu od četiri godine od stupanja na snagu SSP ova odredba zakona morati da se uskladi sa Sporazumom.

Takođe, članovi SSP koji regulišu ovu materiju nisu deo Prelaznog sporazuma, što znači da će realan rok za prilagođavanje biti oko 6-7 godina.

6. STO - Svetska trgovinska organizacija

Specifičnost situacije u kojoj se Srbija nalazi (tekući pregovori o pristupu STO i primena Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji kao i kasnijem priključenju EU) nosi sa sobom puno nepoznanica. Pod nepoznanicama se podrazumevaju neizvesna budućnost Zajedničke poljoprivredne politike EU, ali i finalni rezultat pregovora u tekućoj Doha rundi pregovora između zemalja članica Svetske trgovinske organizacije. U okolnostima dva intergacijska procesa koja teku paralelno (i koja se u određenim poljima pregovora preklapaju – npr. nivo carnske zaštite) nameće se kao neminovnost kreiranje agrarne politike koja će se približiti agrarnoj politici na snazi u EU sada, ali još bitnije, agrarnoj politici koja će biti na snazi u trenutku kada Srbija postane član EU i istovremeno, uvažiti principe i pravila međunarodne trgovine poljoprivredno-prehrambenih proizvoda regulisanih Sporazumom o poljoprivredi u STO (koji se, takođe, bitno menjaju unutar tekuće DOHA runde pregovora).

Očigledno je da su oba multilateralna sistema kojima zemlja teži pokretne mete, odnosno, dinamični sistemi koji se bitno menjaju kroz istoriju svoga postojanja. Do sada ispoljene promene bile su brojne, a često su bile i ru-

kovođene pritiscima jedne strane na drugu (barem što se tiče promena u okviru ZPP). Budući da promene kod ovakvih glomaznih sistema zahtevaju promene kod svih svojih elemenata, jasno je da se svaka zemlja članica mora povinovati rešenju koje bude dogovoreno kao finalno i primeni u svoje nacionalno zakonodavstvo i sistem uređenja poslovnih subjekata u oblasti agrokompleksa (kod njihovih delova koji se odnose na poljoprivredu). Ono što je otežavajuća okolnost za domaću agrarnu politiku jeste da će se promene nastaviti i u budućnosti, a to znači da se određene promene moraju naslutiti i pre nego što do njih stvarno dođe kako bi se blagovremeno moglo reagovati.

Tako kreatori agrarne politike Srbije moraju biti spremni na hvatanje mete koja ne stoji, već se kreće i to brže nego što se često misli. Jedino kreiranje i implementacija transparentne, stabilne i predvidive agrarne politike koja će se približiti po svom modelu implementacije ZPP a po primenjenim merama neće kršiti pravila STO može garantovati hvatanje ove «mete» i uspešnu integraciju zemlje u ove kompleksne i glomazne pravne sisteme.

Zadatak za domaću agrarnu politiku je u toliko teži ako se ima na umu, generalno, niži nivo konkurentnosti domaće proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda od onih na međunarodnom tržištu, a vrlo često i na tržištu EU (iako je poljoprivreda EU, na makro nivou, nižeg stepena konkurentnosti od svetskog nivoa). U periodu prilagođavanja i pristupanja EU i STO neophodno je (između ostalog) značajno uvećati nivoe budžetskih izdvajanja opredeljenih na mere unapređenja domaće konkurentnosti kako bi domaći proizvođači i prerađivači spremno dočekali znatno otvoreniju tržišnu utakmicu.

Zajednička poljoprivredna politika EU, kao što je već rečeno, jeste najstarija politika Evropske unije. Nastala 1957. godine, pa do današnjih dana pretrpela je brojene promene i osim njenih početnih ciljeva (podizanje nivoa konkurentnosti poljoprivrede, poboljšanje životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, dovoljne količine hrane u svakom trenutku po razumnim cenama...) malo šta je danas isto u odnosu na trenutak njenog nastajanja. Ciljevi jesu isti, ali mere agrarne politike kojima se ovi ciljevi ostvaruju jesu bitno različite. Tako se proizvodnja više ne stimuliše na povećanje već obratno, destimuliše se i vrši se primena mera koje imaju za cilj ograničavanje proizvodnje a time smanjenje tržišnih viškova poljoprivrednih proizvoda. U tu namenu, u ZPP su uvedeni *set aside* programi (obaveza svakog poljoprivrednika da određenu površinu zemljišta ostavi van upotrebe, odnosno, neobrađenom), proizvodne kvote, direktna plaćanja po hektaru i grlu u cilju «kidanja» veze između državne subvencije i određene proizvodnje, ruralni razvoj kao novi aspekt koji poljoprivredi daje novu, širu ulogu od tradicionalnog sektora proizvođača sirovina za industriju...

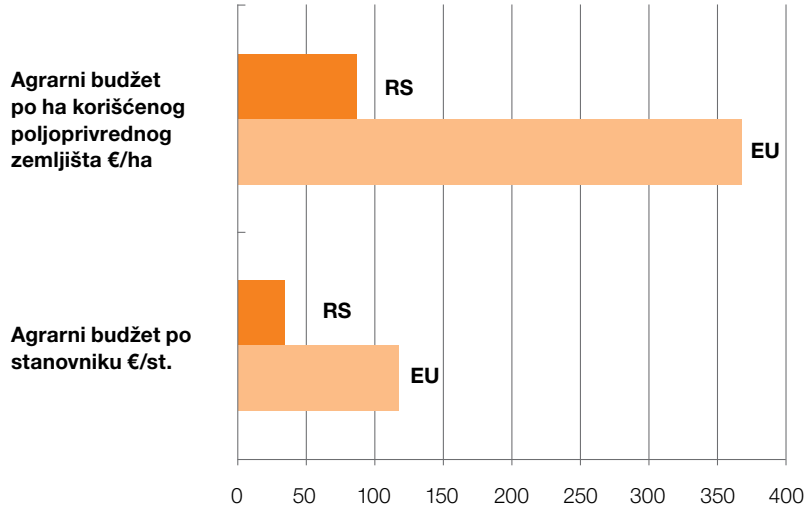
Do bitnih promena zajedničke poljoprivredne politike, ipak, nije došlo u kratkom vremenskom periodu već u periodu od nepunih pet decenija koliko ZPP već postoji. Iako današnji ZPP predstavlja bitno drugačiju politiku od izvorne ali su određeni pravci njenog budućeg razvoja su očigledni na osnovu pravca ispoljenih dosadašnjih promena. Potpuno je izvesno da će u okviru ZPP doći do daljeg jačanja politike ruralnog razvoja koja će nastaviti da konzumira sve veće iznose ukupno raspoloživih sredstava centralnog budžeta Evropske unije. O tome govori i činjenica da je u trenutku kada se po prvi put mere ruralnog razvoja javljaju u budžetu EU (1992. godina i Mekšerijeva reforma), sredstva namenjena finansiranju prvih programa su predstavljala svega 1% ukupnog budžeta ZPP dok se danas u ovu namenu izdvaja 10% budžeta Zajedničke poljoprivredne politike EU sa već najavljenim povećanjem u najskorijem periodu (finansijski period 2007-2013. godina). Takođe, potpuno je očigledno da će doći do daljeg prekidanja veza između državnih subvencija i određenih vrsta poljoprivredne proizvodnje kao i smanjenja novčanih izdataka u ovu namenu (tzv. «decoupled payments»).

Tabela 4. Uporedna analiza pojedinih pokazatelja u EU i RS

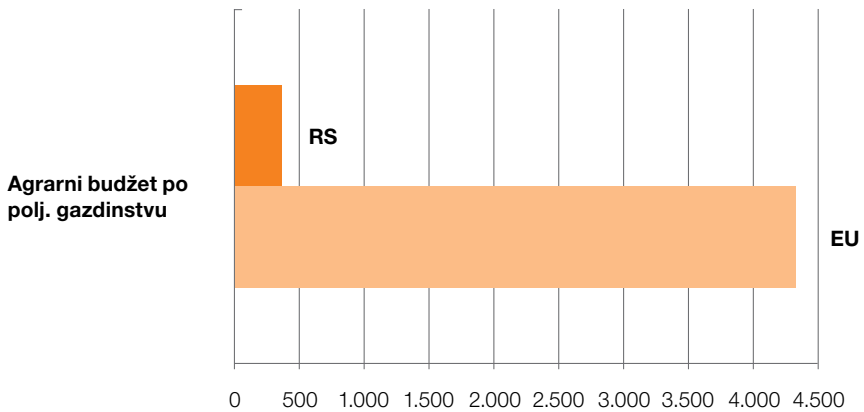
Pokazatelji:	EU	RS	Odnos pokazatelja EU/RS
Broj stanovnika	501.062.000 Podaci za 2010.	7.306.677 Procena za 2010.	68,57
Broj poljoprivrednih gazdinstava	13.700.400 Podaci za 2007.	778.891 Prema popisu iz 2002.	17,59
% stanovništva koje živi u ruralnim područjima	56% Podaci za 2009.	44% Prema popisu iz 2002.	1,27
GDP (tržišne cene)	12.408.824.000.000 € Procena za 2010.	15.710.212.630 € Procena za 2009.	789,86
GDP po stanovniku	25.100 € Podaci za 2008.	2.133 € Podaci za 2008.	11,77
Neto plata u polj.	2.220,6 € Podaci za 2008.	301,3 € Podaci za 2008.	7,37
Prosečna veličina polj.gazdinstva	19,3 ha Podaci za 2007.	3,7 ha Prema popisu iz 2002.	5,22
Polj. zemljište (korišćeno)	161.617.900 ha Podaci za 2008.	2.869.000 ha Prema popisu iz 2002.	56,33
Polj.zemljište po stanovniku	0,32 ha	0,39 ha	0,82
Agrarni budžet	59.500.000.000 € Podaci za 2010.	250.178.051 € Podaci za 2010.	237,83
Agrarni budžet po stanovniku	119	34	3,47
Agrarni budžet po polj. gazdinstvu	4.343	321	13,52
Agrarni budžet po ha korišćenog polj. zemljišta	368	87	4,22

Izvor: Eurostat, Republički zavod za statistiku

Grafikon 10. Agrarni budžet EU i RS po stanovniku i po ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta



Grafikon 11. Agrarni budžet EU i RS po poljoprivrednom gazdinstvu



7. Usklađivanje zakonodavstva

Čitav korpus propisa Evropske unije (*Acquis Communautaire*) u oblasti poljoprivrede, ruralnog razvoja, veterinarske, fitosanitarne politike i politike bezbednosti hrane čini preko 27 000 propisa različitog stepena obaveznosti (uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja). Od tog broja MPŠV ima u nadležnosti oko 9 000 propisa, što čini oko trećinu svih propisa Evropske unije, a imajući u vidu da najveći broj propisa predstavlja grupu tehničkih propisa za koje potrebno usvajanje velikog broja domaćih propisa, neophodno je uspostavljanje sistema koordinacije unutar nadležnih institucija Republike Srbije kako bi se proces usklađivanja, pre svega dobro organizovao, a zatim i ubrzao.

Propisi koji se odnose na poljoprivredu u širem smislu (obuhvataju i politiku bezbednosti hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku) podeljeni su u nekoliko poglavlja. Do prethodnog proširenja svi propisi koji se odnose na poljoprivredu bili su deo istog poglavlja, nakon čega se zbog sistematičnosti i lakše organizacije pregovora sa kandidatima za članstvo oblast poljoprivrede deli na tri posebne celine i to:

- Poglavlje 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj;
- Poglavlje 12 – bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika;

- Poglavlje 13 – ribarstvo.

Poglavlje 11 odnosi se na propise koji kao celina čine Zajedničku poljoprivrednu politiku EU. Svi propisi u ovom poglavlju mogu se podeliti na propise koji se odnose na horizontalna pitanja, propise koji regulišu zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda i propise koji se odnose na ruralni razvoj. Grupu horizontalnih propisa čine regulative koje se odnose na direktna plaćanja, uspostavljanje sistema integrisane administracije i kontrolnog sistema (*Integrated Administration and Control System (IACS)*), propise koji se odnose na regulaciju tržišta (izvozna podrška, uvozne i izvozne dozvole, intervencije na tržištu), sistem računovodstva na farmama (*Farm Accountancy Data Network (FADN)*), propisi u vezi promocije poljoprivrednih proizvoda, politike kvaliteta, organske proizvodnje, državne pomoći i propise koji se odnose na Instrument za pretpristupnu pomoć u poljoprivredi (IPARD). Propisi koji regulišu zajedničko tržište čine posebnu grupu propisa kojim je uređeno funkcionisanje zajedničkog tržišta za veliku grupu proizvoda, između ostalog – žitarice, uljarice, meso, mleko, pamuk, duvan, šećer, vino, voće i povrće, banane, kakao, itd. Propise koji regulišu ruralni razvoj čini nekoliko propisa koji se odnose na uspostavljanje sistema ruralnog razvoja u EU, od osnivanja Evropskog fonda za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development-EAFRD*) do uspostavljanja strateških smernica u ovoj oblasti za period od 2007-2013. godine.

Poglavlje 12 nešto je složenije i obimnije od poglavlja 11, ali i zahtevnije s obzirom da ga čini grupa propisa sa kojom će biti najteže obaviti usklađivanje. Ovo poglavlje čine opšti propisi, veterinarski propisi, tržišni standardi, propisi bezbednosti hrane, propisi u vezi sa hranom za životinje i fitosanitarni propisi. Opšte propise čine horizontalne regulative koje se odnose na bezbednost hrane, čiju osnovu čini Opšti Zakon o bezbednosti hrane (*General Food Safety Law Regulation 178/2002*). Veterinarske propise čine podgrupe propisa koji regulišu kontrolni sistem unutar EU, kontrolni sistem za uvoz, identifikaciju i registraciju životinja i njihova kretanja, kontrolne mere za bolesti životinja, trgovinu unutar EU živim životinjama, semenom, embrionima, nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca, rezidue i zabranjene supstance, uslove za uvoz živih životinja i proizvoda životinjskog porekla, međunarodne ugovore, zootehniku i veterinarske troškove. Tržišne standarde čine propisi koji regulišu higijenu, posebni propisi koji se odnose na proizvode životinjskog porekla, pravila kontrole, propise koji se odnose na otpatke životinjskog porekla i drugo. Bezbednost hrane čine propisi koji se odnose na obeležavanje i označavanje hrane, aditive, enzime u hrani, dodatke hrani, začine, novu hranu, mineralne vode, materijale koji dolaze u kontakt sa hranom, itd. Grupa propisa koji se odnose na hranu za životinje reguliše aditive, mediciniranu hranu, materijale koji dolaze u kontakt sa hranom za životinje. Fitosanitarni propisi regulišu zdravlje bilja, proizvode za zaštitu zdravlja bilja, seme, biljne sorte.

Poglavlje 13 čine propisi koji se odnose u celini na Zajedničku politiku ribarstva EU (*Common Fisheries Policy*), regulišu očuvanje akva resursa, ograničavanje štetnog uticaja na životnu sredinu, uslove za korišćenje vodnih resursa, strukturnu politiku i upravljanje flotom, akvakulturu itd.

Iz kratkog prikaza svih poglavlja *Acquis Communautaire* koji se odnose na poljoprivredu u širem smislu, jasno je da će se celokupan uspeh procesa usklađivanja domaćih propisa sa evropskim meriti upravo uspehom u ovoj oblasti. Iz tog razloga neophodna je dobra organizacija svih delova sistema i mobilisanje resursa u svim sferama koji se odnose na poljoprivredu. U suprotnom, u bliskoj budućnosti, nakon otvaranja novih faza odnosa Srbije i Evropske unije (dobijanje statusa kandidata, otvaranje analitičkog pregleda zakonodavstva i, konačno, otpočinjanje pregovora o članstvu) Srbija neće uspeti da na vreme završi proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim. U najgorem scenariju moguć je zastoj, pa i blokada pregovora o pristupanju sa EU, baš u oblasti poljoprivrede, zbog nemogućnosti ministarstva i ostalih institucija da iznesu čitav proces. U tom slučaju na resorno ministarstvo biće vršen pritisak, ne samo od strane EU, već i od Vlade i drugih ministarstava/institucija. Međutim, ukoliko se stvari ne organizuju na vreme ti problemi u poznijim fazama pristupanja neće moći da budu uklonjeni.

Zbog svega navedenog neophodno je što pre pristupiti uspostavljanju posebnog sistema koji će biti osnova procesa usklađivanja domaćih propisa sa evropskim propisima, u oblasti poljoprivrede, bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike.

7.1. Proces usklađivanja domaćih propisa sa evropskim propisima u Republici Srbiji

Dokument koji je osnova usklađivanja propisa u Republici Srbiji je Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju. Ovo je višegodišnji planski dokument koji predstavlja osnovu svih zakonodavnih aktivnosti u oblasti usklađivanja zakonodavstva do 2012. godine. Da bi usklađivanje propisa u oblasti poljoprivrede bilo uspešno okončano neophodno je preduzeti tri vrste aktivnosti:

I. **Zakonodavna aktivnost.** Neophodno je uspostavljanje organizovanog sistema usklađivanja zakonodavstva. Ova organizacija mora biti jasno ustrojena, kako na centralnom nivou, tako i na nivou resornog ministarstva.

   Na centralnom nivou već su uspostavljene osnove sistema koordinacije, ali je neophodno uvođenje tabela usklađenosti i značajnijeg monitoringa od strane institucije koja je za to zadužena (Kancelarija za evropske integracije). Neophodno je i sprovođenje ovog procesa retroaktivno, drugim rečima, neophodno je utvrditi u kojoj meri su već usvojeni i doneti propisi usklađeni sa pravom EU. Takođe, od izuzetnog je značaja i uvažavanje značaja pojedinih oblasti na osnovu zastupljenosti propisa ovih oblasti u ukupnom korpusu propisa EU (poljoprivreda, zaštita životne sredine i itd.). To znači da mera uspeha ne može biti ista za sva resorna ministarstva, kao i da politika zapošljavanja i obučavanja kadrova, ali i opredeljivanja sredstava iz budžeta mora uvažavati realnost da će pojedini resori biti pod mnogo većim pritiskom od većine ostalih. Jedino na taj način moguća je uspešna integracija Srbije u sve sektorske politike EU. Linearni pristup rešavanju problema mora biti u potpunosti zamenjen drugačijim pristupom – uvažavanja različitosti.

Resorno ministarstvo (MPŠV) odgovorno je za direktno usklađivanje propisa u svojoj oblasti što znači da organizacija većeg dela procesa usklađivanja propisa (imajući u vidu da više od trećine propisa sa kojima se treba uskladiti dolazi upravo iz ove oblasti) leži na ovom ministarstvu. To znači da će predstojeći ukupni uspeh ili neuspeh Srbije u ovom procesu zavisiti od organizacije MPŠV.

II. **Institucionalna izgradnja.** Druga strana medalje procesa usklađivanja domaćih propisa sa evropskim je izgradnja novih i jačanje postojećih institucija. Upravo u ovoj oblasti neophodno je uspostavljanje izuzetno složenog mehanizma koordinacije i čak uvođenja novih informacionih tehnologija, kako bi se zadovoljili izuzetno strogi standardi EU.[27] Resorno ministarstvo je otpočelo sa izgradnjom novih institucija kojim će se ubrzati proces integracije srpske poljoprivrede u Zajedničku poljoprivrednu politiku EU. Osnovana je Uprava za agrarna plaćanja (na osnovu Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju) koja će biti odgovorna za sva plaćanja u poljoprivredi i čije osnivanje je jedan od uslova za korišćenje pete komponente IPA fonda – IPARD (nakon sticanja statusa kandidata), koji se odnosi na ruralni razvoj. Osnovana je i Direkcija za nacionalne referentne laboratorije, kao i Uprava za zemljište.

III. **Kadrovska reorganizacija.** Obavljena je inicijalna podela propisa EU u ministarstvu koji se odnose na poljoprivredu. Samim tim uspostavljena je struktura za praćenje pojedinačnih propisa EU, kojom je za svaki propis EU određen jedan službenik ministarstva koji ima obavezu praćenja tog propisa. Cilj ove aktivnosti je priprema unutar ministarstva za predstojeće pregovore o pristupanju kada će se krenuti u analitički pregled našeg zakonodavstva da bi se obavila procena usklađenosti domaćih propisa sa propisima EU. Međutim, neophodna je reorganizacija unutrašnjeg sistema unutar ministarstva koja bi jasno definisala uloge pojedinih organizacionih jedinica u procesu usklađivanja propisa (normativa, EU poslovi, struka). Nakon toga usledila bi i obuka i regrutovanje kadrova, jer se sa sadašnjim brojem zaposlenih ne može uspostaviti dobra i održiva koordinacija čitavog procesa.

[27] *Jedan od zahteva EU za korišćenje pete komponente IPA fonda (IPARD) je i formiranje platne agencije po EU standardima. Ovo je bitno ne samo zbog korišćenja sredstava iz IPARD fonda, već će ova agencija biti odgovorna za sprovođenje finansijski najvažnije politike direktnih plaćanja, koja predstavlja okosnicu ZPP. Standardi EU u ovoj oblasti su jasna podela nadležnosti unutar agencije i razdvajanje funkcija prijema i odobravanja aplikacija od funkcije odobravanja zahteva za isplatu, kao i odvojenost ovih funkcija od funkcije isplate, vođenja knjigovodstva i upravljanja dugom. Takođe, direktna plaćanja (nakon ulaska u EU) je nemoguće sprovesti bez postojanja sistema identifikacije parcela (Land Parcel Identification system – LPIS), koji je zapravo sistem ortofoto snimaka poljoprivrednog zemljišta jedne zemlje. Na njemu se jasno vide i granice između pojedinih parcela, što uvidom u ovaj sistem, predstavlja osnovu za ostvarivanje prava poljoprivrednika za isplatu subvencija po osnovu direktnih plaćanja.*

7.1.1. Neophodni koraci resornog ministarstva

Jačanje sistema koordinacije unutar MPŠV obuhvatilo bi:

- uspostavljanje IT podrške procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim zakonodavstvom u oblasti poljoprivrede, bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike;
- uvođenje obaveznih tabela usklađenosti domaćih propisa sa evropskim propisima;
- specijalizaciju i dodatnu obuku zaposlenih u resornom ministarstvu, ali i ostalim institucijama za nove poslove koji se odnose na usklađivanje zakonodavstva;
- uspostavljanje interne koordinacije delova ministarstva koji se bave usklađivanjem propisa i delom koji koordinira EU poslove;
- veći značaj NPI kao sistema harmonizacije.

7.1.1.1. Uspostavljanje IT podrške procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim zakonodavstvom u oblasti poljoprivrede, bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike

Ova aktivnost podrazumeva razvijanje posebne IT podrške procesu usklađivanja domaćih propisa sa evropskim propisima, koja se svodi na postojanje jedinstvene softverske podrške procesu usklađivanja zakonodavstva. Ovo može da obezbedi samo posebna baza podataka, koja će integrisati proces pisanja propisa, izrade Tabele usklađenosti (kojom će biti definisano u kojoj meri je propis usklađen sa evropskim propisom) i povezivanje sa ostalim softverskim rešenjima u ovoj oblasti (Nacionalni program za integraciju Srbije u EU, baza prevođenja), kao i integraciju svih aktera unutar MPŠV (odeljenja, odseci, grupe).

Ova baza podataka treba da ima sledeće funkcije:

- integrisana izrada propisa (sve faze pisanja propisa obavljale bi se preko ove baze podataka);
- praćenje napretka u harmonizaciji kroz precizno određivanje sa kojim propisima EU je obavljeno usklađivanje ;
- obezbeđivanje kvartalnog izveštavanja za potrebe resornog ministarstva;
- lakše određivanje prioriteta za prevođenje.

7.1.1.2. Uvođenje obaveznih tabela usklađenosti domaćih propisa sa evropskim propisima

Do ovog trenutka usklađivanje domaćih propisa sa evropskim propisima u MPŠV, a i u drugim ministarstvima obavlja se nedovoljno organizovano i bez posebne eksterne kontrole. Jedina osnova ovog procesa treba da bude NPI, ali se ova baza ne koristi u dovoljnoj meri. Ovakav nastavak procesa usklađivanja u najmanju ruku otežaće proces usklađivanja i zahtevaće da se zaposleni, kojih ni sada nema u dovoljnom broju, dodatno opterete analizama u vezi usklađivanja, umesto da čitav tok bude organizovan pravolinijski.

Ovu aktivnost činili bi sledeći elementi:

- uvođenje tabele usklađenosti za svaki propis koji MPŠV donosi *pro futuro*;
- izrada tabela usklađenosti za sve propise koji su doneti, a za koje mislimo da su usklađeni sa propisima EU (korak unazad);
- uvođenje novog mehanizma koordinacije u MPŠV (normativa - EU jedinica);
- specijalizacija zaposlenih u normativi za izradu tabela usklađenosti. To ne znači da bi oni izrađivali tabelu usklađenosti, već da bi na taj način mogli da kontrolišu tabele koje im šalje struka.

7.1.1.3. Specijalizacija i dodatna obuka zaposlenih u MPŠV za nove poslove koji se odnose na usklađivanje zakonodavstva

Dosadašnje aktivnosti na poslu usklađivanja domaćih propisa sa evropskim propisima ukazuju na to da je potrebna dodatna obuka svih zaposlenih koji rade na ovim poslovima. Pokazalo se da ne postoji dovoljno razumevanje trenutne faze procesa usklađivanja, niti kratkoročno ili dugoročno planiranje ovog posla u samom Ministarstvu. Jedan od problema proizilazi iz nedovoljne obučenosti službenika za pomenute poslove.

Obuka bi trebalo da obuhvati službenike iz normativnog odeljenja i EU jedinice ministarstva. Neophodno je sa opštih preći na specifične vrste obuka koje bi obuhvatile neposrednu izradu tabela usklađenosti (*Table of concordance*), sa partnerima sa kojima ne postoji jezička barijera (Hrvatska, eventualno Slovenija).

7.1.1.4. Uspostavljanje interne koordinacije delova ministarstva koji se bave usklađivanjem propisa i delom koji koordinira EU poslove

Dve organizacione jedinice koje će biti najviše angažovane u procesu usklađivanja sa evropskim propisima su Odsek za Normativu, Sektor za pravne i opšte poslove i Grupa za EU, STO i međunarodnu saradnju, Sektor za analitiku i agrarnu politiku. Nakon uspostavljanja obaveze dostavljanja tabele usklađenosti domaćeg propisa sa propisom EU za svaki pravni akt koji izrađuje MPŠV, za svaku organizacionu jedinicu MPŠV, koordinacija bi bila uspostavljena na sledeći način:

1. U prvoj fazi, **fazi izrade prvog nacrta propisa**, neophodno je da se istog trenutka krene sa popunjavanjem tabela usklađenosti i to u smeru evropski propis – domaći propis. Ove tabele popunjavaće stručna lica koja rade na predlaganju propisa (veterinari, fitosanitarci, stočari. i dr.).

2. Nakon što dođe do prvog predloga propisa neophodno je da se propis sa tabelom usklađenosti dostavi na proveru EU jedinici u MPŠV (Grupa za EU, STO i međunarodnu saradnju). To je **faza provere usklađenosti**.

Ukoliko tabela nije popunjena na odgovarajući način (nepotpunost, netačnost podataka i slično) vraća se predlagaču propisa. Ukoliko je sve obavljeno na relevantan način nacrt propisa upućuje se pravnoj službi MPŠV na pravno-tehničku redakturu.

3. U fazi **pravno-tehničke redakture nacrta propisa** neophodna je direktna saradnja sva tri aktera prilikom predlaganja propisa – struke, normative i EU odeljenja. U slučaju da dođe do značajne promene teksta propisa u ovoj fazi, neophodno je obaviti novo usklađivanje odnosno proveru tabela usklađenosti propisa. Sve neophodne promene treba navesti u tabeli. Nakon završetka na izradi propisa, sam propis se upućuje u proceduru dobijanja mišljenja i kasnije, ili slanja na Vladu (zakoni) ili na objavljivanje (podzakonski akti).

4. Poslednja faza je **faza upućivanja teksta na dobijanje mišljenja** i kasnije dalje u proceduru, u zavisnosti da li se radi o predlogu zakona ili podzakonskog akta. *Veoma je važno da se u ovoj fazi obavlja kontrola usklađenosti propisa, jer se može desiti da druga ministarstva ili institucije Vlade dostave mišljenja u kojima se zahteva značajna promena teksta predloga propisa, kojim će se menjati i usklađenost propisa sa pravom EU. U slučaju ove situacije neophodna je direktna komunikacija normative MPŠV sa EU odeljenjem i strukom kako bi se otklonile smetnje po pitanju usklađenosti predloga propisa sa pravom EU.*

Proces usklađivanja zakonodavstva u poljoprivredi predstavlja najsloženiji proces koji se nalazi pred Vladom Srbije, u oblasti harmonizacije propisa, na putu ka punopravnom članstvu, pa je neophodno pojačati koordinaciju i uspostaviti značajniji monitoring čitavog procesa. Od presudnog značaja je i partnerstvo institucija za završetak ovog posla, koji bi uz resorno ministarstvo uključio i Kancelariju za evropske integracije, ali i ostala ministarstva/institucije Vlade Srbije. Takođe, neophodno je uvažavanje složenosti ovog procesa u poljoprivredi od strane Vlade Srbije, kako bi se ubrzao rad na završetku ove aktivnosti i sprečile eventualne greške koje bi mogle uticati na zastoj integracije Srbije u EU.

8. Bezbednost hrane

Ovo poglavlje sadrži opšti prikaz politike bezbednosti hrane u Evropskoj uniji s ciljem razgraničavanja ove politike od ZPP, kao i sa ciljem definisanja osnovnih karakteristika ove, jedne od najmlađih, ali i najobimnijih politika EU. Opšti prikaz politike biće dat preko prikaza istorijskog razvoja i nastanka politike bezbednosti hrane u EU, pravnog osnova u osnivačkim ugovorima EU, pa sve do detaljnijeg prikaza trenutno važećeg pravnog okvira EU u ovoj oblasti.

Politika bezbednosti hrane, iako jedna od najnovijih sektorskih politika EU, ima duboko utemeljenje u pravnim normama koje ovu oblast definišu daleko pre nastanka Evropske unije i modernog načina života. Prva regulisanja ove oblasti pronalaze se još u vreme postojanja asirskih tablica kojima se definisao način merenja žitarica, kao i u Egiptu, gde su za pojedine proizvode propisivani posebni načini obeležavanja. U staroj Atini ispitivan je kvalitet vina, dok je u Rimu postojala organizovana kontrola hrane. Međutim, verovatno jedna od najpoznatijih politika u ovoj oblasti dolazi iz Nemačke, a to je Zakon o čistoći piva iz 1516. godine, koji je bio na snazi do današnjih dana, a bio je i predmet ispitivanja u smislu usklađenosti sa procedurama i sadržajem evropskog prava (Slučaj 178/1984, Evropska komisija protiv Nemačke -1987 ECR 1227).[28] Međutim, pravno regulisanje čitave ove oblasti koje bi obuhvatilo kako proceduralne, tako i suštine zahteve za postojanjem zdravstveno ispravne i bezbedne hrane nije postojao do utemeljenja jedne takve politike u granicama EU.

[28] *EU Food Law, Protecting Consumers and Health in a Common Market, Caoimhin MacMaolin, Oxforf 2007, strana 3.*

Ova politika ne nastaje planski, uz prethodno dobro pripremljenu zakonsku regulativu koja bi pratila čitav proces, već manje više kao odgovor na učestale pretnje zdravlju ljudi koje su proizilazile iz nesavršenosti pravnog sistema da spreči ove incidente. U prvim godinama nastanka Evropskih zajednica, akcenat je bio stavljen na osnovne četiri slobode koje su imale za cilj uklanjanje prepreka trgovini, pa je i politika bezbednosti hrane bila definisana samo u toj meri da obezbedi nesmetanu trgovinu. Međutim, moderno doba donosi svoje rizike i u toku snažnog industrijskog napretka pogotovu u industriji proizvodnje hrane dolazi do korišćenja novih sastojaka hrane, bilo da se radi o bojama, supstitutima hrani ili nečem trećem koji pokazuju svoje štetne efekte na zdravlje ljudi. U toku osamdesetih godina dvadesetog veka u EZ došlo je do nekoliko manjih slučajeva trovanja hranom usled salmonele u jajima, bakterija listerije u siru, raznim toksinima u hrani, pa sve do najvećih kriza – bolesti ludih krava i dioksinske krize koje su preokrenule, pre svega način razmišljanja vladajućih krugova unutar EU, što je doprinelo do stvaranja politike bezbednosti hrane kakvu danas poznajemo.

8.1. Istorijat i razvoj politike

U prvim godinama nakon nastanka Evropskih zajednica i Rimskog ugovora osnovna preokupacija tadašnjih vodećih političkih krugova je bilo kako obezbediti nesmetanu trgovinu svih članica ekonomske zajednice, odnosno praktična primena osnovnih sloboda definisanih osnivačkim ugovorima. Tako je i pravna regulativa koja je bila usmerena na regulaciju ove materije imala za cilj uklanjanje svih prepreka nesmetanom cirkulisanju hrane preko granica zemalja članica tada EEZ i stvaranje jedinstvenog tržišta proizvoda od hrane unutar EEZ. Istorijski razvoj politike EU u oblasti bezbednosti hrane može se podeliti u dve faze: regulisanje politike bezbednosti hrane vertikalnim direktivama i regulisanje politike bezbednosti hrane horizontalnim direktivama.

Regulisanje politike bezbednosti hrane vertikalnim direktivama započela je vrlo brzo nakon nastanka prve integracije koja je bila preteča EU. Već 1964. godine, doneta je Uredba Saveta 1964/54 o korišćenju konzervansa u proizvodima nemenjenih ljudskoj upotrebi, koju je sledila Direktiva Saveta 1966/402 o standardima kvaliteta semena žitarica. Nakon ovih propisa usledilo je usvajanje niza propisa koji su definisali zahteve za prozvode kao što su džem, marmelada i čokolada (tzv. recept propisi). Koliko je bilo teško definisati neke standarde za pojedine grupe proizvoda pokazuje i slučaj čokolade. Prva direktiva doneta je 1974. godine, koja je jasno definisala procente pojedinih sastojaka koje čokolada treba da sadrži – minimum 35% sadržaja kakaa, najmanje 14% nemasnih ostataka kakaa, kao i 18% kakao putera. Usledila je oštra diskusija između kontinentalnih zemalja Evrope i Velike Britanije i Irske, koje su koristile biljna ulja za pravljenje čokolade koja su bila značajno jeftinija od kakao sastojaka, dok sadžaj kakaa nije prelazio 20%. Ostrvskim zemljama Evrope omogućena je derogacija (neprimenjivanje) pojedinih članova direktive, što je izazvalo oštru reakciju kontinentalnih zemalja. U to vreme Italija je čak naložila da se svim čokoladama iz Velike Britanije doda oznaka surogat kako bi se razlikovale od domaćih čokolada. Umešao se i ESP koji je zaključio da je ova odluka suprotna principima slobodnog protoka robe i morala je da bude ukinuta. Cela priča okončala se tek početkom dvadeset prvog veka donošenjem Direktive Saveta 2000/36 kojim je dozvoljeno korišćenje biljnih ulja, ali ne preko 5%, a čokolade su razvrstane u tri kategorije:

- čokolada, sa ne manje od 43% suvih ostataka kakaa i ne manje od 23% kakao putera;
- mlečna čokolada sa ne manje od 30% suvih ostataka kakaa i ne manje od 18% ostataka mleka i
- kuvertur čokolada sa ne manje od 16% nemasnih suvih ostataka kakaa.

U slučaju ovog propisa i načina na koji je donet, a posebno kakvu je situaciju izazvao, pokazuje se međusobna korelacija, ukrštanje, pa čak i međusobna protivurečnost politike bezbednosti hrane i slobodnog protoka robe. U kasnijem razvoju politike bezbednosti hrane ova suprotstavljenost dva principa ili politike biće još veća, a davanje prednosti politici slobodnog protoka robe dovešće do velikog incidenta u vezi hrane krajem devedesetih godina prošlog veka. Pored ovoga postoji niz drugih problema u ovom

pristupu, počevši od proceduralnih razloga (u to vreme sve odluke u Savetu su donošene jednoglasno, pa je bilo neophodno obezbediti konsenzus), pa do problema velikog broja proizvoda koje je bilo neophodno obuhvatiti pravnim propisima. Vrlo brzo se ovaj pristup pokazao neefikasnim.

Međutim, bilo je neophodno da se još nešto dogodi da bi došlo do promene pristupa koji se bazirao na usvajanju vertikalnih pravnih propisa. Ovo se desilo sredinom i krajem sedamdesetih godina dvadesetog veka, kada su odluke u dva slučaja koji su vođeni pred ESP u potpunosti promenila politiku bezbednosti hrane i trasirala put novom pristupu u ovoj oblasti. Prvi je bio slučaj *Dassonville* prema prezimenu belgijskog uvoznika škotskog viskija. Slučaj je hteo da će upravo pravne praznine u okviru politike slobodnog protoka robe direktno uticati na uspostavljanje osnovnih principa politike bezbednosti hrane. Naime, belgijski uvoznik škotskog viskija umesto da viski uveze direktno iz Velike Britanije, zbog niže promotivne cene ovog proizvoda u Francuskoj, isti uvozi iz Francuske. Međutim, prema belgijskim propisima bilo je neophodno da robu prati adekvatan sertifikat o poreklu robe, koji Dasonvil nije mogao da dobije u Francuskoj. Umesto toga on je sam napravio sertifikat i proizvode stavio na belgijsko tržište. Odmah je usledila reakcija pravosudnih organa, nakon koje je slučaj na zahtev krivičnog suda Belgije poslat pred ESP. Međutim, ESP doneo je odluku po kojoj se mera zabrane stavljanja na belgijsko tržište ove robe smatra nedozvoljenom prema članu 30. Ugovora o osnivanju EZ (danas član 34), prema kojem je zabranjeno uvođenje kvantitivnih ograničenja uvoza i mera istog dejstva u unutrašnjem prometu (unutar EU). Drugim rečima odluka pravosudnih organa Belgije nije bila u skladu sa propisima EU, jer je direktno kršila princip slobodnog protoka robe između država članica.

Drugi slučaj je još značajniji, jer od njega dolazi do zaokreta u politici bezbednosti hrane koji svoje posledice proizvodi do današnjih dana. To je slučaj *Cassis de Dijon*, prema nazivu francuskog likera koji je bio uvežen na nemačko tržište. Međutim, nemačke vlasti zabranile su stavljanje na tržište ovog proizvoda, jer je fransuski liker sadržao samo 20% alkohola, dok je minimum u Nemačkoj za ove vrste pića bio 25%. U sudskom procesu koji je usledio pred ESP Nemačka je svoju odluku branila raznim argumentima, uključujući i argument da manjom količinom alkohola može uticati loše na mlađu populaciju koja može izgraditi veću toleranciju prema manjoj količini alkohola. Takođe, Nemci su smatrali da se dovode u lošiji položaj ostali akteri na tržištu, jer su takse manje zbog količine alkohola, kao i da se potrošači dovode u zabludu zbog očekivane veće količine alkohola u ovakvoj vrsti pića. ESP doneo je odluku da proizvod koji je zakonito stavljen na tržište bilo koje od zemalja članica EU može nesmetano biti stavljen na tržišta svih zemalja članica. Ovo je ostalo poznato kao princip uzajamnog priznavanja (*mutual recognition*), koji će postati temelj za usvajanje tzv. horizontalne legislative, kao novog pristupa regulisanja tržišta hrane u EU. U praktičnom smislu to je značilo da i proizvodi koji ne zadovoljavaju standarde pojedinih zemalja, čak i higijenske standarde, mogu biti nesmetano prodavani i na tržištima tih zemalja. Jasno je da se odmah otvorilo pitanje opravdanosti ovakve odluke s obzirom da su proizvođači mogli da izaberu zemlju EZ sa najnižim standardima, što je značajno smanjivalo cenu proizvodnje i da na taj način svoje proizvode nesmetano plasiraju na sva ostala tržišta unutar EU. Ova kontradiktornost principa uzajamnog priznanja naterala je tadašnje vladajuće strukture unutar EZ da naprave zaokret u svojoj politici ka pristupu koji se bazirao na horizontalnoj legislativi, kako bi sprečili pojavu ne-fer konkurencije nastale na bazi jeftinije proizvodnje proistekle nižim zahtevanim standardima u pojedinim državama članicama. Najbolji primer horizontalnih propisa koji su usledili je Direktiva o označavanju proizvoda 2000/13, koja se umesto samo na pojedine proizvode smatra univerzalnom za označavanje hrane. Pre toga usvojena je Higijenska direktiva 93/43/EEZ, koja je kasnije, uz još drugih propisa, zamenjena grupom propisa koji čine tzv. Higijenski paket.

Sledeći veliki preokret desio se sredinom devedesetih godina prošlog veka kada su dve krize koje su bile direktna pretnja bezbednosti hrane iz temelja promenile gledišta EU u politici bezbednosti hrane. Prvo je, 1996. godine, došlo do pojave bolesti ludih krava u Velikoj Britaniji[29], koja je nastala kao produkt loše ishrane, jer je u ishrani krava korišćena koštana srž životinja. Nakon eskalacije krize EU uvodi zabranu uvoza govedine iz Velike Britanije na šta je usledio bojkot evropskih institucija iz Britanije. U celu priču umešao se i Evropski Parlament koji je osnovao posebni Anketni odbor koji je istraživao razloge nastanka ove krize. Utvrđeno je niz propusta, kako u radu samih organa

[29] *BSE – Bovine Spongiform Encephalopathy – bolest ludih krava.*

EU, tako i u nepostojanju adekvatnog pravnog okvira, pa i nedostajućih institucija. Takođe je utvrđeno da je prednost data industriji i trgovini, a na uštrb zaštite prava potrošača i javnog zdravlja. Nakon publikovanog izveštaja Evropska komisija preduzela je prve korake za uspostavljanje potpuno nove politike bezbednosti hrane, koja se ogledala u objavljivanju Zelenog papira o bezbednosti hrane, kao i u uspostavljanju sasvim novog okvira kontrole nacionalnih veterinarskih i zdrvastvenih službi zasnovanog na formiranju Kancelarije za hranu i veterinu (*Food and Veterinary Office*). Međutim usledila je nova tzv. dioksinska kriza, nakon koje dolazi do smene predsednika Evropske komisije, Delora, time i svih komesara, a na njegovo mesto dolazi Romano Prodi. On nastavlja već uspostavljen pravac nove politike koji je rezultirao Belim papirom o bezbednosti hrane, na osnovu kojeg su kasnije sprovedene reforme koje su uticale na stvaranje sistema kakav danas postoji.

Ovaj dokument definisao je u svojim dodacima i precizan akcioni plan za usvajanje skoro 50 propisa u oblasti bezbednosti hrane čijim usvajanjem bi bio zaokružen sistem bezbednosti hrane u EU i istovremeno sprečila pojava novih kriza u budućnosti. Osim uspostavljanja novog pravnog okvira bilo je predviđeno osnivanje Evropskog tela za bezbednost hrane (*European Food Safety Authority - EFSA*), koje bi imalo ulogu naučnog tela koje će se baviti davanjem naučnih saveta sa ciljem unapređenja bezbednosti hrane, ali i ulogu komunikacije rizicima i uspostavljanje sistema brzog uzbunjivanja u slučaju kriznih situacija, zatim poboljšavanje pravnog okvira u polici bezbednosti hrane, usklađivanje nacionalnih sistema kontrole, ali i uspostavljanje dijaloga sa potrošačima. Ono što je još značajnije Evropska komisija definisala je osnovne principe na kojima će počivati buduća politika bezbednosti hrane, a to su:

1. strategijski integrisani pristup u okviru celog lanca proizvodnje hrane;

2. jasno definisanje uloga svih aktera u lancu (od proizvođača hrane za životinje, preko farmera, pa sve do evropskih institucija, država članica i potrošača);

3. princip sledljivosti (da se u svakom trenutku može doći do svake od faza koju je prošao neki proizvod);

4. koherentna, efektivna i dinamična politika;

5. princip analize rizika (koji se sastoji od procene rizika, upravaljanja rizikom i komunikacije rizikom);

6. veća uloga naučnih institucija;

7. primena principa predostrožnosti prilikom upravljanja rizikom.[30]

[30] *http://europa.eu/legislation_summaries/other/l32041_en.htm*

Realizacija Belog papira o bezbednosti hrane usledila je usvajanjem najvažnijeg propisa u ovoj oblasti – Opšteg zakona o bezbednosti hrane – Uredbe EZ 178/2002 koja postaje najvažniji horizontalni dokument, a koji uspostavlja pravni osnov za usvajanje svih ostalih propisa bezbednosti hrane.

8.2. Mesto politike bezbednosti hrane u Osnivačkim ugovorima EU

Iako bi bilo logično da je pravni osnov propisa donetih u poljoprivredi identičan i za oblast bezbednosti hrane, to nije tako. Situacija je dosta složenija nego što je to slučaj sa ostalim sektorskim politikama, jer se pored člana 43. UFEU pravnim osnovom smatraju i članovi 114, 207 i 168. UFEU. Član 114. odnosi se na način donošenja odluka za sprovođenje člana 26. UFEU koji predstavlja pravnu definiciju suštine Evropske unije – garantovanje slobodnog protoka robe, ljudi, kapitala i usluga. Da bi član 26. bio sproveden neophodno je saodlučivanje Saveta i Evropskog parlamenta predviđen članom 114. UFEU. Kada se na to doda odredba člana 168. koji se odnosi na javno zdravlje, a posebno derogacija u stavu četiri ovog člana koji propisuje derogaciju (neprimenjivanje) člana 2 (stav 5) i člana 6 (pod a)[31] na oblast javnog zdravlja.

[31] *Članom 2, stavom 5. UFEU propisano je da Unija može preduzeti akcije koji će podržati i dopuniti akcije država članica, dok je članom 6, pod a, određeno da će Unija preduzeti akcije da podrži, koordinira i dopuni akcije država članica u oblasti zaštite zdravlja ljudi.*

Drugim rečima, oblast bezbednosti hrane svoje pravne osnove pronalazi u zaštiti principa slobodnog protoka robe, gde se posebnim derogacijama, Uniji daju veće nadležnosti u smislu primenjene procedure za usvajanje propisa u ovoj oblasti. Može se kao primer navesti bilo koji od značajnijih propisa u oblasti bezbednosti hrane da bi se ova činjenica dokazala. Za ovu priliku umesto Opšteg zakona o bezbednosti hrane (Regulativa 178/2002) predmet kratke analize biće Regulativa 852/2004 o službenim kontrolama koja je pravni osnov za sprovođenje kontrola u lancu bezbednosti hrane širom EU. U samoj preambuli kao pravni osnov navedeni su članovi 37, 95, 152 (danas članovi 43, 114 i 168). Saglasno tome, akt je usvojen procedurom saodlučivanja Saveta i Evropskog parlamenta, čime se potvrđuje ishodište pravnog osnova u gore pomenutom delovima Ugovora o funkcionisanju EU (ranije Ugovor o osnivanju EZ).

Zaključak je da je upravo u pravnom osnovu najznačajnija razlika propisa koji spadaju u oblast poljoprivrede u užem smislu te reči, za koje važi drugačiji režim slobodnog protoka robe, i propisa iz oblasti bezbednosti hrane koji imaju širi pravni osnov, uključujući i osnovne principe na kojima je zasnovana EU (slobodan protok robe). Svakako su i krize u vezi sa hranom uticale na to da se pooštravanjem procedure donošenja odluka i značajnijom ulogom Evropskog parlamenta u procesu rešavanja kriznih situacija u lancu proizvodnje i prometa hrane uvede procedura saodlučivanja, kao način donošenja odluka u ovoj oblasti.

8.3. Beli papir o bezbednosti hrane

Pre usvajanja Opšteg zakona o bezbednosti hrane, kao deo redovne procedure usledilo je usvajanje Belog papira o bezbednosti hrane[32] koji je definisao strateške ciljeve koje je postavila Evropska komisija, kojim će uslediti zaokret u politici bezbednosti hrane u EU. Ovaj dokument usvojen je januara, 2000. godine, nakon javne rasprave u kojoj je učestvovalo više stotina zainteresovanih strana, koji su svojim komentarima nastojali da utiču na prvobitni predlog Evropske komisije. Kao osnovne strateške ciljeve Beli papir je definisao formiranje Evropske institucije za bezbednost hrane, insistiranje na sprovođenju principa od farme do trpeze kroz izmenu propisa u ovoj oblasti, uspostavljanje principa odgovornosti proizvođača za bezbednost hrane[33], gde je nadzor i kontrola obaveza država članica, dok je obaveza Evropske komisije stalna inspekcija i revizija država članica.

Formiranje jedinstvenog naučnog tela koje bi bilo zaduženo za bezbednost hrane nije nova ideja, ali je po prvi put pronađen pravi institucionalni aranžaman i politička volja da se uspostavi jedan ovakav organ. Tako je Belim papirom predviđeno uvođenje Evropskog tela za bezbednost hrane, kao naučne institucije[34]. O samoj instituciji će biti reči u nastavku ovog poglavlja, ali treba istaći da je osnovni cilj postavljen u Belom papiru bio da dostavlja nezavisne naučne savete u svim aspektima bezbednosti hrane, funkcionisanje sistema brzog obaveštava, komunikacija sa potrošačima i nacionalnim naučnim telima u ovoj oblasti. Ovo telo ima obavezu da o svemu informiše Evropsku komisiju, ali je diskreciono pravo Evropske komisije u koje svrhe će koristiti ove informacije.

Drugi osnovni zahtev koji je postavljen jeste garantovanje bezbednosti hrane od farme do trpeze kroz usvajanje velikog broja novih propisa, sa čak detaljnim akcionim planom za njihovo usvajanje (preko osamdeset propisa izlistanih u aneksu ovog dokumenta). Upravo usvajanjem većine ovih propisa došlo je do uvođenja horizontalnog pristupa kod usvajanja i implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane. To je značilo da će novi pristup obezbediti regulisanje svih aspekta proizvodnje hrane i hrane za životinje, uvođenje odgovornosti proizvođača, ali i snabdevača, kao i službene kontrole koja je obaveza država članica. Uvode se i principi sledljivosti i predostrožnosti[35]. Kod samih kontrola akcenat je stavljen na obavezi jedinstvene primene usvojenih propisa da se neadekvatnom primenom pojedinih propisa ne bi javljale razlike na različitim delovima Jedinstvenog tr-

[32] *White Paper on Food Safety, http://ec.europa.eu/food/food/intro/white_paper_en.htm*

[33] *Koristi se termin Food Business Operators i Feed Business Operators koji se definišu kao pravna ili fizička lica koja su odgovorna za poštovanje svih zahteva definisanih u Zakonu o bezbednosti hrane (Regulativa 178/2002), kada je u pitanju bezbednost hrane, a u okviru njihovih proizvodnih kapaciteta.*

[34] *European Food Safety Authority – EFSA.*

[35] ***Principle of tracebility and precautionary principle.*** *Sledljivost znači obavezu svih aktera u lancu proizvodnje hrane sve do stavljanja hrane u promet da poseduju pisani trag od ulaza do izlaza proizvoda koji je u njihovoj nadležnosti, sa ciljem da se u slučaju incidenta lako uđe u trag problemu, koji bi onda mogao lakše da se tretira. Princip predostrožnosti znači pojačanu pažnju u slučaju naučne nesigurnosti odnosno u slučaju da se radi o hrani koja do sada nije bila u upotrebi ili da su neki od sastojaka novi (kao što su aditivi, boje i slično). Ovde se upravo ogleda pojačana uloga Evropskog tela za bezbednost hrane i nacionalnih naučnih institucija u ovoj oblasti.*

[36] *Food and Veterinary Office - FVO.*

žišta EU i što je još značajnije, predupredili mogući incidenti i krize viđeni u prošlosti. Iz iskustva Kancelarije za hranu i veterinu[36] EU, koja je deo Generalnog direktorata za zdravlje i zaštitu potrošača Evropske komisije, upravo je nejedinstvena primena propisa predstavljala potencijalni izvor problema kako na tržištu u smislu jedinstvenih uslova poslovanja za sve aktere, tako i pretnja po zdravlje ljudi i bezbednost potrošača.

Beli papir predvideo je i pojačanu komunikaciju sa potrošačima, kako Evropske komisije tako i Evropskog tela za bezbednost hrane.

Nakon dve godine od usvajanja Belog papira usvojena je Regulativa 178/2002 – Opšti zakon o bezbednosti hrane, koja je postala ono što se dugo očekivalo – pravni osnov za sve propise u ovoj oblasti i okosnica sistema bezbednosti hrane u EU.

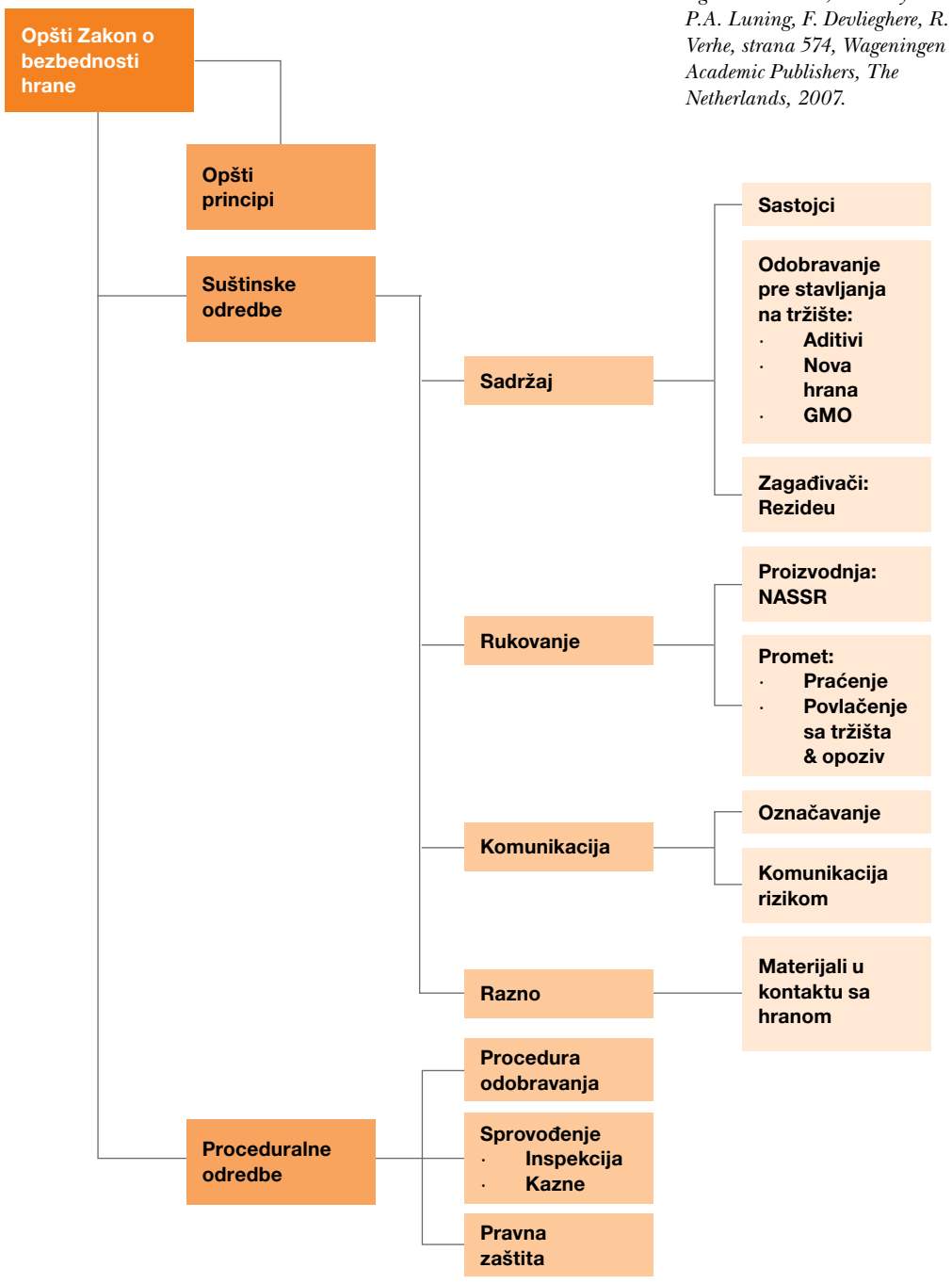
Opšti zakon o bezbednosti hrane

Usvajanjem Opšteg zakona o bezbednosti hrane (Regulativa 178/2002) Evropski parlament i Savet ministara označili su tri osnovna cilja koje se žele postići ovim propisom:

- uspostavljanje principa na kojima treba da se zasniva moderna politika bezbednosti hrane u EU i državama članicama;
- uspostavljanje Evropskog tela za bezbednost hrane
- uspostavljanje procedura za reagovanje u slučaju kriza u sistemu bezbednosti hrane, uključujući brzi sistem obaveštavanja[37].

[37] *RASFF – Rapid Alert System for Food and Feed.*

Šema 2. Struktura Opšteg zakona o bezbednosti hrane[38]



[38] *Preuzeto iz Safety in the Agri-Food Chain, edited by P.A. Luning, F. Devlieghere, R. Verhe, strana 574, Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 2007.*

U samoj strukturi Opšteg zakona o bezbednosti hrane mogu se razlikovati sledeće celine:

- opšta pitanja i definicije;
- supstancijalni deo Ošteg zakona o bezbednosti hrane;
- evropsko telo za bezbednost hrane;
- sistem brzog obaveštavanja i
- proceduralne odredbe.

U najvećem broju evropskih propisa preambula propisa i opšte definicije predstavljaju manje važne delove propisa ili barem manje važne od delova posvećenih regulisanju same oblasti na koju se odnose, ali u slučaju Regulative 178/2002 ovaj deo propisa je od izuzetnog značaja. Pre svega zato što se radi o uspostavljanju novog sistema u koji se uvode novi pojmovi i novi principi, pa je njihovo definisanje od izuzetnog značaja. Takođe, svi ostali propisi koji svoj pravni osnov pronalaze upravo u ovoj uredbi u svojim definicijama ne određuju pojmove koji su već definisani u ovom propisu, već se samo pozivaju na Regulativu 178/2002. Ovde su definisani pojmovi kao što su hrana, zakon o hrani, *food/feed business operator*, stavljanje proizvoda na tržište, maloprodaja, rizik, hazardi, primarana proizvodnja, potrošač, itd. Upravo iz tog razloga primarno ishodište svih analiza politike bezbednosti hrane polazi iz ovog dokumenta.

Hrana je definisana kao „bilo koja supstanca ili proizvod, bilo da je prošao preradu, delimično ili da uopšte nije prerađen, namenjen, ili da je razumno očekivati da će biti namenjen, za ljudsku ishranu." U hranu spadaju i pića, žvakaće gume i voda koja je upotrebljena u proizvodnji hrane.[39] Pod hranom se ne podrazumeva hrana za životinje (ona jeste predmet ovog propisa, ali je svuda posebno definisana i regulisana), žive životinje, biljke pre žetve, medicinski proizvodi, kozmetika, duvan i prozvodi od duvana, narkotici i psihoaktivne supstance, kao ni rezidue i zagađivači. Samim tim se Uredba 178/2002 ne odnosi na ove proizvode, jer su oni regulisani drugim specifičnim propisima. Ovaj propis odnosi se na proizvodnju, preradu i distribuciju hrane, čime se ispunjava zacrtan zadatak obezbeđivanja bezbednosti hrane od farme do trpeze.

Osnovne principe bezbednosti hrane čine princip analize rizika, princip predostrožnosti, pricip zaštite interesa potrošača i pricip transparentnosti. Osim ovih principa istu celinu čine i opšte obaveze za trgovinu hranom i opšti zahtevi Zakona o hrani, koji se takođe mogu smatrati svojevrsnim principima ove oblasti.

Analiza rizika je princip koji je preuzet od Komisije *Codex Alimentarius*[40] i čine ga tri komponente i to: procena rizika (*risk assessment*), upravljanje rizikom (*risk management*) i komunikacija rizikom (*risk communication*). Princip analize rizika sa svoje tri komponente zapravo čini okosnicu sistema bezbednosti hrane. Procena rizika je naučni proces koji je u novouspostavljenom sistemu u rukama Evropskog tela ze bezbednost hrane, a ima za cilj identifikaciju hazarda (zagađivača) bilo da je on fizički, hemijski ili mikrobiološki, karakterizaciju hazarda (potencijalni štetni uticaj, učestalost, itd.), određivanje izloženosti riziku, kao i karakterizaciju rizika. Kao što se vidi, sve su ovo naučne procene zasnovane na strogim naučnim principima i analizama, a sa ciljem obezbeđivanja dovoljno detaljnih informacija za sledeću fazu koju čini upravljanje rizikom. U sistemu bezbednosti hrane upravljanje rizikom je u rukama EU i država članica, svako u svojoj nadležnosti. Ovaj složen princip zapravo se najčešće svodi na reakciju nadležnih organa, kako EU tako i država članica, na otklanjanju opasnosti nastale delovanjem nekog od hazarda u hrani. Bilo da se radi o povlačenju hrane sa tržišta, opozivu, kažnjavanju prestupnika ili nečem trećem, sve ovo spada u upravljanje rizikom. Poslednju komponentu upravljanja rizikom čini komunikacija rizika koju zapravo čini širenje informacije o riziku, bilo da se radi o preventivnoj akciji ili o situacijama već nastalim delovanjem nekog od hazarda.

[39] *Voda koja se upotrebljava u proizvodnji hrane je jako bitan aspekt čitavog lanca proizvodnje hrane i ona je predmet posebne pažnje kontrola koje dolaze iz EU, ne samo država članica, već i trećih zemalja. To je načešće voda koja se koristi u procesu proizvodnje mleka ili drugih proizvoda i ukoliko ne ispunjava propisane uslove može ugroziti zdravlje ljudi.*

[40] *Komisija Codex Alimentarius osnovana je 1963. godine, od strane Organizacije za hranu i poljoprivredu UN (Food Agriculture Organization - FAO) i Svetske zdravstvene organizacije (World Health Organization -WHO) sa ciljem razvijanja standarda hrane, smernica i praktičnih vodiča u ovoj oblasti. Osnovni cilj ove institucije je zaštita zdravlja potrošača i obezbeđivanje ravnopravnih uslova trgovine hranom, kao i promocija standarda hrane.*

Pored već pomenutih principa sledljivosti i predostrožnosti, princip transparentnosti odnosti se uglavnom na dostunost javnosti informacija o samom Opštem Zakonu o hrani.

Opšte obaveze za trgovinu hranom obavezuju sve aktere na tržištu da moraju poštovati propisane uslove za stavljanje proizvoda na tržište, ali se odnose i na proizvode koji na tržište EU dolaze iz trećih zemalja. Sa druge strane, EU izvoznici se moraju pridržavati propisanih uslova i prilikom izvoženja hrane na treća tržišta, osim ako to nije drugačije zahtevano od zemlje uvoznice.

Opšti zahtevi Zakona o hrani su zapravo supstancijalni deo Uredbe 178/2002. Oni regulišu da hrana/hrana za životinje koja nije bezbedna ne može biti stavljena na tržište, propisuju opšte zahteve za označavanje proizvoda, definišu odgovornost operatera koji rade sa hranom (*Food Business Opeartors*) po prvi put smeštajući odgovornost u ruke pravnih i fizičkih lica koji rade u industriji hrane, dok je monitoring i kontrola u rukama država članica i same EU. Ove odredbe kasnije su razrađene nizom drugih propisa, direktiva i regulativa, detaljnije definišući pomenute uslove.

Jedna od najrevolucionarnijih novina uvedenih zakonom o hrani je osnivanje Evropskog tela za bezbednost hrane. Time ova institucija postaje središnje mesto izvorišta naučnog znanja u oblasti bezbednosti hrane i nezaobilazni element sistema bezbednosti hrane u EU. Osnovni zahtev stavljen pred ovu instituciju je obezbeđivanje naučnog mišljenja i naučna i tehnička podrška zakonodavstvu i politikama EU na svim poljima koja imaju direktan ili indirektan uticaj na bezbednost hrane i hrane za životinje.

Ne ulazeći previše u unutrašnju organizaciju ove institucije neophodno je istaći da su najvažniji delovi Evropskog tela za bezbednost hrane Savetodavni forum i Naučni komiteti. Savetodavni forum čine pored predstavnika ove institucije i predstavnici država članica (po jedan predstavnik svake države članice). Ovaj forum odlučuje o godišnjem programu rada institucije, ali i diskutuje o potencijalnim rizicima koji se mogu pojaviti u hrani. Naučni komiteti su pre osnivanja Evropskog tela za bezbednost hrane bili deo rada Evropske komisije, ali su od usvajanja Opšteg zakona o hrani postali deo Evropskog tela za bezbednost hrane. Na naučnim panelima i komitetima usvajaju se naučna mišljenja koja se upućuju kako državama članicama, tako i Evropskoj komisiji.

Poslednja novina uneta u Opšti Zakon o hrani je sistem brzog obaveštavanja. Nastao kao odgovor na brojne krizne situacije u prošlosti ima za cilj distribuciju informacija o incidentima i kriznim situacijama u vezi sa hranom državama članicama, Evropskom telu za bezbednost hrane i Evropskoj komisiji. Čak i treće zemlje mogu biti članice ovog sistema. Suština ovog sistema je obavezna notifikacija u slučaju direktnog ili indirektnog rizika za zdravlje ljudi koje se upućuju svim članicama sistema. U tom slučaju države članice obaveštavaju potrošače i preduzimaju mere za uklanjanje rizika. Sa druge strane Evropska komisija ima mogućnost uvođenja hitnih mera u slučaju velike opasnosti po zdravlje ljudi, koje podrazumevaju čak i povlačenje proizvoda sa tržišta, ali je to moguće samo u izuzetnim situacijama.

8.4. Srbija i bezbednost hrane

Kao i u drugim oblastima, Srbija preduzima značajne aktivnosti na usklađivanju svog pravnog sistema sa evropskim pravnim sistemom, koji podrazumeva i uvođenje novih pravnih institucija i izgradnju posebnog institucionalnog okvira za sprovođenje novih propisa.

Kao najznačajniji korak u ovoj oblasti svakako je usvajanje Zakona o bezbednosti hrane koji je usvojen krajem maja, 2009. godine, posle nekoliko godina rada na predlogu ovog propisa. Čitav sistem bezbednosti hrane u Srbiji, u skladu sa zakonskim rokovima, biće uspostavljen usvajanjem podzakonskih akata neophodnih za potpunu implementaciju sistema bezbednosti hrane projektovanim Zakonom o bezbednosti hrane. Zakonski rok ističe u junu, 2011. godine, kada će ovo pitanje biti i predmet interesovanja Evropske komisije prilikom izrade redovnog godišnjeg Izveštaja o napretku Srbije.

9. Iskustvo Slovačke

Slovačko iskustvo u pristupnim pregovorima o poglavlju o poljoprivredi sa EU može pomoći Srbiji da bude uspešna u sopstvenom pregovaračkom postupku.

Dr Marieta Okenková

REZIME

Kako bi Srbija uspešno okončala proces pregovaranja sa Evropskom komisijom, od ključnog je značaja je da uči iz iskustva bivših zemalja kandidata za EU. Ovaj tekst nudi konkretne savete stručnjacima Srbije o pojedinačnim fazama pregovaranja koji su zasnovani na iskustvu Slovačke, stečenom posebno tokom pregovora o jednom od najtežih poglavlja, onom posvećenom poljoprivredi i ruralnom razvoju. Zajednička poljoprivredna politika EU (ZPP) ne samo da predstavlja najstariju zajedničku politiku EU već i najsloženiju, najzahtevniju, najproblematičniju i najkritikovaniju zajedničku politiku EZ. Ona stoga iziskuje dužnu pažnju i razmatranje tokom celog pristupnog procesa kao i saradnju svih uključenih strana iz javnog, akademskog i nevladinog sektora. Poljoprivredu treba posmatrati i kao kamen temeljac celog procesa integracija obzirom na činjenicu da se značajan deo sredstava EU izdvaja za podršku poljoprivredi.

KLJUČNE REČI

Evropska unija, poljoprivreda, ruralni razvoj, pristupanje, Srbija, Slovačka.

UVOD

Cilj ovog rada je da sa čitaocima podeli ekspertizu i lekcije koje je Slovačka stekla i naučila tokom pristupanja Evropskoj uniji (EU), konkretno tokom pregovora o poglavlju o poljoprivredi. U njemu je dat opis toka i glavnih faza pregovora, kao i osnovnih problema sa kojima se Slovačka suočila.

Poljoprivreda oduvek igra važnu ulogu u privrednom, društvenom i kulturnom životu Evrope. Stoga se poglavlje o poljoprivredi smatralo jednim od najsloženijih i najtežih poglavlja pregovora u slučaju Slovačke te je, zajedno sa poglavljem o finansijskim i budžetskim propisima, ostalo otvoreno do samog kraja pregovaračkog procesa na Samitu u Kopenhagenu 13. decembra, 2002. godine.[41] Dakle, poljoprivreda i ruralni razvoj predstavljaju jedan od najzahtevnijih sektora u postupku harmonizacije sa standardima EU. Činjenica da propisi koji regulišu oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja čine oko 40% svih propisa EU govori o tome koliko se složenim smatraju pitanja poljoprivrede i ruralnog razvoja u EU.

Pregovori o pristupanju EU predstavljaju jedinstven proces. Utvrđivanje konkretne strategije za pregovore o pristupanju koju treba da odobre nadležni organi i primoravanje svih učesnika da se pridržavaju ove strategije tokom celog procesa pregovora o pristupanju trebalo bi da bude jedna od osnovnih preokupacija srpskih zvaničnika. Uspešni pregovori takođe iziskuju kompetentne kadrove i osoblje. Istovremeno je veoma važno da Srbija uči na osnovu iskustva drugih zemalja Centralne i Istočne Evrope[42], ne samo na osnovu njihovih uspešnih poteza, već i na osnovu njihovih mana i nedostataka.

EU sa svakom zemljom vodi zasebne pregovore. Takvi pregovori predstavljaju otvoren proces i njihov ishod ne može da se garantuje unapred. Nekoliko pokušaja kandidata, naročito u okviru Višegradske četvorke (koju čine Republika Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka) da usaglase svoje pregovaračke stavove pokazali su se neuspešnim. Zato je svaka zemlja na kraju morala da se bori sama za sebe.

Kada je Srbija u pitanju, ceo proces će biti još komplikovaniji nego u slučaju Slovačke, jer je Evropska komisija već usvojila novi pristup prema Hrvatskoj i Turskoj koji odražava iskustvo stečeno tokom proširenja EU na istok. Ovo u praksi znači da će morati da dođe do sprovođenja određenih neophodnih korekcija radi usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU[43] i nadzora nad tim sprovođenjem pre okončanja pregovora. To će se postići utvrđivanjem referentnih tačaka tokom pregovora i razmatranjem napretka u njihovom ostvarivanju i, kada je to primereno, otvaranjem svakog od 35 pregovaračkih poglavlja[44]. Ovi koraci su uvedeni sa namerom da obezbede da nove države članice zaista ispune svoje ugovorne obaveze odmah po pristupanju ili odmah po okončanju dogovorenih prelaznih razdoblja.

PROCES ANALITIČKIH PREGLEDA

Pre otpočinjanja pregovora o pristupanju, Evropska komisija sprovodi takozvane „analitičke preglede“ (*screening*). Ovaj proces uključuje poređenje evropskih zakona sa zakonima konkretne države kandidata prema tabelama za pregled sa ciljem utvrđivanja mogućih problema u sprovođenju pravnih tekovina EU i potreba za mogućim prelaznim razdobljima i rešenjima. Pregovori o pristupanju neće započeti pre okončanja analitičkih pregleda.

Savet:
Srbija će već u ovoj fazi biti u mogućnosti da precizno utvrdi koje zakone treba da menja ili usvaja. Ovo je veoma dugotrajan i komplikovan proces.

[41] *Pregovori o proširenju su se odvijali od 1998. do 2003. i doveli do pristupanja 10 zemalja EU 2004. Slovačka je zbog političkih okolnosti na početku pregovore otpočela dve godine posle svojih suseda, u februaru, 2000.*

[42] *Od što je moguće više bivših zemalja kandidata, jer je svaki proces i pristup na određeni način bio jedinstven.*

[43] *Pravne tekovine EU (acquis communautaire) obuhvataju sve zakonske propise, pravne akte, sudske odluke koji čine korpus zakona EU.*

[44] *Pravne tekovine su bile podeljene na 31 poglavlje tokom pregovora između EU i zemalja kandidata koje su primljene u EU tokom petog proširenja (između deset zemalja koje su pristupile EU 2004. i Rumunije i Bugarske, koje su postale članice EU 2007). Pravne tekovine su za pregovore sa Hrvatskom i Turskom podeljene na 35 poglavlja radi uspostavljanja bolje ravnoteže između poglavlja: najteža poglavlja su podeljena u posebna, kako bi se olakšali pregovori; neka lakša poglavlja su objedinjena, neke politike su prebačene u druga poglavlja, a nekoliko poglavlja je preimenovano. Na primer, Poljoprivreda je bila obuhvaćena poglavljem 7 a sada je obuhvaćena poglavljem 11, a to poglavlje je sada prošireno i vodi se pod nazivom „Poljoprivreda i ruralni razvoj“.*

Što pre počnete sa harmonizacijom, bolje ćete se prilagoditi zakonodavstvu EU i bolje ćete ga sprovoditi po učlanjenju. Najtoplije Vam preporučujem da primenjujete to zakonodavstvo i pre pristupanja EU jer ćete se suočiti sa mnogim praktičnim ograničenjima i nedostacima u primeni novog zakonodavstva i moraćete naknadno da ga menjate i dopunjujete, naročito kada su u pitanju tako složene oblasti kao što su veterinarska i fitosanitarna pitanja, kao i uspostavljanje i funkcionisanje Agencije za plaćanja.

ZPP predstavlja politiku koja se razvija. Stalne promene kroz koje prolazimo od reforme 2003. godine, prilično su dramatične. S obzirom na to da je ova politika prilično komplikovana i da predstavlja metu u pokretu, moramo da je razumemo ako želimo da ona bude uspešna.

Jačanje kadrovskih kapaciteta je od suštinskog značaja. Veoma se preporučuje uspostavljanje „uparenih položaja“, što znači da svaki stručnjak za određenu oblast ima konkretnog partnera u pravnom odeljenju, pravnika koji stručnjaku pomaže da utvrdi odgovarajući pravni oblik za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. U Slovačkoj su mnoga zakašnjenja u sprovođenju utvrđenih rasporeda harmonizacije prouzrokovana nesuglasicama između stručnjaka i pravnika. Srbija bi primenom predloženog modela od samog početka rada na harmonizaciji mogla da uštedi mnogo vremena i poštedi sebe mnogih poteškoća.

Raspored vezan za pristupanje zapravo uvek zavisi prvenstveno od napretka koji je neka zemlja postigla u usvajanju, sprovođenju i primeni pravnih tekovina EU.

PRETPRISTUPNI INSTRUMENT

Instrument pretpristupne pomoći (IPA)[45] nudi mogućnost korišćenja fondova EU za proces prilagođavanja zakonodavstvu EU. Slovačka je instrument PHARE koristila prvenstveno za izgradnju institucija i kapaciteta.

Savet:
Od suštinske je važnosti da Srbija na najbolji način koristi instrument pretpristupne pomoći kako bi na najbolji mogući način bila spremna za puno sprovođenje pravnih tekovina EU kada joj pristupi. Posebno se treba usredsrediti na izgradnju kapaciteta i institucija u oblasti uspostavljanja Agencije za plaćanja ili više takvih Agencija (ako Srbija odluči da osnuje i regionalne Agencije[46]). Službenici Ministarstva veoma često potcenjuju ili zanemaruju ovaj instrument. Ali svaka zemlja ima problema u nalaženju sopstvenih finansijskih sredstava za neophodan proces prilagođavanja.

Stručnjaci uključeni u pretpristupni instrument treba da budu posebno cenjeni i štićeni. Mnogi stručnjaci u Slovačkoj koji su prošli obuku preko programa PHARE ili drugih pretpristupnih instrumenata su u veoma kratkom roku napuštali Ministarstvo bez obaveze da obuče svoje naslednike. Uglavnom su odlazili na druga, bolje plaćena radna mesta. Ministarstvo je tako postalo „stanica za obuku“ za privatni sektor ili nevladine organizacije. Treba uvesti strožiju kadrovsku politiku kao i poseban sistem finansijskih naknada za obučene stručnjake. Jedna od najozbiljnijih nepovoljnosti sa kojom se suočava slovačko Ministarstvo poljoprivrede je to što stručnjaci dolaze i odlaze sa svakom novom vladom, što dodatno komplikuje činjenica da se i ministri često menjaju[47]. Ne postoji sistem ustaljenosti.

VEĆE ŠANSE ZA VEĆE KVOTE

Što se tiče kvota i referentnih količina u cilju ograničavanja rasta proizvodnje, EU je zasnovala svoj predlog na statistici (ili drugim raspoloživim podacima) samo za utvrđene referentne periode.

Savet:
Kako biste povećali šanse da dobijete veće kvote i maksimalne zagarantovane količine u pojedinačnim oblastima, snažno Vam preporučujemo

[45] *IPA je stupio na snagu 1. januara, 2007. godine, i njime su svi oblici pretpristupne podrške (PHARE, ISPA, SAPARD, itd.) objedinjeni u jedinstven, usmeren instrument. Deset novih država članica koje su pristupile EU 2004. dobijale su tranzicione olakšice od 2004. do 2006. godine.*

[46] *U Slovačkoj je na snazi centralizovan sistem: jedna Agencija za plaćanja i njene regionalne kancelarije, čiji je broj postepeno smanjivan sa 35 na današnjih 8 na nivou 8 slovačkih regiona i dodatnih 10 na nivou Okruga.*

[47] *Tokom prethodne vlade, Ministarstvom poljoprivrede su rukovodila četiri ministra, svake godine je imenovan novi ministar koji bi uvodio sopstvenu personalnu polotiku sa sopstvenim kadrovima.*

da sarađujete sa Vašim nacionalnim organom za statistiku nadležnim za pružanje zvaničnih podataka EUROSTAT. Statistički zavod Republike Slovačke nije pratio mnoge konkretne oblasti te je bilo prilično teško davati kvalifikovane procene u nekim oblastima. Slovačke procene u nekim visokoprioritetnim oblastima značajno su se razlikovale od procena Evropske komisije. Evropska komisija nije spremna da prihvata išta osim zvaničnih statističkih podataka ili sopstvenih procena u slučajevima kada takvi podaci nisu dostupni.

U tom kontekstu Vam snažno preporučujem da što pre obezbedite veću finansijsku podršku iz državnog budžeta kako biste povećali proizvodnju u oblastima od interesovanja, a kako biste povećali apsorpcioni kapacitet sredstava EU. U Republici Češkoj je osnovan poseban fond za povećanje površine obrađivanih vinograda. Ovaj fond je posle priključenja korišćen za finansiranje mera vezanih za tržišni plasman poljoprivrednih proizvoda. Češka je na taj način značajno povećala sopstveni apsorpcioni kapacitet za podršku EU u restrukturiranju i konverziji vinograda. To se nije dogodilo i u Slovačkoj. Iznos izdvajan za Slovačku je značajno opadao svake godine posle priključenja EU, jer Slovačka nije bila dovoljno spremna da apsorbuje ta finansijska sredstva na dan učlanjenja. Novac prvobitno namenjen Slovačkoj podeljen je drugim državama - članicama koje su imale apsorpcioni kapacitet.

PRIPREME ZA PREGOVORE

Jedna od osnovnih slabosti Slovačke tokom celog procesa pregovora ležala je u tome što kadrovi u Ministarstvu nisu bili zainteresovani za proces integracije, ili im on nije bio na vrhu njihove liste prioriteta. Čak i ona nekolicina koja je i dalje bila zainteresovana posedovala je veoma slabe pregovaračke veštine uz nedostatak iskustva, kao i vremena da proučava zakonodavstvo EU.

Savet:
Ministar i svi zvanični predstavnici ministarstava treba da smatraju proces integracije svojim vrhunskim prioritetom. Treba kreirati posebnu organizacionu strukturu za usvajanje zvaničnih nacionalnih stavova. Ministar i Kolegijum Ministarstva treba redovno da su obavešteni o razvoju događaja, a svi dokumenti koji se podnose Evropskoj komisiji pisanim putem treba da dobiju prethodnu saglasnost ministra ili tela koje donosi odluke, kao što je Kolegijum Ministarstva. Snažno se preporučuje uspostavljanje posebnog tela koje će predstavljati savetodavni odbor ministra i biti zaduženo za pripremu celokupne dokumentacije. U taj proces treba da budu uključeni stručnjaci iz svih posebnih odeljenja Ministarstva u čijoj su nadležnosti pitanja vezana za EU, kao i stručnjaci iz drugih ministarstava, u zavisnosti od konkretne teme.

Bilo bi veoma korisno da stručnjaci prođu posebnu obuku u pregovaračkim veštinama pre početka procesa pregovaranja. Ona će im pomoći da steknu više samopouzdanja i omogućiti da se usredsrede na pitanja o kojima se pregovara, a ne na sopstveni strah od pregovaranja. Postoje prirodno talentovani pregovarači, ali iskustvo pokazuje da mnogi pregovarači ne poseduju taj prirodni talenat. Većina ljudi jednostavno ne ume da pregovara jer se taj predmet ne uči u školi.

Svaki stručnjak u svakoj konkretnoj oblasti bi trebalo da bude u stanju da proučava zakonodavstvo EU u oblasti kojom se bavi. Stručnjak treba da bude sposoban da odgovori na svako pitanje vezano za oblast za koju je specijalizovan. To nije bio slučaj u Slovačkoj. Ako ne proučavate zakonodavstvo EU, nećete znati kakva odstupanja treba da zahtevate od Evropske komisije i nećete znati na kakve ćete teškoće naići kada budete obavezni da primenjujute to zakonodavstvo u praksi. Stoga, ugovori o radu stručnjaka treba da sadrže odredbu o vremenu koje će provoditi u proučavanju zakonodavstva EU.

Sve strane uključene u proces treba na samom početku da shvate da ne treba očekivati od Srbije da će postići sve u svim oblastima od interesovanja. Konstruktivni kompromisi koji iziskuju ustupke svih država - članica, to je način na koji EU danas funkcioniše.

PREGOVARAČKA STRATEGIJA

Nepostojanje usvojene pregovaračke strategije pre početka pregovora ili tokom tog procesa predstavljao je još jedan ozbiljan nedostatak Slovačke. Ključne političke odluke su veoma često donosili ljudi bez nadležnosti ili su one donošene bez šire rasprave sa svim uključenim stranama.

Veoma često je bilo teško postići bilo kakvu odluku, naročito pod pritiskom vremena. Bilo je skoro nemoguće objasniti da će Evropska komisija smatrati konačnim tekst koji u tom trenutku ima, ako do utvrđenog roka ne pružimo nikakav odgovor i da zatim ništa neće moći da se menja. To se uglavnom dešavalo tokom intenzivnog procesa dogovaranja pojedinačnih delova Pristupnog ugovora.

Savet:
Da biste uspešno pregovarali, morate da imate veoma dobru pregovaračku strategiju, ali prvo morate da sastavite stabilan tim ljudi koji će ne samo raditi na strategiji, već i učestvovati u pregovaračkom procesu koji će uslediti.

Pripremu ove strategije treba da koordinira jedno odeljenje zaduženo za pitanja EU, na primer, Odeljenje za međunarodne odnose ili za Odeljenje za odnose sa EU, u saradnji sa svim drugim odeljenjima Ministarstva i organizacijama u nadležnosti Ministarstva, na primer, sa upravom za veterinu, fitosanitarnom upravom i drugim upravama, kao i ostalim zainteresovanim organizacijama, ne samo u javnom već i u privatnom sektoru. Istraživačke organizacije bi takođe mogle biti od velike koristi u ovoj fazi[48]. Iako u Slovačkoj postoji nekoliko istraživačkih organizacija koje su pod neposrednom nadležnošću Ministarstva, one uopšte nisu bile uključene u ovaj proces.

[48] *Čak i neka opšta istraživačka organizacija može da bude koordinator, međutim tada postoji opasnost da će strategija biti isuviše akademska i da će pregovarači imati teškoća da je razumeju.*

Koordinator treba da sazove prvi sastanak gde može da se primeni metod neformalne razmene ideja (brainstorming) kako bi se utvrdili prioriteti za pregovore. Na osnovu njih bi se sačinio prvi nacrt Nacionalne strategije, uz konsultacije sa svim uključenim stranama koje bi elektronskom poštom slale svoje komentare.

Najtoplije Vam savetujemo da se o strategiji konsultujete sa predstavnicima organizacija poljoprivrednih proizvođača i nevladinih organizacija već tokom sačinjavanja teksta. Mnogo je komplikovanije i dugotrajnije raspravljati o komentarima i dopunjavati tekst pošto je on finalizovan. Ove organizacije bi mogle da imaju predstavnike u timu koji priprema strategiju ili bar da imenuju kontakt osobu koja će moći da daje komentare u utvrđenim rokovima.

Pridržavanje rokova uvek predstavlja problem, naročito u tako komplikovanom procesu kao što su to bez sumnje pregovori o pristupanju EU. Stoga Vam najtoplije preporučujemo da stvorite sistem kojim ćete od samog početka kontrolisati poštovanje utvrđenih rokova kako biste kod kadrova izgradili svest o neophodnosti da se pridržavaju zadatih rokova.

NACIONALNI STAV

Nakon zvaničnog početka pregovora, otvaraju se pregovori o pojedinačnim poglavljima i država predstavlja svoje nacionalne stavove Evropskoj komisiji. Ovo predstavlja ključni dokument na osnovu kojeg će se odvijati celokupni pregovori. Evropska komisija obrazlaže svoj stav prema ovom dokumentu u kom precizno predočava koji su delovi nacionalnog stava prihvatljivi a koji nisu i za koja su potrebna dodatna obrazloženja. Zatim slede tehnički bilateralni sastanci na kojima se stavovi obrazlažu. Dodatna obrazloženja nacionalnog stava pružena tokom ovih bilateralnih sastanaka se zatim podnose Evropskoj komisiji[49]. Ta obrazloženja u praksi predstavljaju pisanu potvrdu onog što je usmeno predočeno tokom bilateralnih tehničkih sastanaka. Ova pisana obrazloženja činila su osnov za formulisanje Zajedničkog stava EU i Slovačke[50].

[49] *Slovačka je Evropskoj komisiji podnela ukupno 16 dodatnih obrazloženja o Nacionalnom stavu do isteka poslednjeg mogućeg roka za podnošenje ove vrste dokumenata, tj. do 15. oktobra ,2002.*

[50] *Slovačka je Evropskoj komisiji podnela ukupno 16 dodatnih obrazloženja o Nacionalnom stavu do isteka poslednjeg mogućeg roka za podnošenje ove vrste dokumenata, tj. do 15. oktobra, 2002.*

Tako se odvija ceo proces dok ne preostanu samo osetljiva politička pitanja koja se razmatraju tokom konačnog kruga političkih pregovora, koji su se odvijali na dva nivoa: na visokom bilateralnom nivou sa Evropskom komisijom, a zatim na trilateralnim sastancima na visokom nivou u koje je bilo uključeno Predsedništvo EU.

Savet:
Treba pažljivo razmotriti svaku reč napisanu u Nacionalnom stavu. Značajna izuzeća od zakonodavstva EU ne nailaze na toplu dobrodošlicu Evropske komisije s obzirom da ih ZPP ne dozvoljava.

Najtoplije Vam savetujemo da se o tekstu neformalno konsultujete neposredno sa kolegama u Evropskoj komisiji pre no što ga zvanično podnesete. Tako možete doći do ispravne i prilagođene formulacije i izbeći potrebu za daljim tehničkim obrazloženjima. Ceo proces može značajno da se ubrza na taj način. Stručnjaci Evropske komisije neće davati pisane komentare. Njima to nije dozvoljeno pre predstavljanja zvaničnog stava Evropske komisije. Njihova pomoć je od koristi prilikom razgovora o odgovarajućim načinima objašnjavanja određene odredbe zakonodavstva EU ili o najboljem načinu formulisanja nacionalnih zahteva ili mogućih izuzeća. To takođe predstavlja pravi način za eliminisanje zahteva koji nisu neophodni, jer samo zakonodavstvo EU obuhvata neke neposredne mogućnosti za izuzeća.

Nacionalni stav treba da uživa visok nivo saglasnosti na nacionalnom nivou (npr. na nivou republičke vlade) pre no što bude podnet Evropskoj komisiji. Takođe treba uvesti i fleksibilan instrument za menjanje i dopunjavanje Nacionalnog stava.

PREGOVARANJE SA EVROPSKOM KOMISIJOM

Poglavlje o poljoprivredi bilo je podeljeno na tri osnovne oblasti:

1. Organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda – pregovorili su bili usredsređeni na nivoe kvota, prava na premije i maksimalne zagarantovane površine.

2. Sprovođenje zakonodavstva kojim se regulišu veterinarska i fitosanitarna pitanja.

3. Finansiranje poljoprivrede po pristupanju i očuvanje dovoljno finansijskih sredstava za ispunjavanje uslova koji proističu iz sprovođenja pravnih tekovina EU.

Pregovaračko poglavlje br. 7: Poljoprivreda otvoreno je 12. juna, 2001. godine, na osnovu prethodnog Pregovaračkog stava predstavljenog na Samitu u Nici, 7. decembra, 2000. godine[51]. Usledili su tehnički sastanci sa Evropskom komisijom. Trajali su godinu dana, od septembra, 2001. do oktobra, 2002. godine.

Cilj tih pregovora bio je da obe strane objasne svoje stavove. Održavani su na dva nivoa: na nivou stručnjaka i na visokom nivou[52].

Najteži i najobimniji deo poglavlja, posvećen veterinarskim i fitosanitarnim pitanjima, preliminarno je zaključen 12. juna, 2002. godine, tačno godinu dana nakon otvaranja pregovora o tom poglavlju.

Politički pregovori sazvani kao nezvanični sastanci sa Danskom, koja je predsedavala EU u to vreme, trajali su tokom celog novembra 2002. Pregovori su bili najintenzivniji u ovoj fazi. Slovačku je već predstavljao Glavni pregovarač Republike Slovačke. On je vodio pregovore o poljoprivredi na osnovu mandata koji je formulisalo Ministarstvo poljoprivrede. Tokom ovih pregovora su zaključene sve prioritetne oblasti osim dva horizontalna pitanja (nivoa direktnih plaćanja i dužine prelaznih razdoblja) koja su ostala otvorena kako bi bila rešena na najvišem političkom nivou, na susretu premijera i predsednika u Kopenhagenu. Ovi pregovori su rezultirali ponudom takozvanog „Paketa“ koji je nadilazio Zajednički stav EU i Slovačke. Slovačka je postigla uspeh u pogledu svih ostalih oblasti od posebnog interesovanja.

Ceo proces je okončan na Samitu u Kopenhagenu, održanom 12. i 13. decembra, 2002.

Savet:
Slovačka je na početku tehničkih sastanaka sa Evropskom komisijom na svakom sastanku učestvovala sa ogromnom delegacijom u kojoj su se nalazili stručnjaci za svaku konkretnu oblast. U više navrata je učestvovalo 15 - 20 ljudi i svako od njih je imao veoma kratku prethodno usaglašenu prezentaciju. Veoma često stručnjaci Evropske komisije nisu ni postavljali nova pitanja i odvođenje tolikog broja ljudi u Brisel predstavljalo je gubljenje vremena i novca. Slovačka je na osnovu ovog iskustva izmenila strategiju i otada je na takvim sastancima učestvovao samo tročlani tim.

Kako bi sastanci u Briselu bili uspešni, bilo je neophodno pripremati se bolje za njih kod kuće. Članovi ovih malih pregovaračkih timova su pre

[51] *Slovačka je podnela 43 pregovaračka zahteva, uključujući 6 vezanih za prelazna razdoblja i 7 vezanih za posebna izuzeća iz zakonodavstva EU, kao i 30 drugih zahteva, uključujući zahteve vezane za direktna plaćanja i kvote. Pojedinačni zahtevi su ponovo razmatrani tokom pregovora i u konačnoj fazi svedeni na 24 zahteva, uključujući samo dva vezana za prelazna razdoblja.*

[52] *Održana su samo dva kruga sastanaka na visokom nivou (21. juna, 2002. i 25. septembra, 2002).*

sastanaka u Briselu organizovali sastanke sa slovačkim stručnjacima koji su ih obučavali kako da odgovore na svako dodatno pitanje koje može biti pokrenuto na sastanku ili da pruže konkretna obrazloženja za nove stavove koje je Slovačka predstavila.

Slovačko Ministarstvo spoljnih poslova se takođe uključilo u fazi Političkih sastanaka. Ono je bilo sklono da ubeđuje predstavnike Ministarstva poljoprivrede da umanjuju svoje pregovaračke zahteve kako bi konačni rezultati pregovora mogli da budu predstavljeni u pozitivnom svetlu. Iz ove perspektive, ti pregovori su bili teži čak i od onih u Briselu. Snažno Vam preporučujemo da izdržite taj pritisak i da ne odstupate od svog stava. U mnogim oblastima, na primer, u pogledu kvota i maksimalnih zagarantovanih površina, koje je MSP insistiralo da umanjimo, Evropska komisija je na kraju Slovačkoj odobrila predložene nivoe recimo u pogledu paradajza, koza[53] itd.

[53] *Slovačka je zahtevala 30.000 koza, a konačan predlog Evropske komisije bio je 30.600 koza.*

PRIORITETI

Slovačka je za poslednji krug trilateralnih pregovora sa Evropskom komisijom i Predsedništvom odabrala 4 prioriteta jer se nije slagala sa predlogom Zajedničkog stava EU i Slovačke. Oni su obuhvatali:

1. Povećanje kvote za mleko, izoglukoze, prava na premije za krave u laktaciji i na premije za koze.
   Još tri pitanja su ostala otvorena: povećanje površine za proizvodnju lana radi dobijanja veće podrške za njegovu preradu, kao i duvana i ratarskih kultura kao i referentnog prinosa.

2. Povećanje nacionalnih finansijskih izdvajanja za Program ruralnog razvoja.

3. Priznanje jedinstvenog u svetu vina Tokaj koje se proizvodi u Slovačkoj i Mađarskoj.

4. Zahtev za odobrenje dva prelazna razdoblja – u pogledu higijenskih standarda za prehrambena preduzeća i primene instrumenta državne pomoći koji nije bio u saglasnosti sa pravilima EU o državnoj pomoći.

Savet:
Sve uključene strane treba da pridaju adekvatnu pažnju utvrđivanju prioriteta.

Prioriteti treba da budu strogo definisani u Nacionalnoj strategiji, u kojoj treba jasno da budu utvrđene i crvene linije. Odabir ključnih prioriteta za pregovore treba da bude zasnovan na temeljnoj analizi poljoprivrede Srbije u odnosu na sprovođenje zakonodavstva EU i na najbolje moguće korišćenje raspoloživih nacionalnih resursa i resursa EU.

Savetujem Vam da izaberete nekoliko prioritetnih oblasti u kojima bi Srbija želela da se specijalizuje, imajući u vidu prednosti ovih specifičnih sektora u Srbiji u odnosu na konkurenciju, a radi uspostavljanja solidne osnove za povećanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora Srbije.

POSTIZANJE KONAČNOG DOGOVORA

Prioritetne kvote

Predložene referentne godine, 1995-1999. modifikovane su tokom poslednjeg kruga pregovora. Ovaj referentni period nije odgovarao Slovačkoj jer je tokom tih godina zabeležila najveći pad proizvodnje. Za referentnu godinu za sve četiri prioritetne oblasti prihvaćena je 2001. godina, poslednja godina za koju su izdati zvanični statistički podaci, s izuzetkom kvote za izoglukozu, gde je uzet prosek iz 2000. i 2001. godine. Evropska komisija nije uzela u obzir nijedan argument koji se oslanjao na prognozu ili očekivano povećanje proizvodnje.

Izdvajanje za ruralni razvoj

Slovačkoj je odobreno dodatnih 90 miliona evra za Program ruralnog razvoja[54]. Dansko predsedništvo je ostavilo posebnu rezervu[55] od 340 miliona evra koja je raspodeljena trima zemljama[56]. Glavni argumenti sa kojima je Slovačka u ovom slučaju nastupila bili su da je skoro 70% poljoprivrednog zemljišta klasifikovano kao područja sa

[54] *Finansijska sredstva izdvojena za Slovačku su povećana za 35%, sa 263 miliona evra na 353 miliona evra.*

[55] *5% ukupnog iznosa.*

[56] *Republici Češkoj je odobreno dodatnih 100 miliona evra, a Sloveniji 150 miliona evra.*

slabijim uslovima za poljoprivrednu proizvodnju i da prema popisu imanja po strukturi u Slovačkoj postoji 63.528 potencijalno samosnabdevajućih gazdinstava koja pet godina imaju pravo na podršku u iznosu od 1.000 evra godišnje.

Prelazno razdoblje

Odobrena su oba slovačka zahteva za odobrenje prelaznih razdoblja:

- Za prehrambena preduzeća:

Slovačka je prvobitno sastavila veoma dugačak spisak prehrambenih kompanija koje su odlučile da se opredele za prelazno razdoblje. Međutim, pošto su obaveštene da će njihovi proizvodi imati drugačije etikete jer ne ispunjavaju higijenske standarde EU, većina je povukla prijave i odlučila da nađe neophodne investicije pre pristupanja EU[57].

[57] *Na spisku su ostale dve veoma male kompanije, a jedna od njih (preduzeće za preradu ribe) je pred pristupanje povukla svoj zahtev za odobravanje prelaznog razdoblja, tako da je na spisku ostalo samo jedno malo preduzeće za preradu mesa.*

- Za državnu pomoć:

Slovačka je tokom trogodišnjeg prelaznog razdoblja sprovodila svoj sistem državne pomoći u obliku izdavanju potvrda o uskladištenju kao tržišnog instrumenta kako bi pomogla poljoprivrednicima da skladište svoje useve.

Savet:

Stalno budite na oprezu. Čak i najbolji stručnjaci Evropske komisije ponekad umeju da pogreše tako da Vam savetujemo predostrožnost i stalnu kontrolu teksta i cifara. Slovačka je tako bila prva zemlja koja je ustanovila manjak od 5% sredstava u ukupnoj raspodeli finansijskih izdvajanja za ruralni razvoj. Rezerva nije bila zvanično priznata. Slovačka je bila prva zemlja koja je zatražila novac iz te rezerve na osnovu objektivnih argumenata, a zatim su to isto učinile i Slovenija i Češka Republika.

Razgovori sa prehrambenim preduzećima treba da otpočnu što pre kako bi ona imala dovoljno vremena i prostora da se prilagode zahtevnim higijenskim standardima EU u pogledu proizvodnje. U ovu oblast će morati da se ulože ogromna sredstva. Pregovori sa ovim preduzećima u Slovačkoj bili su izuzetno teški jer su sva ta preduzeća u privatnom vlasništvu.

Slovačka nije bila dobro pripremljena za sprovođenje mera vezanih za tržišni plasman poljoprivrednih proizvoda na dan kad je pristupala EU. Stoga je u završnoj fazi odlučeno da zatraži prelazno razdoblje za instrument državne pomoći u obliku potvrda o uskladištenju. Najtoplije Vam preporučujemo da što pre precizno utvrdite koji će organ biti zadužen za sprovođenje mera EU vezanih za tržišni plasman poljoprivrednih proizvoda. Slovačka to nije učinila pre no što je pristupila EU što je prouzrokovalo ozbiljne probleme.

JAVNO MNJENJE

Poljoprivredna politika EU iz godine u godinu izaziva sve veće interesovanje javnosti, koja tu politiku veoma često posmatra kao politiku koja troši pare, a ne pruža odgovarajuću korist. Prenebregava se činjenica da administracija u Briselu u potpunosti reguliše ZPP i da državama nije dozvoljeno da obezbeđuju bilo kakva finansijska sredstva za ovaj sektor suprotno pravilima EU.

Poljoprivrednici u Slovačkoj veoma slabo razumeju kako ZPP funkcioniše u praksi, zašto je ona na snazi i u kom se smeru kreće. Najviše pažnje treba obratiti na postupno uvođenje šema podrške[58] pošto to predstavlja najosetljivije pitanje. Mnogi poljoprivrednici smatraju da su na gubitku u odnosu na poljoprivrednike iz EU15, kao i drugih novih Država članica u pogledu mogućnosti izdvajanja sredstava iz državnih budžeta za dopunjavanje direktnih plaćanja. Istovremeno je za nove Države članice važio različit nivo direktnih plaćanja EU, jer su se ona obračunavala na osnovu njihovih raspoloživih finansijskih sredstava i poljoprivrednih površina, npr. iznosi po hektaru su 2004. godine, kretali u rasponu od 26.75 evra u Estoniji do 71 evra na Kipru. U 2004. godini, za Slovačku

[58] *U novim Državama članicama, direktna plaćanja su uvođena postepeno, kao procenat nivoa plaćanja u ostalih 15 Država članica, počev od 25% u 2004. do 100% u 2013. Uvedena je mogućnost da nove Države članice uplaćuju poljoprivrednicima dodatnu podršku u iznosu od najviše 30% nivoa EU15 u obliku Dopunskih nacionalnih direktnih plaćanja (CNDP, poznatim kao top-ups (dopunjavanja)).*

je obračunato 43.85 evra po hektaru, dok su za zemlje u okruženju obračunati sledeći iznosi - 44.46 evra za Poljsku, 57.35 evra za Republiku Češku i 70.22 evra za Mađarsku.

Savet:
Iskoristite svaku moguću priliku da javno objašnjavate šta je to ZPP i kako funkcioniše. Mediji ponekad iznose netačne informacije kao i informacije koje veoma često navode na pogrešne zaključke.

Najtoplije Vam preporučujemo da Nacionalnu strategiju kreirate na osnovu javnog konsenzusa, što znači da što češće organizujete javne rasprave i konferencije.

U ovom kontekstu bi od velike koristi mogao biti istraživački projekat s ciljem analiziranja prednosti i mana pristupanja EU u oblasti poljoprivrede. Pregovaračkom timu bi takođe bila od pomoći i složena evaluacija i ocena efekata pristupanja EU.

10. Lista skraćenica

CAP	Common Agricultural Policy	Zajednička poljoprivredna politika	ZPP
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilization	Pomoć Zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji	
CFP	Common Fisheries Policy	Zajedničke politike ribarstva	ZPR
CMO	Common Market Organisation	Zajednička organizacija tržišta	ZOT
DG AGRI	Directorate-General for Agriculture and Rural Development	Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj	
DG REGIO	Directorate General for Regional Policy	Generalni direktorat za regionalni razvoj	
DG SANCO	Directorate General for Health and Consumers Affairs	Generalni direktorat za zdravlje i zaštitu potrošača	
DG TRADE	Directorate-General for Trade	Generalni direktorat za trgovinu	
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development	Evropski fond za ruralni razvoj	
EAGF	European Agricultural Guarantee Fund	Evropski fond za garancije u poljoprivredi	
EAGGF	European Agriculture Guidance and Guarantee Fund	Evropski fond za garancije i smernice u poljoprivredi	
EC	European Community	Evropska zajednica	EZ
ECJ	European Court of Justice	Evropski sud pravde	ESP

ENVI	Committee on the Environment, Public Health and Food Safety	Odbor za zaštitu životne sredine, javno zdravlje i bezbednost hrane	
EU	European Union	Evropska unija	EU
GAEC	Good Agricultural and Environmental Conditions	Očuvanje zemljišta u dobrom proizvodnom stanju i zaštita životne sredine	
GATT	The General Agreement on Tariffs and Trade	Opšti sporazum o carinama i trgovini	OSCT
GNI	Gross national income	Bruto nacionalni dohodak	BND
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance	Instrument za pretpristupnu pomoć	
IPARD	Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development	Instrument za pretpristupne pomoći za ruralni razvoj	
ISPA	Instrument of Structural Policy for Pre Accession	Instrument za strukturne politike u pretpristupnom periodu	
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale	Povezivanje mera ruralnog razvoja	
MAFWM	Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	MPŠV
NPI	National Programme for Integration of Serbia into EU	Nacionalni program za integraciju	NPI
PHARE	Poland and Hungary Action for Reconstructing of the Economy	Program za restrukturiranje ekonomije Poljske i Mađarske	
SAPARD	Special Accession Program for Agriculture and Rural Development	Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj	
SAPS	Simplified Area Payment Scheme	Šema pojednostavljenih plaćanja na površinu	
SCFCAH	Standing Committee on Food Chain and Animal Health	Stalni odbor za lanac hrane i zdravlje životinja	
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	Švedska agencija za razvoj	
SMR	Statutory Management Requirements	Statutarni upravljački zahtevi	
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije	UFEU
TOR	Traditional own resources	Tradicionalni resursi	
USAID	United States Agency for International Development	Američka agencija za međunarodni razvoj	
UNDP	United Nations Development Programme	Razvojni program Ujedinjenih nacija	
VAT	Value added tax	Porez na dodatu vrednost	PDV
WB	World Bank	Svetska banka	

11. Pojmovnik

Agrar	Poljoprivreda, poljoprivredna proizvodnja u širem smislu.
Agrarna politika	Sistem mera (ekonomskih, pravnih, političkih) koje preduzimaju organi vlasti kako bi unapredili poljoprivrednu proizvodnju.
Agrarna ekonomija	Ekonomske aktivnosti direktno povezane sa poljoprivredom, odnosno, procesom proizvodnje, prerade i plasmana hrane.
Agrobiznis	Skup svih operacija koje su vezane za proizvodnju i distribuciju vanpoljoprivrednih inputa, proizvodne operacije na poljoprivrednom gazdinstvu, skladištenje, preradu i distribuciju poljoprivrednih sirovina i proizvoda od njih.
Ad valorem carine	Vrednosne ili ad valorem carine su one carine koje se obračunavaju i naplaćuju procentualno od nabavne vrednosti robe.
Amandman	Dodatak nekom zakonu, ispravka, pismeni predlog, izmena ili dopuna zakonskog predloga, odluke i sličnih akata usvojenih od strane nadležnog zakonodavnog tela.
Analiza	Istraživanje u kome se pojava raščlanjuje na sastavne delove.
Acquis communautaire	Pravne tekovine Evropske unije.
Baza podataka	Skup podataka koji se koriste u procesu poslovanja korisnika.
Bruto	Ukupno bez odbitka.
Budžet	Plan prihoda i rashoda za određeni (godišnji) period.
Baby beef	Posebna vrsta junetine
Ekstenzivna poljoprivreda	Način poljoprivredne proizvodnje u kome se po jedinici iskorišćene površine ili po grlu stoke ulažu relativno mala sredstva i postižu manji prinosi.

Evropski fond za smernice i garantovanje	Evropski fond za smernice i garantovanje u poljoprivredi osnovan je 1962. godine, kao osnovni instrument za finansiranje zajedničke poljoprivredne politike EU. Koristi se za finansiranje poljoprivrednih tržišnih organizacija, ruralnog razvoja i određenih veterinarskih troškova i troškova informisanja vezanih za zajedničku poljoprivrednu politiku.
Evropski fond za garancije	Evropski fond za garancije u poljoprivredi je instrument podrške zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU koji je usmeren na podršku održive poljoprivrede.
Evropski fond za ruralni razvoj	Evropski fond za ruralni razvoj je instrument podrške zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU koji je usmeren na smanjivanje razlika između regija Evropske unije kroz razvoj poljoprivrede. Preko njega omogućava se jedinstveni izvor finansiranja svih programa Evropske unije za ruralni razvoj.
Lisabonski ugovor	Međunarodni ugovor potpsan u Lisabonu 13. decembra, 2007. godine, s ciljem rešavanja pitanja daljeg institucionalnog funkcionisanja Evropske unije. Lisabonski ugovor dopunjuje postojeće ugovore o Evropskoj uniji, ne zamenjujući ih. Ugovor je stupio na snagu 1. decembra, 2009. godine, nakon što je prošao proces ratifikacije u svim državama članicama EU:
Maršalov plan	Službeno - Plan Evropske obnove, bio je službeni plan SAD o obnovi posleratne Evrope i suzbijanju uticaja komunizma nakon Drugog svetskog rata.
Modulacija	Parcijalni prenos sredstava podrške iz prvog u drugi stub Zajedničke poljoprivredne politike EU. Sa najnovijom reformom ZPP, modulacija postaje obavezujuća i podrazumeva smanjenje direktnih plaćanja velikim poljoprivrednim proizvođačima kako bi se finansirala nova politika ruralnog razvoja.
Nacionalni dohodak	Novonastala vrednost u privredi jedne zemlje u toku posmatranog vremenskog perioda, najčešće jedne godine.
Uredbe, direktive	Propisi koji se donose u organima EU po propisanom postupku.
Fond	Skup materijalnih dobara ili novčanih sredstava koji je namenjen određenoj svrsi.
Carina	Vrsta posrednog poreza koji se naplaćuje prilikom uvoza roba.

Cross-compliance	Unakrsna usklađenost uslova koju poljoprivredni proizvođači moraju ispuniti kako bi ostvarili pravo na podsticajna sredstva. Uslovi su vezani za očuvanje životne sredine, bezbednost hrane i zaštitu dobrobiti životinja
Opšti sporazum o carinama i trgovini	Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT) – ovoj sporazum predstavlja značajan oblik međunarodne trgovinske i carinske saradnje koja se pretvara u opštu multilateralnu organizaciju. GATT je potpisan 30.10.1947. godine.
Rimski ugovori	Rimskim ugovorima, potpisanim 1957. godine, u Rimu, osnovane su Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euratom). EEZ je ustanovljena carinska unija među državama potpisnicama (Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Holandija i Nemačka) i postavljeni su temelji i temeljni ciljevi stvaranja zajedničkog tržišta koje bi osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Euratom je postavio ciljeve razvoja istraživanja nuklearne energije i njene upotrebe u civilne svrhe. Stupanjem na snagu Ugovora o Evropskoj Uniji, Evropska ekonomska zajednica preimenovana je u Evropsku zajednicu, a Ugovor o EEZ postao je Ugovor o EZ.
Ruralna ekonomija	Ekonomske aktivnosti koje se odvijaju u ruralnim sredinama a koje nisu nužno čisto poljoprivredne (seoski turizam, stari zanati, ekspolatacija kulturnog nasledja ali i ugostiteljstvo, različite usluge...)

12. Literatura

Alan S. Milward (1984): **The Reconstruction of Western Europe 1945-51**, Methnem&Co Limited, London: Methuen, ISBN: 9780416365306

Bogdanov Natalija (2004): **Poljoprivreda u međunarodnim integracijama i položaj Srbije**, DAEJ, Beograd, ISBN: 86-84435-02-8 (samostalna monografija)

Joseph A. McMahon (2000): **The Law of the Common Agricultural Policy**, Pearson Education Limited, Edinburg, ISBN: 9780582302945

Pielke M. (2009): **Community Policies for the Development of Rural Areas**, European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development, Zagreb

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2009): **The Common Agricultural Policy Explained**, Publication Office of the European Union, ISBN: 978-92-79-09449-1

Council Regulation (Ec) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003

Arie Oskam, Gerrit Meester and Huib Silvis (2010): **EU Policy for agriculture, food and rural areas**, Wageningen Academic Publishers, ISBN: 978-90-8686-118-7

European Commission Directorate-General for Budget (2010): The European Union budget at a glance, Publications Office of the European Union, ISBN: 978-92-79-14445-5

House of Lords, European Union Committee (2008): **The Future of the Common Agricultural Policy**, 7th report of Session 2007-08, Published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited

Snežana Janković (2009): **Evropska unija i ruralni razvoj Srbije**, Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd, ISBN: 978-86-81689-25-7

Bogdanov N., Volk T., Redhak M., Erjavec E. (2008): A**naliza direktne budžetske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju Srbije**, Beograd

Johan F.M. Swinnen (2003): **The EU Budget, Enlargement and Reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds**, Katholieke Universiteit Leuven & Centre for European Policy Studies, Brussels

Lukas Visek (2007): **EU rural development policy 2007-2013**, Regional Workshop on EU Rural Development Programme 2007-2013 and its application to land consolidation, Prague

Mirjana Lazović, Ivan Knežević, Ognjen Mirić, Andrija Pejović (2007): **IPA-Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013.**, Fond za otvoreno društvo, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, ISBN: 978-86-82391-25-8

Živkov G. (2008): **Agrarian Policy reform in Serbia**

Impresum

Izdavač
Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača
Maja Bobić

Urednici edicije „Vodič kroz EU politike“
Nataša Dragojlović
članica Izvršnog odbora,
Evropski pokret u Srbiji

Tanja Miščević
potpredsednica,
Evropski pokret u Srbiji

Autori izdanja „Vodič kroz EU politike – Poljoprivreda“
Bojan Živadinović

Miloš Milovanović

Autorka priloga – Iskustvo Slovačke
Dr Marieta Okenkova

Lektura i korektura
Marija Todorović

Dizajn
Igor Sergej Sandić
www.issstudiodesign.com

ISBN: 978-86-82391-58-6

Tiraž
1.000

Štampa
Mladost grup, Loznica

2010.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.43(4-672EY)
340.137 (4-672EU: 497.11)
338.43 (497.11)
341.217.02 (4-672EU: 497.11)

ЖИВАДИНОВИЋ, Бојан 1979-
Vodič kroz EU politike : poljoprivreda / [Bojan Živadinović, Miloš Milovanović], - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2011. (Loznica : Mladost grup). - 144 str. : graf. prikazi, tabele : 23 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. - Tiraž 1.000. - Pojmovnik : str. 131-133. - Bibliografija: str. 135-136.

ISBN 978-86-82391-58-6
1. Миловановић, Милош, 1979 - [аутор]
a) Европска унија - Аграрна политика b) Европска унија - Придруживање - Србија c) Право - Хармонизација - Европска унија - Србија
d) Србија - Аграрна политика

COBISS.SR-ID 181512716

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju
neophodno i zvanične stavove **Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS)**,
Istraživačkog centra Slovačke asocijacije za spoljnu politiku RC SFPA,
niti **Slovačke agencije za međunarodnu razvojnu saradnju SlovakAid.**

VODIČI KROZ
EU POLITIKE